Ref KB 10c

POSTLAG

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av Postlagsutredningen

SOU
1993:9

Ref KB 10c

POSTLAG

Betänkande av Postlagsutredningen

SOU

1993:9

28

Statens offentliga utredningar
1993:9
Kommunikationsdepartementet

Postlag

Betänkande av Postlagsutredningen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13274-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet

Den 26 mars 1992 bemyndigade regeringen chefen för Kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövs vid en ändrad konkurrenssituation på postområdet. Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 13 april 1992 justitierådet Staffan Magnusson som utredare.

Till experter förordnades samtidigt sakkunnige Anders Jeansson, Kommunikationsdepartementet, samt departementssekreteraren Ted Stahl, Finansdepartementet, vilken dock inte har kunnat delta. Den 6 maj 1992 förordnades som ytterligare experter civilekonomen Ingemar Delveborn, Konkurrensverket, produktionsdirektören Staffan Larsson, Postverket, och jur kand Anne Wigart, Sveriges Industriförbund. Den 30 september 1992 förordnades direktören Börge Österholm, Postverket, som ytterligare expert, varvid Staffan Larsson samtidigt entledigades från uppdraget som expert.

Till sekreterare förordnades den 15 april 1992 kammarrättsassessorn Birgitta von Euler Müller och koncernjuristen Per Forssberg, Postverket.

Utredningen har antagit namnet postlagsutredningen.

Utredningen får härmed lämna över sitt betänkande (SOU 1993:9) Postlag. Betänkandet innehåller dels förslag till en särskild postlag, dels förslag till ändringar i olika befintliga lagar.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 1993

Staffan Magnusson

/Birgitta von Euler Müller

Per Forssberg

Innehållsförteckning

Sammanfattning 11

Summary 14

Författningsförslag 19

Utredningsuppdraget och gällande ordning m.m.

1 *Inledning* 60
1.1 Utredningsuppdraget 60
1.2 Utredningsarbetet 61

2 *Tidigare utredningar om Posten m.m.* 63
2.1 Riksdagens revisorer 63
2.2 Statens Pris- och konkurrensverk 64
2.3 Post- och teleutredningen 64
2.4 Tele- och postkundsutredningen 67
2.5 Propositionen (1990/91:87) Näringspolitik för tillväxt 67
2.6 Postens konkurrensförutsättningar (Ds 1991:44) 68
2.7 SJ, Televerket och Posten — bättre som bolag? 69
2.8 Bolagisering av affärsverk — konstitutionella aspekter 70
2.9 1992 års budgetproposition 71
2.10 Proposition om vissa frågor på kommunikationsområdet 72
2.11 1993 år budgetproposition 72
2.12 Utredningar inom Postverket 73

3 *Postens konkurrenssituation* 75
3.1 Tekniska alternativ till postbefordran 75

3.2 Konkurrenter till Postverket inom postbefordringen 78
3.3 Den nya situationen på mediaområdet 80
3.4 Skillnader i konkurrensförutsättningar mellan Posten och andra aktörer 81
3.5 Mervärdesskattefrågan 85

4 Nuvarande reglering av postverksamheten 87
4.1 Allmänt om Postverket 87
4.2 Förordningen (1988:79) med instruktion för postverket 88
4.3 Riksdags- och regeringsbeslut 88
4.4 Postverkets egna föreskrifter 89
4.5 Kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. 90
4.6 Lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser 91
4.7 Postverkets kungörelse (1966:120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel 91
4.8 Förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del och kungörelsen (1951:51) om postbehandlingen under beredskapstillstånd och krig . . 92

4.9 Bankrörelselagen (1987:617) 93
4.10 Förordningen (1974:591) om skyldighet för statlig myndighet att anlita Riksbanken eller Postgirot 93
4.11 Sekretesslagen (1980:100) 94
4.12 Brottsbalken 94
4.13 Rättegångsbalken 95
4.14 Andra författningar 95

5 Jämförelse med några andra länder 96
5.1 Danmark 96
5.2 Finland 97
5.3 Norge 98
5.4 Frankrike 98

5.5 Nederländerna 99
5.6 Storbritannien 100
5.7 Nya Zeeland 100

6 Utvecklingen inom EG 103
6.1 Grönbokens syften 103
6.2 EG:s postala sektor 104
6.3 Varför engagerar sig EG i postfrågorna? 105
6.4 Valmöjligheterna 107
6.5 Regeringens yttrande till CERP 111

7 Internationellt postsamarbete 113
7.1 Världspostföreningen (UPU) 113
7.2 Begränsade föreningar 114
7.3 Bilaterala avtal 115
7.4 Europeiskt postsamarbete 115
7.5 Nordiskt postsamarbete 116
7.6 Relationer till länder som inte är medlemmar i UPU 116
7.7 Samarbete med utompostala organisationer och företag 116
7.8 Terminalavgifter 117

Överväganden och förslag

8 Allmänt om behovet av lagreglering på postområdet 123

9 Grundläggande postservice 126
9.1 Riksdagens beslut om mål för postservicen 126
9.2 Överväganden och förslag 128

10 Bedrivande av postverksamhet 131
10.1 Nuvarande ordning 131
10.2 Överväganden och förslag 131

11 Integritetsskyddet i postbefordran 136
11.1 Allmänt om integritetsbegreppet 136

11.2 Integritetsfrågans behandling i det internationella samarbetet 137
11.3 Grundlagsskyddet mot undersökning av brev och andra förtroliga försändelser 138
11.4 Skyddet enligt brottsbalken 138
11.5 Skyddet enligt sekretesslagen 140
11.6 Föreskrifter som inskränker eller begränsar skyddet 141
11.7 Överväganden och förslag 144

12 Obeställbara försändelser 147
12.1 Gällande ordning 147
12.2 Överväganden och förslag 148

13 Vissa praktiska frågor 151
13.1 Adresser och postnummer 151
13.2 Betalning av avgifter för brevbefordran m.m. . . . 156
13.3 Brevlådor 164
13.4 Utdelning av post adresserad till boxadress m.m. . 165

14 Ansvarighet vid postbefordran 167
14.1 Postverkets nuvarande ansvarighet för för försändelser m.m. 167
14.2 Några andra författningar som reglerar ansvarighet vid inrikes transporter 168
14.3 Förslag till EG-direktiv 169
14.4 Överväganden och förslag 169

15 Postens medverkan vid val, delgivning m.m. 172
15.1 Medverkan vid val (poströstning) 172
15.2 Särskild postdelgivning 176
15.3 Identitetsprövning i samband med undertecknande av körkortsunderlag 178

16 Postens medverkan vid tullkontroll m m 180
16.1 Tullens kontroll av postförsändelser 180
16.2 Postens medverkan vid tullkontroll enligt tullagen 181

16.3 Postens medverkan vid kontroll enligt varusmugglingslagen 182
16.4 Postspärr 182
16.5 Postverkets tullskyldighet 184
16.6 Överväganden och förslag 185

17 Uppgifter inom totalförsvaret 187
17.1 1991 års försvarsproposition 187
17.2 Författningar m.m. inom försvarsområdet 188
17.3 Postens organisation för totalförsvarsfrågor 191
17.4 Överstyrelsen för civil beredskap 192
17.5 Överväganden och förslag 193

18 Uppgiften att företräda Sverige i det internationella samarbetet på postområdet 195
18.1 Allmänt om internationella åtaganden m.m. 195
18.2 Överväganden och förslag 196

19 Närmare om tillsynsverksamheten 198
19.1 Bakgrund 198
19.2 Överväganden och förslag 198

20 Kostnads- och finansieringsfrågor 201
20.1 Finansiering av tillsynsmyndighetens verksamhet 201
20.2 Finansiering av särskilda samhällsåtaganden 202

21 Överklagande 204

22 Följdändringar i annan lagstiftning 205

23 Specialmotivering 206

Bilagor

1 Direktiven 225
2 Postverkets historia m.m. 235
3 Postens affärsorganisation och servicenät 246
4 Postens nuvarande verksamhet 249

Sammanfattning

Under senare år har det skett väsentliga förändringar på postområdet. Den tekniska utvecklingen har förbättrat förutsättningarna för en snabb och effektiv postservice. Samtidigt har nya kommunikationsmedel tillkommit som utgör viktiga alternativ till den traditionella postverksamheten. Hit hör bl.a. telefaxtekniken och de ökade möjligheterna till datakommunikation.

Även om andra kommunikationsmedel än postverksamhet har fått stor betydelse, står det klart att de inte kan ersätta postservicen. Privatpersoner likaväl som myndigheter och företag har behov av att brev och paket blir befordrade på ett effektivt och tillförlitligt sätt. Postverksamheten utgör ett nödvändigt kommunikationsmedel inte bara inom landet utan också internationellt. Vikten av en väl fungerande postverksamhet har understrukits bl.a. inom EG-kommissionen.

Det anses allmänt att en fri konkurrens är av värde för att postservicen skall bli så effektiv som möjligt. På paketbefordringens område har också konkurrensen sedan länge varit fri, i Sverige liksom i många andra länder. Däremot har brevbefordringen, både här och på andra håll, varit föremål för ett statligt monopol. Postverkets ensamrätt på brevområdet upphörde emellertid vid årsskiftet 1992/93.

Som ett led i arbetet med att få till stånd en mera effektiv postservice och att göra den statliga postverksamheten bättre rustad att möta konkurrensen från andra distributionsföretag har statsmakterna beslutat att Postverket skall ombildas till aktiebolag. Avsikten är att ombildningen skall vara genomförd den 1 januari 1994.

Konkurrensen på postområdet är emellertid inte problemfri. Vissa delar av dagens postverksamhet, framför allt distributionen av brev till mottagare i glesbygd, är inte lönsam från strikt affärsmässiga synpunkter. Statsmakterna har emellertid gett Postverket olika regionala och sociala uppdrag, som bl.a. innebär att en rikstäckande postservice skall upprätthållas. Med en fri och utvidgad konkurrens finns det en risk för att den icke lönsamma postservicen försämras.

Det är naturligt att nya postoperatörer försöker koncentrera sig på den del av postverksamheten som ger störst vinster, framför allt brev- och paketutdelning i de större städerna. Detta kan försvåra situationen för det eller de företag som vill ägna sig åt en rikstäckande postservice.

Den nya situation som uppstår på postområdet i och med att konkurrensen släpps fri och Postverket bolagiseras har gjort det nödvändigt att se över gällande bestämmelser beträffande postverksamhet. Översynen har anförtrotts postlagsutredningen, som lägger fram resultatet av sitt arbete i detta betänkande.

Utredningen föreslår att vissa centrala regler på postområdet samlas i en särskild postlag. Därutöver föreslås ändringar i olika befintliga lagar.

Den föreslagna postlagen inleds med en bestämmelse om att det i landet skall finnas en rikstäckande postservice som innebär att brev och paket kan nå alla oavsett adressort. Alla skall kunna få brev befordrade till ett enhetligt och rimligt pris, och privatpersoner skall också ha möjlighet att få paket befordrade till enhetligt pris.

Ansvaret för att den angivna servicen kommer att finnas ligger på staten. Det åligger sålunda staten att se till att det finns ett eller flera företag som tillsammans åstadkommer en rikstäckande postservice.

I praktiken torde den grundläggande postservicen - åtminstone under den närmaste framtiden - komma att handhas av det nybildade statliga postbolaget. Genom att på olika sätt utöva sitt ägarinflytande i bolaget kan staten se till att de uppställda målen för postservicen uppfylls.

Huvuddelen av den föreslagna postlagens bestämmelser gäller befordran av brev. Den typen av postförsändelser innehåller ofta personliga eller förtroliga meddelanden, och det är viktigt att avsändare och mottagare kan lita på att innehållet inte röjs. Det är också angeläget att brevbefordringen sker på ett tillförlitligt sätt.

Utredningen diskuterar i betänkandet om det bör ställas upp ett krav på tillstånd för den som vill syssla med brevbefordringsverksamhet. Tanken på ett tillståndssystem avvisas emellertid. Däremot föreslår utredningen att brevbefordran skall stå under tillsyn av en statlig myndighet. Tillsynen bör enligt utredningen anförtros åt den nyligen inrättade Telestyrelsen, som har liknande uppgifter på teleområdet.

Den föreslagna postlagen innehåller en rad olika regler om hanteringen av obeställbara brev. Hit hör bl.a. brev som är felaktigt

adresserade och därför inte kan delas ut till adressaten, liksom brev som är ofrankerade eller otillräckligt frankerade och som inte löses ut. De föreslagna reglerna, som i stor utsträckning motsvarar den nuvarande lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser, innebär att obeställbara brev om möjligt skall återställas till avsändaren. Om inte detta kan ske, får brevet öppnas av tillsynsmyndigheten. Öppnandet kan göra det möjligt att skicka brevet till adressaten eller avsändaren. I annat fall skall brevet förvaras en viss tid hos tillsynsmyndigheten och tillfaller därefter staten.

Utredningen föreslår också vissa bestämmelser om postbefordringsföretags ansvar, när ett brev eller paket har kommit bort, skadats eller försenats. Beträffande brev är företagen inte tvingade att ta på sig något ansvar, utan de får fritt träffa avtal med sina kunder om vad som skall gälla. Även på paketområdet skall det enligt utredningen i princip råda avtalsfrihet, men vissa skyddsregler som finns i den allmänna vägtransportlagstiftningen måste iakttas.

Varje postbefordringsföretag har enligt utredningsförslaget rätt att ge ut frimärken. I sådan internationell posttrafik som sker inom ramen för världspostkonventionen får emellertid bara användas frimärken som har getts ut av företag som har utsetts att representera Sverige i det internationella postsamarbetet, dvs. i praktiken det statliga postbolaget.

Utöver vad som nu har angetts innehåller postlagsförslaget också regler om bl.a. tystnadsplikt för den som genom sin anknytning till postverksamhet har tagit befattning med brev som har befordrats i verksamheten.

Som tidigare nämnts föreslår utredningen ändringar i en rad befintliga lagar. Ändringarna rör bl.a. reglerna om poströstning vid allmänna val. Det föreslås att röstning liksom hittills skall kunna ske på postkontor och att Postverkets roll som röstmottagare skall övertas av det statliga postbolaget. Även på andra områden, bl.a. inom tullagstiftningen, förordar utredningen att vissa av de uppgifter som i dag åvilar Postverket skall flyttas över på postbolaget.

Den utvidgade konkurrensen på postområdet och Postverkets bolagisering gör det nödvändigt att även ändra reglerna om skydd för posthemlighet i brottsbalken. Förslag till sådana ändringar har emellertid redan lagts fram av andra utredningar.

Postlagsutredningens förslag skall enligt betänkandet träda i kraft den 1 januari 1994.

Summary

Sweeping changes have occurred in the postal sector during recent years. Technical progress has improved the possibilities of rapid, efficiant postal services, and at the same time new forms of communication have appeared which constitute important alternatives to traditional postal activities. These include, for example, telefax technology and increased data communication facilities.

Although other means of communication besides postal activities have acquired great importance it is clear that they cannot supersede postal services. Private persons as well as public authorities and companies need to have letters and packets delivered efficiently and reliably. Postal activities are a necessary means of communication, not only within the country but internationally as well. The importance of reliable postal activities has been underscored, for example, within the EC Commission.

Free competition is generally regarded as a valuable means of making postal services as efficiant as possible. Free competition has in fact existed for a long time in the parcel delivery sector, in Sweden as in many other countries. Letter deliveries, on the other hand, both here and in other countries, have formed the subject of State monopoly, though the Post Office Administration's exclusive rights in this sector were abolished at the New Year 1993.

As part of their work to bring about a more efficient postal service and to make State postal activities better-equipped to face competition from other distribution enterprises, the Government and Riksdag have decided that the Post Office Administration (Postverket) is to be converted into a limited company. The intention is for this conversion to be completed by 1st January 1994.

Competition in the postal sector, however, is not without problems. Certain parts of present-day postal activities, above all the delivery of letters to adressees in sparsely populated rural areas, are not

profitable in a strictly commercial sense. The government and Riksdag have, however, given the Post Office Administration various regional and social assignments which among other things imply the maintenance of a nationwide postal service. With free and expanded competition, there is a risk of non-profitable postal services deteriorating. It is natural that new postal operators should try to concentrate on that portion of postal activities which generates the biggest profits, which above all means letter and parcel deliveries in the larger towns and cities. This can impair the situation for the enterprise or enterprises wishing to devote themselves to a nationwide postal service.

The new situation arising in the postal sector with the de-restriction of competition and the incorporation of the Post Office Administration has necessitated a review of current provisions for postal activities.

That review has been entrusted to the Postal Legislation Commission, the results of whose deliberations are presented in this report.

The commission recommends that certain central rules for the postal sector be gathered into a special Postal Services Act. In addition, amendments are recommended to various existing enactments.

The proposed Postal Services Act begins with a provision to the effect that Sweden is to have a nationwide postal service enabling letters and packets to reach all addressees, regardless of locality. All persons shall be able to have letters delivered at a uniform, reasonable price, and private persons shall also have the opportunity of having packets delivered at a uniform price.

Responsability for ensuring the availability of this service devolves on the State. Thus it is for the State to ensure that there are one or more enterprises which, between them, will achieve a nationwide postal service.

In practice the basic postal service - at least for the immediate future - is likely to be managed by the newly formed State-owned postal corporation. By exerting its propriety influence in various ways within the corporation, the State can ensure that the goals defined for postal services are achieved.

Most of the provisions of the proposed Postal Services Act concern letter services. Mail of this kind often contains personal or confidential communications, and it is important that sender and addressee should be able to count on contents not beeing divulged. It is also vital that letter services should be dependable.

In its report the Commission discusses whether permits should be stipulated for persons wishing to occupy themselves with letter delivery activities. The idea of a system of permits is rejected, however. On the other hand, the Commission recommends that letter services be placed under the supervision of a national authority. Supervision ought, in the Commission's opinion, to be entrusted to the newly established Telecommunications Board, which has similar tasks in the telecommunications sector.

The proposed Postal Services Act contains a number of different rules on the handling of undelivered letters. These include, for example, letters which are wrongly addressed and therefore cannot be delivered to the addressee, as well as letters which are unfranked or insufficiently franked and for which the postage due remains unpaid. The rules proposed, which to a great extent correspond to the existing legislation (1990:291) on undelivered mail, require undelivered letters to be returned to the sender if possible. If this cannot be done, the letters may be opened by the supervisory authority. Opening can make it possible for the letter to be sent to the addressee or the sender. Failing this, the letter is to be retained by the supervisory authority for a certain length of time, after which it will become the property of the State.

The Commission also proposes certain provisions concerning the liability of a postal enterprise when a letter or package has been lost, damaged or delayed. Where letters are concerned, the enterprises are not forced to accept any liability but may freely conclude agreements with their customers on the rules to apply. The Commission also favours freedom of contract as a basic principle for the delivery of packets, but certain safeguards laid down in the Road Transport Act have to be complied with.

The Commission proposes that every postal enterprise be entitled to issue stamps. Stamps intended for international use under the Universal Postal Convention, however, may only be issued by enterprises appointed to represent Sweden in international postal services, which in practice means the State-owned postal corporation.

In addition to the provisions now outlined, the proposed Postal Services Act also includes rules, for example, on the confidentiality to be observed by a person who, through his or her connection with postal activity, has dealt with letters being delivered in the course of the activity.

As mentioned earlier, the Commission recommends amendments to a number of existing enactments. The amendments concern, for example, the rules on postal voting in general elections. It is proposed that voting, as hitherto, be possible from post offices and that the Post Office Administration's role as recipient of votes be taken over by the State-owned postal corporation. In other fields too, e.g. customs legislation, the Commission recommends that certain of the duties at present incumbent on the Post Office Administration be transferred to the postal corporation.

Wider competition in the postal sector and the incorporation of the Post Office Administration will also necessitate amendments to the rules of the Penal Code concerning safeguards for the secrecy of mail. Amendments of this kind, however, have already been proposed by other Commissions.

The Commission's proposal are intended, according to its report, to enter into force on 1st January 1994.

Författningsförslag

1. Förslag till Postlag

Inledande bestämmelser om postverksamhet

1 § I landet skall det finnas en rikstäckande postservice som innebär att brev och paket kan nå alla oavsett adressort. Det skall finnas möjlighet för alla att få brev befordrade till enhetligt och rimligt pris. Privatpersoner skall också ha möjlighet att få paket befordrade till enhetligt pris.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten) skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att postservicen motsvarar samhällets behov.

3 § Med postverksamhet avses i lagen regelbunden befordran mot avgift av brev och paket med en högsta vikt av 20 kg.

Brev och paket som hanteras i postverksamhet utgör postförsändelser.

Med brev avses adresserade tillslutna postförsändelser med en högsta vikt av 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämställs med brev vid tillämpning av lagen.

Med paket avses adresserade postförsändelser med en vikt av mer än 2 men högst 20 kg.

Befordran av brev

4 § Postverksamhet som avser befordran av brev skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändares och mottagares personliga integritet upprätthålls.

Obeställbara brev

5 § Ett brev är obeställbart, om

1. det inte kan delas ut till adressaten,
2. det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat och adressaten inte löser ut det, eller
3. det har återsänts från en utländsk postförvaltning till det postbefordringsföretag som befordrade brevet från landet.

6 § Ett obeställbart brev skall om möjligt återställas till avsändaren. Kan återställande inte ske, skall brevet sändas till tillsynsmyndigheten. Detta gäller dock inte beträffande vykort, brevkort och liknande försändelser.

7 § Ett obeställbart brev får öppnas endast av tillsynsmyndigheten. Öppnande får ske, om kuvertet eller motsvarande saknar sådana uppgifter om avsändaren att brevet kan återställas till denne.

8 § Ett öppnat brev får inte undersökas närmare än som behövs för att det skall kunna återställas till avsändaren eller, beträffande brev som avses i 5 § 1, delas ut till adressaten.

9 § Öppnade brev som fortfarande är obeställbara skall förvaras hos tillsynsmyndigheten.

Förvaringstidens längd bestäms av myndigheten. Innehåll som är utsatt för försämring eller som består av trycksaker, reklamblad eller liknande som kan antas sakna värde får omedelbart förstöras.

10 § Ett öppnat brev som inte har kunnat lämnas ut tillfaller staten vid förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden skall då omed-

elbart förstöras. Annat innehåll än pengar skall säljas, om det lämpligen kan ske och en försäljning inte kan antas medföra kränkning av någons personliga integritet. I annat fall skall innehållet förstöras.

11 § Ett belopp som betalats in till ett postbefordringsföretag för befordran och som företaget varken kan förmedla till mottagaren eller återställa till inbetalaren tillfaller staten två år efter det att inbetalningen gjordes.

Ansvarighet för brev och paket

12 § Förlust av brev, skada på brev eller försening av brev ger inte rätt till ersättning från den som befordrat brevet, om inte annat har avtalats mellan honom och avsändaren.

I fråga om postbefordringsföretags ansvar gentemot den som har anlitat företaget för befordran av paket gäller 5 och 27—42 §§ lagen (1974:610) om inrikes vägtransport i tillämpliga delar.

Tillsyn

13 § Tillsyn över att befordran av brev sker i överensstämmelse med 4 § utövas av tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten skall också utöva tillsyn över efterlevnaden av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

14 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen från den som bedriver postverksamhet som avser brevbefordran.

Tillsynsmyndigheten har också rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där verksamhet som står under tillsyn bedrivs.

15 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av 4 § eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Förelägganden får förenas med vite.

Postverksamhet under kriser och i krig

16 § Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om befordran av postförsändelser under kriser och krig.

Internationell postverksamhet

17 § Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner på postområdet.

Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs i fråga om erkännande av företag som bedriver postverksamhet för deltagande i det internationella postsamarbetet.

Frimärken m m

18 § I gränsöverskridande postbefordran som sker inom ramen för världspostkonventionen får användas endast frimärken som har getts ut av den som enligt 17 § andra stycket har erkänts för deltagande i det internationella postsamarbetet.

19 § Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten får föreskriva i vad mån och på vilket sätt postförsändelser skall utvisa vem som har befordrat dem.

Avgifter

20 § Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet som avser befordran av brev att betala avgift för finansieringen av tillsynsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

Avgift påförs av tillsynsmyndigheten.

Överklagande

21 § Beslut av tillsynsmyndigheten enligt denna lag får överklagas hos länsrätten.

Tystnadsplikt

22 § Den som till följd av sin anställning eller motsvarande anknytning till postverksamhet har tagit befattning med brev som befordrats i verksamheten får inte obehörigen röja vad han därigenom har fått veta. Tystnadsplikten gäller såväl brevets innehåll som avsändarens och mottagarens identitet. Den gäller dock inte i förhållande till avsändaren och mottagaren.

Tystnadsplikt gäller även för uppgift som angår kvarhållande och beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken.

För uppgift om enskilds adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

23 § Om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt som föreskrivs i denna lag finns bestämmelser i brottsbalken.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994, då lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser skall upphöra att gälla.

2. Bestämmelserna i 5—11 §§ skall tillämpas även på försändelser som har varit obeställbara enligt lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser och som fortfarande är obeställbara vid ikraftträdandet av denna lag.

2. Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap. 4 §
För tryckt skrifts försändande genom *postverket eller annan* allmän trafikanstalt skola ej på grund av skriftens innehåll gälla särskilda inskränkningar eller villkor. Vad nu sagts skall dock ej avse försändande, som innebär överträdelse av vad i 3 § är stadgat.	För tryckt skrifts försändande genom allmän trafikanstalt skola ej på grund av skriftens innehåll gälla särskilda inskränkningar eller villkor. Vad nu sagts skall dock ej avse försändande, som innebär överträdelse av vad i 3 § är stadgat.

Allmän trafikanstalt, som mottagit tryckt skrift för befordran, skall ej anses som skriftens utspridare.

Denna lag träder i kraft den

3. Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) och bilagan till denna lag skall ha följande lydelse.

9 kap.
8 §

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Sekretess gäller inom *postverket* för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. *Sekretess gäller inom postverket även för uppgift om enskilds förbindelse med postgirorörelsen eller bank.*	Sekretess gäller inom *den myndighet som har att utöva tillsyn över postverksamhet* för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare.

Sekretess gäller inom televerket för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos *postverket*, televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och	Sekretess gäller hos televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. *Sekretessen hos postverket för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.*	avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Sekretess gäller för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret, om uppgiften avser telemeddelande som utomstående utväxlar på allmänt telenät.

Sekretess gäller i ärenden som avser TV-avgifter för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt *första stycket tredje meningen samt* tredje och femte styckena i högst tjugo år.	I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt tredje och femte styckena i högst tjugo år.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Bilaga

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Notarius publicus	all verksamhet som notarius publicus (SFS 1981:1363)
Posten AB	*Medverkan vid val (SFS 1972:620 och 1972:704), folkomröstning (SFS 1979:369), särskild postdelgivning (SFS 1970:428), tullkontroll (SFS 1987:1065), medverkan i verksamhet som gäller totalförsvaret (SFS 1951:51 och 1986:294) samt identitetsprövning i samband med undertecknande av körkortsunderlag (SFS 1977:477)*
Regleringsföreningarna Föreningen för mejeriprodukter, ekonomisk förening, Svensk kötthandel, förening u.p.a., Sveiges oljeväxtintressenter, förening u.p.a., Sveriges potatisintressenter, ekonomisk	statligt stöd i marknadsregleran-de syfte (SFS 1967:340)

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
förening, Svensk sockerhandel, ekonomisk förening, Svensk spannmålshandel, ekonomisk förening, och Svensk ägghandel, förening u.p.a.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

4. Förslag till Lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)

Härigenom föreskrivs att 9 kap.2 § luftfartslagen (1957:297) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 kap. 2 §	
Vid transport av post ansvarar fraktföraren uteslutande mot *postförvaltningen*. Ansvaret regleras inte av bestämmelserna i detta kapitel utan av de särskilda regler som gäller mellan fraktföraren och *postförvaltningen*.	Vid transport av post ansvarar fraktföraren uteslutande mot *postbefordringsföretaget*. Ansvaret regleras inte av bestämmelserna i detta kapitel utan av de särskilda regler som gäller mellan fraktföraren och *postbefordringsföretaget*.

Bestämmelserna i 3—8 §§ gäller inte i fråga om transporter som utförs under osedvanliga förhållanden och som inte utgör normal luftfartsverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

5. Förslag till Lag om ändring i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling

Härigenom föreskrivs att 14 och 15 §§ lagen (1960:418) om straff för varusmuggling skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §	
Tulltjänsteman, tjänsteman vid kustbevakningen, tjänsteman vid lots- och fyrstaten, *posttjänsteman* och tjänsteman vid statens järnvägar åligger att i den mån honom anbefalld tjänstgöring därtill föranleder noggrant övervaka, att brott, som avses i denna lag, icke äger rum. *Vid sådan tillsyn äge, utan hinder av vad eljest är stadgat, posttjänsteman föranstalta om undersökning av postpaket, som inlämnats för befordran till utrikes ort eller ankommer till riket.*	Tulltjänsteman, tjänsteman vid kustbevakningen, tjänsteman vid lots- och fyrstaten och tjänsteman vid statens järnvägar åligger att i den mån honom anbefalld tjänstgöring därtill föranleder noggrant övervaka, att brott, som avses i denna lag, icke äger rum.

Tulltjänsteman och tjänsteman vid kustbevakningen äge enahanda rätt som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman att gripa den som misstänkes för brott, som avses i denna lag, samt att till förhör medtaga den som är tillstädes å plats, där sådant brott förövats.

Nuvarande lydelse

15 §

Tulltjänsteman, tjänsteman vid kustbevakningen, tjänsteman vid lots- och fyrstaten ävensom polisman må taga egendom, som kan antagas vara enligt denna lag förverkad, i beslag. I samband med tillsyn enligt 14 § första stycket för uppdagande av varusmuggling må ock *posttjänsteman och* tjänsteman vid statens järnvägar verkställa beslag som nyss sagts. Tulltjänsteman och tjänsteman vid kustbevakningen äge i övrigt i fråga om brott, som avses i denna lag, den rätt att taga egendom i beslag, som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman.

Föreslagen lydelse

Tulltjänsteman, tjänsteman vid kustbevakningen, tjänsteman vid lots- och fyrstaten ävensom polisman må taga egendom, som kan antagas vara enligt denna lag förverkad, i beslag. I samband med tillsyn enligt 14 § första stycket för uppdagande av varusmuggling må ock tjänsteman vid statens järnvägar verkställa beslag som nyss sagts. Tulltjänsteman och tjänsteman vid kustbevakningen äge i övrigt i fråga om brott, som avses i denna lag, den rätt att taga egendom i beslag, som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman.

Verkställes beslag av annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne ej beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras hos honom, och skall han därvid omedelbart pröva, om beslaget skall bestå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

6. Förslag till Lag om ändring i delgivningslagen (1970:428)

Härigenom föreskrivs att 3, 3a, 19 och 24 §§ delgivningslagen (1970:428) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
Myndighet ombesörjer delgivning genom att sända handlingen med *posten* eller överlämna den med bud eller på annat sätt till den sökte, varvid som bevis att denne har mottagit försändelsen begäres delgivningskvitto eller mottagningsbevis (ordinär delgivning). Ordinär delgivning kan också ske genom förenklad delgivning enligt 3 a §.	Myndighet ombesörjer delgivning genom att sända handlingen med *post* eller överlämna den med bud eller på annat sätt till den sökte, varvid som bevis att denne har mottagit försändelsen begäres delgivningskvitto eller mottagningsbevis (ordinär delgivning). Ordinär delgivning kan också ske genom förenklad delgivning enligt 3 a §.
Om det finns anledning antaga att delgivningskvitto eller mottagningsbevis ej kommer att lämnas eller ej kommer att erhållas i tid, får myndighet som regeringen bestämmer ombesörja att handlingen överlämnas till den sökte i särskild ordning genom *postverkets försorg* (särskild postdelgivning).	Om det finns anledning antaga att delgivningskvitto eller mottagningsbevis ej kommer att lämnas eller ej kommer att erhållas i tid, får myndighet som regeringen bestämmer ombesörja att handlingen överlämnas till den sökte i särskild ordning genom *det staliga postbolaget* (särskild postdelgivning).
När det är lämpligt, får en myndighet delge kallelser, meddelanden och andra handlingar, som inte är omfattande	När det är lämpligt, får en myndighet delge kallelser, meddelanden och andra handlingar, som inte är omfattande

Nuvarande lydelse

eller annars av svårtillgängligt innehåll, genom att innehållet läses upp vid telefonsamtal med den sökte och handlingen därefter sänds till denne med *posten* (telefondelgivning). Sådan delgivning får inte avse stämningsansökningar eller andra handlingar, varigenom mål eller ärenden anhängiggörs.

Föreslagen lydelse

eller annars av svårtillgängligt innehåll, genom att innehållet läses upp vid telefonsamtal med den sökte och handlingen därefter sänds till denne med *post* (telefondelgivning). Sådan delgivning får inte avse stämningsansökningar eller andra handlingar, varigenom mål eller ärenden anhängiggörs.

Kan delgivning inte ske enligt första—tredje styckena, får delgivning ske genom stämningsman eller annan, vars intyg enligt 24 § första stycket utgör fullt bevis om delgivning (stämningsmannadelgivning).

I fall som avses i 15 och 16 §§ får delgivning ske genom kungörelse (kungörelsedelgivning).

3 a §

Om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, får ordinär delgivning med den som är part eller som har liknande ställning i ett mål eller ärende ske genom att myndigheten sänder handlingen med *posten* till den sökte under hans senast kända adress och minst en dag senare skickar ett meddelande om att handlingen har sänts (förenklad delgivning).

Om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, får ordinär delgivning med den som är part eller som har liknande ställning i ett mål eller ärende ske genom att myndigheten sänder handlingen med *post* till den sökte under hans senast kända adress och minst en dag senare skickar ett meddelande om att handlingen har sänts (förenklad delgivning).

Förenklad delgivning får inte avse stämningsansökningar eller andra handlingar varigenom mål eller ärenden anhängiggörs och får användas bara om den sökte har delgivits upplysning om att förenklad delgivning kan komma att användas i målet eller ärendet. Delgivning av sådan upplysning med den som inlett målet eller ärendet behöver dock inte ske, om upplysningen lämnas i nära anslutning till att dennes ansökan kommit in till myndigheten.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
19 §	
Delgivning har skett genom att den som söks för delgivning själv har mottagit handlingen, oavsett på vilket sätt den kommit honom till handa. Har den sökte kvitterat postförsändelse som hämtats av bud, skall den anses ha kommit honom till handa samma dag som den avhämtats på *posten*.	Delgivning har skett genom att den som söks för delgivning själv har mottagit handlingen, oavsett på vilket sätt den kommit honom till handa. Har den sökte kvitterat postförsändelse som hämtats av bud, skall den anses ha kommit honom till handa samma dag som den avhämtats på *postkontor*.
Förekommer vid särskild postdelgivning eller stämningsmannadelgivning att den som sökes för delgivning vägrar att taga emot handlingen, anses delgivning ändå ha skett.	
Delgivning skall anses ha skett	Delgivning skall anses ha skett
enligt 6 § andra stycket genom att handlingen är tillgänglig och meddelandet delgivits,	enligt 6 § andra stycket genom att handlingen är tillgänglig och meddelandet delgivits,
enligt 3 a § när två veckor förflutit från det att meddelandet skickades med *posten* och det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen före tvåveckorstidens utgång kommit fram till den söktes senast kända adress,	enligt 3 a § när två veckor förflutit från det att meddelandet skickades med *post* och det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen före tvåveckorstidens utgång kommit fram till den söktes senast kända adress,
enligt 3 § tredje stycket, 12 eller 13 § genom att det blivit fullgjort som föreskrivs där,	enligt 3 § tredje stycket, 12 eller 13 § genom att det blivit fullgjort som föreskrivs där,
enligt 15 § andra stycket sista punkten genom att handlingen lämnats i den söktes hemvist eller fästs på dörren till hans bostad,	enligt 15 § andra stycket sista punkten genom att handlingen lämnats i den söktes hemvist eller fästs på dörren till hans bostad,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
enligt 17 § på tionde dagen efter beslutet om kungörelsedelgivning under förutsättning att det blivit fullgjort som föreskrives i paragrafens första stycke.	enligt 17 § på tionde dagen efter beslutet om kungörelsedelgivning under förutsättning att det blivit fullgjort som föreskrives i paragrafens första stycke.

24 §

Som fullt bevis att delgivning har skett på sätt som anges i intyget gäller intyg som i tjänsten utfärdas av stämningsman, tjänsteman vid svensk utlandsmyndighet, åklagare, polisman, kronofogde, exekutiv tjänsteman vid kronofogdemyndighet samt tjänsteman vid någon av följande inrättningar, nämligen

1. kriminalvårdsanstalt,
2. häkte,
3. hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och i 22 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
4. sådan enhet som avses i 6 § första stycket andra meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och i 5 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning,

om delgivningen avser den som är intagen där. Samma vitsord tillkommer intyg av notarius publicus och intyg av nämndeman i tingsrätt vid delgivning för tingsrättens räkning.

Vid särskild postdelgivning har intyg av *tjänsteman vid postverket* sådant vitsord som anges i första stycket.	Vid särskild postdelgivning har intyg av *anställd vid det statliga postbolaget* sådant vitsord som anges i första stycket.

Intyg att delgivning skett på utrikes ort skall gälla som fullt bevis att delgivning skett på sätt som anges i intyget, om intygsgivarens behörighet styrkes av tjänsteman vid svensk utlandsmyndighet. Intyg om delgivning på utrikes ort gäller som fullt bevis även utan sådant bestyrkande som nyss nämnts, om detta följer av överenskommelse med främmande stat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

7. Förslag till Lag om ändring i vallagen (1972:620)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 10 §, 8 kap. 1 och 9 §§, 10 kap. 2, 3 och 10 §§, 11 kap. 5 § samt 13 kap. 7, 8 och 11 §§ vallagen (1972:620) skall ha följande lydelse.

5 kap.
10 §

Nuvarande lydelse

Centrala valmyndigheten upprättar för varje slag av val och för varje riksdagsvalkrets, landstingskommun och kommun listor över de kandidater som partierna anmält. Listorna skall sändas till *postverket*. Skall röstning äga rum hos utlandsmyndighet eller på fartyg, skall listorna om möjligt sändas även till myndigheten och fartygets befälhavare. Listorna för varje riksdagsvalkrets, landstingskommun och kommun skall så snart som möjligt tillställas länsstyrelsen.

Föreslagen lydelse

Centrala valmyndigheten upprättar för varje slag av val och för varje riksdagsvalkrets, landstingskommun och kommun listor över de kandidater som partierna anmält. Listorna skall sändas till *det statliga postbolaget*. Skall röstning äga rum hos utlandsmyndighet eller på fartyg, skall listorna om möjligt sändas även till myndigheten och fartygets befälhavare. Listorna för varje riksdagsvalkrets, landstingskommun och kommun skall så snart som möjligt tillställas länsstyrelsen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 kap.
	1 §
Röstning sker på valdagen i vallokalen för det valdistrikt där väljaren är upptagen i röstlängd. Röstberättigad, som på grund av vistelse utom riket eller på annan ort inom riket eller av annat skäl finner sig vara förhindrad att rösta på valdagen i vallokalen för det valdistrikt där han är upptagen i röstlängd, får rösta på postkontor inom riket, hos svensk utlandsmyndighet eller på svenskt fartyg i utrikes fart.	Röstning sker på valdagen i vallokalen för det valdistrikt där väljaren är upptagen i röstlängd. Röstberättigad, som på grund av vistelse utom riket eller på annan ort inom riket eller av annat skäl finner sig vara förhindrad att rösta på valdagen i vallokalen för det valdistrikt där han är upptagen i röstlängd, får rösta på *det statliga postbolagets* postkontor inom riket, hos svensk utlandsmyndighet eller på svenskt fartyg i utrikes fart.

Om flera val äger rum samtidigt, skall väljare som röstar på postkontor, hos utlandsmyndighet eller på fartyg vid ett och samma tillfälle utöva sin rösträtt i samtliga val han vill deltaga i.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §	
Valkuvert tillställs valnämnder och röstmottagare. Fönsterkuvert som avses i 5 § tillställs röstmottagare.	
Valkuvert får lämnas ut endast i samband med röstning. Inner- och ytterkuvert för valsedelsförsändelse skall i god tid före valet finnas tillgängliga	
1. hos valnämnden och hos de personer åt vilka nämnden har uppdragit att gå väljarna till handa i sådant hänseende,	
2. på postkontor samt hos *lantbrevbärare* som tar emot valsedelsförsändelser,	2. på postkontor samt hos *de av det statliga postbolagets lantbrevbärare* som tar emot valsedelsförsändelser,
3. hos utlandsmyndigheter och på fartyg där röstning skall äga rum.	
Inner- och ytterkuvert för valsedelsförsändelse skall dessutom på begäran kostnadsfritt tillhandahållas parti som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än en procent av rösterna i hela landet.	
10 kap. 2 §	
Röstning på postkontor äger rum under tid då postkontoret är öppet för allmänheten. På förslag av *postverket* får centrala valmyndigheten begränsa den tid då röstning får ske på postkontor före valdagen. Röstning skall dock alltid kunna äga rum under minst en timme varje dag då postkontoret är öppet för allmänheten. På valdagen skall postkontor vara öppet för röstmottagning minst en timme före klockan 11 och minst en timme efter klockan	Röstning på postkontor äger rum under tid då postkontoret är öppet för allmänheten. På förslag *av det statliga postbolaget* får centrala valmyndigheten begränsa den tid då röstning får ske på postkontor före valdagen. Röstning skall dock alltid kunna äga rum under minst en timme varje dag då postkontoret är öppet för allmänheten. På valdagen skall postkontor vara öppet för röstmottagning minst en timme före klockan 11 och minst en timme

Nuvarande lydelse

15. Vid sådana val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige som ej omfattar hela riket får dock centrala valmyndigheten bestämma att röstmottagning ej skall anordnas på valdagen.

Finns det särskilda skäl, får centrala valmyndigheten på förslag av *postverket* bestämma att röstmottagning skall anordnas endast på vissa postkontor. Vid val till riksdagen och vid sådana val av landstingsledamöter eller kommunfullmäktige som omfattar hela riket skall röstning dock alltid kunna äga rum på minst ett postkontor i varje kommun.

Inrättas med anledning av valet postkontor vid sjukhus, ålderdomshem, kriminalvårdsanstalt eller liknande vårdinrättning eller vårdanstalt, äger röstning där rum på tid som *postverket* bestämmer efter samråd med valnämnden och med vårdinrättningens eller vårdanstaltens ledning, dock tidigast sjunde dagen före valdagen. *Postverket* skall samråda med valnämnden och med vårdinrättningens eller vårdanstaltens ledning om hur röstningen skall genomföras. På begäran av *postverket* skall valnämnden utse erforderligt antal personer att biträda

Föreslagen lydelse

efter klockan 15. Vid sådana val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige som ej omfattar hela riket får dock centrala valmyndigheten bestämma att röstmottagning ej skall anordnas på valdagen.

Finns det särskilda skäl, får centrala valmyndigheten på förslag av *det statliga postbolaget* bestämma att röstmottagning skall anordnas endast på vissa postkontor. Vid val till riksdagen och vid sådana val av landstingsledamöter eller kommunfullmäktige som omfattar hela riket skall röstning dock alltid kunna äga rum på minst ett postkontor i varje kommun.

Inrättas med anledning av valet postkontor vid sjukhus, ålderdomshem, kriminalvårdsanstalt eller liknande vårdinrättning eller vårdanstalt, äger röstning där rum på tid som *det statliga postbolaget* bestämmer efter samråd med valnämnden och med vårdinrättningens eller vårdanstaltens ledning, dock tidigast sjunde dagen före valdagen. *Det statliga postbolaget* skall samråda med valnämnden och med vårdinrättningens eller vårdanstaltens ledning om hur röstningen skall genomföras. På begäran av *det statliga postbolaget* skall valnämnden utse erforderligt antal

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
röstmottagare på postkontoret.	personer att biträda röstmottagare på postkontoret.
Inrättas med anledning av valet annat postkontor, skall postkontoret vara öppet för röstmottagning på valdagen, under tid som *postverket* bestämmer efter samråd med valnämnden i den kommun där postkontoret inrättas. Röstning skall dock alltid kunna äga rum under minst en timme före klockan 11 och minst en timme efter klockan 15.	Inrättas med anledning av valet annat postkontor, skall postkontoret vara öppet för röstmottagning på valdagen, under tid som *det statliga postbolaget* bestämmer efter samråd med valnämnden i den kommun där postkontoret inrättas. Röstning skall dock alltid kunna äga rum under minst en timme före klockan 11 och minst en timme efter klockan 15.
3 §	
Röstmottagare på postkontor är den som *postverket* utser.	Röstmottagare på postkontor är den som *det statliga postbolaget* utser.
10 §	
Röstmottagare skall sända mottagna fönsterkuvert och den i 8 § omnämnda förteckningen till centrala valmyndigheten. Sändes kuvert med *posten*, skall försändelsen anordnas som värdepost.	Röstmottagare skall sända mottagna fönsterkuvert och den i 8 § omnämnda förteckningen till centrala valmyndigheten. Sändes kuvert med *post*, skall försändelsen anordnas som värdepost.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

11 kap.
5 §

Väljare som betjänas av lantbrevbärare får lämna valsedel genom denne, om röstning äger rum vid det postkontor till vilket lantbrevbäraren är knuten. Vid val som ej omfattar hela riket får dock centrala valmyndigheten på förslag av *postverket* begränsa antalet linjer vid vilka valsedel får lämnas genom lantbrevbärare.

Väljare som betjänas av lantbrevbärare får lämna valsedel genom denne, om röstning äger rum vid det postkontor till vilket lantbrevbäraren är knuten. Vid val som ej omfattar hela riket får dock centrala valmyndigheten på förslag av *det statliga postbolaget* begränsa antalet linjer vid vilka valsedel får lämnas genom lantbrevbärare.

Valsedelsförsändelse som avses i första stycket anordnas på följande sätt. Väljaren lägger för varje val själv in sin valsedel i ett innerkuvert. I närvaro av ett vittne lägger han sedan in iordningställda innerkuvert i ett ytterkuvert för valsedelsförsändelse och tillsluter detta. Därefter tecknar väljaren på ytterkuvertet försäkran på heder och samvete att han förfarit på detta sätt. Vittnet intygar skriftligen att väljaren egenhändigt undertecknat försäkran. Vittne skall ha fyllt 18 år. Väljarens make eller barn eller makens barn får ej vara vittne, ej heller lantbrevbäraren.

Väljaren lämnar själv valsedelsförsändelsen och sitt röstkort till lantbrevbäraren. Väljare som ej är känd för lantbrevbäraren skall legitimera sig. Gör han ej det, får han icke lämna försändelsen. Lantbrevbäraren intygar på ytterkuvertet att han mottagit försändelsen av väljaren.

13 kap.
7 §

Protokollet underskrives av ordföranden och två av de närvarande valförrättarna. Därmed är förrättningen avslutad.

Omedelbart därefter sänds röstlängd, protokoll och de

Omedelbart därefter sänds röstlängd, protokoll och de

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
särskilda kuvert och omslag som avses i 3, 5 och 6 §§ till valnämnden. Sker insändandet med *posten*, skall försändelsen anordnas som värdepost.	särskilda kuvert och omslag som avses i 3, 5 och 6 §§ till valnämnden. Sker insändandet med *post*, skall försändelsen anordnas som värdepost.

8 §

Det åligger valnämnden att se till att samtliga handlingar som avses i 7 § kommit in till nämnden och att, om så ej är fallet, infordra det som fattas.

Valnämnden behåller röstlängderna och vidarebefordrar omgående övrigt material till länsstyrelsen. Sker översändandet med *posten* skall försändelsen anordnas som värdepost.	Valnämnden behåller röstlängderna och vidarebefordrar omgående övrigt material till länsstyrelsen. Sker översändandet med *post* skall försändelsen anordnas som värdepost.

11 §

Över förrättning som avses i 9 § föres protokoll enligt formulär som fastställes av centrala valmyndigheten. När förrättningen slutförts, sänder valnämnden omgående röstlängder, protokoll samt iordningställda kuvert och omslag till länsstyrelsen. Sker översändandet med *posten* skall försändelsen anordnas som värdepost.	Över förrättning som avses i 9 § föres protokoll enligt formulär som fastställes av centrala valmyndigheten. När förrättningen slutförts, sänder valnämnden omgående röstlängder, protokoll samt iordningställda kuvert och omslag till länsstyrelsen. Sker översändandet med *post* skall försändelsen anordnas som värdepost.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

8. Förslag till Lag om ändring i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m.m.

Härigenom föreskrivs att 17, 30, 31, 36, 42 och 42 a §§ lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m.m., skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
17 §	
Röstning sker på valdagen i vallokalen för det valdistrikt där väljaren är upptagen i röstlängd. Röstberättigad, som på grund av vistelse utom riket eller på annan ort inom riket, eller av annat skäl finner sig vara förhindrad att rösta på valdagen i vallokalen för det valdistrikt där han är upptagen i röstlängd, får rösta på postkontor inom riket.	Röstning sker på valdagen i vallokalen för det valdistrikt där väljaren är upptagen i röstlängd. Röstberättigad, som på grund av vistelse utom riket eller på annan ort inom riket, eller av annat skäl finner sig vara förhindrad att rösta på valdagen i vallokalen för det valdistrikt där han är upptagen i röstlängd, får rösta på *det statliga postbolagets* postkontor inom riket.

Om val av kyrkofullmäktige för församling och för kyrklig samfällighet äger rum samtidigt, skall väljare som röstar på postkontor vid ett och samma tillfälle utöva sin rösträtt i de val som han vill deltaga i.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

30 §

Röstning får ske på varje postkontor inom riket, vid val i hela landet från och med den tjugofjärde dagen och vid annat val från och med den tionde dagen före valdagen till och med torsdagen före valdagen, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Röstning på postkontor äger rum under tid då postkontoret är öppet för allmänheten. På förslag av *postverket* får centrala valmyndigheten begränsa den tid då röstning får ske på postkontor. Röstning skall dock alltid kunna äga rum under minst en timme varje dag då postkontoret är öppet för allmänheten.

Röstning på postkontor äger rum under tid då postkontoret är öppet för allmänheten. På förslag av *det statliga postbolaget* får centrala valmyndigheten begränsa den tid då röstning får ske på postkontor. Röstning skall dock alltid kunna äga rum under minst en timme varje dag då postkontoret är öppet för allmänheten.

Finns det särskilda skäl, får centrala valmyndigheten på förslag av *postverket* bestämma att röstmottagning skall anordnas endast på vissa postkontor. Vid val som omfattar hela riket skall röstning dock alltid kunna äga rum på minst ett postkontor i varje kommun.

Finns det särskilda skäl, får centrala valmyndigheten på förslag av *det statliga postbolaget* bestämma att röstmottagning skall anordnas endast på vissa postkontor. Vid val som omfattar hela riket skall röstning dock alltid kunna äga rum på minst ett postkontor i varje kommun.

Inrättas med anledning av valet postkontor vid sjukhus, ålderdomshem, kriminalvårdsanstalt eller liknande vårdinrättning eller vårdanstalt, äger röstning där rum på tid som *postverket* bestämmer efter samråd med valnämnden och med vårdinrättningens eller vårdanstaltens ledning, dock

Inrättas med anledning av valet postkontor vid sjukhus, ålderdomshem, kriminalvårdsanstalt eller liknande vårdinrättning eller vårdanstalt, äger röstning där rum på tid som *det statliga postbolaget* bestämmer efter samråd med valnämnden och med vårdinrättningens eller vårdanstaltens ledning, dock

Nuvarande lydelse

tidigast sjunde dagen före valdagen. *Postverket* skall samråda med valnämnden och med vårdinrättningens eller vårdanstaltens ledning om hur röstningen skall genomföras. På begäran av *postverket* skall valnämnden utse erforderligt antal personer att biträda röstmottagare på postkontoret.

Föreslagen lydelse

tidigast sjunde dagen före valdagen. *Det statliga postbolaget* skall samråda med valnämnden och med vårdinrättningens eller vårdanstaltens ledning om hur röstningen skall genomföras. På begäran av *det statliga postbolaget* skall valnämnden utse erforderligt antal personer att biträda röstmottagare på postkontoret.

31 §

Röstmottagare på postkontor är den som *postverket* utser.

Röstmottagare på postkontor är den som *det statliga postbolaget* utser.

36 §

Väljare som är gift får lämna valsedel genom sin make. Väljare, som på grund av sjukdom, rörelsehinder eller hög ålder ej kan inställa sig i vallokalen för det valdistrikt där han är upptagen i röstlängd, får lämna valsedel genom bud. Bud får den vara som är väljarens barn, barnbarn, fader, moder eller syskon eller hans vårdare och som fyllt 18 år.

Väljare som betjänas av lantbrevbärare får lämna valsedelsförsändelse genom denne, om röstning äger rum vid det postkontor till vilket lantbrevbäraren är knuten. Vid val som ej omfattar hela riket får dock centrala valmyndigheten på förslag av postverket begränsa antalet linjer vid vilka valsedel får lämnas genom lantbrevbärare.

Väljare som betjänas av *det statliga postbolagets* lantbrevbärare får lämna valsedelsförsändelse genom denne, om röstning äger rum vid det postkontor till vilket lantbrevbäraren är knuten. Vid val som ej omfattar hela riket får dock centrala valmyndigheten på förslag av postverket begränsa antalet linjer vid vilka valsedel får lämnas genom lantbrevbärare.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
42 §	
Omedelbart efter det att den preliminära rösträkningen i vallokalen har avslutats sänds röstlängd, protokoll och de särskilda kuvert och omslag som avses i 13 kap. 6 § vallagen (1972:620) till valnämnden. Sker insändandet med *posten*, skall försändelsen anordnas som värdepost.	Omedelbart efter det att den preliminära rösträkningen i vallokalen har avslutats sänds röstlängd, protokoll och de särskilda kuvert och omslag som avses i 13 kap. 6 § vallagen (1972:620) till valnämnden. Sker insändandet med *post*, skall försändelsen anordnas som värdepost.
42 a §	
Det åligger valnämnden att se till att samtliga handlingar som avses i 42 § kommer in till nämnden och att, om så ej är fallet, infordra det som fattas.	
Valnämnden vidarebefordrar omgående röstlängder och övrigt material till länsstyrelsen. Sker översändandet med *posten*, skall försändelsen anordnas som värdepost.	Valnämnden vidarebefordrar omgående röstlängder och övrigt material till länsstyrelsen. Sker översändandet med *post*, skall försändelsen anordnas som värdepost.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

9. Förslag till Lag om ändring i datalagen (1973:289)

Härigenom föreskrivs att 27 § datalagen (1973:289) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	27 §
Uppgifterna i SPAR hämtas från de statliga personregister som används för folkbokföring, inkomsttaxering och fastighetstaxering. Till dessa uppgifter får fogas anteckning om att en enskild person inte önskar adresserad direktreklam.	
	Regeringen får föreskriva att uppgifter om adresser hämtas från Postverket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

10. Förslag till Lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

Härigenom föreskrivs att 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	25 §
Brev mellan intagen och svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller advokat skall vidarebefordras utan granskning. Anges brev vara avsänt från svensk myndighet, sådant internationellt organ eller advokat och kan skäligen misstänkas att uppgiften är oriktig, får dock brevet granskas, om förhållandet icke kan klarläggas på annat sätt.	
I fråga om brev till postverket tillämpas 26 § i stället för första stycket ovan.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

11. Förslag till Lag om ändring i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1974:610) om inrikes vägtransport skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Lagen skall ej tillämpas på *postbefordran,* begravningstransporter eller befordran av flyttsaker.	Lagen skall ej tillämpas på begravningstransporter eller befordran av flyttsaker.

Lagen skall inte heller tillämpas på sådan befordran på väg som är underkastad fördraget d.9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik eller som en järnväg i annat fall utför inom Sverige till fullgörande av avtal om befordran av gods på järnväg.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

12. Förslag till Lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § regeringsformen, om föreskrifterna gäller	Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § regeringsformen, om föreskrifterna gäller
1. befordran i spårbunden trafik som är avsedd för allmänheten,	1. befordran i spårbunden trafik som är avsedd för allmänheten,
2. sådan befordran i vägtrafik som ombesörjes av järnvägsföretag till komplettering av eller som ersättning för järnvägsbefordran som avses under 1,	2. sådan befordran i vägtrafik som ombesörjes av järnvägsföretag till komplettering av eller som ersättning för järnvägsbefordran som avses under 1,
4. *postbefordran eller* telekommunikationer,	4. telekommunikationer,
5. rätt att driva sjöfart inom Sveriges sjöterritorium med utländskt fartyg,	5. rätt att driva sjöfart inom Sveriges sjöterritorium med utländskt fartyg,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6. trafikregler, sjövägmärken eller säkerhetsanordningar för sjötrafiken inom Sveriges sjöterritorium eller för sjötrafiken med svenska fartyg, sjöflygplan och svävare utanför Sveriges sjöterritorium,	6. trafikregler, sjövägmärken eller säkerhetsanordningar för sjötrafiken inom Sveriges sjöterritorium eller för sjötrafiken med svenska fartyg, sjöflygplan och svävare utanför Sveriges sjöterritorium,
7. skeppsmätning,	7. skeppsmätning,
8. trafik på väg eller i terräng,	8. trafik på väg eller i terräng,
9. fordons beskaffenhet och utrustning,	9. fordons beskaffenhet och utrustning,
10. registrering eller annan kontroll av fordon,	10. registrering eller annan kontroll av fordon,
11. skyldighet för kommunerna att tillhandahålla föreskrifter och andra uppgifter som rör förhållandena i trafiken,	11. skyldighet för kommunerna att tillhandahålla föreskrifter och andra uppgifter som rör förhållandena i trafiken,
12. riksfärdtjänst,	12. riksfärdtjänst,
13. tillstånd att bruka svävare,	13. tillstånd att bruka svävare,
14. kör- och vilotider vid vägtransporter samt förbud mot vissa typer av beräkningar av lön till förare vid sådana transporter.	14. kör- och vilotider vid vägtransporter samt förbud mot vissa typer av beräkningar av lön till förare vid sådana transporter.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter för granskning eller kontroll enligt bestämmelse som avses i första stycket 9, 10 eller 13. Regeringen bemyndigas också att besluta föreskrifter om avgifter för farledsverksamheten samt om avgifter för skeppsmätning och avgifter för tillstånd enligt första stycket 5.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

13. Förslag till Lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §	
Brev från häktad till svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller hans offentlige försvarare skall vidarebefordras utan föregående granskning. *I fråga om brev till postverket tillämpas dock andra stycket.*	Brev från häktad till svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller hans offentlige försvarare skall vidarebefordras utan föregående granskning.

Utöver vad som gäller enligt första stycket får häktad avsända eller mottaga brev, om det kan ske utan fara från säkerhetssynpunkt och, i fråga om den som är häktad på grund av misstanke om brott, utan fara för att bevis undanröjes eller utredning om brott eljest försvåras.

Vägras häktad avsända eller mottaga brev utan föregående granskning av dess innehåll, skall brevet kvarhållas men får ej öppnas utan den häktades medgivande.

Vad i denna paragraf är föreskrivet om brev gäller även annan skriftlig handling.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

14. Förslag till Lag om ändring i körkortslagen (1977:477)

Härigenom föreskrivs att 32 § körkortslagen (1977:477) skall ha följande lydelse.

32 §

Nuvarande lydelse

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter i de avseenden som anges i denna lag och föreskrifter om undantag från lagen. Detsamma gäller föreskrifter om förarutbildning och om sådan registrering som behövs för tillämpningen av lagen. Regeringen får även meddela föreskrifter om utländska körkorts giltighet i landet.

Föreslagen lydelse

Regeringen får överlämna till det statliga postbolaget att utföra identitetsprövning i samband med undertecknande av körkortsunderlag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall medge undantag från denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

15. Förslag till Lag om ändring i folkomröstningslagen (1979:369)

Härigenom föreskrivs att 10 § folkomröstningslagen (1979:369) skall ha följande lydelse.

10 §

Nuvarande lydelse

Röstning sker på dagen för folkomröstningen i omröstningslokalen för det omröstningsdistrikt där den röstande är upptagen i röstlängd. Röstberättigad, som på grund av vistelse utom riket eller på annan ort inom riket eller av annat skäl finner sig vara förhindrad att rösta på tid och plats som nu sagts, får rösta på *postanstalt* inom riket, hos svensk utlandsmyndighet eller på svenskt fartyg i utrikes fart.

Om flera omröstningar äger rum samtidigt, skall den som röstar på *postanstalt*, hos utlandsmyndighet eller på fartyg vid ett och samma tillfälle utöva sin rösträtt i samtliga omröstningar som han vill deltaga i. Om omröstning äger rum i samband med val till

Föreslagen lydelse

Röstning sker på dagen för folkomröstningen i omröstningslokalen för det omröstningsdistrikt där den röstande är upptagen i röstlängd. Röstberättigad, som på grund av vistelse utom riket eller på annan ort inom riket eller av annat skäl finner sig vara förhindrad att rösta på tid och plats som nu sagts, får rösta på *det statliga postbolagets postkontor* inom riket, hos svensk utlandsmyndighet eller på svenskt fartyg i utrikes fart.

Om flera omröstningar äger rum samtidigt, skall den som röstar på *postkontor*, hos utlandsmyndighet eller på fartyg vid ett och samma tillfälle utöva sin rösträtt i samtliga omröstningar som han vill deltaga i. Om omröstning äger rum i samband med val till

Nuvarande lydelse

riksdagen, skall röstande som nu har angivits, som önskar delta både i omröstningen och i valet, avge sin röst i folkomröstningen samtidigt som han röstar i valet.

I fråga om röstningen och om den vidare behandlingen av röster som har avgivits på *postanstalt*, hos utlandsmyndighet eller på fartyg tillämpas i övrigt bestämmelserna om ordinarie val till riksdagen i 8—12 kap. vallagen (1972:620). Om folkomröstningen äger rum i samband med extra val till riksdagen eller om den inte omfattar hela riket, tillämpas i stället bestämmelserna om extra val i 8—12 kap. vallagen.

Föreslagen lydelse

riksdagen, skall röstande som nu har angivits, som önskar delta både i omröstningen och i valet, avge sin röst i folkomröstningen samtidigt som han röstar i valet.

I fråga om röstningen och om den vidare behandlingen av röster som har avgivits på *postkontor*, hos utlandsmyndighet eller på fartyg tillämpas i övrigt bestämmelserna om ordinarie val till riksdagen i 8—12 kap. vallagen (1972:620). Om folkomröstningen äger rum i samband med extra val till riksdagen eller om den inte omfattar hela riket, tillämpas i stället bestämmelserna om extra val i 8—12 kap. vallagen.

I lokal där röstning äger rum skall finnas tillgängliga ett exemplar av denna lag, av särskild lag för den ifrågavarande folkomröstningen, om sådan har beslutats, och av vallagen. Såvitt gäller folkomröstning i grundlagsfråga skall därjämte finnas tillgänglig texten till det förslag som avses med omröstningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

16. Förslag till Lag om ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § järnvägstrafiklagen (1985:192) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 kap.
1 §

Denna lag tillämpas på järnvägstrafik på bana inom Sverige eller på svensk tågfärja. Vad som föreskrivs om järnväg i 1 kap., 2 kap. 1—4 §§ och 5 kap. tillämpas också på tunnelbana och spårväg.

Av 2 kap. 3 § och 3 kap. 1 § följer att vissa bestämmelser i lagen kan tillämpas även på befordran med annat transportmedel än som anges i första stycket. I fall som avses i 2 kap. 3 § kan därvid bestämmelser i lagen tillämpas på befordran även utom Sverige. Enligt 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § skall lagen i vissa fall inte tillämpas på befordran av gods eller inskrivet resgods i trafik med utlandet.

Lagen tillämpas inte på post-
befordran med järnväg.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

17. Förslag till Lag om ändring i tullagen (1987:1065)

Härigenom förskrivs att 73 och 80 §§ tullagen (1987:1065) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
73 §	
Polisen och kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 63—70 §§ om tullmyndighet och tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också polismyndighet och kustbevakningen samt polisman och tjänsteman vid kustbevakningen.	
Även *järnvägsföretag och postverket* är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag i fråga om varor som befordras *på järnväg eller med post*. I fråga om sådan medverkan gäller inte 63—70 §§.	Även *postbefordringsföretag som regeringen bestämmer och järnvägsföretag* är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag i fråga om varor som befordras *med post eller på järnväg*. I fråga om sådan medverkan gäller inte 63—70 §§.
Regeringen får meddela närmare föreskrifter om medverkan som avses i första och andra styckena.	
80 §	
I fråga om varor som inkommer till tullområdet i postförsändelser är *postverket* tullskyldigt, om varorna inte anmäls till förtullning eller annan	I fråga om varor som inkommer till tullområdet i postförsändelser är *postbefordringsföretag som regeringen bestämmer* tullskyldigt, om varorna

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
tullklarering av någon annan.	inte anmäls till förtullning eller annan tullklarering av någon annan.

Har försändelsen kommit adressaten till handa, skall dock vad som föreskrivs i 19—23 §§ om omtulltaxering och eftertulltaxering gälla honom, även om han inte lämnat oriktig uppgift eller underlåtit att lämna uppgift till ledning för tulltaxeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Utredningsuppdraget och gällande ordning m.m.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven för utredningsarbetet (dir. 1992:38), vilka bifogas som bilaga 1, har utredningen i uppdrag att utarbeta förslag till den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövs vid en ändrad konkurrenssituation på postområdet. Utredningen skall också föreslå den författningsreglering som behövs för att föra över Postverkets myndighetsuppgifter till någon annan myndighet eller till ett bolag.

När det gäller myndighetsutövning sägs i direktiven att all myndighetsutövning som inte av praktiska skäl bör överlämnas till ett blivande statligt postbolag skall skiljas från Postverket. Myndighetsfunktioner som enligt direktiven bör kunna överlämnas till ett blivande statligt postbolag är bl.a. arbetet med särskild postdelgivning och röstning på postkontor. Postverkets roll som signatär i det internationella arbetet bör under alla förhållanden föras över till någon annan myndighet.

Enligt direktiven bör utredningen också överväga var de olika myndighetsfunktionerna inom postsektorn skall förläggas. Det anmärks i direktiven att det arbete som krävs för den organisatoriska uppbyggnaden av myndighetsfunktionerna inom postsektorn kommer att utföras i annat sammanhang.

Det förutsätts i direktiven att utredningen skall föreslå en postlag. En utgångspunkt är, sägs det, att staten genom en postlag skall ges förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på postområdet så att gällande regionalpolitiska och sociala mål kan uppfyllas. Det sägs vidare att en postlag skall ge förutsättningar för konkurrens-

neutralitet och bygga på likabehandling. Regleringen bör inte, sägs det, göras alltför detaljerad.

I direktiven framhålls att det finns skäl som talar för att ett nytt regelsystem bör innefatta krav på tillstånd för den som skall bedriva postverksamhet. I lag kan då anges de allmänna förutsättningarna för beviljande av tillstånd, giltighetstid för dessa samt förutsättningar för återkallelse av tillstånd. En tillstånds- och tillsynsmyndighet bör ges bemyndigande att uppställa närmare villkor för tillstånd. Viktiga frågor att överväga i detta sammanhang är enligt direktiven bl.a. vem som skall anses som postoperatör och om tillstånd skall krävas för alla postoperatörer.

Frågan om vilka förutsättningar och villkor som bör uppställas för operatörer intar enligt direktiven en central plats. Det kan t.ex. gälla skyldigheter att upprätthålla vissa prisstrukturer och att delta i kostnaderna för olika samhällsuppdrag.

Frågor av betydelse för den praktiska posthanteringen skall också behandlas. Här avses bl.a. hanteringen av adresser och postnummer, brevlådor samt obeställbara försändelser.

Utredningen skall vidare enligt direktiven överväga ett betalningssystem för finansiering av statens kostnader för att utöva myndighet på postområdet och som bidrag till finansieringen av olika samhällsuppdrag.

Andra frågor som utredningen skall överväga är hur totalförsvarets behov av postbefordran under kriser och i krig skall tillgodoses, frågan om integritetsskydd i postverksamhet och frågan om utgivning av frimärken. Vidare skall utredningen överväga hur beslut om tillstånd och om återkallelse av tillstånd skall kunna överklagas.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har under arbetets gång vid flera tillfällen sammanträffat med olika företrädare för Postverket och diskuterat frågor om praktisk posthantering, försvarsfrågor m.m. Utredningen har vidare vid två tillfällen haft överläggningar med ledningen för CityMail AB. En diskussion har också ägt rum med ledningen för Telestyrelsen.

Företrädare för utredningen har deltagit i en av Kommunikationsdepartementet anordnad rundabordskonferens avseende EG:s Grönbok om postfrågor. Vid denna konferens deltog, förutom företrädare för arrangören, även företrädare för Postverket, CityMail samt ett antal olika intressenter beträffande postfrågor.

Företrädare för utredningen har vidare sammanträffat med Överstyrelsen för civil beredskap avseende försvarsfrågor samt med DAFA avseende adressfrågor. Utredningen har samrått med telelagsutredningen, datastraffrättsutredningen, vallagsutredningen och aviseringsutredningen.

Utredningen har från ett antal utländska postförvaltningar inhämtat upplysningar om vilka regler som gäller för postverksamheten i deras respektive länder. Överläggningar har ägt rum med företrädare för det finska trafikministeriet.

2 Tidigare utredningar om Posten m.m.

Postens verksamhet har under senare år utretts i olika sammanhang som ett led i översynen av affärsverken. Detta arbete har lett fram till slutsatsen att Postverket kan klara konkurrens och att detta bör uppmuntras. Verket bör dock ges bättre förutsättningar att konkurrera på lika villkor, bl.a. genom en möjlighet att bedriva sin verksamhet i aktiebolagsform.

Här skall ges en sammanfattande redogörelse för de tidigare utredningar om Posten som är av intresse. Vidare skall beröras de regeringsförslag angående postverksamhet som har lagts fram under senare tid och vissa undersökningar som Posten själv har låtit göra.

2.1 Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer lämnade 1989 rapporten Postverkskoncernens verksamhet. I rapporten pekar revisorerna på att Postens allmänna konkurrenskraft karakteriseras av både styrka och svaghet. Styrkan ligger bl.a. i att staten som ägare skapar stabilitet och trygghet. Posten är välkänd och finns överallt. Riksdagens revisorer nämner som exempel på svagheter att Posten upplevde kvalitetsnivån otillfredsställande (vilket numera enligt Posten är i allt väsentligt åtgärdat) samt att verksamheten är trögrörlig på grund av sin storlek och att det tar tid att få genomslag för förändringar. Därtill nämner riksdagens revisorer att Postens offentligrättsliga ställning innebär vissa begränsningar i handlingsfriheten jämfört med privata konkurrenter. Bl.a. har Posten inte möjlighet att låta bli att ge service till områden där lönsamheten är dålig eller verksamheten rent av förlustbringande.

2.2 Statens pris- och konkurrensverk

Statens pris- och konkurrensverk (SPK) lämnade 1989 rapporten Prissättning på monopolmarknader - en studie av postverket och televerket. Syftet med rapporten var att belysa hur konkurrensen fungerade på olika marknader inom post- och teleområdena samt föreslå prismål för de verksamhetsområden där förutsättningarna för en fungerande konkurrens saknades. För Postens del gällde detta i första hand inrikes (normal-)brev. SPK:s förslag i detta avseende var att de båda affärsverken fortsättningsvis själva skulle besluta om samtliga prisändringar. För de delar av affärsverkens verksamhetsområden där konkurrensen inte fungerade tillfredsställande föreslogs i rapporten att statsmakterna skulle ange styrmål i form av riktlinjer för prissättningen. Styrmålen skulle utformas som produktivitetsmål.

2.3 Post- och teleutredningen

Post- och teleutredningen (PTU) avgav i mars 1990 betänkandet (SOU 1990:27) Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. Utredningen hade till uppgift att förtydliga och precisera de regionalpolitiska och sociala krav som statsmakterna bör ställa på Posten. Dess förslag angavs vara resultatet av en avvägning mellan vad som bör krävas från regionala och sociala utgångspunkter och vad som är rimligt att kräva med hänsyn till Postens konkurrenssituation. Förslagen kan sammanfattas så här:

* Grundläggande postservice skall finnas i hela landet.
"Posten skall distribuera (normal-)brev och postpaket samt förmedla betalningar över hela landet till enhetlig taxa. Posten skall utan hinder av denna princip kunna träffa avtal med kunder om särskilda villkor för deras postservice".

* Alla hushåll skall normalt kunna få postservice fem dagar i veckan.
"Alla hushåll skall ha tillgång till postutdelning och postkassaservice inom rimligt avstånd. Postservice mindre än fem dagar i veckan skall

normalt inte förekomma annat än till särskilt ensligt belägna hushåll. Posten skall eftersträva att den ringa andelen hushåll som f.n. inte har femdagarsservice inte ökar".

* Hänsyn skall tas till äldre och handikappade.
"Posten skall ta särskilda hänsyn till de äldre och handikappade kunder som berörs när formerna för postservicen förändras, t ex vid ändring av lantbrevbärarlinjer. Posten skall ge god tillgänglighet för handikappade till service på postkontoren. Posten skall regelbundet samråda med berörda handikapporganisationer".

* Blindskriftsförsändelser m.m. skall få skickas portofritt mellan synskadade.
"Utan ersättning skall Posten portofritt *mellan synskadade* befordra blindskriftsförsändelser, dvs. försändelser som innehåller meddelanden, böcker, tidningar m.m. som är framställda med blindskriftstecken. Även ljudupptagningar, såsom talböcker och taltidningar, avsedda för synskadade skall befordras portofritt mellan synskadade".

Härutöver formulerade PTU ett antal anslutande krav som statsmakterna bör ställa på Posten. Dessa är:

* De ekonomiska effekterna av kraven skall redovisas årligen.
"Posten skall i sin treårsplan redovisa de regionala och sociala krav som statsmakterna ställer på verksamheten och hur Posten klarar att tillgodose kraven".

* Målen för postservicen och måluppfyllelsen skall redovisas för samtliga regioner.
"Målen för tillförlitligheten i postbefordran skall även redovisas per postregion. Målen skall således avse tillförlitligheten dels i hela landet, dels i landets samtliga postregioner. Måluppfyllelsen skall följas upp per region. Minst 95% av alla (normal-)brev till, från eller inom en region som postas i tid en vardag skall nå adressaten nästa postutdelningsdag".

* Posten skall informera länsstyrelsen om serviceförändringar i glesbygd.
" Posten bör ta initiativ till samråd med olika intressenter, såväl statliga som kommunala och privata, när väsentliga serviceförändringar aktualiseras. En informationsskyldighet gentemot länsstyrelsen om planerade serviceförändringar i glesbygd kan bidra till goda lösningar. Det skall dock vara Posten som beslutar".

* Principiella förändringar i glesbygdsservicen skall redovisas i treårsplanen.
" Vi ser ingen anledning att föreslå ändringar av Postens riktlinjer för postservice i glesbygd. En generös och enhetlig bedömning av avvikelser från riktlinjerna bör göras för hushåll där kvarboende personer på grund av handikapp, hög ålder eller sjukdom har stora svårigheter att få tillgång till postservice. Om Posten skulle överväga principiella ändringar av denna inriktning skall det anmälas i Postens treårsplan".

* Samarbete med andra skall prövas aktivt.
"Posten skall aktivt verka för att lantbrevbärare och postkontorspersonalen kan utföra kompletterande tjänster genom samarbete med privata företag, kommuner och statliga verk och myndigheter".

Vidare föreslog PTU följande.
* Postens tidningsrörelse bör bedrivas på marknadsmässiga villkor.
"Postens distribution av tidningar och tidskrifter bör få ske på marknadsmässiga villkor till full kostnadstäckning. Det finns inga avgörande regionala eller sociala skäl för regeringen att fastställa priser eller övriga villkor i Postens tidningsrörelse"

* Anslagssystemet för blindinstitutens m.fl. försändelser bör behållas men förändras.
"Posten bör få ersättning över statsbudgeten för befordran av blindskriftsförsändelser, inklusive talböcker och taltidningar avsedda för synskadade, som skickas till eller från erkända blindinstitut och därmed likställda institutioner. Debiteringssystemet bör förändras för

att öka kostnadsmedvetandet, uppnå förenklingar och åstadkomma ett mer rättvisande system".

Slutligen anförde PTU att Postens lagreglerade monopol från år 1947 borde omprövas i samband med att EG:s regelverk på postområdet får sin slutliga utformning.

2.4 Tele- och postkundsutredningen

I december 1990 avgav tele- och postkundsutredningen sitt betänkande (SOU 1990:100) Avtalsvillkor eller föreskrifter. Utredningen hade till uppgift att se över formerna för postens och televerkets kundvillkor, vilka kan ha formen av föreskrifter, dvs. författningsbestämmelser, eller privaträttsliga avtalsvillkor. Villkoren riktar sig till verkens kunder. Med utgångspunkt i verksamheternas innehåll och att endast de föreskrifter som är nödvändiga bör vara kvar föreslog utredningen - för Postens vidkommande - att privaträttsliga avtalsvillkor skulle användas i Postens affärsverksamhet. Vidare föreslog utredningen att föreskrifter skulle användas när Posten utförde uppgifter som innefattar myndighetsutövning, samt beträffande vissa av Postens internationella åtaganden.

2.5 Propositionen (1990/91:87) Näringspolitik för tillväxt

I propositionen (1990/91:87) Näringspolitik för tillväxt anfördes att Posten står inför strukturella svårigheter bl.a. i kontorsnätet till följd av nedgång i antalet kassatransaktioner. Samtidigt, framhölls det, förekommer konkurrens på en rad av Postens traditionella områden såsom tidningsdistribution, distribution av reklam, paketbefordran, betalningsförmedling etc. Därför aviserades i propositionen en översyn inom regeringskansliet av förutsättningarna och formerna för Postens verksamhet.

2.6 Postens konkurrensförutsättningar (Ds 1991:44)

Inom Kommunikationsdepartementet har departementspromemorian (Ds 1991:44) Postens konkurrensförutsättningar tagits fram i syfte att utreda och pröva förutsättningarna för Postens verksamhet på en marknad med tilltagande konkurrens samt klargöra behovet av åtgärder för att säkerställa en god postservice i hela landet under 1990-talet. Därtill har brevmonopolet utretts utifrån de förutsättningar som antas komma att gälla inom EG.

I promemorian framhålls att konkurrensen på flertalet av de marknader där Posten är aktör skärps alltmer och att förändringstakten blir allt högre. Posten har i dag kostnadsnackdelar jämfört med potentiella konkurrenter såsom exempelvis regionala kostnader och kostnader för sociala uppdrag. Med hänvisning till en analys gjord för Kommunikationsdepartementet under april-juni 1991 av McKinsey & Company Inc. anförs att brevbefordran med daglig och rikstäckande service är ett naturligt monopol som skulle vara möjligt att bibehålla utan stöd av skyddande lagstiftning, förutsatt att en mer marknadsanpassad prisstruktur tillämpas och att Posten avlastas eller erhåller ersättning för de sociala kostnaderna som annars försämrar verkets konkurrensförmåga.

Med naturligt monopol för Posten menas enligt promemorian att ingen konkurrent har möjlighet att etablera sig på marknaden och uppnå lönsamhet, eftersom Posten i varje situation skulle kunna erbjuda ett lägre pris än en tänkbar konkurrent. Förekomsten av naturligt monopol innebär att det inte är samhällsekonomiskt motiverat med konkurrens inom denna sektor eftersom samhällets totalkostnad då ökar.

Det naturliga monopolet har sin grund i stordriftsfördelar i postproduktionen. Som en följd av att Posten upprätthåller en rikstäckande service till enhetligt pris kommer tätort att subventionera glesbygd och företagsbrev att subventionera privatbrev. Denna korssubventionering vid brevbefordran kan anses acceptabel och för övrigt i linje med de riktlinjer som utarbetas inom EG. Det är dock angeläget, framhålls det i promemorian, att inte korssubventionering förekommer mellan brevverksamheten och annan, konkurrensutsatt verksamhet inom Posten.

Promemorian har remissbehandlats. Flertalet remissinstanser ansåg att Postens ensamrätt till brevbefordran borde avskaffas och att konkurrens i stället borde uppmuntras. Två remissinstanser, Statstjänstemannaförbundet och Statsanställdas förbund, ansåg att ensamrätten borde behållas men att regleringen av denna borde revideras. Flera remissinstanser framhöll att en daglig och rikstäckande postservice måste fungera även fortsättningsvis. Det underströks att det samtidigt är av stor betydelse att verksamhet som bedrivs på affärsmässiga grunder också konkurrensutsätts så att kundernas efterfrågan blir styrande.

2.7 SJ, Televerket och Posten - bättre som bolag?

Inom Finansdepartementet har till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) skrivits en rapport (Ds 1991:77) SJ, Televerket och Posten - bättre som bolag?. Den utgör ett led i en omfattande omprövning av den offentliga sektorn vad gäller verksamhetens inriktning, omfattning och organisation. Förslag har väckts om andra associationsformer för affärsverkens verksamhet - bolagisering med bibehållet statligt ägande eller privatisering.

De aktuella problemen med affärsverksformen för Posten, Televerket och SJ sägs enligt rapporten sammanhänga med växande krav på kostnadseffektivitet, framväxten av nya konkurrenter samt krav från en framväxande internationell konkurrens och samverkan mellan företag på de berörda områdena. Dessa verk drabbas av att beslutsvägarna i stora frågor i dag måste gå via regering och riksdag och därför tenderar att bli alltför långa och långsamma. Aktiebolagsformen kan väntas ge verksamheten högre kostnadseffektivitet och därmed också högre samhällsekonomisk effektivitet än affärsverksformen. Övriga mål - av fördelningspolitisk eller regional och social natur - kan åläggas lika väl självständiga bolag som de i princip mer styrbara affärsverken, förutsatt bara att statsmakterna verkligen är bestämda i sin vilja att genomdriva sina mål. Medlen kan därvid vara alltifrån regleringar/direktiv och upphandling till användning av ekonomiska styrmedel.

För postområdet gäller, enligt vad som framhålls i rapporten att ökad marknadskonkurrens bör skapas genom att brevmonopolet avskaffas. Utrymmet för ny konkurrens är dock i praktiken begränsat till sådana delmarknader ("gräddfiler") där postens skal- och flerproduktfördelar inte är utslagsgivande, exempelvis marknader för viss företagspost i tätort. För övriga delmarknader ligger det i Postens eget intresse att utnyttja anbudskonkurrens och låta konkurrenter överta vissa uppgifter på entreprenad. I det avseendet skulle konkurrensen utgå från de lösningar beträffande postbehandling som Posten, som det dominerande företaget och det som ålagts vissa uppdrag av statsmakterna, väljer att tillämpa.

En av slutsatserna i rapporten är att existensen av samhällsmål inte utgör något hinder för en bolagisering. Politiska åtaganden av sådant slag kan lösas lika väl eller bättre inom ramen för en ny associationsform.

2.8 Bolagisering av affärsverk - konstitutionella aspekter

En expertgrupp inom regeringskansliet har på regeringens uppdrag undersökt olika konstitutionella aspekter på en bolagisering av affärsverken med inriktning främst på frågor om styrning, insyn, kontroll och myndighetsutövning. Av deras rapport (Ds 1992:101) Bolagisering av affärsverk - konstitutionella aspekter framgår i huvuddrag följande.

Av de styrmedel som används inom statsförvaltningen för styrning av affärsverken är det i princip endast normgivning i form av lagstiftning som kan användas när det gäller bolag. I övrigt får styrningen av bolag ske genom bestämmelser i bolagsordningen, genom röstning på bolagsstämman och genom de av stämman valda styrelseledamöterna.

När det gäller insyn konstaterar gruppen att en bolagisering innebär att tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet inte längre blir tillämpliga. Om ett bolag genom lagstiftning åläggs uppgifter som innefattar myndighetsutövning kan dock

offentlighetsprincipen göras tillämplig på handlingar som tillhör den delen av verksamheten.

Den kontroll som inom statsförvaltningen utövas av JO, JK och RRV upphör när ett affärsverk bolagiseras och ersätts av den kontroll som utövas av de av bolagsstämman valda revisorerna. RRV kan emellertid genom lagstiftning ges en kontrolluppgift. Om ett bolag genom lagstiftning åläggs uppgifter som innefattar myndighetsutövning, kommer den delen av verksamheten att omfattas av JO:s och JK:s tillsyn.

När det gäller den myndighetsutövning som i dag ligger hos affärsverken kan dessa uppgifter vid en bolagisering antingen föras över till nya eller andra myndigheter eller också genom lagstiftning åläggas bolaget. Uppgiftens karaktär bör vara avgörande för vilken väg som väljs.

Vad gäller traktaträtten noterar gruppen att regeringen inte kan bemyndiga ett bolag att för Sveriges räkning ingå överenskommelser med annat land. De bemyndiganden som finns får föras över till någon annan myndighet eller också får regeringen ingå sådana överenskommelser.

Sammanfattningsvis konstaterar gruppen att det inte finns några konstitutionella hinder mot bolagisering av affärsverk.

2.9 1992 års budgetproposition

I 1992 års budgetproposition redovisade regeringen vissa slutsatser av det dittillsvarande utredningsarbetet angående förutsättningarna och formerna för Postens verksamhet (prop.1991/92:100 bil. 7). I propositionen uttalades bl.a. att Postens ensamrätt till brevbefordran borde avskaffas i samband med en lagstiftning som bl.a. gav staten förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på postområdet så att gällande regionala och sociala mål kunde uppfyllas. I propositionen aviserades Postverkets bolagisering i ett moderbolag och förslagsvis de fyra affärsområdena Brev, Lättgods, Bank och kassa samt Postgirot som dotterbolag.

2.10 Proposition om vissa frågor på kommunikationsområdet

Regeringen föreslog under hösten 1992 i en proposition om vissa frågor inom Kommunikationsdepartementet (prop. 1992/93:132) bl.a. att kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. skulle upphävas vid utgången av 1992. Bakgrunden till förslaget var bl.a. CityMails etablering på postmarknaden (se vidare avsnitt 3.2.1) i kombination med de motstridiga signaler om konkurrensförutsättningarna för brevverksamhet som var för handen. I propositionen gjordes den bedömningen att det var möjligt att slopa monopolet utan att en postlag hade trätt i kraft.

Trafikutskottet delade regeringens uppfattning beträffande brevmonopolets avskaffande men framhöll samtidigt betydelsen av att regeringen snarast återkom till riksdagen med förslag om postlag och bolagisering av Postverket (bet.1992/93:TU 11).

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen att brevmonopolet skulle upphöra den 1 januari 1993 (rskr.1992/93:152).

2.11 1993 års budgetproposition

I propositionen anför regeringen att Postverket bör bolagiseras senast den 1 januari 1994. Beträffande den fortsatta inriktningen för Postverket hänvisas bl.a. till trafikutskottets uttalande i ovannämnda betänkande att en rikstäckande postservice med god kvalitet och rimliga priser är en väsentlig del av ett lands infrastruktur. Det är därför nödvändigt att skapa villkor som möjliggör för Postverket att uppfylla statsmakternas krav beträffande kvalitet och service.

Enligt propositionen har Postverket förklarat att det är möjligt att under vissa förutsättningar klara rikstäckande postservice utan statliga bidrag. De förutsättningar Postverket avser är bl.a. att verket bolagiseras, att brev- och tidningstjänster blir mervärdesskattepliktiga, och att verket kan marknadsanpassa sin prissättning med bibehållet enhetsporto för enstaka försändelser. Postverket har emellertid till regeringen framfört att det regionala åtagandet bör ses över efter en treårsperiod och att de sociala åtagandena bör ersättas. Vidare måste,

enligt vad Postverket har framhållit, frågan om verkets pensionsskuld ges en lösning så att verket erhåller en godtagbar soliditet.

2.12 Utredningar inom Postverket

Nät'92

I en utredningsrapport från december 1991, Nät'92, som upprättats inom Posten efter beslut av Postens koncernstyrelse, har lagts fram förslag om hur Postens anpassning av postkontorsstrukturen till 90-talets efterfrågesituation skall ske. Enligt rapportens förslag skall Posten behålla sitt stora rikstäckande servicenät med 2 000 serviceställen utöver de 2 700 lantbrevbärarlinjerna. Postens målsättning är att stanna kvar på landsbygden. För att klara detta föreslås nya driftformer och utveckling av samarbete med annan serviceverksamhet. Posten avser att fortsätta utbyggnaden av postkontorsservice i landsbygdsbutiker. Detta ger inte bara landsbygden fortsatt bra postservice utan hjälper också dagligvaruhandeln att överleva på många orter. Samverkan med lokala butiker planeras på 350 orter. Det potentiella antalet orter för postkontor i samverkan med bank uppgår till omkring 400. Enligt rapporten kommer Posten att minska antalet traditionella postkontor i större städer och tätorter, vilket inte väntas medföra någon försämring av postservicen. I stället skall i dagligvarubutiker och liknande närpostkontor inrättas utrustade med bankomater för kontantuttag och med möjlighet att avhämta paket och andra försändelser. 200 av totalt 700 postkontor i större städer och tätorter skall enligt förslaget ersättas med närpost.

Brevnät 94

Sedan december 1991 utreds inom Posten hur ett nytt, optimalt och separat servicenät för brevbefordringen skall vara uppbyggt.

Posten har under lång tid haft ständigt ökande brevvolymer. Nu är situationen annorlunda. För första gången minskar brevvolymerna. Detta beror på flera sammanfallande faktorer. Konkurrensen ökar genom elektronisk post och telefax och genom internationalisering och

avreglering. Stora postkunder förarbetar ofta stora brevinlämningar datormässigt med stöd av postnumren. Därigenom reduceras också mängden post som måste hanteras i Postens terminaler. Tillsammans med nödvändiga förbättringar av produktiviteten leder detta till att det finns ett stort behov av att sänka kostnaderna i det fysiska brevnätet.

Förändringarna i Brevnät 94 skall genomföras så att ägarens krav och Postens huvudmål för verksamheten uppfylls. Det nya nätet skall också svara upp mot marknadens krav samt vara flexibelt vid produkt- och volymförändringar.

I dagens nationella fysiska brevnät sorteras post i sammanlagt 55 sorteringscentraler (postterminaler) av mycket varierande storlek. Terminalerna knyts samman av mellanområdestransporter med flyg, tåg eller bilar.

Det är inte möjligt att klara hela den nödvändiga anpassningen till mindre volymer genom lokala åtgärder vid respektive terminal. I stället måste Posten förändra nätstrukturen. Hanteringen måste koncentreras till ett färre antal terminalorter (ca 15 - 20) så långt det är möjligt och lämpligt med hänsyn till kraven på ekonomi, kvalitet och service. Genom koncentration till färre sorteringsterminaler ökas också förutsättningarna för att utnyttja sorteringsmaskiner för alla brevformat. Maskinsorteringen ger större möjligheter till kostnadsbesparingar i utdelningsledet genom bättre förädlad post.

Genomförandet av den nya ordningen beräknas börja under 1993 och vara fullt genomförd under 1996.

3 Postens konkurrenssituation

Postens konkurrenssituation har som tidigare nämnts behandlats i flera utredningar, bl.a. i departementspromemorian (Ds 1991:44) Postens konkurrensförutsättningar. Konkurrensen på flertalet marknader där Postverket är en aktör skärps alltmer och förändringstakten blir allt högre. Exempelvis har under våren 1991 en privat aktör - CityMail - tagit upp konkurrensen med Posten i Stockholm när det gäller den traditionella brevdistributionen.

Inom Posten brukar den konkurrens som verket möter i dag delas upp i teknisk konkurrens, distributionskonkurrens och mediakonkurrens. I det följande ges en redogörelse för Postens konkurrensförutsättningar i nämnda hänseenden under de närmaste åren.

3.1 Tekniska alternativ till postbefordran

Utvecklingen inom data- och teleteknikområdet accelererar. Den snabba utvecklingen har medfört att nya kommunikationsformer utvecklats ur modern teknologi. Dessa utgör i dag substitut till traditionell postbefordran. Posten har därigenom fått en ny konkurrens som kräver anpassning både vad gäller prissättning och produktvillkor.

Exempel på nya tekniska kommunikationsformer är telefax, datakommunikation och annan elektronisk överföring av meddelanden.

3.1.1 Telefax

Utvecklingen har varit särskilt expansiv när det gäller telefax. Undersökningar visar att det 1980 fanns ca 1 000 telefaxapparater i Sverige. 1990 hade de enligt promemorian Postens konkurrensförut-

sättningar ökat till 160 000 stycken. Det kan antas att antalet telefaxapparater nu är betydligt högre.

Enligt den ovannämnda promemorian uppskattade Televerket 1988 att ca 200 miljoner telefaxsändningar gjordes per år. Sedan dess har utvecklingen på telefaxområdet varit explosionsartad. I dag beräknas antalet sända A4-sidor till 300—500 miljoner per år. En stor del av telefaxmeddelandena kan antas vara ersättning för eller komplement till telefonsamtal. Man kan dock utgå ifrån att telefaxmeddelanden även ersätter brev. Substitutionsgraden beräknas av Postverket vara 30—40%. Telefaxanvändningen har således bidragit till en nedgång i antalet brev.

3.1.2 Datakommunikation

Ett övergripande uttryck för kommunikation mellan datorer är Electronic Data Interchange, EDI. EDI är sedan länge en känd och etablerad teknik. Den förekommer speciellt i relationerna partihandel - detaljhandel och tillverkare - underleverantör. EDI ger parterna en rationell hantering av pappers- och godsflöden i deras starkt integrerade verksamheter.

EDI-tekniken har hittills endast haft marginell inverkan på brevvolymerna. De företag som i dag tillämpar EDI tillhör samtidigt Postens största kunder. Uppfattningen är att utvecklingen av denna nya informationsteknologi gjort det möjligt att lösa problem som tidigare varit svåra att hantera.

Införandet av EDI kräver standardisering mellan länder. Inom ramen för Förenta Nationerna, FN, har utvecklats en standard för datakommunikation benämnd EDIFACT. Den är också en ISO-standard. Successivt utvecklas s.k. meddelandetyper, baserade på EDIFACT-standarden. Exempel på meddelandetyper är fakturor, kontobesked, betalningsorder och prislistor.

Ett intensivt arbete pågår för att få EDI att bli ett mer lätthanterligt verktyg för datakommunikation. Utveckling pågår också för att fastställa en standard för interaktiv EDI. Hinder för ett snabbt genomslag för EDI har främst varit juridiska krav på dokumentation och även säkerhetskrav vid kommunikation. Därtill kommer brist på goda telekommunikationer och bristande koordinering mellan

branscher. En stark utveckling av kommunikationsformen EDI kan förutses inom en inte alltför avlägsen framtid.

3.1.3 Elektronisk postkommunikation - EPK

Ett alternativ till traditionell postdistribution är att fånga avsändarens meddelanden redan i dennes dataanläggning. Posten bedriver i dag verksamhet med en ny teknik som benämns Elektronisk postkommunikation, EPK, och utgör en hybrid mellan den renodlade datakommunikationen och den traditionella brevbefordringen.

I dataanläggningar görs sortering. Distribution sker sedan med höghastighetsöverföring i datanätverk till utskriftsstationer på Postens terminaler. Utskriften av fakturor, kontoutdrag etc. sker så nära mottagaren som är möjligt i postlogistiskt hänseende. Utskrift sker i postnummerordning buntvis för varje brevbärare.

Tillväxten i detta segment är högre än i den traditionella brevbefordringen. Posten åtar sig ett totalansvar för utskrift, kuvertering, frankering och utdelning.

3.1.4 Hot mot traditionell brevbefordran från ny teknik

Om tillväxten i brevbefordran ses över en längre period, exempelvis de senaste decennierna, finner man att tillväxten i genomsnitt varit ca 2,5% per år. Denna tillväxt har varit relativt konstant trots att nya teknologiska genombrott gjorts. Under de senaste decennierna har marknaden för kommunikationer i form av telefonsamtal och brev vuxit med ca 10% årligen, varav telesidan i stort svarar för 7% och brev för 3%.

Det är svårt att uttala sig om framtiden utifrån en historisk utveckling. Frågan är om den tekniska utvecklingen nu på allvar bryter igenom och ändrar tillväxttakten i brevvolymer. År 1991 minskade antalet brevförsändelser. Det är emellertid svårt att avgöra om nedgången är tillfällig eller av mer permanent natur. Avmattningen sammanfaller i tiden med den kraftiga nedgången i konjunkturen. Historiskt har dock brevvolymerna varit tämligen okänsliga för konjunktursvängningar.

Troligen utgör ny teknik ett hot mot den traditionella brevbefordringen främst inom delmarknaden standardiserad post från stora företag. Samtidigt framkallar ny teknik nya lösningar på informationsgivning, exempelvis adresserad direktreklam med ökad förfining i utsortering av mottagare. En nedgång på vissa delmarknader kan balanseras av uppgång på andra. Nedgången i volymerna drabbar i huvudsak de marknader där Posten traditionellt varit i monopolställning, dvs. befordran av vanliga brev och ekonomibrev. Tillväxt i volymerna sker däremot på de marknader där Posten redan i dag har konkurrens, exempelvis befordran av trycksaker.

3.2 Konkurrenter till Postverket inom postbefordringen

3.2.1 CityMail AB

Sedan maj 1991 har CityMail AB varit en konkurrent till Posten inom ett segment av den traditionella brevmarknaden. Affärsidén är att dela ut datasorterade försändelser från företag till mottagare inom Stockholm och Lidingö vid en med avsändaren överenskommen tidpunkt. CityMail ägnar sig åt distribution av försändelser som inte kräver övernattbefordran, men där priset och vetskapen att brevet kommer fram vid en viss tidpunkt är betydelsefulla omständigheter.

Att priset kan hållas på en låg nivå hänger samman bl.a. med att avsändaren själv ordnar sorteringen av försändelserna. Detta görs maskinellt i postnummerordning. Försändelserna buntas postnummervis varefter de fraktas till CityMails central, det s.k. SplitCenter i Årsta. Där delas försändelserna upp på de olika utbärningsområdena och transporteras till regionala centraler, s.k. CityMailCenter. Skall försändelserna hämtas utanför Stockholmsområdet anlitas externa transportföretag. Utdelning till mottagarna sker, om inte annat har avtalats med avsändaren, vid det första av de två utdelningstillfällen i veckan som gäller för varje utdelningsområde.

Åklagarmyndigheten i Stockholm inledde i samband med att CityMail startade sin verksamhet en förundersökning som syftade till att pröva om verksamheten var förenlig med kungörelsen (1947:175)

angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. Förundersökningen lades ned i november 1991. I januari 1992 beslutade riksåklagaren att det tidigare beslutet att lägga ned förundersökningen skulle överprövas av överåklagaren i Stockholm. Den 30 september 1992 beslutade överåklagaren att förundersökningen mot CityMail skulle återupptas.

Under oktober 1992 har CityMails rörelsedrivande bolag begärt sig i konkurs. En rekonstruktion har numera ägt rum, och driften fortsätter.

3.2.2 Distributionskanalen i Skaraborg AB

Distributionskanalen i Skaraborg AB började i januari 1992 distribuera lokala adresserade och oadresserade försändelser inom Skara kommun som ett alternativ till Posten. Företaget hade planer på att under året successivt utöka verksamheten till hela Skaraborgs län. Företaget, som under hösten 1992 försatts i konkurs och upphört med sin verksamhet, är intressant som ett exempel på hur lokal konkurrens inom brevbefordringen kan uppträda.

3.2.3 Svensk Direktreklam AB och Market Mail AB m.fl.

Svensk Direktreklam AB (SDR) och Market Mail AB är tillsammans med Posten de enda företag som har rikstäckande distribution av oadresserad gruppreklam (direktreklam). Gruppreklam är ett övergripande begrepp för kommersiell reklam och gruppförsändelser som är avsedda för utskick från myndigheter, kommuner m.fl.

På lokal nivå finns, förutom budföretagen, ett mycket stort antal distributionsföretag. Deras verksamhet tar dock inte sikte på distribution av brev.

3.2.4 Budservice m.m.

Budservice, expresstjänst, kurirpost och liknande tjänster är också former av distribution som konkurrerar med Postens distributionsverksamhet.

Budservicen utgörs huvudsakligen av lokala transporttjänster med bil. Tjänsterna kan avse dokument och paket men även annat. Budbilsverksamhet bedrivs främst i storstadsregionerna och större tätorter. När budfirmor blev vanliga valde Posten att starta en egen budbilsservice, Posten Bud AB.

Det finns flera skillnader mellan traditionell postbefordran och den befordran som budfirmor svarar för. Dels är prissättningen olika. Transportuppdragen hos budfirmorna utförs snabbt, i regel ett par timmar efter beställning per telefon. Kunden är därför villig att betala en betydligt högre ersättning än när det är fråga om vanlig brevbefordran. Dels sker befordran inte på regelbunden basis utan när ett specifikt behov uppstår. Budfirmorna levererar för övrigt många gånger post från företag till Posten.

Kurirpost avser i allmänhet internationell befordran av dokument och paket. Ett för kurirföretagen utmärkande drag är att de tillhandahåller snabb distribution vid den tidpunkt då kunden har behov av det. Kurirföretagen kännetecknas också av hög tillförlitlighet i distributionen. Kunden är beredd att betala ett avsevärt högre pris för dessa tjänster än vad han skulle göra för vanlig befordran.

3.3 Den nya situationen på mediaområdet

Den tredje formen av konkurrens till Posten kan sägas vara en mediakonkurrens. Andra medier utgör i allt högre grad konkurrenter till Posten på marknadsföringsområdet. Tidigare har, förutom annonsering i tidningar, marknadsföring skett bl.a. genom distribution av direktreklam. Posten har en egen organisation för sådan distribution. Emellertid har numera andra medier dykt upp på denna marknad, såsom TV-reklamen och den nyligen införda radioreklamen. Dessa nya reklammedier har etablerat sig både som ersättning för och som komplement till de tidigare befintliga medierna.

3.4 Skillnader i konkurrensförutsättningar mellan Posten och andra aktörer

Postverket har vissa konkurrensnackdelar i jämförelse med andra aktörer. Det man först tänker på i detta sammanhang är de sociala uppdrag som ålagts Postverket samt dess uppdrag att sköta befordran av postförsändelser i hela riket till enhetspris. Det senare uppdraget innebär dock samtidigt stordriftsfördelar för Postverket. Andra förhållanden som utgör konkurrensnackdelar för Postverket är verkets pensionsskuld samt det förhållandet att olika regler för mervärdesskatt gäller för Postverket och för privata aktörer.

Postverket har också olika konkurrensfördelar. Verket har en dominerande ställning på marknaden, är välkänt hos allmänheten och åtnjuter dess förtroende. Posten besitter dessutom vad som skulle kunna betraktas som infrastrukturella tillgångar såsom postadressregister, postnummersystem m.m.

I det följande kommer skillnaderna i konkurrensförutsättningar att beröras närmare.

3.4.1 Postens sociala uppdrag

Posten har haft ensamrätt till brevbefordran. Med enhetstaxan på given nivå har detta gett en lönsamhet som gör att Posten har kunnat tillhandahålla tjänster som måste betraktas som socialt och samhällspolitiskt motiverade. Kostnaderna för de sociala uppdragen uppgår f.n. totalt till ca 400 miljoner kr årligen.

Till de sociala uppdrag som Posten har hänförs befordran av blindskriftsförsändelser, beredskapsplanering, viss handikappservice samt vissa omlokaliseringskostnader. Även Postens befordran av tidningar får tills vidare hänföras till denna grupp. Den 1 juli 1991 upphävdes visserligen den postala tidningskungörelsen (1968:489). Samtidigt infördes en ny ordning som innebar att regeringen fastställde ett prismål i fråga om distribution av vissa mervärdesskattebefriade tidskrifter. Priset för befordran av alla övriga tidningar skulle baseras på marknadsmässiga förhandlingar. Sådana förhandlingar har inletts men är inte slutförda. Fortfarande är tidningsdistributionen därför

förlustbringande för Posten. Fr.o.m den 1 juli 1992 fastställs inte längre prismål för några tidningar.

Till Postens sociala kostnader kan också räknas det särskilda porto som gäller för föreningsbrev.

Ny portosättning för försändelser inom Norden gäller från årsskiftet 1992/93. Härigenom upphör postutbytet med grannländerna att vara en förlustbringande affär.

Befordran av blindskriftsförsändelser

Sedan 1967 ersätts Posten för kostnaderna för befordran av blindskriftsförsändelser genom ett anslag över statsbudgeten. Ersättningen har dock kommit att begränsas till försändelser som skickas till eller från vissa institutioner. Posten har däremot inte fått ersättning för de försändelser som skickas portofritt mellan synskadade, vilket hänger samman med svårigheterna att särskilja dessa försändelser från andra. Kostnaden för denna sociala service beräknas till ca 27 miljoner kr per år.

Beredskapsplanering

Posten har som en del av totalförsvaret till uppgift att syssla med utbildning, planering och övning av bl.a. egen och militär personal i hantering av post och betalningar i händelse av krig. Kostnaderna för denna verksamhet uppgår till ca 23 miljoner kr per år.

Handikappservice

Det är angeläget att tillgängligheten till postservice är god även för äldre och handikappade. Posten tillämpar därför riktlinjerna för glesbygdsservice generöst för sådana hushåll. Hög ålder eller sjukdom hos postkunderna kan motivera att lantbrevbäraren gör avstickare till enstaka ensligt belägna hushåll. Kostnaden för denna merservice har beräknats till ca 20 miljoner kr per år.

Omlokaliseringar inom Postverket

I enlighet med ett regeringsbeslut har en del av Postens verksamhet flyttats till Kiruna från Kista. Denna omlokalisering innebar under 1992 en ökad kostnad för Posten på ca 12 miljoner kr. Under 1993 minskar kostnaden till ca 7 miljoner kr. Denna kostnad får Posten bära i dess helhet.

Föreningsbrev

Ideella föreningar har möjlighet att skicka brev till en förmånlig avgift. Denna avgift täcker inte kostnaderna för Posten, utan ett underskott uppkommer som uppgår till ca 5 miljoner kr per år.

3.4.2 Postens regionala uppdrag

Postens ensamrätt till brevbefordran har i allmänhet upplevts som ett sätt att åstadkomma daglig och rikstäckande brevbefordran och postservice till ett enhetligt pris oavsett var den som berörs är bosatt. Det har ansetts att Postverket inte bara har haft ensamrätt till brevbefordran utan också en skyldighet att tillhandahålla denna enligt de mål som riksdagen ställer upp (s.k. kontraheringsplikt).

Med enhetlighet i taxesättningen menas att samma tjänst kostar lika mycket oberoende av var i landet man köper den. Att skicka ett vanligt brev kostar detsamma vare sig man gör det inom en ort eller mellan skilda orter i landet. Det är också samma pris för befordran av ett vanligt brev till en utrikes ort, oavsett varifrån befordringen sker.

Posten har uppskattat sina merkostnader för att tillhandahålla rikstäckning och övernattbefordran till ca 1,3 miljarder kr. Att exempelvis befordra ett brev från en liten ort i Skåne via Malmö och Stockholm till Luleå för utdelning i en norrländsk mindre ort drar stora kostnader. Denna befordran skall genomföras inom ramen av några timmar på natten och kräver bl.a. flygtransport. Kravet på rikstäckning styr inlämningstider och servicevillkor. Därutöver måste systemet dimensioneras för avsevärda volymvariationer för att övernattbefordran skall kunna upprätthållas.

Postens skyldighet att tillhandahålla postservice även i delar av landet där verksamheten inte ger ekonomisk lönsamhet innebär självfallet en konkurrensnackdel. Konkurrenterna kan däremot ägna sig åt "russinplockning" och gå in på de lönsamma delarna av marknaden. Här kan i första hand nämnas företagspost inom storstadsregionerna. Inom detta marknadssegment kan konkurrenter erbjuda lägre priser än Posten, som även måste klara att finansiera glesbygdsservicen.

Samtidigt måste framhållas att Postens rikstäckande nät och förmåga att tillhandahålla totallösningar för sina kunder är av betydande värde. Postens ställning som den enda aktör som tillhandahåller denna service ger Posten stora konkurrensfördelar.

3.4.3 Postens stordriftsfördelar

Som tidigare nämnts beror Postens styrka när det gäller brevbefordran på att stora volymer brev passerar genom Postens produktionsapparat, vilket medför att genomsnittskostnaden blir låg. Kravet på daglig och rikstäckande brevbefordran medför stora fasta kostnader. Eftersom brev skall utdelas fem dagar i veckan, måste brevbäraren gå sin runda varje dag oavsett om varje hushåll har någon post eller inte. Av Postens kostnader för brevbefordran utgör ca 60% kostnader för utdelning. Om brevbäraren kan dela ut ytterligare ett brev per hushåll under sin runda minskar genomsnittskostnaden per försändelse. På grund av detta samband ökar Postens produktivitet och effektivitet med ökad volym.

I tätorter gäller att Posten p.g.a. de stora postvolymerna får dela ut post på fler ställen än en mindre konkurrent. Tidsåtgången, utslagen på varje avlämnad postförsändelse, blir därmed påtagligt mindre för Postens brevbärare än för en brevbärare från en konkurrent.

McKinsey gjorde i sin analys den bedömningen att Postverkets brevbefordran med daglig och rikstäckande service skulle kunna behållas utan stöd av skyddande lagstiftning förutsatt att en mer marknadsanpassad prisstruktur tillämpades och att Posten avlastades eller erhöll ersättning för de sociala kostnaderna.

I promemorian Postens konkurrensförutsättningar uttalades sammanfattningsvis att Posten för närvarande inte behöver någon särskild ersättning av staten för att tillhandahålla en daglig och rikstäckande brevbefordran till enhetlig taxa för enstaka försändelser. Med en sådan modell måste dock marknadsförändringar följas upp av såväl Postens styrelse som statsmakterna. Med den förändringstakt som nu kännetecknar brevbefordran krävs en återkommande prövning av Postens förmåga att klara nuvarande servicenivå.

3.4.4 Postens pensionsskuld

Ett förhållande som kan innebära en konkurrensnackdel för Posten är dess pensionsskuld, som beräknas uppgå till ca 10 miljarder kr. Denna skuld har som en följd av det statliga pensionssystemet tidigare inte redovisats i Postens räkenskaper. I en anpassning till mer affärsmässiga redovisningsprinciper skall Posten numera (fr.o.m. den 1 januari 1991) redovisa skulden och de totala kostnaderna i räkenskaperna.

3.5 Mervärdesskattefrågan

Postverkets befordran av annat än postpaket, gruppkorsband eller varor i diligens är undantagen från mervärdesskatt enligt 8 § punkt 7 lagen (1968:430) om mervärdeskatt. Portoavgifter för vanliga brev är således inte belagda med mervärdesskatt. Postverket saknar kvittningsmöjligheter för stora delar av den ingående mervärdesskatten eftersom huvuddelen av intäkterna inte är mervärdesskattebelagda.

Posten har gjort gällande att olikheterna när det gäller mervärdesskatt är en allvarlig konkurrensnackdel. En förutsättning för att försök med entreprenadlösningar skall bli framgångsrika och att Posten skall kunna konkurrera på lika villkor med andra aktörer är enligt Posten att postala tjänster blir mervärdesskattebelagda och att Posten därigenom ges möjlighet att kvitta ingående och utgående mervärdesskatt. Om detta inte genomförs kommer Posten att ha högre kostnader för brevbefordran än sina konkurrenter under i övrigt lika villkor.

Enligt ett EG-direktiv är avgifter för brevbefordran (porto) inte mervärdesskattebelagda när den postala tjänsten tillhandahålls av staten eller av en statlig myndighet som Postverket. Bedrivs verksamheten i bolagsform i konkurrens med andra aktörer, torde direktivet inte omfatta avgifter för sådan brevbefordran.

I ett betänkande från trafikutskottet (bet.1991/92:TU18, rskr.1991/92:276) har utskottet framfört som sin åsikt att portoavgifter bör mervärdesskattebeläggas om Posten drivs i bolagsform eller brevmonopolet avskaffas. I den nyligen framlagda propositionen med förslag om avskaffande av brevmonopolet (prop.1992/93:132) anförs att, för att konkurrensneutralitet skall kunna uppnås mellan olika aktörer, även Postverkets brev- och tidningsbefordan skall mervärdesskattebeläggas. Det bör vara möjligt, sägs det vidare, att lägga fram förslag om detta under år 1993.

4 Nuvarande reglering av postverksamheten

4.1 Allmänt om Postverket

Postverket är ett affärsdrivande verk. Det är alltså inte en självständig juridisk person utan utgör en del av den sammanhållna statliga verksamheten.

Postverkets ställning som affärsverk innebär bl.a.

- att det inte äger "sina" tillgångar utan förvaltar dessa åt staten,

- att det är underkastat de statliga förvaltningsrättsliga föreskrifterna,

- att det är befriat från statlig inkomst- och förmögenhetsskatt,

- att dess verksamhet (med de begränsningar som följer av sekretesslagen) är underkastad offentlig insyn,

- att riksdagen och regeringen kan besluta om dess inre organisation,

- att dess personalpolitik delvis är bunden av de bestämmelser som tillämpas inom staten i övrigt,

- att befogenheterna för dess styrelse finns inskrivna i dess instruktion.

Postverksamhet är reglerad i förhållandevis liten utsträckning. Någon särskild lagstiftning som reglerar utövande av postverksamhet finns inte. Det finns emellertid regler som styr Postverkets verksamhet. Dessa regler är av skiftande karaktär. Postverket är för det första underkastat det allmänna regelsystemet för offentligrättslig verksamhet. Hit räknas såväl grundlagsbestämmelser som annan offentligrätts-

lig reglering. För det andra finns det civil- och näringsrättsliga bestämmelser som har betydelse för Postverkets uppträdande i affärsrelationer. Det finns också offentligrättsliga regler som specifikt styr Postverket. Det finns dessutom regler som Postverket har bestämt skall gälla i den egna verksamheten. Det är dels bestämmelser av offentligrättslig art, dels avtalsvillkor i Postverkets affärsverksamhet.

4.2 Förordningen (1988:79) med instruktion för postverket

Postverket har enligt instruktionen till huvuduppgift att driva poströrelse vari det ingår att

1. befordra och distribuera brev och paket,
2. förmedla betalningar.

Postverket får dessutom driva annan verksamhet som det har särskilda förutsättningar för.

Postverket skall enligt instruktionen varje år till regeringen lämna förslag till treårsplan med anslagsredovisning och anslagsframställning.

I instruktionen finns vidare regler om Postverkets inre organisation, ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Postverkets styrelse och generaldirektören, redovisning och medelsförvaltning, revision m.m.

4.3 Riksdags- och regeringsbeslut

Som nämndes ovan skall Postverket varje år (före den 1 september) till regeringen lämna förslag till treårsplan. Detta förslag behandlas av regeringen och tas därefter in i budgetpropositionen. I denna föreslår regeringen mål och inriktning för Postverket liksom anslag för perioden.

Efter utskottsbehandling fastställer riksdagen treårsplanen. Det av riksdagen fattade beslutet angående Postverkets verksamhet delges sedan verket i form av regeringsbeslut, "Regleringsbrev för post-

väsendet". I beslutet anger regeringen bl.a. under vilka anslag som Postverket anvisas medel för olika samhällsuppdrag och åligganden. De för Postverkets verksamhet centrala författningarna anges i beslutet. Vidare anges även de begränsningar i Postverkets beslutanderätt, avseende framför allt investeringar och förhyrningar m.m., som regeringen beslutat skall gälla för den aktuella treårsperioden.

4.4 Postverkets egna föreskrifter

Enligt lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer har riksdagen bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. postbefordran. Dessutom har riksdagen i lagen medgett subdelegation till förvaltningsmyndighet för postbefordran.

I instruktionen för Postverket har regeringen bemyndigat verket att meddela vissa föreskrifter. Det sägs sålunda i instruktionen bl.a. att Postverket meddelar föreskrifter om (1) villkor och avgifter för befordran av brev inom ramen för de mål och riktlinjer som regeringen bestämmer, (2) övriga villkor och avgifter inom verkets olika verksamhetsområden, om inte annat föreskrivits i lag eller förordning.

Enligt en annan bestämmelse i instruktionen skall Postverket i en arbetsordning eller i särskilda beslut meddela de närmare föreskrifter som behövs om verkets organisation och formerna för verkets verksamhet. Om föreskrifterna gäller styrelsen eller uppgiftsfördelningen mellan den och generaldirektören, skall de beslutas av styrelsen.

Att verket skall ha en förteckning över sina föreskrifter framgår av 18 c § författningssamlingsförordningen (1976:725).

4.5 Kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m.

Kungörelsen upphörde att gälla den 1 januari 1993 men dess innehåll återges här, eftersom den har varit av intresse för utredningens uppdrag.

Postverkets ensamrätt enligt kungörelsen omfattade "regelbunden befordran mot avgift av slutna brev ävensom öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden".

De försändelser som omfattades av monopolet var alltså för det första "slutna brev". Kungörelsen innehöll inte någon definition av ordet "brev". Ordet "brev" kommer från det latinska ordet "brevis" (kort) vilket i förbindelse med substantivet "scriptum" fått betydelsen skriftligt meddelande (till en adressat). Kungörelsen omfattade också öppna försändelser innehållande "helt eller delvis skrivna meddelanden". Vad som skulle anses ligga i detta uttryck blev redan vid kungörelsens tillkomst föremål för diskussion. En tolkning var att all skrift som inte var framställd genom boktryck skulle betraktas som skrivet meddelande. En annan tolkning, som har stöd i förarbetena till monopolkungörelsen (prop 1947:180), var att monopolet endast skulle omfatta sådana skriftliga meddelanden som hade karaktären av verklig och personlig skriftväxling.

Det framgår också av förarbetena att affärshandlingar som fick skickas som korsband och som inte innehöll skrivna meddelanden inte skulle omfattas av brevmonopolet under förutsättning att de befordrades i öppna försändelser.

Enligt kungörelsen krävdes vidare att befordran skulle vara regelbunden samt utföras mot avgift för att den skulle omfattas av monopolet. Att förmedla brev utan regelbundenhet, något som ofta utförs på särskild beställning av olika budföretag, eller att göra det utan avgift stred alltså inte mot kungörelsen. Det stod också var och en fritt att själv befordra sina egna brev.

Sedan monopolkungörelsens tillkomst har olika tekniker utvecklats för framställning av skrivna meddelanden. Begreppet "slutna" var inte entydigt eftersom det utvecklats nya tekniker att innesluta ett meddelande såsom t.ex. plastomslag.

4.6 Lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser

Lagen gäller Postverkets behandling av obeställbara försändelser. En försändelse är obeställbar

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

Enligt lagen skall en obeställbar försändelse i första hand om möjligt återställas till avsändaren. Tillslutna försändelser som är obeställbara får öppnas av Postverket om de saknar uppgift om avsändare. De får emellertid inte undersökas närmare än vad som är nödvändigt för att de skall kunna återställas till avsändaren eller, om de inte kunnat delas ut, sändas till adressaten. Försändelserna får öppnas endast av en särskild enhet i Postverket.

Lagen innehåller vidare bestämmelser om förvaringstid och hur Postverket skall förfara med försändelser efter förvaringstidens utgång. Det som finns av värde i öppnade försändelser tillfaller då staten. Meddelanden i obeställbara försändelser skall förstöras.

4.7 Postverkets kungörelse (1966:120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel

Kungörelsen innehåller de grundläggande reglerna om Postverkets ansvarighet. Kungörelsen har beslutats av Postverket och publicering har skett i Svensk författningssamling. Bestämmelserna avser endast ansvaret i den inrikes rörelsen. För Postverkets ansvarighet i postutväxlingen med utlandet och i den utrikes betalningsförmedlingen gäller vad som överenskommits i internationella avtal.

4.8 Förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del och kungörelsen (1951:51) om postbehandlingen under beredskapstillstånd och krig

Dessa båda författningar reglerar Postverkets uppgifter inom totalförsvaret.

I förordningen definieras totalförsvar som alla de uppgifter som är nödvändiga för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om landet till krigsförhållanden. I krig omfattar försvaret hela samhällets verksamhet. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen (med undantag av totalförsvarets chefsnämnd och myndigheterna inom totalförsvaret).

Varje myndighet skall i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. En utgångspunkt för myndigheternas planering är att en myndighet som ansvarar för en viss verksamhet i fred skall behålla detta ansvar även under krigsförhållanden, om verksamheten skall upprätthållas då. Myndigheten skall också svara för de beredskapsförberedelser som behövs.

Postverket skall enligt förordningen svara för postbefordran under beredskapstillstånd och krig. Det åligger Postverket att samordna denna verksamhet. Postverket skall även se till att denna verksamhet samordnas med verksamheten inom andra myndigheter inom totalförsvarets civila del samt det militära försvaret.

I fredstid skall Postverket

- samordna beredskapsförberedelser
- samordna planering och budgetering av beredskapsförberedelser
- samordna och genomföra krigsplanläggning
- svara för att personal utbildas
- svara för att övningar genomförs
- regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget.

Överstyrelsen för civil beredskap svarar under fredstid för ledning och samordning av beredskapsförberedelserna vid övriga funktionsansvariga myndigheter (bl.a. Postverket).

I kungörelsen finns ett antal bestämmelser angående postbehandlingen under beredskapstillstånd och krig.

4.9 Bankrörelselagen (1987:617)

Enligt bankrörelselagen avses med bankrörelse verksamhet i vilken ingår inlåning från allmänheten på sådan räkning som bank allmänt använder. Bankrörelse får förutom av Sveriges riksbank endast bedrivas av bankaktiebolag, sparbanker och centrala föreningsbanker, som har fått regeringens tillstånd (oktroj) därtill. Postverket får, trots att det saknar oktroj, för sin postgirorörelse hålla konton för allmänheten.

Enligt en nyligen genomförd ändring i bankrörelselagen skall en bank i fortsättningen kunna få möjlighet att på mindre orter tillhandahålla posttjänster. Vidare skall en bank, om det finns särskilda skäl, kunna få tillstånd av regeringen eller Finansinspektionen att låta sin verksamhet bedrivas av annan än bankens personal och i andra lokaler än i bankens egna.

4.10 Förordningen (1974:591) om skyldighet för statlig myndighet att anlita Riksbanken eller Postgirot (omtryckt i 1992:266).

I förordningen sägs att statliga myndigheter skall ha sådana kontanta medel som inte behövs för omedelbart förestående utbetalning insatta på checkräkning i Riksbanken, på postgirokonto eller, efter särskilt beslut av regeringen, i annan bank än Riksbanken.

Vidare sägs att betalningar till och från staten normalt skall ske över postgiro. Riksrevisionsverket kan emellertid medge undantag, om det går att nå en kostnadseffektiv lösning och under förutsättning att hanteringen av statens betalnings- och redovisningssystem inte

försvåras. Undantag får inte medges om det skulle få för stor betydelse för Postgirots ekonomi.

Regeringen har i den senaste budgetpropositionen (prop. 1992/93:100 Bil.1) föreslagit att förordningen skall upphöra att gälla med verkan fr.o.m. den 1 juli 1993.

4.11 Sekretesslagen (1980:100)

I 9 kap. 8 § sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess hos Postverket.

Sekretess gäller enligt första stycket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Uppgift om försändelsen får dock lämnas till försändelsens avsändare eller mottagare. Sekretess gäller även för uppgift om enskilds förbindelse med postgirorörelsen eller bank. Med postförsändelse avses brevförsändelser, paket, utbetalningshandlingar m.m. Sekretessen är absolut, dvs. den begränsas inte genom något skaderekvisit. Det tredje stycket reglerar den s.k. samfärdselsekretessen. Sekretessen gäller hos Postverket, Televerket och andra myndigheter som handhar allmän samfärdsel för uppgifter som angår enskildas förbindelser med samfärdselverksamheten och som inte regleras i första eller andra stycket. Sekretessen begränsas genom ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för sekretess.

Sekretess hos Postverket beträffande uppgift om enskilds adress gäller dock endast om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

4.12 Brottsbalken

Den som olovligen bereder sig tillgång till meddelande vilket såsom postförsändelse eller såsom telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande är under befordran genom allmän befordringsanstalt döms enligt 4 kap. 8 § brottsbalken för brytande av post- eller telehemlighet. I 4 kap. 9 § stadgas straff för den som i andra fall än de som nämns i 8 § olovligen bryter brev.

4.13 Rättegångsbalken

I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om beslag av brev och andra försändelser hos Postverket.

Enligt 3 § får brev, telegram eller annan försändelse som finns i Postverkets eller Televerkets vård tas i beslag endast om för brottet är stadgat fängelse i ett år eller mer samt försändelsen hos mottagaren skulle vara underkastad beslag.

Enligt 9 § får rätten förordna att en försändelse som får tas i beslag och kan antas komma in till Postverket eller Televerket skall hållas kvar till dess frågan om beslag blivit avgjord. Fråga om kvarhållande får upptas endast på yrkande av förundersökningsledaren eller åklagaren.

Enligt 12 § får post- eller telegrafförsändelse som tagits i beslag inte närmare undersökas och brev eller annan sluten handling inte öppnas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Vissa undantag finns beträffande sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen.

4.14 Andra författningar

De bestämmelser som redovisas ovan är de mest centrala för Postverkets verksamhet. Det finns därutöver ytterligare ett sjuttiotal författningar där någon del av Postverkets verksamhet regleras eller där Postverket nämns.

Bl.a. finns i vallagen (1972:620) bestämmelser om Postverkets medverkan vid allmänna val, i delgivningslagen (1970:428) bestämmelser om särskild postdelgivning samt i tullagen (1987:1065) bestämmelser om Postverkets medverkan i tullverkets kontrollverksamhet. Postens medverkan enligt dessa författningar kommer att närmare behandlas i avsnitten 15 och 16.

5 Jämförelse med några andra länder

Postverksamhet förekommer i alla länder. 176 länder är anslutna till Världspostföreningen (se vidare avsnitt 7). Utvecklingen inom EG beskrivs i avsnitt 6. I det följande beskrivs kortfattat postväsendets organisation och reglering samt den reserverade sektorns (monopolets) omfattning i några länder.

5.1 Danmark

Den regulativa funktionen för posttjänster utövas i Danmark av Generaldirektoratet för Post- och Telekommunikationer. Det danska postverket (postvæsenet) utgör en del av den statliga administrationen. Postverket åtnjuter emellertid en relativ frihet i administrativa och ekonomiska frågor. Generaldirektören har det övergripande ansvaret för ledningen av och verksamheten inom postverket.

Postverksamheten i Danmark regleras av en särskild lag, postloven, senaste lydelse 1989, i viss mån ändrad 1991. I postloven regleras vilka tjänster postverket skall utföra, postverkets ensamrätt, posthemligheten och postverksamhetens utförande. Vidare regleras taxefrågor och ersättningsfrågor (vid skada, försening eller förlust). Lagen innehåller slutligen vissa straffbestämmelser, bl.a. för brott mot ensamrätten.

Postverkets ensamrätt omfattar brev och kort upp till 1 kg och anses berättigat av den allmänna serviceskyldigheten för postverket. Kurirpost har genom en lagändring 1991 undantagits från den monopolskyddade sektorn.

5.2 Finland

Det finska Post- och televerket är ett statligt affärsverk inom trafikministeriets ansvarsområde. Verket styrs dels av lagen om statens affärsverk (1987:627) och lagen om Post- och televerket (1989:748) samt av förordningen (1989:928) om Post- och televerket.

I affärsverkslagen regleras grunderna för affärsverkens verksamhet, ekonomi och förvaltning.

I lagen om Post- och televerket anges att verket skall se till att post- och televerksamheten utvecklas ändamålsenligt och att utbudet av tjänster motsvarar hela samhällets behov, särskilt så att de grundtjänster som hör till verkets uppgifter finns allmänt tillgängliga i hela landet på objektiva villkor. I lagen anges att prissättningen skall ske enligt företagsekonomiska principer. I 7 § förordningen angavs tidigare att vissa priser (för brev-, tidnings- och telefonitjänster) skulle fastställas av regeringen medan andra fastställdes av verket. Paragrafen upphävdes den 1 maj 1992 och ersattes av ett stadgande i lagen som bemyndigar regeringen att genom förordning vid behov ange att regeringen skall besluta om priserna på vissa brev-, tidnings- och telefontrafiktjänster eller om dessas allmänna nivå. I lagen sägs att om Post- och televerket anförtros en betydelsefull uppgift eller påförs en förpliktelse som är olönsam skall verket antingen få ersättning över statsbudgeten eller så skall hänsyn tas till detta när verkets resultatmål uppställs. Riksdagen beslutar om de viktigaste målen för Post- och televerket och trafikministeriet beslutar om detaljerade mål för post- och teleservice.

Det är värt att notera att det på postområdet i Finland inte finns någon i lag eller förordning stadgad reserverad sektor. Den konkurrens som etablerats är trots detta av blygsamt slag.

Enligt kontakter som utredningen haft med det finska trafikministeriet och med Post- och televerket pågår även i Finland en process som syftar till en bolagisering. Enligt nuvarande planer skall en bolagisering genomföras den 1 januari 1994. Inför detta planeras också en ny lagstiftning på området.

5.3 Norge

Det norska postverket är ett statligt verk och således en del av den norska statsförvaltningen. Det sorterar under Samferdseldepartementet som har rätt att utfärda anvisningar och instruktioner för dess verksamhet. Förhållandet mellan departementet och postverket regleras i ett kungligt beslut med instruktion för postverket. Organisationsformen är f.n. under övervägande och det kan inte uteslutas att organisationen kan komma att ändras relativt snart.

Gränsdragningen mellan regulatörs- och operatörsfunktionerna är idag inte helt klara. F.n. pågår arbete med att klargöra rollfördelningen i detta avseende mellan departementet och postverket.

Postverkets tjänster regleras av postlagen (postloven) från 1928. Postmonopolet regleras i lagens 3 och 4 §§. Omfattningen av postmonopolet motsvarar i stort sett vad som gällde i Sverige före årsskiftet 1992/93. Det kan dock noteras att den norska lagen också innehåller ett bemyndigande för regeringen att ge ut föreskrifter som förbjuder s.k. remailing, dvs. utnyttjande av ett annat lands billigare porto för post som skall distribueras inom Norge.

5.4 Frankrike

Den franska postadministrationen är en av två operativa divisioner inom ministeriet för post-, tele- och rymdfrågor. Den andra är France Telecom. Regulatör för all postverksamhet i Frankrike, vare sig denna utförs av allmänna eller privata operatörer, är Direction de la Réglementation Générale, en enhet inom ministeriet. Franska postadministrationen är ett statligt ägt företag (établissemant autonome de droit public). Det lyder under ministeriet men har egen budget. Postföretaget leds av en generaldirektör. Reserverade tjänster är brev, brevkort och paket upp till 2 kg. Posten har vidare en skyldighet att befordra paket med en vikt upp till 7 kg.

5.5 Nederländerna

Regulatör och tillsynsmyndighet beträffande postfrågor i Nederländerna är Transportministeriet. I januari 1989 blev PTT, som tillhandahåller post- och teletjänster, ombildat till bolag, PTT Nederland. Alla aktier i bolaget ägs av staten. PTT Nederland N.V. har ett antal dotterbolag varav PTT Post B.V. ansvarar för posttjänsterna. Verkställande direktören i PTT Post B.V. rapporterar direkt till styrelsen för PTT Nederland N.V.

Postverksamheten i Nederländerna regleras i lagen om utförande av postala tjänster från oktober 1988. I lagen, som är relativt omfattande och detaljerad, stadgas att endast den som erhållit koncession att utföra befordran av brev med en vikt upp till 500 g har rätt att utföra sådan befordran (med vissa i lagen angivna undantag, bl.a. befordran av expressbrev). PTT Post B.V. har fått den i lagen angivna koncessionen.

Med koncessionen följer också en förpliktelse att utföra postala tjänster. Denna skyldighet gäller inte enbart tjänster inom den reserverade sektorn. PTT Post B.V. är sålunda skyldigt att befordra alla slags postförsändelser såsom brev, trycksaker, tidningar samt paket med en vikt upp till 10 kg. PTT Post B.V. har också som innehavare av postkoncessionen ensamrätt att ge ut frimärken med bild av statschefen eller ordet "Nederland" på. PTT Post B.V. har vidare i lagen ålagts skyldighet att vid internationell postverksamhet utföra tjänster i enlighet med UPU-konventionen och andra internationella konventioner på postområdet som är bindande för Nederländerna.

PTT Post B.V. har även en lagstadgad rätt att agera som Nederländernas postala administration vid tillämpning av UPU-konventionen.

I lagen anges att transportministern fattar närmare beslut om hur PTT Post B.V. skall utföra sina tjänster. Tre sådana allmänna beslut har hittills fattats. Dessa är:

1. Beslut med allmänna direktiv för postala tjänster
2. Beslut om minimiavgifter för kurirtjänster
3. Beslut om postförsändelser.

EG-kommissionen har i ett beslut enligt art. 90.3 i Romfördraget slagit fast att omfattningen av monopolet inte står i överensstämmelse med EG:s konkurrensregler. Målet har av såväl PTT-Post B.V. som Transportministeriet förts till EG-domstolen för avgörande.

5.6 Storbritannien

Regulatör för postverksamheten i Storbritannien är postsektionen inom handels- och industridepartementet. Det finns i Storbritannien också ytterligare en övervakningsfunktion, Post Office Users National Council. Dess övervakande uppgifter begränsas dock till det statliga operatörsföretaget, British Post Office.

Det föreligger f.n. förslag om att inrätta en självständig organisation med uppgift att övervaka den allmänna servicens kvalitet samt fungera som rådgivare åt regeringen i frågor om monopolets omfattning m.m.

British Post Office är delat i tre olika enheter, Letters, Parcels och Counters (Brev, Paket och Kassa). Bankenheten (Girobank) ombildades till ett helägt dotterbolag 1985 och privatiserades i juli 1990. Kassarörelsen ombildades i oktober 1987 till ett helägt dotterbolag, Post Office Counters Limited. Royal Mail Letters and Parcelforce (brev- och paketenheterna) är inte egna juridiska personer.

Royal Mail Letters har monopol på befordran av brev där avgiften inte överstiger £ 1.

5.7 Nya Zeeland

Postverket i Nya Zeeland ombildades den 1 april 1987 till aktiebolag, New Zealand Post Limited, från att ha varit en del av den statliga verksamheten.

Postverksamheten i Nya Zeeland styrs av en lag (Postal Services Act 1987) och ett tillägg till denna lag (Postal Services Amendment Act 1990). De väsentligaste reglerna i lagen återges nedan.

I Postal Services Act anges att ingen annan än New Zealand Post Ltd får befordra brev. Med brev avses i lagen alla former av skriven

kommunikation, dokument m.m. som riktar sig till en särskild person eller en särskild adress och som skall överföras på annat sätt än elektroniskt. Med brev avses även sådana paket och småpaket som innehåller kommunikation enligt ovan.

I lagen anges ett antal undantag från ensamrätten att befordra brev. Bl.a. undantas tryckta utdrag ur tidningar och oadresserade reklamblad. Vidare undantas brev som befordras av bud som anlitats särskilt för detta tillfälle men som vanligen inte ägnar sig åt sådan befordran. Brev som gäller varor och som befordras tillsammans med varorna samt brev som innehåller stämningsansökningar eller andra juridiska dokument är undantagna. Brev som transporteras till eller från postkontor liksom brev som transporteras i enlighet med ett avtal mellan postbolaget och en transportör är likaledes undantagna. Brev som befordras till någon som tillhandahåller elektronisk postservice samt sådana brev som efter elektronisk överföring transporteras vidare är undantagna.

Undantagna från ensamrätten i lagen var från början bl.a. brev med en vikt över 500 g och brev som vägde mindre än 500 g, om avgiften för befordran var NZ$ 1,75 eller högre. I tillägget till lagen anges att fr.o.m. september 1990 t.o.m. den 1 december 1991 ovan angivna gränser vid angivna tidpunkter skall minska till 200 g respektive NZ$ 0,80. Enligt ursprungliga planer skulle ensamrätten helt slopas vid mitten av 1995. Enligt uppgift från ledningen för New Zealand Post Ltd. är det troligt att avskaffande av monopolet kommer att ske redan den 1 april 1993.

I lagen anges vidare att bolaget eller det företag som bolaget ger i uppdrag har ensamrätt att framställa frimärken.

Bolaget har enligt lagen rätt att sätta upp brevlådor på varje gata, väg och allmän plats. Brevlådorna får dock inte placeras så att de hindrar trafiken.

Bolaget är enligt lagen inte skyldigt att ge ut ersättning för förlust av, skada på eller försening av brev som omfattas av ensamrätten.

Bolaget har rätt att kvarhålla och undersöka postförsändelser som misstänks innehålla farligt gods eller olovligt införda varor eller vilkas innehåll i övrigt bryter mot lag.

I lagen stadgas vidare en skyldighet för den som, oavsett anledning, får en postförsändelse som är avsedd för någon annan att antingen se till att den kommer till rätt adressat eller returneras till

bolaget. Den som olovligen öppnar ett brev som inte är avsett för honom döms till fängelse i högst sex månader.

Ungefär 70% av New Zealand Post Ltd:s verksamhet är i dag utsatt för konkurrens. I avvaktan på fullständig avreglering av postmarknaden i Nya Zeeland har bolaget och regeringen träffat en överenskommelse som bl.a. föreskriver en rad sociala förpliktelser som bolaget måste uppfylla. Bl.a. skall bolaget iaktta återhållsamhet vad avser prishöjningar för befordran av vanliga brev ("standard rate letters"). Bolaget skall vidare ha ett minimiantal bemannade serviceställen samt dela ut post sex dagar i veckan till 95% av alla utdelningsställen. Bolaget anser att när monopolet är helt avskaffat bör alla sociala förpliktelser upphöra. Regeringen har emellertid en något annorlunda syn på saken och förhandlingar pågår för närvarande.

Bolaget har tvingats reducera sina kostnader för att klara ändrade konkurrensförutsättningar. Bl.a. har personalstyrkan på bara några år minskats med mer än 40%. Försäljning av aktier i bolaget planeras starta någon gång i början av år 1993.

6 Utvecklingen inom EG

EG-kommissionen har i september 1992 publicerat en s.k. Grönbok om posttjänster (Green paper on the development of the single market for postal services).

I det följande redovisas Grönboken i dess huvuddrag.

6.1 Grönbokens syften

EG-kommissionen konstaterar inledningsvis att en Grönbok är ett diskussionsunderlag. Avsikten med Grönboken om posttjänster är att starta en debatt om posttjänster och om utvecklingen av EG:s postala sektor.

Grönbokens syften är, säger kommissionen:

- att ge en grundlig analys av den nuvarande situationen på postområdet inom EG

- att diskutera vad som bör vara EG:s mål för den postala sektorn och om åtgärder behöver vidtas på EG-nivå för att uppnå dessa mål

- samt (under förutsättning att åtgärder anses erforderliga) att diskutera hur dessa mål skall uppnås och att föreslå detaljerade handlingsalternativ.

Då Grönboken utarbetats har kommissionen haft omfattande kontakter med företrädesvis medlemsländernas regeringar.

Kommissionen konstaterar att EG:s postala sektor utsätts för omfattande påverkan beroende på olika omständigheter. Den teknologiska utvecklingen inom andra sektorer har medfört indirekt konkurrens till postala tjänster. Inom postsektorn har det förekommit

en rad fall avseende konkurrensbegränsning. Men viktigast är ändå att kundbehoven förmodligen förändras snabbare än tidigare. Det förefaller därför nödvändigt att vidta åtgärder. Om detta inte sker kommer enligt kommissionens uppfattning utvecklingen att medföra att det blir allt svårare för EG att påverka postsektorn.

Kommissionen avser att efter remissbehandling meddela sin uppfattning om vilka förslag som bör läggas inom postområdet.

Om det bedöms lämpligt kommer kommissionen sedan att lämna förslag till direktiv. Detta innebär att ett omfattande detaljarbete återstår. Avsikten med Grönboken är inte att uppnå en hög detaljeringsnivå utan att presentera valmöjligheter på en mer allmän nivå. När man bestämmer vilka åtgärder som bör vidtas måste den vägledande principen vara utvecklingen av en "allmän postal service" (universal postal service) som kan tillhandahålla insamlings- och utdelningsmöjligheter inom hela EG till priser som kan betalas av alla och med en tillfredsställande kvalitet. Förutsatt att denna allmänna service är säkrad skall det sedan finns en så stor valfrihet som möjligt.

6.2 EG:s postala sektor

EG:s postala sektor bidrog 1989 med nära 1,3% av dess BNP och sysselsatte 1,7 miljoner av innevånarna. Några grundläggande fakta:

STORLEK: Inklusive postala finansiella tjänster omsätter de postala operatörerna (allmänna och privata) ca 59 miljarder ECU årligen. Posttjänster tillhandahålls såväl inom den förbehållna sektorn (brev) som inom den fria sektorn (paket och expresstjänster). Trenden är att alla dessa produkter visar tillväxt (ungefär 3 till 10%) årligen.

Postverksamhet som bedrivs i statlig regi svarar för ca 60% av omsättningen medan privata operatörer svarar för de återstående 40%. En jämförelse med USA visar att andelen av BNP är ungefär lika stor medan andelen för de privata operatörerna i USA är avsevärt mindre.

SEGMENT: Sektorns viktigaste marknadssegment är tidningar (publishing), postorder och direktreklam. De båda senare svarar för

0,7% av EG:s BNP. Andra större marknadssegment inkluderar affärskorrespondens i allmänhet, varav korrespondens från den finansiella sektorn (inkl.banker) utgör en betydande del.

OPERATÖRER: Postala administrationer i statlig ägo tillhandahåller service inom samtliga tre produktområden: brev, express och paket. Privata operatörer verkar framför allt inom paket- och expressområdena men tillhandahåller också viss brevservice (ibland i uppenbar konflikt med gällande nationell lag).

De icke monopolskyddade områdena, särskilt express, är mycket lönsamma och prissätts enligt affärsmässiga principer (a cost-plus basis). Tidningstjänster är emellertid ofta kraftigt förlustbringande.

6.3 Varför engagerar sig EG i postfrågorna?

Analysen av den rådande situationen pekar, säger kommissionen, på flera problem som berättigar ett intresse från EG:s sida. Många av dessa problem gäller den skiftande kvaliteten beträffande allmänna postala tjänster. Att lösa sådana kvalitetsrelaterade problem är av stort intresse för EG.

Det finns några områden som är av stor betydelse för EG.

6.3.1 Nuvarande brist på harmonisering

De operatörer som tillhandahåller allmän postal service har utvecklats självständigt, vilket har inneburit att det finns många operationella skillnader dem emellan. Detta kan leda till avsevärda problem vad avser post mellan medlemsstater, och det kan också innebära en mycket varierande prissättning. Det mest uppenbara är att den allmänna postservicen definieras olika i olika medlemsstater, vilket får effekten att kunder inte med förtroende kan posta likartade försändelser i olika medlemsländer. Problem i samverkan återfinns på alla nivåer. Ett sådant tydligt detaljproblem är att det inte finns enhetliga normer för kuvert.

6.3.2 Variationer i servicekvaliteten

Servicekvaliteten för allmänna posttjänster varierar avsevärt mellan olika postala administrationer. Det finns vissa medlemsländer som beträffande 0-1-befordran, dvs. befordran över natt, når det allmänt accepterade målet 90%. I andra länder ligger nivån mellan 10 och 15%. Nivån ligger normalt mellan dessa båda ytterligheter men oftast närmast den förstnämnda. Det allmänt accepterade men inte särskilt högt ställda målet beträffande gränsöverskridande försändelser, utdelning inom tre arbetsdagar, nås i genomsnitt endast till 40% och med stora variationer mellan postadministrationerna.

Sådana variationer har särskild betydelse för de delar av EG:s kommersiella och sociala liv som är starkt beroende av postala tjänster. Det gäller framför allt inom sådana verksamheter där man skickar stora mängder post, t.ex. sådana nyckelsektorer som tidningsutgivning, finansiella tjänster, postorder och reklam. För dessa sektorer kan variationer i servicekvaliteten påverka marknadssituationen. Så t.ex. är det betydligt enklare att marknadsföra försäkringar till enskilda hushåll i ett medlemsland där kvaliteten är 90% än i ett där kvaliteten endast är 16%.

Det har visat sig att, i ett land med mycket dålig postservice, postordersektorn är endast en femtedel av sektorn i ett land av jämförbar storlek men med bättre postservice. Detta påverkar postorderföretagens marknadsförutsättningar. Det reducerar vidare på ett markant sätt valmöjligheten för den enskilde konsumenten. De som bor i regioner som missgynnas av dålig postservice - och de är många - isoleras inte bara från de personliga kontakter som en god postservice kan erbjuda utan även från tjänster som kan tillhandahållas med post.

Sådana skevheter inom den gemensamma marknaden påverkar inte bara avsändare utan även mottagare av post. I regioner som anses ha en opålitlig allmän postservice kommer företag (som t.ex. postorderföretag) att vara mindre intresserade av att försöka marknadsföra sina produkter per post. Konsumenterna får därigenom ett begränsat utbud av varor.

6.3.3 Servicekvaliteten beträffande gränsöverskridande försändelser

Den tid det tar att skicka en inrikes försändelse, från insamling till utdelning, är normalt 1½ till 2 arbetsdagar, medan en gränsöverskridande försändelse inom EG tar i genomsnitt 4 dagar. En liten del av differensen kan förklaras av skillnader i den operationella hanteringen. Den större delen av differensen kan emellertid inte förklaras på detta sätt.

Kommissionen anser att denna servicenivå sannolikt ligger avsevärt under användarnas förväntan. Det är troligt att serviceförväntningarna blir större allt eftersom den gränsöverskridande kommunikationen ökar. Det förefaller ha blivit vissa förbättringar främst beroende på att konkurrens uppstått. Det finns emellertid betydande skillnader mellan de mål som de postala administrationerna satt upp - antingen beroende på kundefterfrågan eller på operationella faktorer - och verkligheten.

Eftersom effektiv gränsöverskridande kommunikation är nödvändig för det kommersiella och sociala livet inom EG, är det en angelägenhet för EG att servicen för gränsöverskridande försändelser är pålitlig.

6.4 Valmöjligheterna

När man överväger en reform, säger kommissionen, bör man först överväga ytterligheterna fullständig liberalisering och fullständig harmonisering. Däremellan finns ett spektrum av olika möjligheter. Man kan också tänka sig ett alternativ där ingenting görs.

Postsektorn är enligt kommissionen redan nu i betydande omfattning liberaliserad. Omkring 50% av de intäkter som genereras inom sektorn kommer från de icke monopolskyddade områdena. Det nuvarande läget är resultatet av en långsiktig trend att öppna marknaden och Grönboken söker ytterligare vägar att lätta på restriktioner. I kontrast till detta är harmoniseringen i jämförelse med EG:s mål ganska obetydlig. Som ett resultat av detta är skillnaderna inom den postala sektorn stora, inte bara vad avser regelsystemet utan

även vad beträffar sådana viktiga kundaspekter som tillgång, servicenivå och priser.

6.4.1 Fullständig avreglering

En fullständig avreglering, anser kommissionen, skulle leda till att den allmänna postservicen skulle gå förlorad och att priserna skulle nå en nivå där inte alla skulle ha råd att betala. Till en början fanns det förespråkare för en sådan lösning. Nu är det ingen som på allvar tror att en allmän service skall kunna uppnås vid en fullständig avreglering. Naturligt nog skulle inga privata operatörer vara intresserade av att tillhandahålla en standardservice till alla delar i något land.

6.4.2 Fullständig harmonisering

Om man vill ha en fullständigt harmoniserad postsektor skulle det vara nödvändigt med en EG-postmyndighet, som såg till att en sådan harmonisering genomfördes. En sådan organisation - en för hela EG gemensam postadministration - skulle då ha det övergripande myndighetsansvaret för hela postsektorn inom EG.

En fullständig harmonisering, hävdar kommissionen, förutsätter också att en gemensam taxa införs inom EG. En gemensam avgiftsnivå, ett enhetsporto (vilket det f.n. inte finns några krav på), skulle förorsaka enorma problem. Det skulle dessutom vara mycket opraktiskt eftersom det skulle förutsätta korssubventioner av enorma proportioner. (Portot varierar inom EG med faktorn 3, dvs. portot i ett land kan vara tre gånger så högt som i ett annat).

En central samordning skulle sannolikt leda till stelhet och svårigheter att anpassa verksamheten till lokala förhållanden. Vidare skulle den centrala "postadministrationen" förorsaka ytterligare overheadkostnader.

6.4.3 Status quo

Om man skulle välja att ingenting göra, anser kommissionen att de redan existerande skillnaderna skulle bli större, vilket skulle försvåra

genomförandet av den gemensamma marknaden. Detta skulle leda till ett "tvåfarts-Europa" vad gäller posttjänster. En gemensam marknad avseende posttjänster skulle inte kunna nås, vilket i sin tur indirekt skulle påverka andra sektorer som är särskilt beroende av posttjänster. Detta skulle inte medverka till att förverkliga den ekonomiska och politiska unionen.

6.4.4 Jämviktsläget

Om man vill att alla skall få tillgång till en grundläggande postservice, måste man enligt kommissionen acceptera att den fria marknaden i viss mån begränsas. Detta kan ske genom att ett antal tjänster hänförs till en monopolsektor som ger speciella och exklusiva rättigheter till den nationella statliga postala administrationen. Emellertid måste omfattningen av monopolets räckvidd begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå målet tillgång till en allmän grundläggande postservice. Samtidigt skulle en regulatorisk kontroll av (del)marknader göra det möjligt att genomföra en viss harmonisering för att skapa en så effektiv allmän service som möjligt i alla tolv medlemsländerna.

Kommissionen konstaterar att varje medlemsland redan i dag har en monopolskyddad sektor för att kunna tillhandahålla en rikstäckande service. Omfattningen av monopolet är emellertid större - ibland väsentligt större - än vad som är motiverat för att uppnå detta mål.

Om man väljer jämviktsalternativet, anser kommissionen att marknaden delvis kan liberaliseras, vilket innebär att vissa tjänster flyttas från den monopolskyddade sektorn till den fria (om de är skyddade i nuläget). Detta gäller t.ex. expresstjänster och tidningar (paketservice är redan konkurrensutsatt i alla tolv medlemsländerna). På basis av den analys som gjorts hittills skulle man kunna tänka sig att gränsöverskridande brevbefordran och direktreklam flyttas från den monopolskyddade sektorn. I båda dessa fall anser kommissionen att det skulle det bli nödvändigt att utarbeta ett kontrollsystem för att förhindra att de regler som skyddar monopolet kringgås. Särskilt vad gäller direktreklamen är det enligt kommissionen nödvändigt att noga undersöka vilka ekonomiska följder en liberalisering kan få.

Liberaliseringsprocessen bör enligt kommissionen genomföras successivt och så att den ekonomiska och finansiella balansen hos "det allmännas" postverksamhet kan bibehållas.

Vad gäller den sektor som skulle kunna skyddas av monopol - i princip personliga brev och affärsbrev - anser kommissionen att det bör vara möjligt att fastställa klara regler som avgränsar monopolets räckvidd. Dessa gränser bör anges i form av vikt och pris.

Om någon medlemsstat skulle anse att enhetliga och specificerade regler skulle äventyra det allmänna servicemålet, kan man enligt kommissionen i vissa fall tänka sig en mer restriktiv lösning, under förutsättning att den fortfarande står i proportion till servicemålet och i överensstämmelse med EG:s regler.

När det gäller vilket mått av harmonisering som bör åstadkommas (parallellt med liberaliseringen) anser kommissionen att denna bör kunna relateras till det grundläggande målet att det skall finnas en allmän postservice med tillförlitlig kvalitet och till rimliga priser.

Kommissionen noterar att det ännu inte finns någon definition av vad som bör vara en rimlig servicenivå inom EG. Det förefaller klart att en sådan definition behövs och att den bör utarbetas i samråd med potentiella användare och konsumentföreträdare. "Allmän" antyder lättillgänglig och detta är i dag ofta inte fallet beträffande den postala servicen. Eftersom kvaliteten vad gäller utförandet av tjänsterna varierar så mycket mellan länderna krävs enligt kommissionen en viss harmonisering även här. Avgifterna förefaller i allmänhet rimliga. I vissa fall återspeglar de emellertid inte kostnaderna. Det sätt att bestämma avgifterna som i dag tillämpas av många postadministrationer kan enligt kommissionen i det långa loppet äventyra det allmänna servicenätets ekonomiska livsduglighet.

Sammanfattningsvis anser kommissionen att harmonisering av allmän postservice bör ske inom följande områden:

tillgänglighet: Reglerna skall vara desamma för alla användare vid likadana villkor. Eventuellt kan det införas särskilda "måttstandards" som alla operatörer skall tillämpa.

service: Det bör finnas en gemensam standard för den allmänna servicen. Kvaliteten skall kunna mätas via ett allmänt system som visar kundernas erfarenheter. Resultaten skall publiceras.

avgifter: Priset för en tjänst skall sättas i relation till genomsnittskostnaden för att utföra tjänsten. Nuvarande skillnader i avgifter bör minimeras för undvikande av olika marknadsförutsättningar.

6.4.5 Föreslaget scenario

Kommissionen anser att det senast förslagna scenariot är att föredra eftersom det ger en rimlig balans mellan ett gradvis öppnande av marknaden med införandet av en harmonisering som når EG-målen. Det tillförsäkrar alla en allmän postservice samtidigt som det ger största möjliga valfrihet åt användarna. Kommissionen framhåller att det inte finns en enda möjlig lösning utan att det behövs en kombination av åtgärder för att nå det önskade resultatet. Varje enskilt förslag är därför en del av en helhet på samma gång som individuella förslag svarar mot specifika problem.

6.5 Regeringens yttrande till CERP

Det europeiska regulatörsorganet CERP (se vidare avsnitt 7.4) har beretts tillfälle att yttra sig över Grönbokens analys och de framförda förslagen. Sverige har, såsom medlem av CERP, beretts tillfälle att lämna synpunkter dit på Grönboken.

Det svenska yttrandet gavs den 24 september 1992. I yttrandet framhålls att det är tveksamt om idén med en reserverad sektor är det bästa sättet att lösa problemen inom den postala sektorn. För att åstadkomma en miniminivå av postal service borde staterna i stället teckna avtal med olika operatörer. Konkurrens skulle tvinga de olika aktörerna att åstadkomma kostnadseffektiva lösningar. Konkurrens kommer också att medföra dynamiska effekter, eftersom nya tjänster och metoder introduceras. De allmänna postadministrationerna förefaller, enligt vad som framgår av Grönbokens beskrivning, vara mer eller mindre ineffektiva och flera visar också betydande underskott (utom vad gäller finansiella tjänster). Att låta dessa administrationer fortsätta som monopolister skulle sannolikt inte leda till några förbättringar. En reserverad sektor skulle också medföra stora

svårigheter och kostsamma regulativa uppgifter såsom att identifiera vad som skall ligga inom den reserverade sektorn.

I det svenska yttrandet påpekas att det i Sverige redan finns konkurrens inom den traditionella postsektorn. Det hittillsvarande monopolet, framhålls det, skyddar inte Posten från vare sig konkurrens genom ny teknik eller konkurrens från andra operatörer. Tillgång till god postservice för alla är dock en viktig del av den svenska infrastrukturen. Det nämns att postlagsutredningens pågående arbete förhoppningsvis skall leda till en lagstiftning som kommer att möjliggöra och uppmuntra konkurrens inom postområdet. Planerna på att bolagisera Postverket nämns också.

I yttrandet till CERP sägs att Sverige tillstyrker ett system med kostnadsbaserade terminalavgifter och att konkurrens tillåts för internationell post och post mellan EG-länderna. Det framhålls att någon definition av universella tjänster inte ges i Grönboken och att en sådan måste tas fram innan man kan påbörja diskussioner om hur tjänster av detta slag skall kunna åstadkommas. Även andra väsentliga definitioner saknas, t.ex. av vad ett brev är.

Ett sätt att göra de postala administrationerna effektivare är, sägs det i yttrandet, att öka konkurrensen i distributionskedjan, dvs. att köpa t.ex. transporttjänster utanför den egna organisationen. För att detta skall bli möjligt måste mervärdesskatt läggas även på postala tjänster. Att, som diskuteras i Grönboken, finansiera de icke-obligatoriska tjänsterna genom att erbjuda stora postinlämnare antingen olika priser i olika regioner eller ett porto för t.ex. ett land men kombinerat med en exklusivitetsklausul kan äventyra möjligheten till konkurrens. Exklusivitetsklausuler, framhålls det i yttrandet, kan användas av en dominerande aktör för att kväva en mindre men effektivare aktör.

7 Internationellt postsamarbete

7.1 Världspostföreningen (UPU)

Världspostföreningen (UPU) grundades 1874. Antalet medlemsländer är f.n. 176 (oktober 1992). UPU är sedan 1947 FN:s fackorgan för postfrågor. Sekretariatet är beläget i Bern.

Följande världspostfördrag har ingåtts:

1. Världspostföreningens konstitution
2. Allmänna reglementet
3. Världspostkonventionen
4. Avtal angående postpaket
5. Avtal angående postanvisningar
6. Avtal angående postgirorörelsen
7. Avtal angående postförskottsförsändelser

Det är obligatoriskt för medlemmarna i UPU att ansluta sig till de första tre fördragen. Fördragen revideras på världspostkongressen som är föreningens högsta organ. Kongress hålls i princip vart femte år. Den senaste ägde rum i Washington 1989 och nästa äger rum i Söul i Sydkorea. 1999 kommer kongressen att hållas i Nederländerna.

UPU:s tre permanenta organ är
- Internationella byrån
- Exekutivrådet
- Utredningsrådet

Internationella byrån har sekretariats- och sambandsfunktioner. Där arbetar ca 140 personer. Chefs- och handläggarpersonalen är rekryterad på grundval av en rättvis geografisk fördelning.

Exekutivrådet inrättades 1947 och fungerar som UPU:s "regering" mellan kongresserna. Antalet medlemmar i Exekutivrådet är 40 och de utses av kongressen på grundval av en geografisk fördelning. Norden har alltid haft en plats och den innehas f.n. av Sverige. Rådet har befogenhet att fatta beslut i ekonomiska och administrativa frågor (budget, personal etc.) och bedriver utredningar i administrativa, fördragsmässiga och juridiska ärenden. Sedan 1991 har rådet befogenhet att revidera de expeditionsreglementen som hör till avtalen. Det är också ansvarigt för den tekniska biståndsverksamhet som bedrivs inom UPU.

Utredningsrådet tillkom 1957. Antalet medlemsländer är 35 och valet av dessa är inte så geografiskt bundet som när det gäller Exekutivrådet. Europa har fått med 13 länder och Danmark är f.n. Nordens representant. Rådet har till uppgift att göra utredningar av teknisk, driftmässig och ekonomisk natur. Det grundläggande arbetet bedrivs i arbetsgrupper där även länder som inte är rådsmedlemmar får delta.

Kostnaderna för UPU:s verksamhet täcks genom medlemsbidrag.

En utredning ser f.n. över UPU:s organisation och arbetsformer. Utredningen leds av en arbetsgrupp inom Exekutivrådet under medverkan av ett konsultföretag. Enligt tidsplanen skall en del grundläggande förslag föreläggas Exekutivrådet i maj 1993. Bl.a. utreds om det finns skäl att dra en klarare gräns mellan rollen som staternas samarbetsorgan i postfrågor och detaljreglerare av postprodukter och postutväxling.

7.2 Begränsade föreningar

UPU:s konstitution medger att medlemsländerna bildar s.k. begränsade föreningar - i praktiken regionala föreningar (se vidare avsnitt 7.4 och 7.5).

Medlemsländerna kan också bilateralt träffa särskilda överenskommelser om t.ex. avgifter och regler. En förutsättning är emellertid

att dessa särskilda överenskommelser inte medför mindre gynnsamma bestämmelser för kunderna än som gäller enligt det berörda allmänna internationella fördraget. Det är alltså t.ex. inte tillåtet att komma överens om högre avgifter.

7.3 Bilaterala avtal

I vissa fall behövs andra direkta avtal mellan två länder om vissa postala rörelsegrenar. Exempel på bilaterala avtal där Sverige är ena parten är:

- med USA (postanvisningar enligt särskilda rutiner)
- med Sydafrika (paket)
- med övriga nordiska länder angående uttag på nordiska postsparbanksböcker.

7.4 Europeiskt postsamarbete

Det europeiska postsamarbetet sker på två plan, dels mellan de s.k. regulatörerna och dels mellan de nationella postverken i deras egenskap av operatörer.

Med regulatör menar man det organ i respektive land som ansvarar för nationell policy, beslut och reglering i postfrågor. I Sverige finns ännu inget sådant organ men de är vanliga i t.ex. EG:s medlemsländer. Med operatör avses den som praktiskt utför regulatörens intentioner, vanligen det nationella postverket i landet.

Postregulatörerna samarbetar i ett 1991 bildat organ kallat CERP (Comité Européen de Réglementation Postale). CERP skall främja och koordinera postregulatörssamarbetet i Europa och utgöra ett forum för kontakter med EG-kommissionen och med Världspostföreningen.

CERP ingår i en större sammanslutning, CEPT (Conférence Européenne des Administrations des postes et des télécommunications). CEPT är alltså en kombinerad post- och teleorganisation.

Operatörerna håller f.n. på att bilda Association des Operateurs Postaux Publics Européens. Organisationen beräknas börja fungera

i april 1993. Organisationens huvuduppgifter blir att förbättra kvaliteten i postbefordran, standardisera postutväxlingsrutiner och vara en kontaktpunkt gentemot EG-kommissionen.

Post- och teleoperatörerna i Europa har inrättat ett clearingsystem för avräkningar av fordringar som sköts av schweiziska PTT.

Postgiro och postbanker i Europa samarbetar i CSFPE (Commission des Services Financiers Postaux Européens).

CERP, CSFPE och den nya operatörsföreningen räknar med att bli begränsade föreningar inom Världspostföreningen.

7.5 Nordiskt postsamarbete

Inom Norden finns också en begränsad förening, Nordiska postföreningen. Det nu gällande avtalet om föreningen skrevs under i Åbo 1991. Ett samarbete av detta slag har emellertid funnits sedan 1863.

Nordiska postföreningen är en operatörsorganisation.

7.6 Relationer till länder som inte är medlemmar i UPU

Så snart ett land blivit medlem i FN har det automatiskt rätt att bli medlem i UPU. Det måste visserligen först ansöka om medlemsskap, men rätten att bli medlem kan inte ifrågasättas.

Sydafrika är medlem i FN men har uteslutits ur UPU på grund av landets apardheidpolitik. Postutväxlingen med landet sker ändå enligt normala UPU-regler.

7.7 Samarbete med utompostala organisationer och företag

UPU samarbetar med ITU (Internationella Teleunionen), CCC (Tullsamarbetsrådet), ISO (Internationella Standardiseringsorganet) och IATA (Internationella Luftfartssammanslutningen).

Nyligen inrättades ett kontaktorgan för möten med de internationella kurirföretagen (DHL, TNT m.fl).

Fem postverk (Canada, Frankrike, Nederländerna, Tyskland och Sverige) har tillsammans med det australiensiska frakt- och kurirföretaget TNT ingått ett joint venture avseende expressförsändelser. Det nya bolaget har tagit namnet GDEW (Global Delivery Express Worldwide).

7.8 Terminalavgifter

Ersättning för Postverkets medverkan i den internationella brevutväxlingen utgår i form av s.k. terminalavgifter. Beloppens storlek framgår av Världspostkonventionen.

Då UPU bildades 1874 beslöts att föreningen skulle utgöra ett enda postalt territorium. Tidigare byggde postutväxlingen på bilaterala avtal.

UPU bestämde att portot för brev skulle vara detsamma till alla länder och att inlämningslandet skulle få behålla hela portoinkomsten. Man föreställde sig att ett brev medförde ett svarsbrev och att länderna således skulle få var sitt porto.

Från början var också portoavgifterna fastställda till belopp men detta har numera ändrats på grund av att länderna har olika kostnadslägen och postverken olika ekonomiska villkor. Grundavgifterna är numera endast vägledande.

Principen om "icke delning" av postavgifterna tillämpades i närmare 100 år. Systemet slog emellertid orättvist i t.ex. länder där den ankommande postmängden är större än den avgående. Detta drabbade i första hand utvecklingsländerna. Vid UPU-kongressen i Tokyo 1969 bestämdes därför att ett land som tar emot mer ytbefordrad post från ett land än det skickar till landet skulle ha rätt till viss ersättning. Denna ersättning fastställdes till 0,50 guldfranc (motsvarande 92 öre) per kg post förutsatt att fordran uppgick till minst 2 000 guldfranc per år. Denna kompensation kallas terminalavgift.

Terminalavgiften infördes 1971 och höjdes senare till 1,50 guldfranc. Från 1976 gäller den även flygbefordrad brevpost. 1979

höjdes terminalavgifterna till 5,50 guldfranc, vilket motsvarade ca 10 kr.

I början av systemets tillämpning hade Posten i Sverige en s.k. negativ postbalans, dvs. man tog emot mer post från utlandet än man skickade. I dag råder i stort sett balans, dvs. i vissa förbindelser får Posten betala och i andra får man betalt.

Världspostföreningen föreskriver numera ett system med tre olika terminalavgifter. För brev och kort (LC) är avgiften ca 65 kr/kg och för trycksaker och småpaket (AO) 16,50 kr, i båda fallen om utväxlingen överstiger 150 ton per år. För s.k. M-säckar (trycksaker och tidningar) tillämpas en terminalavgift på drygt 5 kr/kg oberoende av årsvikt. Länderna kan ingå bilaterala avtal med andra terminalavgifter.

Vid kongressen i Washington 1989 antogs en rekommendation att regeringarna i medlemsländerna skulle avsätta hela inkomsten från terminalavgifterna till postservicen för att postverken skulle kunna täcka sina kostnader för utlandspost och förbättra infrastrukturen i respektive land.

I Norden sattes avgifterna från början till 50% av UPU:s avgifter. Att terminalavgifterna skulle täcka kostnaderna var inte aktuellt. Sedan de nordiska länderna fått krav från respektive regeringar att arbeta efter en princip med kostnadstäckning infördes 1989 ett speciellt nordiskt terminalavgiftssystem enligt vilket utdelningslandet skulle få 60% av sina inrikesporton. Med detta system infördes också en koppling till kvaliteten i postbefordran. Ersättningen reduceras om inte kvalitetskraven uppfylls.

I förbindelse med vissa, främst europeiska länder tillämpas ett annat system vilket är en kombination av avgift per antal försändelser och per kg.

Postverken i de industriella länderna anser att UPU-systemet leder till ett antal missförhållanden, som t.ex. remailing. Före kongressen i Washington var ersättningen per kg densamma oavsett antalet försändelser per kg. Utdelningslandet fick lika mycket betalt för hundra st 10-gramsbrev som för två böcker om vardera 500 g.

Systemet med en kombination av styckersättning och viktavgift är enligt Postverket mer korrekt och ger bättre kostnadstäckning.

UPU-systemet tar heller inte hänsyn till olika servicenivåer. Samma ersättning utgår t.ex. för flygpost som för ytbefordrad "ekonomipost".

En enhetlig tariff missgynnar länder med hög kvalitet i postbefordran och gynnar länder med lägre kvalitet. En studie som gjorts för EG-kommissionen har uppskattat att inget EG-land får täckning för den genomsnittliga kostnaden för att dela ut ett 20-gramsbrev enligt den UPU-tariff som tillämpades 1990.

För paket är avgiftssättningen i princip fri (kostnadsrelaterad).

Överväganden och förslag

8 Allmänt om behovet av lagreglering på postområdet

Under senare år har det skett väsentliga förändringar på postområdet. Den tekniska utvecklingen har förbättrat förutsättningarna för en snabb och effektiv postservice. Samtidigt har nya kommunikationsmedel tillkommit som utgör viktiga alternativ till den traditionella postverksamheten. Hit hör bl.a. telefaxtekniken och de ökade möjligheterna till datakommunikation. Även på Postverkets traditionella områden har det uppstått nya befordringsmöjligheter genom t.ex budföretag och elektronisk postservice.

Även om andra kommunikationsmedel än postverksamhet har fått stor betydelse, står det klart att de inte kan ersätta postservicen. Privatpersoner likaväl som myndigheter och företag kommer under överskådlig tid att ha behov av att brev och paket blir befordrade på ett effektivt och tillförlitligt sätt. Postverksamheten utgör ett nödvändigt kommunikationsmedel inte bara inom landet utan också internationellt. Vikten av en väl fungerande postverksamhet har understrukits i bl.a. den Grönbok för postområdet som har utarbetats inom EG.

Det är en allmänt utbredd uppfattning att en fri konkurrens är av värde för att postservicen skall bli så effektiv som möjligt. På paketbefordringens område har också konkurrensen sedan länge varit fri, i Sverige liksom i många andra länder. Däremot har brevbefordringen, både här och på andra håll, varit föremål för ett statligt monopol. Riksdagen har emellertid nyligen beslutat att Postverkets ensamrätt på brevområdet skall upphöra. Postverket har också i praktiken redan blivit utsatt för konkurrens när det gäller brevbefordran.

Förutsättningarna och formerna för Postverkets verksamhet har varit föremål för en omfattande översyn under senare år. En slutsats av det hittillsvarande utredningsarbetet är att Postverket bör ombildas

till aktiebolag. Denna ombildning kan ses som ett led i arbetet med att få till stånd en mera effektiv postservice och att göra den statliga postverksamheten bättre rustad att möta konkurrensen från andra distributionsföretag. Avsikten är att bolagiseringen skall vara genomförd den 1 januari 1994.

Konkurrensen på postområdet är emellertid inte problemfri. Vissa delar av dagens postverksamhet, framför allt distributionen av brev till mottagare i glesbygd, är inte lönsam från strikt affärsmässiga synpunkter. Statsmakterna har emellertid gett Postverket olika regionala och sociala uppdrag, som bl.a. innebär att en rikstäckande postservice skall upprätthållas. Med en fri och utvidgad konkurrens finns det en risk för att den icke lönsamma postservicen försämras. Det är naturligt att nya postoperatörer försöker koncentrera sig på den del av postverksamheten som ger störst vinster, framför allt brev- och paketutdelning i de större städerna. Detta kan försvåra situationen för det eller de företag som vill ägna sig åt en rikstäckande postservice.

Den nya situation som uppstår på postområdet i och med att konkurrensen släpps fri och Postverket bolagiseras gör det nödvändigt att se över gällande bestämmelser beträffande postverksamhet.

Postområdet är f.n. reglerat i förhållandevis liten utsträckning. Någon särskild lagstiftning om utövande av postverksamhet förekommer inte. Däremot är vissa speciella delar av Postens verksamhetsområde lagreglerade, bl.a. hanteringen av obeställbara försändelser.

Det finns också bestämmelser som syftar till att skydda innehållet i brev och andra postförsändelser. Hit hör bl.a. reglerna i brottsbalken om straff för brytande av posthemlighet och intrång i förvar, liksom sekretesslagens bestämmelser om postsekretess. Även dessa regler måste ses över med hänsyn till den nya situationen på postområdet. Det är angeläget att få till stånd en reglering som ger alla ett tillfredsställande integritetsskydd oavsett vilken postoperatör som anlitas.

Postverket bedriver i dag inte bara affärsverksamhet utan sysslar i viss utsträckning också med myndighetsutövning. Till myndighetsuppgifterna hör bl.a. Postens medverkan vid allmänna val samt biträdet vid tullkontroll och inom totalförsvaret. Inför Postverkets bolagisering är det nödvändigt att pröva i vad mån myndighetsuppgifterna kan överlämnas åt det nya postbolaget och vem som bör sköta sådana uppgifter som bolaget inte lämpligen bör ha hand om.

Som har förutskickats i utredningens direktiv bör vissa centrala regler på postområdet samlas i en särskild postlag. Därutöver får ändringar göras i olika specialbestämmelser, bl.a. på integritetsskyddets område.

Utredningen ämnar i det följande närmare behandla de olika sakfrågor som är av intresse. Utredningen kommer först att diskutera hur de grundläggande målen för postservicen i landet skall uppfyllas och under vilka förutsättningar postverksamhet bör få bedrivas. I de därpå följande avsnitten kommer utredningen bl.a. att behandla frågor om integritetsskydd, obeställbara försändelser, ansvarighet vid postbefordran och hanteringen av de myndighetsuppgifter som f.n. åvilar Postverket. Utredningen avser också att gå in på olika detaljfrågor av praktisk natur, exempelvis adressering, postnummer och portobetaltbeteckningar. Även frågor som gäller det internationella postsamarbetet och en statlig tillsynsverksamhet kommer att behandlas, liksom kostnads- och finansieringsfrågor.

9 Grundläggande postservice

9.1 Riksdagens beslut om mål för postservicen

I direktiven anges som en utgångspunkt för utredningens arbete att staten genom en postlag skall ges förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på postområdet så att gällande regionala och sociala mål kan uppfyllas.

Gällande former för statsmakternas styrning av Postverkets verksamhet beslöts i huvudsak år 1985 (prop. 1984/85:100 bil.8, TU 11, rskr. 203). Vissa kompletteringar har emellertid gjorts senare. Styrningen sker genom att servicemål, kvalitetsmål och ekonomiska mål fastställs på grundval av rullande treårsplaner som upprättas av Postverket. Riksdagen har senast fastställt mål för perioden 1993-1995 (prop 1991/92:100 bil. 7 s.160, TU 18, rskr 276).

De senast fastställda målen innebär följande.

- *Service och kvalitet*. En god grundläggande postservice skall ges till såväl stora som små kunder i hela landet. Kundernas efterfrågan bör vara styrande för Postverkets insatser. Förändringar av servicens utformning i glesbygd bör ske varsamt.

- *Daglig service*. Postverket skall tillhandahålla daglig postservice till alla hushåll, företag och organisationer. I normalfallet skall dessa ha tillgång till postutdelning och betalningsservice fem dagar i veckan.

- *Rikstäckande service*. Postverkets service skall vara rikstäckande. Brev, paket och betalningar skall kunna nå alla oavsett bostadsort.

- *Brevbefordran*. Postverket skall tillhandahålla brevbefordran med hög tillförlitlighet enligt kundernas efterfrågan. Enstaka försändelser skall befordras till enhetligt och rimligt pris.

- *Paketbefordran*. Postverket skall tillhandahålla paketbefordran till ett enhetligt pris för enstaka försändelser från privatpersoner.

- *Betalnings- och kassaservice*. Postverket skall tillhandahålla daglig och rikstäckande betalnings- och kassaservice till enhetliga priser. På orter där alternativ till Postverkets betalnings- och kassaservice saknas skall staten upphandla betalnings- och kassaservice. Det överlåts på Postverket att finna det billigaste och mest effektiva sättet att upprätthålla betalnings- och kassaservicen.

Postverket har även ett antal sociala uppgifter, dvs. sådana uppgifter som inte är affärsmässigt motiverade men angelägna ur ett samhällsperspektiv. Till dessa brukar räknas bl.a. följande uppgifter.

- *Befordran av blindskrift*. Postverket ersätts för kostnaderna för befordran av alla slags blindskriftsförsändelser genom ett anslag över statsbudgeten. Ersättningen har dock kommit att begränsas till försändelser som skickas till eller från vissa institutioner. Ersättning för de försändelser som skickas portofritt mellan synskadade har inte utgått. Dessa kostnader bärs av Postverket.

- *Beredskapsplanering*. Postverket skall svara för beredskapsplanering som en del av totalförsvarsplaneringen. Detta gäller bl.a. postbefordran, fältposttjänst och betalningsförmedling under kriser eller i krig.

- *Handikappservice*. Det är angeläget att tillgängligheten till postservice är god även för äldre och handikappade. Posten tillämpar därför riktlinjerna för glesbygdsservicen generöst för sådana hushåll.

- *Omlokaliseringar*. Enligt regeringsbeslut har vissa delar av Postverkets verksamhet utlokaliserats till Kiruna. Även dessa omlokaliseringar brukar hänföras till de sociala uppgifterna, eftersom de är arbetsmarknadspolitiskt och regionalpolitiskt motiverade.

9.2 Överväganden och förslag

Hur åstadkommer man genom en lagreglering att de samhällspolitiska målen uppfylls? Enligt direktiven finns det skäl som talar för att ett nytt regelsystem bör innefatta krav på tillstånd för den som skall bedriva postverksamhet. Man skulle i så fall i lagen ange de allmänna förutsättningarna för tillstånd. En tillstånds- och tillsynsmyndighet skulle sedan kunna ges bemyndigande att ställa upp de närmare villkoren för tillståndet och utöva tillsyn över att de uppställda reglerna och villkoren följs. Enligt vad som vidare sägs i direktiven skulle villkoren kunna gälla skyldighet för tillståndshavare att upprätthålla vissa prisstrukturer och att delta i kostnaderna för olika samhällsuppdrag (t.ex. postbefordran för totalförsvaret och befordran av blindskriftsförsändelser). Vidare skulle tillstånd att bedriva postverksamhet kunna förenas med en skyldighet för tillståndshavaren att tillhandahålla postservice till alla på likartade villkor, även där det inte är lönsamt.

Den i direktiven skisserade lösningen med styrning via ett tillståndssystem förutsätter i princip att det finns en marknad med flera aktörer som är villiga att i konkurrens bedriva postverksamhet och som samtidigt har resurser att åta sig vissa samhällsuppdrag. Det kan emellertid på goda grunder ifrågasättas om detta blir fallet. Även om postmarknaden helt avregleras finns det till följd av postmarknadens stordriftsfördelar anledning att tro att endast ett mycket litet antal nya postoperatörer i traditionell mening kommer att finnas. Dessa kan förväntas uppträda i storstadsregionerna, och de torde företrädesvis komma att ägna sig åt företagspost.

Postverket - eller efter en bolagisering det statliga postbolaget - kommer med all säkerhet att inta en helt dominerande ställning även i fortsättningen. I den mån postbolagets brevbefordringsverksamhet kommer att utsättas för konkurrens torde det framför allt ske genom nya tekniska alternativ till postbefordringen.

Klart är att, så länge staten är huvudman för den dominerande postverksamheten, staten utan stöd av lagregler kan se till att verksamheten bedrivs på ett socialt och regionalt godtagbart sätt. På den punkten innebär en bolagisering av Postverket inte någon

avgörande förändring. Under förutsättning att det nya postbolaget inte privatiseras - något som enligt vad utredningen erfarit inte är aktuellt - kan staten styra verksamheten genom att utöva sitt ägarinflytande. Detta kan ske på olika sätt. En grundläggande god postservice kan exempelvis garanteras genom bestämmelser i bolagsordningen.

De sociala uppdrag som Postverket har haft att utföra kostnadsberäknades år 1991 av McKinsey & Company Inc. till ca 600 miljoner kr. I dagsläget bedöms kostnaderna för de sociala uppdragen till ca 400 miljoner kr. Det får förutsättas att Postverket i enlighet med vad som uttalats i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 Bil.7 s. 157) får en särskild kompensation för att tillhandahålla denna service (jfr också prop. 1992/93:100 Bil.7 s. 150).

I fråga om de regionala uppdragen ställer sig saken något annorlunda. Det har i olika sammanhang slagits fast att Postverket kan klara att tillhandahålla en rikstäckande postservice även utan ersättning för den i och för sig olönsamma glesbygdsservicen. Frågan har senast berörts i 1993 års budgetproposition (prop.1992/93:100 bil.7). Det sägs där bl.a. att Postverket har förklarat att det är möjligt att under vissa förutsättningar klara rikstäckande postservice utan statliga bidrag. De förutsättningar Postverket avser är bl.a. att verket bolagiseras, att brev- och tidningstjänster blir mervärdesskattepliktiga och att verket kan marknadsanpassa sin prissättning med bibehållet enhetsporto för enstaka försändelser.

Slutsatsen av vad som hittills har sagts är att det inte behövs några bestämmelser om tillståndsplikt i den nya postlagen för att gällande sociala och regionala mål på postområdet skall uppfyllas. Detta hindrar inte att det ändå är av värde med lagregler där vissa grundläggande mål slås fast. Frågan är då vilka mål som skall anges.

Som framgår av den tidigare redogörelsen omfattar de mål som riksdagen senast har ställt upp för Postverket inte bara postverksamhet i inskränkt mening, dvs. befordran av brev och paket, utan också betalnings- och kassaservice. Denna service har behandlats i finansplanen i 1993 års budgetproposition (prop.1992/93:100 bil.1 s.134). Det sägs där att Postgirot driver en verksamhet som i flera avseenden liknar den som bedrivs av banker, vilka verkar i enlighet med bankrörelselagens regler. Enligt finansplanen bör postgiroverksamheten i fortsättningen regleras av en särskild lag. Den nya lagen bör innehålla bestämmelser om t.ex. kapitalkrav och vilka placeringar

som skall vara tillåtna för det bolag som bedriver postgiroverksamhet. I lagen skall vidare fastslås att verksamheten skall stå under tillsyn av Finansinspektionen.

Med hänsyn bl.a. till vad som sagts i finansplanen bör den nya postlagen inte gälla betalnings- och kassaservice utan endast sådan verksamhet som i allmänhet ligger i begreppet postverksamhet, dvs. befordring av brev och paket. Det innebär att de bestämmelser i postlagen där de grundläggande målsättningarna för postservicen slås fast bara bör omfatta brev- och paketbefordran.

I bestämmelserna bör till en början anges att det i landet skall finnas en rikstäckande postservice som innebär att brev och paket kan nå alla oavsett adressort. I anslutning till gällande målsättningar för brev- och paketbefordran bör därefter sägas att alla skall ha möjlighet att få brev befordrade till enhetligt och rimligt pris och att privatpersoner också skall kunna få paket befordrade till enhetligt pris.

Efter de angivna inledande bestämmelserna bör lämpligen tas in en regel om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att postservicen motsvarar samhällets behov.

10 Bedrivande av postverksamhet

10.1 Nuvarande ordning

Det finns i dag inte någon särskild lagstiftning som reglerar utövandet av postverksamhet. Däremot förekommer olika förordningar och kungörelser som styr Postverket. En närmare redogörelse för dessa bestämmelser har lämnats i avsnitt 4.

Hanteringen av brev har under lång tid varit föremål för ett statligt monopol. Bestämmelser härom har senast funnits i kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. Kungörelsen har emellertid upphävts med verkan fr.o.m. den 1 januari 1993. Det råder alltså numera en fri konkurrens på brevbefordringsområdet. Detsamma har länge varit fallet på paketmarknaden.

10.2 Överväganden och förslag

En väl fungerande postservice är av stor samhällelig betydelse. Detta gäller trots att, som tidigare framhållits, den traditionella postbefordringen i ökad omfattning har kommit att ersättas av andra kommunikationsmedel, framför allt på teleområdet. Både i fråga om brev och paket har avsändare och mottagare ett befogat krav på att befordringen sker på ett effektivt och tillförlitligt sätt. Det är också viktigt att avsändare och mottagare kan lita på att innehållet i postförsändelser inte röjs. Detta gäller framför allt innehållet i brev, som ofta har en förtrolig och personlig karaktär.

Angelägenheten av att postverksamhet bedrivs på ett effektivt och tillförlitligt sätt, samtidigt som integritetsskyddsintressena tillgodoses, talar för att verksamheten underkastas vissa regler. Som tidigare nämnts finns det f.n. inte någon särskild lagstiftning som styr

utövandet av postverksamhet. Detta hänger samman med att postverksamhet till allra största delen har bedrivits av Postverket. På brevbefordringsområdet har Postverket haft monopol ända fram till det senaste årsskiftet. Situationen är emellertid nu en annan. Det förhållandet att Postverket är endast en av flera operatörer och i en nära framtid kan förväntas bli ombildat till aktiebolag gör det befogat att överväga en lagreglering av hur postverksamhet skall bedrivas.

Som framhålls i utredningens direktiv är det emellertid viktigt att, om lagbestämmelser införs, de inte görs så detaljerade att de inverkar negativt på en ändamålsenlig konkurrens. Här som på andra områden gäller att onödig byråkrati bör motverkas och att det inte bör införas andra lagregler än sådana som är klart motiverade.

En första fråga som uppstår i sammanhanget är om det bör ställas krav på tillstånd för den som vill bedriva postverksamhet. I utredningens direktiv sägs att det finns skäl som talar för att ett sådant krav införs.

Ett tillståndskrav kan, allmänt sett, motiveras av att samhället behöver försäkra sig om ett visst yrkeskunnande eller om vilja och förmåga hos den som vill driva den aktuella verksamheten att fullgöra skyldigheterna mot det allmänna. Det kan - som är fallet exempelvis i fråga om yrkestrafik - finnas skäl att genom ett tillståndskrav söka få garantier för att gällande säkerhetskrav kommer att uppfyllas.

De angivna skälen för ett tillståndssystem gör sig i viss utsträckning gällande också på postområdet. Här tillkommer som en särskild omständighet vikten av att skyddet för brevhemligheten och övriga integritetsintressen iakttas. Emellertid skyddas dessa intressen i stor utsträckning redan i dag av bestämmelser i bl.a. sekretesslagen och brottsbalken. Om bestämmelserna byggs ut, så att de omfattar alla som i sin verksamhet befordrar postförsändelser, bör detta kunna ge goda garantier för att skyddet för den personliga integriteten upprätthålls. I varje fall behöver skyddet knappast förstärkas av att ett tillståndssystem införs.

Ett tänkbart skäl för ett tillståndssystem, som också berörs i utredningens direktiv, är att den tillståndsprövande myndigheten skulle kunna förena ett tillstånd med vissa villkor, t ex en skyldighet för tillståndshavaren att tillgodose olika sociala och regionala intressen på postområdet. Utredningen har emellertid i ett tidigare avsnitt avvisat detta skäl för att införa krav på tillstånd, eftersom det knappast kan

förväntas uppstå särskilt många aktörer på postmarknaden som är beredda att åta sig en omfattande postservice.

Över huvud taget utgör det ringa antalet förväntade aktörer ett skäl mot att införa ett tillståndssystem. Postverket - eller det statliga postbolaget - torde även i framtiden komma att inta en helt dominerande ställning, och det framstår inte som meningsfullt att underkasta detta företag en tillståndsprövning. Detta hindrar inte att det kan vara motiverat med ett tillståndskrav för att man skall få en kontroll av de konkurrenter till postbolaget som kan tänkas uppträda. Det bör emellertid samtidigt observeras att ett tillståndskrav kan få en viss konkurrensdämpande effekt, något som allmänt sett är mindre önskvärt.

Ett tillståndssystem kan ha ett värde genom att man i viss utsträckning kan förebygga oseriös verksamhet. Systemet ger också möjlighet för den tillståndsprövande myndigheten att ingripa mot missförhållanden i efterhand, ytterst genom att återkalla ett givet tillstånd. Frågan är emellertid om man inte kan åstadkomma en tillfredsställande kontroll på postområdet även om man släpper tanken på ett tillståndskrav.

Ett alternativ är att, även om man inte har något krav på tillstånd, låta den postverksamhet som bedrivs i landet stå under tillsyn av en statlig myndighet. Tillsynsmyndigheten kan ges möjlighet att ingripa om någon bedriver postverksamhet på ett sätt som inte är godtagbart. Man kan på det sättet åstadkomma en ordning som är i stort sett likvärdig med ett tillståndssystem.

Med hänsyn till vad som nu har anförts föreslår utredningen att man avstår från att införa ett tillståndskrav på postområdet och i stället nöjer sig med en tillsynsverksamhet. Utredningen återkommer i ett senare avsnitt till vilken myndighet som bör anförtros tillsynen, liksom till vissa andra frågor som rör bedrivandet av tillsyn.

Frågan är då vilket slag av verksamhet som bör ställas under tillsyn. Valet står mellan att låta den omfatta endast brevbefordran och att ta med även befordran av paket.

Till förmån för att ställa även paketbefordringen under tillsyn talar bl.a. det allmänna intresset av att paket befordras på ett tillförlitligt sätt. Vidare kan paket - om än i mindre utsträckning än brev - innehålla meddelanden av personlig och förtrolig karaktär. Det finns alltså integritetsskyddsintressen som gör sig gällande också på

paketområdet. Det bör i sammanhanget beaktas att den nuvarande lagstiftningen om obeställbara postförsändelser omfattar både brev och paket.

Det finns emellertid flera skäl som talar mot att paketbefordringen ställs under tillsyn. Paketmarknaden har hittills varit reglerad endast i begränsad omfattning. Enligt vad utredningen har erfarit råder allmänt den uppfattningen att paketbefordringen har fungerat tillfredsställande och att den även i framtiden bör lämnas oreglerad så långt som möjligt. Till detta kommer de gränsdragningsproblem som skulle uppstå, om man vill låta en tillsyn omfatta befordring av paket. Det kan knappast komma i fråga att ställa hela paketmarknaden - alltså även den transportverksamhet som bedrivs av speditions- och budföretag - under tillsyn. Tillsynen skulle i stället få begränsas till i huvudsak det slags paketbefordran som i dag handhas av Postverket. I ett läge då konkurrensen ökar och nya former av befordringsverksamhet uppstår blir det emellertid svårt att avgränsa denna typ av pakethantering.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl mot att ställa paketbefordringen under tillsyn. Utredningen föreslår således att tillsynen får omfatta endast sådan postverksamhet som avser brevbefordran.

I och för sig uppstår svårigheter även när man vill definiera begreppet brev. Vilken innebörd begreppet bör ha i den nya lagen återkommer utredningen till i specialmotiveringen.

För att tillsynsmyndigheten skall få överblick över marknaden kan det övervägas att införa en skyldighet för den som avser att syssla med brevbefordran att göra anmälan till tillsynsmyndigheten innan verksamheten påbörjas. Intresset av att undvika onödig byråkrati talar emellertid mot en sådan ordning. Som tidigare nämnts kan antalet företag som sysslar med brevbefordran inte väntas bli särskilt stort, och tillsynsmyndigheten torde snabbt kunna få kännedom om vilka operatörer det finns även utan en anmälningsskyldighet. Utredningen avstår därför från att föreslå ett sådant system.

I postlagen bör lämpligen tas in en allmänt hållen bestämmelse om hur befordran av brev skall ske. En sådan regel är påkallad bl.a. för att tillsynsmyndigheten skall få vissa hållpunkter för sitt arbete. Utredningen föreslår att det i bestämmelsen sägs att postverksamhet som avser befordran av brev skall bedrivas under förhållanden som

tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändares och mottagares personliga integritet upprätthålls.

Utredningen återkommer i senare avsnitt till hur obeställbara brev skall hanteras, liksom till andra detaljfrågor som rör bedrivandet av postverksamhet.

11 Integritetsskyddet i postbefordran

Ett meddelande som befordras av Postverket som postförsändelse har i dag ett lagreglerat skydd, främst genom bestämmelserna i 4 kap. 8 § brottsbalken och 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100). Bestämmelserna i sekretesslagen innefattar också sekretess för uppgifter om enskildas adresser och förbindelser med postgirorörelsen eller bank. Bestämmelserna gäller inte meddelanden som befordras av någon annan än Postverket. Några motsvarande sekretessbestämmelser för uppgifter som förekommer hos en enskild postoperatör finns inte. Med hänsyn till den förväntade utvecklingen på postområdet är det enligt direktiven nödvändigt med en reglering som ger alla ett tillfredsställande integritetsskydd oavsett vilken postoperatör som anlitas.

11.1 Allmänt om integritetsbegreppet

Någon legaldefinition av integritetsbegreppet finns inte. Inte heller finns det någon rättsligt bindande föreskrift som ger ett allmänt integritetsskydd. I stället regleras skyddet för den personliga integriteten genom ett flertal bestämmelser på olika konstitutionella nivåer.

Vid behandlingen av prop.1987/88:57 om grundlagsfäst integritetsskydd framhöll konstitutionsutskottet (KU 1987/88:19) att den personliga integriteten inte kunnat ges en närmare definition som rättsligt begrepp samt att den mycket väl kan ha olika innebörd vid skilda tidpunkter och förhållanden.

En allmän uppfattning om begreppet skydd för personlig integritet torde - om man utesluter den fysiska sidan av begreppet - vara att det innefattar en rätt för den enskilde att själv bestämma vilka uppgifter om sig själv som han eller hon skall lämna ifrån sig och hur dessa uppgifter skall användas och spridas (jfr Ds Ju 1987:8 s. 25 ff). Av intresse är bl.a. bestämmelserna i datalagen (1973:289). Det sägs

där att vid bedömande av om otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet kan uppkomma, skall särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i ett register, hur och från vem uppgifterna skall hämtas samt den inställning till registret som föreligger eller kan antas föreligga hos dem som kan komma att registreras. Vidare skall särskilt beaktas att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med registrets ändamål.

Den enskildes fredade sfär är inte helt okränkbar. Intrång i den personliga integriteten måste få tillåtas, om andra och viktigare intressen än hänsynen till integriteten påkallar det. Den oenighet som kan finnas om integritetsskyddets omfattning rör närmast vilka dessa övergripande intressen kan vara.

Hithörande problem övervägs för närvarande bl.a. av datalagsutredningen. I delbetänkandet (SOU 1990:61) Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag har utredningen tagit upp vissa frågor om hur avvägningen på integritetsskyddsområdet skall göras.

11.2 Integritetsfrågans behandling i det internationella samarbetet

Frågan om integritetsskydd är och har varit central i flera olika internationella sammanhang, bl.a. inom FN, Europarådet och EG.

I FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna anges att envar är skyddad mot godtyckliga ingripanden i fråga om bl.a. korrespondens. Alla har rätt att utan ingripanden söka, motta och sprida upplysningar och tankar genom varje slags uttrycksmedel utan hänsyn till gränser (artikel 12 och 19). En motsvarande reglering finns i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 14 och 19) samt i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 8 och 10).

EG-kommissionen har den 15 oktober 1992 lagt fram ett förslag till direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

11.3 Grundlagsskyddet mot undersökning av brev och andra förtroliga försändelser

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare skyddad gentemot det allmänna mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Enligt motiven (prop.1975/76:209 s.147 f) omfattar skyddet för förtrolig kommunikation meddelanden som sänds med Posten eller på annat sätt som brev, telegram, bandinspelning osv. Fotografering av skriftliga handlingar är exempel på sådana upptagningar som avses i bestämmelsen. Också genomlysning av brev så att de kan läsas räknas som upptagning.

I motiven till 2 kap. 6 § regeringsformen (prop.1975/76:209 s.123) framhålls att en åtgärd, som innebär att postförbindelser försvåras eller avbryts men som inte innefattar undersökning av innehållet i brev, varken enligt gällande rätt eller enligt förslaget skall uppfattas som ett ingrepp i skyddet för förtrolig kommunikation utan i stället ses som en begränsning av yttrande- och informationsfriheterna.

11.4 Skyddet enligt brottsbalken

I 4 kap. 8 § brottsbalken sägs att den som olovligen bereder sig tillgång till meddelande, vilket såsom postförsändelse eller som telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande är under befordran genom allmän befordringsanstalt, döms för brytande av post- eller telehemlighet till böter eller fängelse i högst två år.

En förutsättning för att gärningen är straffbar är att gärningen utförs olovligen. Gärningen är lovlig under vissa förutsättningar, t.ex. genom samtycke från den som äger förfoga över meddelandet. Den är också i vissa fall lovlig även utan samtycke. Utanför det straffbara området faller t.ex. beslag av brev som sker i enlighet med reglerna i 27 kap. rättegångsbalken eller annan tvångsmedelslagstiftning. Uttrycket "bereder sig tillgång till" innefattar inte krav på att

gärningsmannen tar del av meddelandets innehåll. Det räcker om han tillgriper handlingen.

Bestämmelsen i 4 kap. 8 § brottsbalken gäller endast meddelanden som befordras av Posten och Televerket. Det har, med hänsyn till Postens och Televerkets dominerande ställning beträffande befordran av meddelanden, inte ansetts föreligga något behov av att utvidga tillämpningsområdet till att gälla meddelanden som befordras av andra allmänna eller enskilda befordringsanstalter (SOU 1941:20). Förmedlingsverksamhet som utförs av annan skyddas i viss utsträckning enligt 4 kap. 9 och 9 a §§ brottsbalken. Det senare lagrummet avser olovlig avlyssning och redovisas inte här.

Enligt 4 kap. 9 § brottsbalken kan en person dömas för intrång i förvar om han, utan att 8 § är tillämplig, olovligen bryter brev eller telegram eller annars bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat eller under lås eller eljest tillslutet. Påföljden är även här böter eller fängelse i högst två år.

Enligt 20 kap. 3 § brottsbalken döms den som röjer uppgift, som han är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst två år.

11.4.1 Telelagsutredningens förslag till ändring i brottsbalken

Telelagsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1992:70) Telelag föreslagit en ny lydelse av 4 kap. 8 § brottsbalken. Enligt förslaget skall den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, vilket såsom en postförsändelse eller ett telemeddelande förmedlas genom ett befordringsföretag, dömas för brytande av post- eller telehemlighet till böter eller fängelse i högst två år.

Genom att begreppet befordringsföretag används i stället för "allmän befordringsanstalt" kommer inte bara sådan befordran som utförs av Postverket och Televerket att omfattas av bestämmelsen. Meddelanden som befordras av konkurrerande operatörer får ett motsvarande skydd.

Telelagsutredningens betänkande har remissbehandlats och är f.n. föremål för överväganden i regeringskansliet.

11.4.2 Datastraffrättsutredningens förslag till ändring i brottsbalken

Datastraffrättsutredningen har i december 1992 avlämnat betänkandet (SOU 1992:110) Information och den nya informationsteknologin - straff- och processrättsliga frågor m.m. I betänkandet föreslås bl.a. att 4 kap. 8, 9 och 9 a §§ brottsbalken skall ersättas av en ny 8 §. Enligt första stycket i den nya paragrafen skall den som olovligen tar del av, tillgriper eller upptar handling som förvaras inlåst eller annars tillslutet eller som är under befodran genom ett befordringsföretag dömas för informationsintrång till böter eller fängelse i högst två år. Samtidigt föreslås att bestämmelsen om straff för dataintrång i 21 § datalagen upphävs.

Med termen befordringsföretag avses enligt datastraffrättsutredningen ett företag med en verksamhet vars ändamål är yrkesmässig förmedling av information som andra lämnat för distribution. Ändamålet skall framgå av t.ex. stadgar och andra dokument, där verksamhetens inriktning anges. Verksamheten skall ha en sådan omfattning och inriktning att det inte i realiteten väsentligen är fråga om distribution inom t.ex. ett större företag eller en myndighet.

11.5 Skyddet enligt sekretesslagen

Enligt 9 kap. 8 § 1 stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom Postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av någon annan bestämmelse får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. Sekretess gäller inom Postverket även för uppgift om enskilds förbindelse med postgirorörelsen eller bank.

I 9 kap 8 § 3 stycket regleras sekretessen i övrigt inom allmän samfärdsel. Sekretess gäller inom Postverket och Televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte regleras tidigare i paragrafen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen hos

Postverket för uppgift om enskilds adress gäller dock endast om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

11.6 Föreskrifter som inskränker eller begränsar skyddet

11.6.1 Regeringsformen

Enligt 2 kap 12 § första stycket regeringsformen får det skydd som bl.a. 6 § samma kapitel ger medborgarna gentemot det allmänna begränsas genom lag under vissa angivna förutsättningar. Här föreligger ingen möjlighet för riksdagen att delegera normgivningskompetensen till regeringen.

En begränsning av rätten till förtrolig kommunikation får enligt 12 § andra stycket göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig göras mer långtgående än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Utöver de allmänna ramarna i 2 kap 12 § andra stycket ges vissa regler om begränsningar av opinionsfriheterna i 13 och 14 §§ samma kapitel.

Bestämmelsen i 2 kap. 12 § tredje stycket innehåller ett formkrav för antagande av lagar som är rättighetsbegränsande. Formkravet innebär att minst fem sjättedelar av de röstande riksdagsmännen måste förena sig om beslutet för att riksdagen skall kunna anta en sådan lag. Om förslaget inte biträds av en sådan majoritet som nu har angetts, måste det, om det ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare.

11.6.2 Sekretesslagen

I 14 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om begränsningar i sekretessen och om förbehåll. Enligt 14 kap. 2 § hindrar inte

sekretessen att en uppgift om en enskilds adress lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428).

Sekretessen hindrar inte heller att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brott, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas leda till annan påföljd än böter. Beträffande uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § första stycket gäller vad som nyss sagts endast såvitt avser misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

11.6.3 Lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser

Lagen har berörts i avsnitt 4.6 och redovisas mer ingående i avsnitt 12.

11.6.4 Rättegångsbalken

I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om bl.a. beslag och hemlig telefonavlyssning.

I 3 § anges att brev, telegram eller annan försändelse, som finns i Post- eller Televerkets vård, får tas i beslag endast om för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer samt försändelsen hos mottagaren skulle vara underkastad beslag.

I 4 § regleras befogenheten att göra beslag i olika fall. Föremål som påträffas får, utöver i fall då någon med laga rätt använder tvångsmedel, tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål får även utan sådant beslut åtgärden vidtas av en polisman, dock inte i fråga om en försändelse som finns i Post- eller Televerkets vård.

I 9 § anges att om en försändelse som kan tas i beslag kan förväntas inkomma till post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt får rätten förordna att den skall kvarhållas när den inkommer till befordringsanstalten till dess frågan om beslag blivit avgjord.

I 12 § finns regler om hur undersökning av bl.a. beslagtagna post- och telegrafförsändelser får ske.

Telelagsutredningen och datastraffrättsutredningen har i betänkandena SOU 1992:70 respektive SOU 1992:110 föreslagit vissa ändringar i 27 kap. rättegångsbalken som även berör postområdet. Ändringarna innebär att de begränsningar i användningen av beslag som i dag avser postförsändelser hos Postverket skall gälla försändelser hos varje företag som driver postverksamhet.

11.6.5 Annan lagstiftning som begränsar den personliga integriteten

Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. innehåller vissa begränsningar i rätten för de i lagarna angivna personerna att ta emot och skicka bl.a. brev. Brev får dock sändas till bl.a. svenska myndigheter utan någon kontroll. Från denna regel undantas brev till Postverket. Skälet till att Postverket undantas är att det har ansetts önskvärt att de särskilda bruna kuvert som skickas till Postgirot skall kunna kontrolleras.

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll innehåller i 20 § bl.a. bestämmelser om att polismyndighet i vissa fall kan få tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelser, brev samt andra slutna handlingar eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänning och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos posten, telegrafen, järnvägen eller annan befordringsanstalt. I samma paragraf sägs att rätten kan förordna att en försändelse, som avses i tillståndet och som ankommer till en befordringsanstalt, skall hållas kvar till dess den har undersökts närmare, öppnats eller granskats. Telelagsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1992:72) föreslagit en ändring i 20 § lagen om särskild utlänningskontroll som även berör postområdet. Ändringen innebär att termen "befordringsföretag" ersätter uttrycket "posten, telegrafen, järnvägen eller annan befordringsanstalt".

11.7 Överväganden och förslag

Som har framhållits i utredningens direktiv är det nödvändigt att se över gällande regler om integritetsskydd med hänsyn till den förväntade utvecklingen på postområdet. Principen bör vara att alla avsändare och mottagare av postförsändelser skall ha ett tillfredsställande integritetsskydd oavsett vilken postoperatör som anlitas.

11.7.1 Skyddet enligt brottsbalken

Utredningen har i det föregående redogjort för de förslag till ändringar i brottsbalken som har lagts fram av telelagsutredningen och datastraffrättsutredningen. Båda utredningsförslagen innebär att det nuvarande skyddet för meddelanden som befordras av Postverket utvidgas till att gälla även meddelanden befordrade av privata befordringsföretag. Såväl det statliga postbolagets som konkurrerande företags verksamhet kommer således att omfattas.

Den lydelse av 4 kap. 8 § brottsbalken som har föreslagits av datastraffrättsutredningen har ett vidare tillämpningsområde än motsvarande lydelse enligt telelagsutredningens förslag. Genom att, enligt datastraffrättsutredningens förslag, det inte krävs att meddelandet skall ha karaktären av postförsändelse kommer även försändelser som befordras av budföretag m.fl. att falla under bestämmelsen.

Postlagsutredningen konstaterar att båda de avgivna förslagen tillgodoser det behov av ändring i brottsbalken som föranleds av de nya förhållandena på postområdet. Oavsett vilket förslag som genomförs kommer alla avsändare och mottagare av postförsändelser att ha ett tillfredsställande skydd.

Utöver vad som nu sagts saknar utredningen anledning att kommentera förslagen.

11.7.2 Tystnadsplikt i postverksamhet

I dag gäller sekretess enligt sekretesslagen för uppgifter hos Postverket och andra myndigheter som handhar allmän samfärdsel. När det är fråga om uppgifter som angår särskilda postförsändelser pekas Postverket ut som det organ hos vilket sekretess gäller.

Sekretess gäller vidare hos Postverket för uppgifter beträffande enskilds förbindelse med postgirorörelsen eller bank.

I postverksamhet som utförs av privaträttsliga subjekt finns i dag inte något skydd för den enskilde motsvarande det som gäller i Postverkets verksamhet. Det torde emellertid råda en allmän enighet om att innehållet i postförsändelser liksom andra uppgifter som rör postförsändelser har ett ur integritetssynpunkt högt skyddsvärde oavsett vilket företag som hanterar försändelsen.

En bestämmelse om tystnadsplikt i enskild verksamhet motsvarande den som i dag gäller för Postverket behövs därför. Bestämmelsen bör lämpligen föras in i postlagen. Tystnadsplikten bör gälla för den som till följd av sin anställning eller motsvarande anknytning till postverksamhet tar befattning med brevförsändelser. Såväl innehållet i breven som de kommunicerande parternas identitet bör omfattas av tystnadsplikten. Den bör dock inte gälla i förhållande till brevens avsändare eller mottagare.

Tystnadsplikt, motsvarande den som i dag gäller för Postverket enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen, bör gälla i enskild postverksamhet för uppgifter som angår kvarhållande och beslag inom verksamheten. Detta bör också komma till uttryck i postlagen.

Liksom enligt 9 kap. 8 § sekretesslagen bör tystnadsplikt gälla i fråga om uppgifter beträffande enskildas adresser, dock endast om det kan antas att röjande av uppgifterna skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

I samband med att Postverket bolagiseras bör de bestämmelser i 9 kap. 8 § sekretesslagen som tar sikte på verket mönstras ut.

Utredningen föreslår i ett senare avsnitt (12.2) att hanteringen av obeställbara brevförsändelser skall övertas av tillsynsmyndigheten. Bl.a. med hänsyn härtill bör det hos tillsynsmyndigheten införas en absolut sekretess, motsvarande den som i dag gäller inom Postverket för uppgifter som angår särskild postförsändelse. Detta föranleder en ändring i 9 kap. 8 § första stycket sekretesslagen.

För brott mot sådan tystnadsplikt som föreskrivs i postlagen bör 20 kap. 3 § brottsbalken vara tillämplig.

11.7.3 Regler om beslag av brev m.m.

Som nämnts ovan har telelagsutredningen och datastraffrättsutredningen föreslagit vissa ändringar i 27 kap. rättegångsbalken. Förslagen innebär bl.a. att Postverket och Televerket ersätts med uttrycket "befordringsföretag".

Utredningen nöjer sig även här med att konstatera att förslagen tillgodoser de behov av ändringar i 27 kap. rättegångsbalken som uppstår i och med den nya situationen på postområdet.

11.7.4 Annan lagstiftning som begränsar den personliga integriteten

De tidigare angivna undantagen i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. angående brev till Postverket bör slopas i och med att Postverket upphör att vara myndighet.

Telelagsutredningens förslag till ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll tillgodoser det behov av ändring i lagen som föranleds av den nya situationen på postområdet.

12 Obeställbara försändelser

12.1 Gällande ordning

Med en obeställbar försändelse menas en försändelse som av någon anledning inte kan delas ut till adressaten. För att försändelsen skall kunna vidarebefordras eller återställas till avsändaren kan den behöva öppnas.

Öppnandet av obeställbara försändelser hos Postverket regleras i lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser. En postförsändelse är enligt lagen obeställbar om den inte kan delas ut till adressaten, om den är ofrankerad eller otillräckligt frankerad och adressaten inte löser ut den eller om den har återsänts till Postverket av en utländsk postförvaltning. En försändelse som är obeställbar skall i första hand returneras till avsändaren. Om en tillsluten försändelse som är obeställbar saknar uppgift om avsändare får den öppnas av Posten. En öppnad försändelse får inte undersökas närmare än vad som behövs för att den skall kunna återsändas till avsändaren eller i förekommande fall delas ut till adressaten. Tillslutna försändelser skall öppnas vid en särskild enhet hos Postverket.

Öppnade försändelser som fortfarande är obeställbara skall förvaras hos Postverket. Förvaringstidens längd bestäms av verket. Innehåll som är utsatt för försämring eller består av trycksaker, reklamblad eller liknande som kan antas sakna värde får omedelbart förstöras. En öppnad försändelse som inte har kunnat lämnas ut tillfaller staten efter 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. 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.

Den enhet inom Posten som i dag hanterar obeställbara försändelser är lokaliserad till Kiruna. Inom enheten arbetar ett tiotal personer. Till enheten inkom år 1991 närmare 380 000 försändelser. Av dessa lyckades man förmedla ca 137 000 st. Antalet reklamationer (dvs. förfrågningar från kunder avseende försändelser som inte kommit fram till adressaten) var under 1991 ca 11 000 st. Av dessa lyckades man klara ut knappt 800 st.

Samtliga försändelser med värdeinnehåll (ca 5 700 under 1991) registreras i dataregister. Under första halvåret 1992 har Posten utvecklat ett ADB-registreringssystem för obeställbara brev.

Inkommande försändelser behandlas i regel andra dagen efter ankomst. Reklamationer och förfrågningar behandlas i regel samma dag. Detsamma gäller vissa andra försändelser, bl.a. ESS-brev REK och försändelser till försäkringskassor.

Samtliga försändelser av någon betydelse arkiveras två månader utöver ankomstmånaden. Efter denna tid förstörs alla skriftliga meddelanden. Samtliga försändelser förvaras i ett låst arkiv.

Avyttring av gods inbringade under 1991 ca 290 000 kr. Föremål av ringa värden skänks till ett par lokala idrottsföreningar.

12.2 Överväganden och förslag

Det förhållandet att Postverket bolagiseras och dess ensamrätt till brevbefordran upphör gör det nödvändigt att se över lagen om obeställbara postförsändelser.

Det skulle kunna övervägas att gå över till ett system som innebär att alla obeställbara försändelser förstörs oöppnade. På det sättet undviker man att innehållet i försändelserna röjs. Öppnande av obeställbara försändelser, som förekommit sedan år 1872, synes emellertid vara ett helt accepterat förfarande. En attitydundersökning som Posten låtit ett oberoende konsultföretag genomföra hösten 1988 ger stöd för denna uppfattning.

Utredningen förordar därför att en ordning med öppnande av obeställbara försändelser behålls. En situation där obeställbara försändelser kan uppkomma i flera operatörers verksamhet aktualiserar emellertid frågan vem eller vilka som skall tillåtas att öppna

dessa försändelser. Vidare uppstår frågan vilka slag av försändelser som skall omfattas av en reglering.

Den nuvarande lagen om obeställbara postförsändelser omfattar såväl brev som paket. Att paket omfattas av lagen är motiverat av att de - liksom brev - kan ha ett integritetskänsligt innehåll. Det är emellertid bara sådana paket som befordras av Postverket som omfattas av lagen. Paket som befordras av andra operatörer faller utanför, trots att även dessa paket kan ha ett innehåll som motiverar särskilda regler om öppnande.

Att efter Postverkets bolagisering särbehandla sådana paket som befordras av det statliga postbolaget, så att endast dessa paket omfattas av reglerna om obeställbara postförsändelser, förefaller knappast motiverat. Att å andra sidan låta reglerna omfatta samtliga paket, oavsett av vem de befordras, skulle innebära en kraftig utvidgning av reglernas tillämpningsområde. En sådan ordning är ägnad att vålla praktiska problem.

Det bör också beaktas att - till skillnad från vad som gäller för brev - det i allmänhet inte erbjuder så stora svårigheter att spåra avsändaren till ett paket. Den som skickar ett paket måste normalt skriva en följesedel e.d. där avsändaren finns angiven.

Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen att reglerna om obeställbara postförsändelser i fortsättningen begränsas till att gälla brev.

När det sedan gäller frågan om vem som skall ha rätt att öppna obeställbara brev kan man i och för sig tänka sig en ordning som innebär att varje postoperatör får öppna de brev som operatören själv har befordrat och som visar sig vara obeställbara. Även om förutsättningarna för öppnande anges i lag, inger emellertid det angivna systemet vissa betänkligheter ur integritetssynpunkt. I och för sig synes Postverket ha tillämpat den hittillsvarande lagen på ett godtagbart sätt, och det finns anledning att ha förtroende även för det blivande statliga postbolagets förmåga att hantera obeställbara försändelser. I en situation där flera brevbefordringsföretag kan tänkas uppträda är det emellertid en bättre ordning att låta öppnandet av obeställbara brevförsändelser hanteras av tillsynsmyndigheten.

Det får överlåtas åt myndigheten att bestämma den närmare organisationen för öppnande av obeställbara brevförsändelser. En tänkbar väg är att den enhet inom Posten som i dag hanterar obeställbara

försändelser överförs till tillsynsmyndigheten med uppgift att hantera samtliga operatörers obeställbara brevförsändelser. Kostnaden för denna verksamhet bör belasta operatörerna i proportion till det antal obeställbara brev som uppkommer i deras respektive verksamheter.

En särskild fråga i detta sammanhang är hur otillräckligt frankerade respektive obetalda brevförsändelser skall behandlas. I den nu gällande lagen om obeställbara postförsändelser behandlas ofrankerade och otillräckligt frankerade försändelser som adressaten inte löser ut som obeställbara. Ett förfarande där sådana försändelser skickas till en särskild enhet inom tillsynsmyndigheten för att där öppnas och eventuellt återställas till avsändaren är självfallet förenat med en kostnad. Alternativet är att dela ut försändelsen trots att den är ofrankerad eller otillräckligt frankerad och trots att mottagaren vägrar betala en lösenavgift.

Enligt utredningens mening bör det överlåtas åt varje postoperatör att besluta huruvida ofrankerade eller otillräckligt frankerade försändelser skall delas ut utan lösen eller ej. Om emellertid operatören väljer ett system som innebär krav på lösen och mottagaren vägrar att lösa ut försändelserna, bör dessa liksom i dag betraktas som obeställbara.

Vad beträffar frågan hur öppnade brev skall behandlas anser utredningen att samma principer bör gälla som i dag. Utredningen återkommer till regleringen i specialmotiveringen.

Utredningen föreslår att de nu förordade bestämmelserna om obeställbara postförsändelser överförs till postlagen samtidigt som den hittillsvarande lagen i detta ämne upphävs.

13 Vissa praktiska frågor

13.1 Adresser och postnummer

I utredningsdirektiven sägs att vissa frågor som i stor utsträckning sammanhänger med den praktiska posthanteringen bör behandlas av utredningen. I detta sammanhang nämns bl.a. hanteringen av adresser och postnummer. Det sägs vidare att frågor av detta slag bör ges en generell lösning.

Postverkets befattning med adresser och postnummer kan ses ur två olika aspekter. Dels är Postverket en av intressenterna i det statliga adressinformationssystemet (SAIS) och bidrar därigenom till adressförsörjningen såvitt gäller privatpersoner till myndigheter och företag m.fl. Dels utgör postadresserna, inklusive de däri ingående postnumren, ett konkurrensmedel i förhållande till övriga postoperatörer. I det följande skall de två aspekterna på adresshanteringen närmare belysas.

13.1.1 Postens roll i det statliga adressinformationssystemet m.m.

För att man skall få en effektiv distribution av försändelser i samhället har regler fastställts för hur myndigheters adressuppgifter skall hållas aktuella. Detta system kallas det statliga adressinformationssystemet, SAIS. Systemet bygger på att folkbokföringsadressen, dvs. adressen till den fastighet på vilken en person är folkbokförd, levereras till vissa i förordningen (1991:958) om statligt person- och adressregister angivna myndigheter samt till Statens person- och adressregister (SPAR). De regionala skattemyndigheterna ansvarar såsom överordnade myndigheter till de lokala skattekontoren för folkbokföringsregistret, men Posten kan såsom mottagare av flyttningsanmälningar kontrollera att adresserna är korrekt angivna ur postal synvinkel.

Varje anmälan om förändring i folkbokföringsadressen, exempelvis på grund av flyttning, dataregistreras på det lokala skattekontoret, som numera har hand om folkbokföringen. Förändringarna aviseras därefter veckovis genom det s.k. riksaviseringsbandet till ovan nämnda myndigheter och till SPAR. Från SPAR aviseras adressuppgifterna vidare till en mängd organisationer och företag. Ett adressregister har alltid en viss andel inaktuella adresser som hänger samman med adressändringssystemet. En viss eftersläpning i uppdateringen är oundviklig. Vidare finns det svårigheter att ange korrekta och entydiga adressuppgifter. Om en adress har blivit felaktig i riksaviseringsbandet - på grund av felaktigt underlag eller felaktig registrering - kommer det till följd av aviseringsförfarandet att påverka adressuppgifterna hos ett stort antal myndigheter och företag.

En adressändring kan anmälas direkt till det lokala skattekontoret eller alternativt lämnas på ett postkontor eller på något av försäkringskassans kontor för vidarebefordran till skattekontoret. Att meddela en adressändring till folkbokföringen är alltid gratis. De anmälningar om adressändringar som lämnas in på större postkontor kan i viss utsträckning kontrolleras med avseende på postal riktighet. Kontrollen sker via det s.k. PKS-systemet (postkassesystemet) mot Postverkets basregister över postadresser i landet. Sker kontrollen innan blankettens delar skilts från varandra, rättas eventuella fel även i den del av blanketten som skall till skattekontoret. I annat fall skickas blankettdelen okontrollerad dit.

SAIS har analyserats av RRV i rapporten (F 1992:2) Fel data kostar!. Rapporten mynnar ut i ett antal förslag till åtgärder riktade till de berörda intressenterna. Enligt RRV:s uppfattning finns det anledning för regeringen att se över hur förändringar i SAIS omgivning kommer att påverka SAIS och adressförsörjningen i framtiden. I detta sammanhang, sägs det bl.a., bör postnumrens framtida roll tas upp. Man bör fråga sig vem som bör äga dessa och hur långt ägarens befogenheter bör sträcka sig. Vidare bör man ställa sig frågan vilka konsekvenser internationaliseringen och närmandet till EG medför för SPAR.

Regeringen har också numera tillsatt en utredning (dir. 1992:52) angående frågan om den framtida aviseringen av folkbokföringsuppgifter. I direktiven hänvisas bl.a. till de ofullständigheter som

förekommer när det gäller registreringen av adressuppgifter och till att det tar alltför lång tid innan förändringarna i registret når fram till myndigheter och andra som i sin verksamhet är beroende av uppgifterna.

13.1.2 Adress- och postnummerhanteringen som konkurrensmedel

Med postadress avses de uppgifter som Postverket angett att en försändelse skall förses med för att den skall kunna förmedlas via verket. Postadressen består av en kombination av utdelningsadress (gatuadress, boxadress, väg, by eller dylikt) och ortsadress (postnummer och ortnamn). För det mesta är folkbokföringsadressen uppbyggd på samma sätt. Eftersom antalet rader för varje adress i folkbokföringsregistret och antalet positioner i varje rad är snålt tilltagna, har en mängd förkortningar framtvingats. Detta i sin tur leder till att maskinell jämförelse av adresser i olika register ofta misslyckas. Det finns ytterligare flera källor till fel i adressregistren.

I syfte att möjliggöra en bättre kontroll av adressers riktighet har Postverket lagt upp ett basregister för internt bruk över samtliga gällande postadresser i landet. För adresser i tätort finns klara riktlinjer (SIS-standard) för hur en adress skall vara uppbyggd. När det gäller adresser i landsbygd är det dock fortfarande oklart hur dessa skall se ut. Variationerna på dessa är för närvarande många (postlåda, gårdsnamn, bynamn m.m.). Av detta skäl saknas ännu flertalet adresser för landsbygden i basregistret. Maskinell kontroll av sådana adresser är därför sällan möjlig. Genomgången av adresserna i landsorten beräknas vara klar under 1994. Det finns ett mycket stort intresse för Postens adressregister bland företagare och andra, för vilka felaktiga data kostar.

Postverket införde under början av 1970-talet det nuvarande postnummersystemet såsom ett instrument för att effektivisera distributionen av försändelser. Postverket gör förändringar i systemet på sina villkor och för sina syften. Numera används postnummersystemet emellertid av många utanför Postverket såsom sorteringshjälpmedel och för indelning i mindre geografiska enheter. Förändringar i

systemet påverkar således även andra användare än Postverket och dess kunder.

Postverkets nuvarande konkurrent inom den traditionella brevbefordringen, CityMail, distribuerar brevförsändelser som datasorterats i postnummerordning. Postnummersystemet kan med en sådan användning sägas främja effektiviteten i distributionsnätet. Det har från CityMails sida framförts att de infrastrukturella grunderna för postgången måste hållas konkurrensneutrala på en avreglerad marknad. Att Postverket ensidigt kontrollerar postnummersystemet och kan vidta förändringar i detta är en konkurrensfördel för Postverket.

CityMail har också framhållit för utredningen att ett gemensamt adressändringssystem är en viktig förutsättning för att postverksamhet skall kunna bedrivas kostnadseffektivt. Inaktuella adresser framtvingar att eftersändningsrutiner måste användas, vilket medför kostnadsökningar för bl.a. postoperatören. CityMail har i samarbete med DAFA Data utvecklat ett telefonbaserat adressändringssystem, AdressService, dit allmänheten kan ringa och kostnadsfritt anmäla permanent eller tillfällig adressändring. Man kan samtidigt beställa Riksskatteverkets blankett för ändring i folkbokföringen. För mottagare av post skulle det enligt CityMails uppfattning underlätta om en anmälan om adressändring och beställning av eftersändning - tillfällig eller definitiv - kunde göras vid ett och samma tillfälle oavsett antalet postoperatörer på marknaden.

13.1.3 Överväganden och förslag

Ett system som ger möjlighet att snabbt få tillgång till korrekta adressuppgifter är av stort samhälleligt intresse. Inaktuella eller felaktiga adressregister vållar både besvär och kostnader. Detta visar bl.a. RRV:s rapport (F 1992:2) Fel data kostar!.

Posten spelar i dag en viktig roll när det gäller att hålla adressregister aktuella, bl.a. genom att man tar emot flyttningsanmälningar. Posten sysslar inte bara med vidarebefordran av uppgifter till centrala myndighetsregister utan för också ett eget adressregister. Det är naturligt att denna verksamhet fortsätter även efter en bolagisering av Postverket.

Utredningen saknar anledning att gå närmare in på Postverkets och andra postoperatörers verksamhet när det gäller upprättande av egna adressregister. Det ligger inte heller inom ramen för utredningsuppdraget att behandla frågan om vilka centrala adressregister som skall finnas och hur uppgiftslämnandet skall gå till. Det är här fråga om uppgifter som åvilar bl.a. den tidigare berörda aviseringsutredningen.

Att, som CityMail har varit inne på, ha ett adressändringssystem som är gemensamt för alla postoperatörer och som avser såväl tillfälliga som definitiva adressändringar skulle i och för sig innebära vissa fördelar. Ett sådant system inger emellertid också betänkligheter. Hanteringen skulle omfatta mycket stora volymer av data, vilket kan leda till att systemet blir otympligt. Enbart till Posten görs årligen ca 2 miljoner anmälningar om adressändring. Till detta kommer att ett centralt register, som inkluderar tillfälliga adressändringar, skulle innehålla en mängd integritetskänsliga uppgifter. Risken för att uppgifterna kommer i orätta händer får antas öka, ju fler postoperatörer som har tillgång till registret.

Utredningen saknar underlag för att ta slutlig ställning i frågan om ett centralt adressändringssystem. Frågan, som har ett visst samband med aviseringsutredningens uppgifter, kan lämpligen prövas ytterligare av tillsynsmyndigheten.

Utredningen vill emellertid något beröra frågan om postnummer. Dessa nummer är i första hand en del av postadresserna. Postnummersystemet används dock även fristående för sortering och områdesindelning i skilda sammanhang. Detta hänger samman med att det finns behov av en geografisk indelning i enheter som är mindre än kommuner och inte lika ålderdomliga som församlingarna. Vidare lämpar sig postnummersystemet för databehandling.

Intresset av att uppnå konkurrensneutralitet talar för att alla postoperatörer fritt skall kunna använda postnummersystemet. En sådan ordning gäller i och för sig i dag, och det finns anledning anta att även det framtida postbolaget kommer att ha intresse av att postnummersystemet är allmänt tillgängligt. En nackdel för konkurrenterna har emellertid ansetts vara att Postverket ensamt beslutar om ändringar i postnummersystemet. Eftersom postnummer har betydelse för alla postoperatörers verksamhet, kan de ha ett intresse av att kunna påverka systemets utformning.

Vad som nu har sagts talar för att huvudmannaskapet för postnummersystemet läggs över på en neutral myndighet, exempelvis tillsynsmyndigheten. Samtidigt är det naturligtvis angeläget att Postverkets nuvarande kunskaper och rutiner i fråga om postnummersystemet tas till vara. Hänsyn bör också tas till att, som påpekats flera gånger, det statliga postbolaget med all säkerhet kommer att vara helt dominerande på postbefordringsområdet.

Enligt utredningens mening är det en lämplig kompromiss att det statliga postbolaget får överta ansvaret för postnummersystemet. Postbolaget bör emellertid vara skyldigt att låta vem som helst få tillgång till systemet. Det bör dessutom åligga bolaget att informera tillsynsmyndigheten innan viktigare ändringar beträffande postnumren vidtas. Vidare bör information om gjorda ändringar offentliggöras i god tid innan ändringarna genomförs. Avtal i de berörda frågorna kan träffas mellan staten och postbolaget.

13.2 Betalning av avgifter för brevbefordran m.m.

I direktiven för utredningens uppdrag sägs att det finns skäl att överväga om inte staten bör förbehålla sig ensamrätten till frimärksutgivning eller att det i vart fall bör införas en reglering med krav på tillstånd för sådan utgivning.

13.2.1 Bakgrund

Beträffande sättet för postavgifternas erläggande stadgades i en Kungl.kungörelse den 9 mars 1855 avseende införande av inrikes enhetsporto, att vid inlämning av brev på postkontor fick vid postavgifternas erläggande begagnas s.k. frimärken vilka borde vara åsatta breven. Skyldighet för avsändaren att själv verkställa frimärkning infördes genom ett Kungl.brev 1917.

Ursprungligen tillverkades frimärken av privata tryckerier som erhållit Postverkets uppdrag. Sedan 1920 har Postverket eget frimärkstryckeri.

I Sverige finns inga föreskrifter som reglerar rätten att ge ut frimärken. Det faktum att Postverket har haft ensamrätt på brev-

befordran har sannolikt inneburit att någon reglering av frimärksutgivning inte har ansetts nödvändig. Däremot finns i 14 kap.7 § brottsbalken bestämmelser enligt vilka den som eftergör eller förfalskar gällande frimärke kan dömas för märkesförfalskning till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Vid grovt brott kan fängelse i upp till fyra år utdömas.

I 73 § Allmänna Poststadgan angavs att märken eller etiketter som kunde förväxlas med frankotecken, frankostämplar eller etiketter i posttjänsten inte fick placeras på en försändelses adressida.

13.2.2 Nuvarande sätt att betala för befordran av brevförsändelser

Avgifter för befordran av brevförsändelser genom Postverket kan betalas på olika sätt. Det vanliga vid inlämning av enstaka brev eller smärre mängder brev för befordran är att Postverket kräver betalning i förskott. Om större mängder brev lämnas för befordran, kan Postverket träffa särskilda avtal om fakturering och betalning i efterskott. Post som befordras av CityMail betalas mot faktura i efterskott.

I det följande behandlas närmare de olika betalningsalternativ som gäller vid brevbefordran.

Frimärken

Det vanligaste sättet att betala avgift för brevbefordran är att kunderna fäster frimärken, som anger aktuellt portobelopp, på försändelserna. Dessa försändelser kan sedan läggas på en brevlåda eller lämnas till postkontor. Frimärken trycks och ges ut av Postverkets egen enhet Svenska Frimärken och försäljs på alla postkontor och av lantbrevbärare. Frimärken säljs även i kiosker, hotellreceptioner m.m.

På försök säljs på vissa postkontor från särskilda automater en enklare typ av frimärken, s.k. portomärken.

Frankostämpling

Ett alternativ till frimärkning för kunder med något större postmängd är att använda en frankostämplingsmaskin. Kunden kan hyra eller köpa en sådan maskin och betalar därefter in ett förskottsbelopp till Postverket. Kunden kan sedan åsätta stämpelavtryck motsvarande gällande porto på sina försändelser till dess att det inbetalade beloppet enligt maskinens räkneverk har förbrukats. Frankostämplade brev skall i princip lämnas in på postkontor.

Porto betalt

Kunder med stor mängd avgående brevförsändelser kan efter avtal med Posten få rätt att förse sina försändelser med den tryckta beteckningen "Porto betalt" eller liknande uttryck i stället för att försändelserna frimärks eller förses med frankostämpel. Sådana försändelser måste lämnas till ett postkontor eller postterminal tillsammans med en följesedel som bl.a. anger antalet försändelser. Avgiften för befordran av försändelser med portobetaltbeteckning faktureras sedan efter särskilt avtal mellan kunden och Postverket.

13.2.3 UPU:s regler om betalning av postavgifter

I UPU:s konvention finns bestämmelser om utgivning av frimärken. I konventionens art.10 punkt 1 sägs att frimärken som anger betalning av porto får ges ut endast av postala administrationer ("Postage stamps for denoting payment of postage shall be issued by postal administrations only"). Begränsningen gäller endast i den utrikes posttrafiken.

I art.14 stadgas att varje medlemslands regering skall förbinda sig att införa lagstiftning som innebär att förfalskning av frimärken samt användning av förfalskade eller begagnade frimärken skall vara straffbart. En sådan bestämmelse har också införts i 14 kap 7 § brottsbalken. I art.22 punkt 1c anges var på försändelsen frimärken skall fästas.

I UPU-konventionens detaljerade regler (Detailed regulations) art.195 punkt 1 finns föreskrifter om frimärkens utseende. Bl.a. sägs

att på frimärken skall finnas angivet utgivarlandets namn samt portovärdet med arabiska siffror. Frimärken får enligt art.195 punkt 2 ha vilken form som helst men får inte ha en sida understigande 15 mm eller överstigande 50 mm.

I UPU-konventionens art.30 anges vilka sätt att markera att porto betalts som får användas i den internationella brevutväxlingen. Frimärken medges om de är gällande i avsändarlandet. Portomärken från maskiner som satts upp av de postala administrationerna får också användas. Avtryck från frankeringsmaskiner godtas om dessa är under kontroll av avsändarlandets postadministration. När det gäller påtryckta portobetaltbeteckningar skall en beteckning "Taxe perçue", "Port payé", "Postage paid", eller liknande uttryck som anger att portot är betalt, finnas i försändelsens övre högra hörn. Den påtryckta beteckningen skall datumstämplas av ursprungslandets postadministration.

13.2.4 Individuella eller enhetliga portobetaltbeteckningar?

CityMail har i brev till Kommunikationsdepartementet och till utredningen, liksom vid sammanträffanden med utredningen, framfört synpunkter på den praktiska posthanteringen. Dessa synpunkter gäller bl.a. frågan om portobetaltbeteckningar. Som nämnts i ett föregående avsnitt tillåter Postverket att brev från företag med stora postmängder har en tryckt beteckning "Porto betalt" e.d. i stället för frimärken eller frankostämpel. Sådana försändelser får inte lämnas till befordran i brevlådor utan skall i stället lämnas på postkontor eller, då det är fråga om större mängder, på postterminaler. Dessa brev, som ofta är försorterade med hjälp av dator i viss ordning, s.k. datorproducerad post, betalas mot faktura efter taxering vid inlämningen.

CityMail verkar i Stockholm inom segmentet datorproducerad post. De brev som skall befordras av CityMail avskiljs med ledning av postnumret. CityMail har hittills åtagit sig utdelning av brev endast till adresser i Stockholm och Lidingö. Om försändelser i samma utskick från ett företag skall distribueras såväl av CityMail (i Stockholm och på Lidingö) som av Postverket (övriga landet) är postnumret avgörande för vilket av de båda företagen som skall distribuera posten.

Postverket har krävt att det skall framgå av de försändelser som distribueras av CityMail att det är detta företag som är distributör. Detta kan ske genom ett stämpelavtryck över portobetaltmarkeringen. CityMail har hittills i allmänhet följt Postverkets krav. I vissa fall har CityMails kunder från början tryckt upp kuvert där företaget anges.

Enligt vad CityMail har gjort gällande är emellertid reell konkurrens inom det berörda området möjlig endast om en gemensam portobetaltbeteckning för alla postbefordringsföretag accepteras. Ett krav på individuella portobetaltbeteckningar för varje företag som verkar inom området datorproducerad post skulle i praktiken omöjliggöra för kunderna att använda sig av mer än ett postföretag för alla brev. Produktionsapparaten, dvs. tryckpressar för tidskrifter, printrar, kuverteringsmaskiner för brev etc, skulle enligt CityMails uppfattning inte kunna hantera en uppdelning av ett utskick annat än med stora omställningskostnader. Det finns en uppenbar risk att de företag som f.n. anlitar CityMail skulle helt och hållet gå över till Postverket, om de skulle tvingas att på vissa av sina kuvert trycka en annan portobetaltbeteckning än den som används vid befordran av Postverket eller använda kuvert utan tryckta beteckningar.

Enligt CityMails uppfattning är det inte motiverat med olika portobetaltbeteckningar av hänsyn till mottagarna av försändelserna, eftersom de inte har något behov av att veta vilket företag som har anlitats som distributör. Om den som har mottagit eller väntar en försändelse har några synpunkter på distributionen, är det naturligt att han vänder sig till avsändaren.

Postverket har för sin del framhållit för utredningen att syftet med verkets portobetaltbeteckningar är att markera att porto har erlagts och att försändelsen därmed kan distribueras, eftersändas och i övrigt behandlas i enlighet med Postens produktvillkor. Det är Postverkets bestämda uppfattning att Posten liksom varje distributör bör ha egna identitetsbeteckningar för att undvika förväxling. Att använda beteckningen "Porto betalt" utan att ange till vem betalning erlagts medför ökad risk för fusk och oegentligheter.

Enligt Postverket har det hittills varit mycket enkelt att eftersända, obeställbara och eventuellt felutdelade försändelser - ny adress skrivs på försändelsen och den läggs på brevlåda för ny befordran. Posten är inte beredd att i en konkurrenssituation ta hand om och reda ut

felaktigheter som begås av konkurrenter. Adressaten måste därför känna till vem som är distributör för att få rättelse.

Postverket har vidare framfört som sin uppfattning att det ur konkurrenssynpunkt inte är märkligare med en individuell beteckning på postförsändelsen än att alla godstransportföretag har egna fraktsedlar. Det är dessutom varken tekniskt komplicerat eller särskilt kostnadskrävande att i samband med datorutskrift göra en markering som anger ansvarig distributör på en etikett eller direkt på kuvert.

Varje seriöst arbetande distributör bör enligt Postverket ta ansvar för sin verksamhet och ta konsekvenserna av eventuella försummelser. Allmänt sett är det viktigt för konsumenten - såväl avsändare som mottagare - att kunna avgöra om befordringsvillkoren uppfylls på ett korrekt sätt av distributören.

13.2.5 Överväganden och förslag

Frimärksutgivning

I dag används frimärken huvudsakligen av privatpersoner och mindre företag och organisationer. Porto för brev från större företag betalas nästan uteslutande på annat sätt, dvs. genom frankostämplingsmaskin eller mot faktura vid inlämning av breven.

Det är naturligt att den konkurrens till Postverket beträffande brevbefordran som finns i dag inriktar sig på den mest lönsamma delen av brevmarknaden, dvs. brev från företag med stora postmängder till företag och privatpersoner i storstad. Så länge ett system med enhetsporto tillämpas är någon förändring i detta avseende knappast att vänta.

Vad som nu har sagts innebär att konkurrenterna till Postverket/postbolaget framför allt torde komma att syssla med brevbefordran som betalas på annat sätt än genom frimärken. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om frimärksutgivning kommer att vara av något intresse för andra postbefordringsföretag än det statliga postbolaget. Det kan dock inte uteslutas att även konkurrerande företag kan ha ett intresse av att ge ut frimärken. Frågan är då om frimärksutgivning bör bli föremål för någon lagreglering.

Enligt utredningens mening finns det inte anledning att ställa upp något krav på tillstånd för den som vill ge ut frimärken. Det får förutsättas att de postoperatörer som ger ut frimärken ser till att frimärkena utformas så, att det inte finns någon risk för sammanblandning.

Det behövs emellertid en lagregel beträffande användningen av frimärken i internationell posttrafik som sker inom ramen för UPU-konventionen. Här bör till följd av Sveriges anslutning till konventionen gälla, att det bara får användas sådana frimärken som har getts ut av företag som erkänts för deltagande i det internationella postsamarbetet.

Individuella eller enhetliga portobetaltbeteckningar

Flera skäl talar för att varje postoperatör skall ha sin egen portobetaltbeteckning som gör det möjligt att snabbt konstatera vem som har befordrat eller fått betalt för att befordra en försändelse.

Den som väntar eller har tagit emot ett brev kan vilja reklamera på grund av att brevet inte har kommit fram eller blivit försenat. Det kan också inträffa att innehållet har blivit skadat. I de angivna situationerna ligger det i och för sig ofta närmast till hands för adressaten att vända sig till den som har sänt eller skulle ha sänt brevet. Adressaten torde också normalt kunna få besked från avsändaren om vilken postoperatör som denne har anlitat. I vissa fall kan emellertid adressaten vilja ta kontakt direkt med operatören.

För en postoperatör är det viktigt att, när en befordran blir föremål för reklamation, utan svårighet kunna konstatera om det är det egna företaget som har åtagit sig befordringen. Ett motsvarande intresse får anses föreligga när det är aktuellt att eftersända brev.

F.n. används frimärken och frankostämplingsmaskiner bara beträffande brev som befordras av Postverket. Det har alltså här inte funnits några identifieringsproblem. Det får förutsättas att, om i framtiden andra operatörer än postbolaget skulle vilja utnyttja frimärken eller frankostämplingar, dessa beteckningar utan svårighet kan utformas så, att de klart visar vem som är operatör.

Läget är ett annat när det gäller brev som betalas mot faktura i efterskott. Beträffande sådan brevbefordran råder f.n. konkurrens mellan Postverket och CityMail. Kuverten har emellertid i en del fall

varit märkta på samma sätt, oavsett vem som har varit operatör. Detta har vållat problem, bl.a. i eftersändningssammanhang.

Enligt Postens bestämmelser om eftersändning kan den som fått ett feladresserat brev stryka den felaktiga adressen och skriva dit den aktuella. Sådana försändelser kan därefter läggas på en brevlåda, varefter Posten vidarebefordrar dem utan ytterligare avgift. Det har inträffat att försändelser som delats ut av CityMail har åsatts ny adress av mottagaren och lagts i en av Postens brevlådor. Hur frekvent detta är finns det inga säkra uppgifter om. I den mån Posten har upptäckt att det har varit fråga om CityMails försändelser har man tagit betalt av CityMail för sitt arbete med att dela ut försändelsen. I en del fall har det emellertid inte funnits någon skillnad i utseende mellan de försändelser som har förmedlats av Postverket och de som har förmedlats av CityMail. Postverket har då fått sköta eftersändningen utan ersättning.

Det får förutsättas vara tekniskt möjligt att, även när det gäller brev som betalas mot faktura, åstadkomma ett system som gör att man beträffande varje försändelse kan utläsa vem som är operatör. Kuverten torde kunna förses med en särskiljande beteckning före eller i samband med att adressen trycks på eller i ett senare skede.

Klart är å andra sidan att det kan uppstå vissa extra kostnader och olägenheter för de postkunder som tvingas använda kuvert med olika operatörsbeteckningar. I en del fall torde visserligen kostnaderna kunna uppvägas av de fördelar det innebär att anlita mer än en postoperatör. Utredningen anser sig emellertid böra godta CityMails påstående att en del företag, hellre än att använda kuvert med skilda beteckningar, väljer att anlita endast en operatör och då i princip den som står för den rikstäckande postservicen. Ett krav på individuella portobetaltbeteckningar kan på det sättet hämma konkurrensen på postområdet.

Problemet med ersättning till den rikstäckande operatören för eftersändning av brev kan, enligt vad företrädare för CityMail har gjort gällande vid kontakter med utredningen, lösas så att CityMail och motsvarande operatörer betalar en schablonmässigt bestämd klumpsumma för en viss tidsperiod. Företrädarna för CityMail har förklarat sig beredda att utan dröjsmål inleda förhandlingar med Postverket i denna fråga. Även andra praktiska problem som kan uppstå i en situation då man inte har individuella operatörsbeteckning-

ar bör enligt CityMail kunna lösas genom förhandlingar mellan de olika operatörerna.

Utredningen anser sig inte ha tillräckligt underlag för att ta slutlig ställning i den berörda frågan. Problemet med individuella beteckningar inrymmer olika detaljspörsmål som behöver utredas ytterligare. Det finns också skäl att avvakta den praktiska utvecklingen ytterligare.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att man avstår från att i postlagen föra in ett krav på individuella portobetaltbeteckningar. Det bör i stället överlämnas åt regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten att, om det bedöms erforderligt, meddela föreskrifter i frågan. En regel av detta innehåll bör föras in i lagen.

13.3 Brevlådor

13.3.1 Postens brevlådor

För insamling av brevförsändelser använder sig Posten bl.a. av brevlådor. Det finns i dag ca 40 000 brevlådor. Brevlådorna har olika färg beroende på vilken typ av brev de är avsedda för. Det finns f.n. gula, blå, gröna och (i Stockholm) vita brevlådor. Vid jultid sätts på vissa håll upp röda brevlådor.

De gula brevlådorna är avsedda för vanliga brevförsändelser (Brev) till hela riket samt för utrikes brev (Prioritaire). De blå lådorna är avsedda för lokalbrev (ej Ekonomibrev) och de gröna för inrikes och utrikes Ekonomibrev. De vita brevlådorna som finns endast i Stockholm är avsedda för post till Postgirot och de röda brevlådorna är för julkort.

För att Posten skall få sätta upp brevlådor fordras tomtägarens (vanligen kommunens) tillstånd. Enligt vad utredningen har erfarit från Posten är det i allmänhet aldrig några problem med att få sådant tillstånd. Kommunerna ser gärna att det sätts upp brevlådor eftersom det ger kommuninvånarna tillgång till bättre postservice.

13.3.2 Överväganden och förslag

De brevlådor som har satts upp av Postverket torde komma att övertas av det statliga postbolaget. Det kan inte uteslutas att även andra postoperatörer skulle vilja använda någon form av brevlådor. Det är dock mindre troligt att intresset kommer att bli särskilt stort. Detta hänger samman med att brevlådor huvudsakligen används för att samla upp brev som är försedda med frimärken, dvs. brev från privatpersoner och företag med mindre postmängder. Det är alltså fråga om kundgrupper som inte torde vara av så stort intresse för andra operatörer än Posten.

Metoden att samla in avgående brevförsändelser i brevlådor är också, enligt vad som framkommit, mycket kostnadskrävande.

Med hänsyn till bl.a. vad som nu har anförts anser utredningen att uppsättande av brevlådor inte behöver bli föremål för någon reglering i postlagen. Varje postoperatör bör i stället ha frihet att träffa avtal med tomtägare om sådant uppsättande. Utredningen förutsätter att de brevlådor som kan komma att sättas upp av andra postoperatörer än det statliga postbolaget får en sådan utformning att inte någon risk för sammanblandning uppstår.

13.4 Utdelning av post adresserad till boxadress m.m.

Utredningen vill i detta sammanhang beröra vissa andra praktiska frågor, nämligen utdelande av post till postboxar och postoperatörers tillgång till portkoder och fastighetsboxar.

Företag och myndigheter som regelmässigt mottar stora mängder post föredrar ofta att få posten levererad till postboxar. Det får förutsättas att, om de disponerar en postbox, de önskar få all sin post levererad dit oavsett vem som står för befordringen. För närvarande finns emellertid postboxarna på postkontoren, och de befordringsföretag som konkurrerar med Postverket har inte tillgång till dem.

För att konkurrensen skall bli så effektiv som möjligt bör det statliga postbolaget i framtiden låta konkurrerande operatörer få lämna boxadresserad post till postpersonal för insortering i boxar. Postbolaget bör ha rätt att ta betalt för denna service. Utredningen utgår

från att dessa frågor kan lösas genom avtal mellan postbolaget och övriga postoperatörer.

Att en postoperatör får tillgång till portkoder till fastigheterna inom det eller de distrikt där han verkar är en självklar förutsättning för verksamheten. Det får förutsättas att fastighetsägarna medverkar till detta, så att de inte utestänger någon postoperatör från möjligheten att dela ut post.

I nybyggda hyreshus, liksom i vissa äldre hus som genomgått renovering, finns numera ofta boxar avsedda för post placerade strax innanför fastighetsingångarna. I allmänhet finns ett smalt inkast på framsidan där brev och liknande kan stoppas in. Insorteringen av post i fastighetsboxarna är dock i första hand tänkt att ske via en låst lucka. Hur åtkomsten till boxarna skall ordnas ankommer det på fastighetsägarna att besluta om. Även här får det förutsättas att fastighetsägarna inte diskriminerar någon postoperatör.

14 Ansvarighet vid postbefordran

14.1 Postverkets nuvarande ansvarighet för försändelser m.m.

I den av Postverket utfärdade kungörelsen (1966:120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel, vanligen kallad ansvarighetskungörelsen, regleras Postens ansvarighet i den inrikes postbefordringen. För utrikes postbefordran gäller vad som överenskommits i internationella avtal.

Enligt ansvarighetskungörelsen är Postverket ansvarigt för assurerade och rekommenderade försändelser och oassurerade paket. Posten ansvarar däremot inte för vanliga brev, dvs. brev som inte har varit assurerade eller rekommenderade. Berättigad till ersättning är i allmänhet avsändaren. När en försändelse har tagits emot av adressaten eller när avsändaren av en förkommen försändelse inte kan påträffas, är adressaten berättigad till ersättning.

I kungörelsen anges de högsta ersättningsbelopp som kan utgå då en försändelse som omfattas av kungörelsen har gått förlorad, blivit skadad eller helt eller delvis förkommit. Ersättning utgår i dessa fall med belopp varierande mellan 500 och 5 000 kr när gäller vanliga försändelser. Såvitt gäller värdeförsändelser är ersättningsbeloppet beroende av ingånget avtal. Det finns även i vissa fall möjlighet att få ersättning vid försening. Förutom ersättning för försändelsens innehåll kan under vissa förutsättningar ersättning utgå för särskilda kostnader samt för postavgiften. Enligt en särskild bestämmelse kan ersättning efter en skälighetsprövning medges utöver vad som anges i kungörelsen. Denna bestämmelse har emellanåt tillämpats beträffande exempelvis förlorade eller förkomna brev, när Posten ansett sig ha begått ett uppenbart fel.

14.2 Några andra författningar som reglerar ansvarighet vid inrikes transporter

Lagen (1974:610) om inrikes vägtransport omfattar transport av gods med vägfordon mot vederlag. Lagen innehåller bl.a. regler om fraktförarens ansvarighet samt regler om reklamation och preskription. Enligt 2 § undantas bl.a. postbefordran från lagens tillämpningsområde. Lagens bestämmelser får enligt 5 § inte åsidosättas genom avtal till nackdel för avsändaren eller mottagaren, om inte godsets eller befordringens ovanliga art eller andra särskilda omständigheter gör det skäligt. I 27 - 42 §§ behandlas fraktförarens ansvarighet, frågor om ersättning, jämkningsgrunder m.m.

Vid lagens tillkomst övervägdes huruvida vissa godsslag helt skulle undantas från lagens tillämpningsområde. Detta avvisades dock med motiveringen att det var svårt att knyta rättsregler till godsets art. Däremot ansågs det att lagen inte skulle göras tillämplig på vissa befordringsslag, för vilka det antingen fanns ett väl fungerande regelsystem eller det krävdes avsevärt annorlunda regler med hänsyn till transportens speciella karaktär. Det var mot denna bakgrund som undantaget för bl.a. postbefordran tillkom. Att postbefordran undantogs överensstämde med vad som gällde enligt konventionen om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg (CMR).

I 1 § järnvägstrafiklagen (1985:192) anges att lagen inte äger tillämpning på postbefordran med järnväg. Motiven för detta är i stort sett desamma som gäller för vägtransportlagen.

I 9 kap. 2 § luftfartslagen (1957:297) sägs att vid transport av post med luftfartyg ansvarar fraktföraren uteslutande mot postförvaltningen. Ansvaret regleras inte av lagen utan av särskilda regler som gäller mellan fraktföraren och postförvaltningen. Bestämmelsen bygger på Montrealprotokoll nr 4, genom vilket Warsawakonventionen från 1929 om flygfraktförares transporträttsliga skadeståndsansvar har ändrats. Enligt det aktuella Montrealprotokollet får en postkund inte föra talan om skadestånd mot den flygfraktförare som orsakat skador på eller förluster eller förseningar av posten. Postkunden är i stället hänvisad till att rikta sina ersättningsanspråk mot postoperatören.

14.3 Förslag till EG-direktiv

EG-kommissionen har lagt fram ett förslag till direktiv gällande tjänsteföretags skadeansvar med titeln "Council directive on the liability of suppliers of service" (SYN 308). Enligt detta förslag skall ersättning utgå för förlust av egendom (goods) som är avsedd för personligt bruk, för skada på sådan egendom och för skada med anledning av försening. Ersättningsnivån skall motsvara egendomens fulla materiella värde. Ersättning skall däremot inte utgå för indirekt skada. Kunden skall visa att skadan uppstått och att det föreligger ett samband mellan skadan och tjänsten. Den som utfört tjänsten skall, för att undgå ansvar, visa att han inte utfört tjänsten på ett försumligt sätt.

14.4 Överväganden och förslag

Postens ansvarighet gentemot kunderna/avsändarna regleras i dag av den tidigare berörda ansvarighetskungörelsen. Tele- och postkundsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1990:100) Avtalsvillkor eller föreskrifter föreslagit att kungörelsen upphävs och ersätts med avtalsvillkor. En katalog över Postens kundvillkor är f.n. under utarbetande inom Postverket. I katalogen är bl.a. bestämmelser om Postens ansvarighet tänkta att ingå. Avsikten är att ansvarighetskungörelsen skall upphävas när katalogen färdigställts. Detta måste ske senast när Postverket bolagiseras.

Det får alltså förutsättas att det statliga postbolagets ansvar i fall då en postförsändelse (brev eller paket) har skadats, kommit bort eller försenats kommer att regleras genom avtal. Andra operatörer kan på motsvarande sätt vilja utforma avtalsvillkor som skall vara tillämpliga gentemot kunderna i den egna verksamheten. Det kan emellertid tänkas att sådana avtalsvillkor kommer att saknas hos en viss postoperatör eller att villkoren är starkt ofördelaktiga för kunden. Det finns bl.a. med hänsyn härtill anledning att i postlagen ta in vissa regler om postoperatörers ansvarighet i förhållande till avsändaren/-kunden.

När det gäller vanliga brev är Postverket i dag inte skyldigt att ge ut ersättning till sina kunder för förlust eller skada. Skälet till detta är bl.a. att det inte sluts några särskilda avtal om befordran av enskilda brev. Det är i efterhand mycket svårt för en kund att visa att han eller hon verkligen har postat ett visst brev. Till detta kommer att portot för brevbefordran är förhållandevis lågt. Det är enligt Posten inte meningen att värdeföremål skall befordras i vanliga brev. Om det sker, får kunden stå risken för en eventuell skada eller förlust. Om kunden vill ha ett ekonomiskt skydd har han eller hon möjlighet att skicka försändelsen som värdeförsändelse, dvs. ESS-brev REK eller ESS-brev Värde. Gemensamt för dessa båda försändelsetyper är att de skall lämnas i postkassa och att avsändaren får kvitto på att försändelsen lämnats. Om försändelsen förkommer eller skadas får avsändaren normalt ersättning.

Enligt utredningens mening är det lämpligt att man vid utformningen av postlagens ansvarighetsregler i fråga om brev knyter an till vad som f.n. gäller beträffande Postverkets ansvar. Principen bör vara att postoperatören inte har något ansvar, såvida inte avtal om ansvarighet har träffats mellan postoperatören och kunden. Det får förutsättas att det i stor utsträckning kommer att gälla standardavtal som innebär att ersättning utgår vid vissa typer av brevförsändelser, motsvarande dem för vilka Postverket i dag betalar ersättning.

När det gäller paketmarknaden har Posten strävat efter att närma sig de regler som i allmänhet gäller inom transportbranschen. Enligt Posten är det angeläget att villkoren för likartade tjänster inte skiljer sig alltför mycket från varandra. Ansvarighetskungörelsens bestämmelser om ersättning skiljer sig emellertid från de regler som tillämpas av branschen i övrigt.

Vid frakt av lättgods tillämpas inom transportbranschen ofta ett partsförhandlat nordiskt standardavtal, NSAB 85. I de fall ett fraktavtal inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till NSAB 85 och inte heller innehåller några egna regler om exempelvis fraktförarens ansvarighet träder den transportlagstiftning som redovisats ovan, exempelvis vägtransportlagen, in. Detsamma gäller i princip om ett ingånget fraktavtal ger ett sämre skydd för kunden än vad som anges i lagstiftningen.

Enligt utredningens åsikt finns det inte anledning att, när det gäller paket, ha speciella ansvarighetsregler beträffande sådana paket som

befordras som postförsändelser. Postoperatörerna bör i princip fritt kunna träffa avtal med sina kunder om vad som skall gälla när ett paket går förlorat, försenas eller skadas. Frågan är emellertid vad som bör gälla, om något avtal inte har träffats. Här skulle man i och för sig kunna hänvisa till allmänna transporträttsliga regler om fraktförares ansvar. Enligt utredningens mening kan man dock nöja sig med att göra bestämmelserna i vägtransportlagen tillämpliga. Dessa bestämmelser bör alltså gälla, oavsett vilket transportmedel som i praktiken anlitas av postoperatören. Även när avtal har träffats, bör vägtransportlagens bestämmelser bli tillämpliga i den mån de är mer fördelaktiga för avsändaren av ett paket än det ingångna avtalet.

15 Postens medverkan vid val, delgivning m.m.

15.1 Medverkan vid val (poströstning)

15.1.1 Gällande bestämmelser

Röstning på postkontor regleras i vallagen (1972:620), i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m.m., samt i folkomröstningslagen (1979:369).

Enligt 10 kap. 1 § vallagen får vid ordinarie val till riksdagen, val i hela riket av landstingsledamöter och val till kommunalfullmäktige röstning ske på varje postkontor inom riket fr.o.m. den 24:e dagen före valdagen t.o.m valdagen. Vid andra val får röstning ske fr.o.m. den 10:de dagen före valdagen t.o.m. valdagen.

Enligt 30 § lagen om kyrkofullmäktigval, m.m., får röstning vid val av kyrkofullmäktige och av direktvalda kyrkoråd ske på varje postkontor, vid val i hela riket fr.o.m. den 24:e dagen före valdagen och vid annat val fr.o.m. den 10:e dagen före valdagen t.o.m. torsdagen före valdagen.

Reglerna om poströstning i vallagen och i lagen om kyrkofullmäktigval m.m. är vad gäller poströstning i stora stycken likalydande. I folkomröstningslagen hänvisas beträffande omröstning på postkontor till bestämmelserna i 8 - 10 kap. vallagen. I det följande redovisas förfarandet vid poströstning enligt vallagen.

Röstning på permanent postkontor (poströstning) skall normalt kunna ske under de tider kontoret är öppet för allmänheten. På förslag av Posten får emellertid den centrala valmyndigheten (Riksskatteverket) begränsa den tid då poströstning får ske. Under tiden före valdagen skall poströstning alltid kunna ske under minst en timme varje dag då postkontoret är öppet för allmänheten. Den

centrala valmyndigheten får även, om särskilda skäl föreligger, på förslag av Posten bestämma att röstmottagning skall anordnas endast på vissa postkontor. Röstning skall emellertid alltid kunna ske på minst ett postkontor i varje kommun.

Postverket svarar för röstningens genomförande och för att röstmottagare på varje postkontor utses.

Posten har också möjlighet att ordna röstning på vissa vårdanstalter och vårdinrättningar såsom sjukhus, ålderdomshem, kriminalvårdsanstalter eller liknande, s.k. institutionsröstning, genom att i samråd med valnämnden och vårdinrättningarna inrätta särskilt postkontor på anstalten eller inrättningen. Sådana tillfälliga postkontor får inrättas tidigast sju dagar före valdagen och inrättas normalt söndagen före valdagen. Institutionsröstning kan anordnas även vid kyrkoval men förekommer i praktiken inte.

Röstning på postkontor kan enligt vallagen ske inte bara före valdagen utan även under viss kortare tid på själva valdagen (vanligen mellan kl 10 - 11 samt 15 - 16). I samråd med valnämnden kan Posten också inrätta tillfälliga postkontor för röstmottagning på valdagen. Detta sker företrädesvis i glesbygdsområden.

15.1.2 Hur poströstning går till

Röstning på postkontor går till på följande sätt. Väljaren visar upp sitt röstkort för den person som utsetts till röstmottagare. Väljare som inte är känd av röstmottagaren skall kunna legitimera sig. Kan han inte det får han inte rösta. När röstmottagaren kontrollerat väljarens identitet får väljaren ett valkuvert för varje val han är röstberättigad i. Han uppsöker därefter en valskärm och lägger en valsedel för varje val i de valkuvert han fått. Han lämnar därefter valkuverten och röstkortet till röstmottagaren.

Röstmottagaren skall kontrollera att väljaren ställt i ordning bara ett valkuvert för varje val och att kuverten inte utsatts för obehörig märkning. I väljarens närvaro skall röstmottagaren därefter lägga ner valkuverten tillsammans med väljarens röstkort i ett ytterkuvert och klistra igen detta.

Väljare som röstar på postkontor kan också begagna sig av möjligheten att rösta genom valsedelsförsändelse. Om väljaren får sin

postservice via lantbrevbärare får han lämna valsedelsförsändelse genom denne, om poströstning förekommer vid det postkontor till vilket lantbrevbäraren är knuten. Lantbrevbäraren lämnar sedan valsedelsförsändelsen och väljarens röstkort till röstmottagaren på postkontoret.

Posten sänder mottagna kuvert till valnämnden i den kommun där väljaren är upptagen i allmän röstlängd eller, om väljaren är upptagen i särskild röstlängd, till valnämnden i den kommun där den särskilda röstlängden skall finnas tillgänglig.

15.1.3 Poströstningens bakgrund m.m.

Röstning på postkontor har förekommit i ca 50 år. Anledningen till att poströstning infördes var att deltagandet i kommunala val skulle underlättas. Förslaget att Postverket skulle medverka vid röstmottagning förefaller främst ha varit motiverat av det stora antalet postkontor (4 165 st fasta kontor år 1940). Det faktum att postkontoren utgjorde en del av en statlig myndighet torde också ha haft betydelse, även om detta inte särskilt framhålls i förarbetena.

I samband med att poströstning infördes beslöt riksdagen att Postverket skulle få en ersättning som motsvarade självkostnaderna för hanteringen. Ersättning skulle också utgå för postbefordringen av försändelser innehållande valkuvert.

Postverket ger inför varje val, i samråd med Riksskatteverket, ut detaljerade anvisningar till postkontoren om hur poströstning skall utföras.

Antalet personer som poströstade vid det senaste valet (1991) var drygt 2 miljoner eller 36,8% av samtliga väljare detta år. Postens kostnader för poströstningsförfarandet, som täcks av det allmänna valanslaget, uppgick år 1991 till 120,9 miljoner kr.

15.1.4 Pågående översyn av vallagen

Vallagsutredningen (Ju 1991:02) genomför f.n. en översyn av vallagstiftningen ur bl.a. teknisk och administrativ synpunkt. Utredningen har i oktober 1992 lämnat delbetänkandet (SOU 1992:108) VAL Organisation Teknik Ekonomi. I betänkandet

behandlas frågan om den framtida regionala valorganisationen. Vidare övervägs ändringar som syftar till att sänka kostnaderna för valförfarandet. I detta sammanhang föreslår utredningen bl.a. att röstning på postkontor på valdagen skall tas bort.

Vallagsutredningen föreslår att det vid 1994 års val skall genomföras försök där vissa kommuner tar över ansvaret för den s.k. institutionsröstningen.

Utredningen konstaterar att den förändring som pågår när det gäller Postverkets verksamhet och som avser inrättande av s.k. entreprenadpostkontor i affärer av olika slag, leder till att postala uppgifter kan komma att hanteras av personer som inte är anställda av Postverket. Enligt vallagen utser i dag Postverket röstmottagare. Bestämmelsen i dess nuvarande lydelse ger dock utrymme för Posten att utse annan än postfunktionär till röstmottagare.

15.1.5 Överväganden och förslag

Postlagsutredningens förslag bör, sägs det i direktiven, innebära att all myndighetsutövning som inte av praktiska skäl bör överlämnas till ett blivande statligt postbolag skall skiljas från Postverket. Myndighetsfunktioner som enligt direktiven bör kunna överlämnas till ett blivande statligt postbolag är bl.a. anordnandet av röstning på postkontor.

Det finns inte något grundlagshinder mot att uppgiften att vid val motta röster på postkontor överlämnas till ett blivande statligt postbolag. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen måste emellertid överlämnande till ett bolag av en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning ske med stöd av lag.

Utredningen utgår från att poströstning i framtiden skall äga rum på de postkontor som disponeras av det statliga postbolaget. Det finns inte anledning att ändra på den nuvarande principen när det gäller utseende av röstmottagare. Efter Postverkets bolagisering bör denna uppgift skötas av postbolaget.

I enlighet med det anförda föreslår utredningen att det i vallagen, lagen om kyrkofullmäktigval, m.m., och folkomröstningslagen förs in bestämmelser om att poströstning får ske på det statliga postbola-

gets försäljningsställen (postkontor) och att röstmottagare utses av postbolaget.

En särskild fråga är vem som bör ha de centrala myndighetsuppgifterna beträffande poströstning efter det att Postverket har bolagiserats.

Man kan tänka sig att Postverkets nuvarande roll som central myndighet för poströstning förs över till tillsynsmyndigheten. Ett annat alternativ är att Riksskatteverket blir central myndighet också för poströstningen. Ansvaret för förtidsröstning på sjukhus m.fl. vårdinrättningar kan föras över till kommunerna.

Postlagsutredningen saknar för sin del anledning att ta ställning i frågan om det centrala myndighetsansvaret när det gäller poströstning. Det är naturligt att denna fråga i stället övervägs vidare av vallagsutredningen.

Postverket får i dag ersättning för sitt deltagande i poströstningsarbetet. Utredningen förutsätter att ersättning i fortsättningen skall utgå till det statliga postbolaget. Ersättningsfrågan bör lämpligen regleras i avtal mellan det statliga postbolaget och Riksskatteverket.

Postlagsutredningen har, vad gäller de föreslagna ändringarna i vallagen, lagen om kyrkofullmäktigval, m.m., och folkomröstningslagen, samrått med vallagsutredningen.

15.2 Särskild postdelgivning

15.2.1 Gällande ordning

Delgivning av handlingar ombesörjes normalt genom att handlingen översänds med post på vanligt sätt (ordinär delgivning). Den sökte skall då själv lämna ett kvitto på att delgivning skett. Här bortses från den numera vanligen förekommande förenklade delgivningen. En brevförsändelse, som innehåller en handling som skall delges på ordinärt sätt, skiljer sig inte från andra försändelser som Postverket hanterar.

Särskild postdelgivning är ett delgivningsförfarande som enligt 3 § delgivningslagen (1970:428) kan komma i fråga om det finns anledning att anta att delgivningskvitto inte kommer att lämnas eller

inte kommer att lämnas i tid. Särskild postdelgivning används företrädesvis när det gäller personer som erfarenhetsmässigt är svårdelgivna och som kan förväntas vara anträffbara dagtid. Oftast är det företagare som söks på sitt driftställe och personer på landsbygden. Vissa myndigheter som regeringen bestämmer får då ombesörja att handlingen överlämnas till den sökte i särskild ordning genom Postverkets försorg. Vilka dessa myndigheter är framgår av bilaga (SFS 1990:1265) till delgivningsförordningen (1979:101). Postverket skall tillställa dessa myndigheter en förteckning över de postkontor där särskild postdelgivning kan verkställas.

I 5 § delgivningsförordningen anges vad en myndighet har att iaktta när den avser att delge en handling genom särskild postdelgivning. Handlingen lämnas till postbefordran som vanligt brev. På kuvertet är fäst en blankett för delgivningskvitto. Av 17 § delgivningsförordningen framgår att formulär till delgivningskvitto enligt delgivningslagen fastställs av Domstolsverket efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Postverket.

Vid särskild postdelgivning får liggetiden för försändelsen vid adresspostkontoret inte överstiga fyra dagar, ankomstdagen oräknad. Särskild postdelgivning utförs hos Postverket, om möjligt i samband med ordinarie postutdelning. Delgivningsförsändelsen får inte läggas ner i postlåda eller brevinkast. Den får inte heller sorteras upp i box, sändas med postväska eller aviseras.

Träffas inte adressaten eller annan person som är behörig att ta emot försändelsen under den ordinarie postutdelningsturen men kan det tänkas att han är anträffbar t.ex. på kvällen, utförs delgivningen - under förutsättning att den söktes bostadsadress ligger inom visst avstånd från postkontoret - genom särskilt bud. Som särskilt bud får endast postfunktionär anlitas. Sedan särskilt bud en gång har anlitats görs inte fler försök att lämna ut försändelsen utan denna återställs till myndigheten. Har försändelsen kunnat lämnas ut, skickas delgivningskvittot tillbaka till myndigheten med anteckning om hur delgivning skett. Om adressaten vägrat att kvittera försändelsen, anses delgivning ändå ha skett om försändelsen lämnas kvar hos adressaten.

Enligt 14 § delgivningsförordningen finns särskilda bestämmelser om ersättning till Postverket för särskild postdelgivning.

15.2.2 Överväganden och förslag

Den särskilda postdelgivningen är en uppgift för Postverket som innefattar viss myndighetsutövning. I första hand innebär uppgiften dock att Postverkets brevbefordrings- och utbärningstjänster tas i anspråk. Uppgiften har därför ett direkt samband med Postverkets löpande affärsverksamhet. Postverket får också ersättning för utfört delgivningsarbete enligt särskilda bestämmelser.

Utredningen utgår från att den särskilda postdelgivningen skall finnas även i fortsättningen. Vad som nu skall prövas är vem som skall ha hand om verksamheten efter det att Postverket har bolagiserats och konkurrensen har släppts fri på brevbefordringsområdet. Enligt utredningens uppfattning är det naturligt att uppgiften anförtros åt det statliga postbolaget såsom den ende rikstäckande postoperatören.

Som tidigare nämnts skall överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till bolag enligt 11 kap. 6 § regeringsformen ske med stöd av lag. I förevarande fall sker detta lämpligen genom att man i delgivningslagen tar in en bestämmelse som ger möjlighet till särskild postdelgivning genom det statliga postbolaget.

Postverket får i dag ersättning för arbetet med särskild postdelgivning. Det statliga postbolaget bör ges en motsvarande rätt till ersättning. Ersättningsfrågan bör lämpligen regleras i avtal mellan det statliga postbolaget och Domstolsverket.

15.3 Identitetsprövning i samband med undertecknande av körkortsunderlag

15.3.1 Gällande ordning

Med stöd av 97 § körkortsförordningen (1977:722) beslutar Vägverket (före den 1 januari 1993 Trafiksäkerhetsverket) efter samråd med Postverket och Rikspolisstyrelsen om föreskrifter beträffande identitetsprövning i samband med undertecknande av körkortsunderlag. Vid förfrågan hos Trafiksäkerhetsverket har verket uppgivit att

någon sådan föreskrift inte har utfärdats. Postverket gör alltså i dag identitetsprövning utan några särskilda föreskrifter.

Postverket erhåller, för sin medverkan vid identitetsprövningen, ersättning enligt särskilt avtal mellan verket och Trafiksäkerhetsverket.

15.3.2 Överväganden och förslag

Den nu diskuterade identitetsprövningen bör i fortsättningen ankomma på det statliga postbolaget. För att bolaget skall ha rätt att utföra den myndighetsuppgift som identitetskontrollen innebär, måste bolaget ges ett lagstöd för detta. Detta kan lämpligen ske genom att en bestämmelse därom tas in i körkortslagen.

Frågan om ersättning för ett blivande postbolags medverkan vid identitetsprövningen bör lämpligen kunna regleras i avtal mellan Vägverket och det statliga postbolaget.

16 Postens medverkan vid tullkontroll m.m.

16.1 Tullens kontroll av postförsändelser

Enligt nuvarande lydelse av 63 § första stycket 1 tullagen (1987:1065) får tullmyndigheten - för kontroll av att anmälnings- och uppgiftsskyldighet enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen fullgjorts riktigt och fullständigt - undersöka bl.a. "lådor och andra utrymmen" där varor kan förvaras vid införsel till eller utförsel från tullområdet. Enligt förarbetena till lagrummet är det citerade uttrycket avsett att omfatta även paket, brev och andra postförsändelser. I fråga om meddelanden i brev eller andra försändelser föreligger inte någon anmälnings- eller uppgiftsskyldighet till tullmyndigheten, men det kan förekomma att varor som rätteligen skulle ha anmälts till tullen skickas i brev liksom i försändelser av andra slag. Det kan vara fråga om tull- och skattepliktiga varor men också om införselförbjudna varor eller varor som får införas endast under vissa förutsättningar. För att tullmyndigheterna skall kunna upprätthålla kontroll över varor som förs in eller ut ur landet anses de därför behöva ha vissa kontrollbefogenheter även när det gäller brev och liknande försändelser. Kontrollen får inte göras mer långtgående än vad som är erforderligt för att uppnå syftet med den. Det innebär enligt förarbetena att tullmyndigheterna inte får ta del av innehållet i förtroliga meddelanden och liknande som finns i brev och andra försändelser.

I det slutbetänkande (SOU 1992:23) som lämnats av utredningen om lagstiftningsbehovet vid tulldatoriseringen, TDL-utredningen, föreslås en ändring i 63 § tullagen så att tullverket uttryckligen ges befogenhet att undersöka brev och andra postförsändelser i de fall det finns anledning anta att försändelsen innehåller en vara. Samtidigt föreslås att man lagfäster de begränsningar i kontrollbefogenheterna som skyddet av brevhemligheten påkallar (proportionalitetsprincipen).

Vidare föreslås utförliga regler för hur öppnandet av försändelser skall gå till.

Ett tungt vägande skäl för tullverkets rätt att undersöka brev och andra liknande postförsändelser är den hos verket prioriterade uppgiften att bekämpa narkotikabrottsligheten. De kontroller som företas - planerat eller slumpmässigt - är styrda mot de erfarenhetsmässigt mest intressanta områdena. Ett av dessa områden är gods som kommer in till riket som postförsändelser.

16.2 Postens medverkan vid tullkontroll enligt tullagen

Postförsändelser tullklareras vid särskilda tullanstalter som kallas posttullanstalter. Dessa finns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Trelleborg, Umeå, Haparanda, Östersund och Narvik (för Kirunas del). Posttullanstalterna är samtidigt utväxlingspostkontor för den utrikes posttrafiken. Vid dessa posttullanstalter, där såväl tull- som posttjänstemän arbetar, sker Postens medverkan vid tullkontroll.

Enligt 73 § andra stycket tullagen är Postverket skyldigt att medverka i tullkontrollen av varor som befordras med post. Postverket får inte självständigt öppna postförsändelser för tullkontroll. Detta medges endast tullmyndigheten. I praktiken innebär Postverkets medverkan vanligen inte mer än att en posttjänsteman efter de anvisningar tullen har meddelat överlämnar försändelserna till tullen för kontroll. Det förkommer också att postpersonal under tullpersonals direkta överinseende öppnar sådana försändelser.

Enligt föreskrifter i tullförordningen (75 § jämförd med 48 § första stycket tullagen) har en tjänsteman vid Postverket på motsvarande sätt som en tulltjänsteman en allmän befogenhet att ta hand om oförtullad vara för tillfällig förvaring så snart det behövs för tullkontrollen. I fall där en posttjänsteman verkställt ett sådant omhändertagande åligger det honom att omgående sända varan till tullverket.

16.3 Postens medverkan vid kontroll enligt varusmugglingslagen

Enligt 14 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling åligger det bl.a. posttjänstemän att, i den mån anbefalld tjänstgöring föranleder det, noggrant övervaka att brott inte begås mot lagen. Vid sådan tillsyn får posttjänstemän föranstalta om undersökning av paket som inlämnats för befordran till utrikes ort eller ankommer till riket. Någon rätt att undersöka brevförsändelser föreligger dock inte med stöd av den bestämmelsen.

Enligt 15 § första stycket varusmugglingslagen har posttjänstemän även rätt att, inom ramen för tillsynsskyldigheten enligt 14 § första stycket varusmugglingslagen, beslagta egendom som kan antas vara förverkad enligt lagen.

1986 års varusmugglingsutredning har lagt fram förslag till ny lagstiftning på området i betänkandet SOU 1991:84. Enligt betänkandet skall den nya lagen på området inte innehålla någon motsvarighet till de angivna bestämmelserna i 14 och 15 §§ varusmugglingslagen. Varusmugglingsutredningens betänkande har remissbehandlats. Varken Postverket eller Generaltullstyrelsen har i sina remissvar framfört några invändningar mot att postpersonalens medverkan vid tullkontrollen enligt varusmugglingslagen föreslagits upphöra.

Efter vad utredningen erfarit är det inte klart att någon ny smugglingslagstiftning kommer att införas för närvarande. Detta hänger bl.a. samman med Sveriges eventuella inträde i EG. Om Sverige kommer att ingå i en tullunion med gemensam tullagstiftning förändras förutsättningarna för smugglingslagstiftningen.

16.4 Postspärr

Tips från allmänheten eller gjorda beslag kan ge mer eller mindre starka indikationer på att t.ex. narkotika förekommer - eller kommer att finnas - i ett visst flöde av försändelser. På grund av den stora mängd försändelser som passerar genom posttullanstalterna är det förenat med stora svårigheter att vid denna kontroll hitta samtliga försändelser som härrör från en viss avsändare eller som är adres-

serade till en viss mottagare. Det är däremot tämligen enkelt att fånga upp en sådan försändelse när den kommer till mottagarens lokala adresspostkontor. Kvarhållande av enstaka försändelser (postspärr) har sedan länge tillämpats. Posten har bl.a. med hänsyn till bestämmelserna i 14 § varusmugglingslagen inte ansett formella hinder föreligga för ett postkontor att underrätta tullmyndigheten när post från utlandet ankommer till en av tullen namngiven person och misstanke om smuggling av narkotika föreligger.

Posten och Generaltullstyrelsen har numera delade meningar om hur länge en postförsändelse skall anses stå under tullkontroll. Postens uppfattning är att tullkontrollen är avsedd att ske vid gränser, flygplatser, hamnar etc. Postförsändelser skall därför kontrolleras vid de särskilda posttullanstalterna.

Generaltullstyrelsen menar däremot att postförsändelser står under tullkontroll tills Posten har lämnat ut försändelsen till adressaten och anser därför att Posten är skyldig att lämna tullen biträde i tullproceduren även på de lokala adresspostkontoren.

I beslut i april 1991 avslog Postverket en begäran från tulldirektionen i Stockholm om postspärr beträffande vissa försändelser från utlandet till två namngivna personer. I beslutet hänvisade Posten till en skrivelse den 13 mars 1991 till Generaltullstyrelsen vari Posten meddelat att man fortsättningsvis avsåg att inte acceptera tullmyndighets begäran om kvarhållande av post. Tulldirektionen har i september 1991 begärt att Postverket omprövar beslutet. Posten har överlämnat frågan till regeringen. Något regeringsbeslut föreligger ännu inte.

TDL-utredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1992:23) avstått från att föreslå någon särskild regel som anger när tullkontrollen för postförsändelser upphör. Enligt TDL-utredningen är det en olämplig lösning att utsträcka de av utredningen föreslagna kontrollbefogenheterna med brevöppning utanför utväxlingspostkontoren och tullen. För förfarandet därefter får i stället reglerna om beslag i rättegångsbalken anses fylla föreliggande kontrollbehov.

16.5 Postverkets tullskyldighet

Postverket övertog den 1 januari 1992 från Tullverket, såsom framgår av 80 § tullagen, tullskyldigheten för sådana försändelser som Postverket förmedlar, om försändelsen inte anmäls till tullklarering av någon annan. De försändelser som därvid kan komma i fråga är försändelser från företag till företag. Dessa försändelser föranleder - till skillnad från dem som förs in av privatpersoner - inga svåra värderingsfrågor, eftersom värderingen alltid sker på grundval av en bifogad faktura.

Antalet försändelser som skall gås igenom för att det skall kunna bedömas om tullplikt föreligger är avsevärt. Det har därför bedömts som en praktisk nödvändighet att systemet med direktförtullning genom Postverkets försorg tillämpas. Exempelvis måste Postverket bara på brevsidan gå igenom 8 miljoner försändelser. Genomgången leder till att ca 70 000 av dessa förtullas. Postverket har inför det nya systemet med tulldatorisering byggt upp ett eget datasystem för tullklarering. För de försändelser som förtullas tar Postverket ut en avgift.

Postverkets rutiner blir beroende av de handlingar som behövs för att upprätta tulldeklarationer. Enligt Londonkonventionen från år 1929 skall en s.k. postal tulldeklaration fästas utanpå försändelsen eller 'inläggas i densamma'. Det förekommer alltså att postala tulldeklarationer och andra handlingar som skall bifogas en tulldeklaration, t.ex. fakturor, finns i tillslutna försändelser. Enligt konventionen får Postverket alltid öppna brev och paket som är försedda med s.k. grön etikett eller motsvarande anteckning, dvs. ett medgivande från avsändaren att försändelsen får öppnas. I övriga fall måste Postverket ta kontakt med avsändaren för att få ett öppningsmedgivande. Om Postverket inte får medgivande eller begärd dokumentation återställs försändelsen till avsändaren och lämnas alltså inte till posttullen.

Postverket har efterlyst möjligheter att såsom en serviceåtgärd få öppna försändelser som utvändigt saknar den dokumentation som behövs för att upprätta införselhandlingar, men där dokumentationen kan tänkas finnas inne i försändelsen. Frågan har behandlats i en proposition (prop. 1990/91:75) där departementschefen anförde att

serviceaspekten enligt hans mening inte utgjorde tillräckliga skäl för att införa en särskild bestämmelse som ger Postverket rätt att i dessa fall öppna försändelser som kan innehålla förtroliga meddelanden.

16.6 Överväganden och förslag

Med hänsyn till Postverkets bolagisering finns det till en början anledning att se över bestämmelsen i 73 § andra stycket tullagen om skyldighet för Postverket att medverka i tullkontrollen. Det skulle i och för sig vara tänkbart att Tullverket övertog allt ansvar för kontrollen av postförsändelserna. En sådan lösning skulle vara mer förenlig med den oberoende ställning som ett framtida statligt postbolag skall ha. Emellertid skulle en sådan ordning få negativa konsekvenser för genomströmningstiden vid posttullanstalterna. Antalet postförsändelser som passerar posttullanstalterna är mycket stort, och det finns risk för allvarliga förseningar, om postpersonal inte längre skulle medverka vid tullkontrollen. Utredningen föreslår därför att det statliga postbolaget genom en bestämmelse i tullagen skall åläggas att medverka vid posttullanstalterna.

När det sedan gäller varusmugglingslagen har, som tidigare nämnts, 1986 års varusmugglingsutredning föreslagit en ny lag på området som inte innehåller några bestämmelser om medverkan av postpersonal. Detta talar mot att postlagsutredningen lägger fram något förslag till ändring i varusmugglingslagen. Eftersom någon ny varusmugglingslag inte är att vänta under den närmaste framtiden anser utredningen dock att 14 och 15 §§ i den nu gällande varusmugglingslagen nu bör ändras på så sätt att posttjänstemäns medverkan enligt paragraferna tas bort. Det torde vara tillräckligt med den nyss förordade skyldigheten för postpersonal att medverka vid tullkontroll enligt tullagen. Som tidigare nämnts har också varusmugglingsutredningens förslag om att postpersonals medverkan enligt varusmugglingslagen skall upphöra godtagits av Postverket och Generaltullstyrelsen.

Det återstår att behandla frågan om Postverkets tullskyldighet. Enligt vad utredningen erfarit är det i hög grad önskvärt att det nuvarande systemet med direktförtullning genom Postverkets försorg

får fortsätta att tillämpas även efter en bolagisering av Posten. Utredningen föreslår därför att 80 § tullagen ändras så att man får en sådan ordning. I paragrafen bör lämpligen föreskrivas att det postbefordringsföretag som regeringen bestämmer är tullskyldigt för försändelser som företaget förmedlar, om försändelsen inte anmäls till tullklarering av någon annan.

17 Uppgifter inom totalförsvaret

I direktiven påpekas att totalförsvarets behov av postbefordran regleras i skilda författningar. Postverket har vissa uppgifter av myndighetskaraktär. Enligt direktiven talar mycket för att ett framtida statligt postbolag och andra enskilda postoperatörer åläggs en skyldighet att medverka för att tillgodose totalförsvarets särskilda behov inom postområdet.

17.1 1991 års försvarsproposition

I 1991 års försvarsproposition (prop.1991/92:102) framhålls att Postverket har funktionsansvaret för postbefordran och att verket dessutom har uppgifter inom funktionen betalningsväsende.

De mål regeringen fastställt för postbefordran är enligt propositionen följande.

Samhällets behov av postal kommunikation skall kunna tillgodoses även under kriser och i krig. Organisationen skall kunna anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Vissa totalförsvarsviktiga försändelser och betalningar skall kunna ges särskild prioritet. En särskild sorteringsorganisation för fältpostadresserad post skall kunna skapas.

I propositionen sägs vidare totalförsvarets behov av att alla skall nå alla samt att säkerställa betalningsförmedlingen bl.a. genom Postgirot i stor utsträckning bygger på Postverkets resurser. I Postverkets funktionsansvar ingår att planera verksamheten och vidta sådana åtgärder att samhällets oundgängliga behov av postala tjänster kan tillgodoses även under kriser och i krig. Detta innebär att det åligger Postverket att i såväl fred som krig för totalförsvaret säkerställa postal drift och i nödvändig omfattning upprätthålla driften vid sina anläggningar. Vidare skall Postverket arbeta för att omställ-

ningen från fredsförhållanden till beredskaps- och krigstillstånd skall kunna genomföras snabbt och att uppgifterna i största möjliga utsträckning skall kunna lösas även under omställningstiden.

Den planering av den postala verksamheten som föranletts av kundernas krav på säker och tillgänglig postbefordran i fredstid utgör enligt propositionen grunden till den uthållighet som behövs för att motsvara kraven under kriser och i krig. Flexibiliteten i den planerade verksamheten är god. Kraven på postbefordran, betalningsförmedling och penningförsörjning är högt ställda. Därför måste, trots hittills gjorda beredskapsinsatser, fortsatta och konsekventa åtgärder vidtas för att säkerställa de för totalförsvaret särskilt angelägna tjänsterna.

Staten bör som beställare kompensera Postverket ekonomiskt för den uthållighet och säkerhet i postbefordran som krävs av verket och som inte kan anses rymmas inom normala affärsmässiga hänsyn. Detta gäller bl.a. Postverkets kostnader för beredskapsåtgärder.

17.2 Författningar m.m. inom försvarsområdet

I det följande refereras några av de mer centrala författningar som reglerar Postverkets uppgifter inom totalförsvaret.

17.2.1 Förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del

I förordningen finns de centrala föreskrifterna för myndigheters medverkan i totalförsvaret. Med totalförsvar avses alla de uppgifter som är nödvändiga för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om landet till krigsförhållanden. I krig omfattar försvaret hela samhällets verksamhet.

Förordningen gäller för myndigheter under regeringen med undantag av totalförsvarets chefsnämnd och myndigheterna inom totalförsvaret.

Varje myndighet skall i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. En utgångspunkt för myndigheternas planering är att en myndighet som ansvarar för en viss verksamhet i fred skall behålla detta ansvar

även under krigsförhållanden, om verksamheten skall upprätthållas då. Myndigheten skall också svara för de beredskapsförberedelser som behövs.

Postverket skall enligt förordningen under beredskapstid och krig svara för funktionen Postbefordran. Funktionsansvaret innebär att Postverket omfattas av och medverkar i totalförsvarets planeringscykler (perspektivplaner 10-15 år och programplaner 3-5 år).

Det åligger Postverket att samordna verksamheten inom funktionen. Postverket skall även se till att verksamheten inom funktionen samordnas med verksamheten inom andra myndigheter inom totalförsvarets civila del samt det militära försvaret.

I fredstid skall Postverket

- samordna beredskapsförberedelser
- samordna planering och budgetering av beredskapsförberedelser
- samordna och genomföra krigsplanläggning
- svara för att personal utbildas
- svara för att övningar genomförs
- regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget.

Överstyrelsen för civil beredskap svarar under fredstid för ledning och samordning av beredskapsförberedelserna vid övriga funktionsansvariga myndigheter (bl.a. Postverket).

17.2.2 Kungörelsen (1951:51) om postbehandlingen under beredskapstillstånd och krig

Kungörelsen innehåller dels bestämmelser om befrielse från ersättningsskyldighet för förkomna försändelser, dels särskilda bestämmelser om vissa försändelser, "Krigsärende" och "Militärexpress" (enligt uppgift från Postverket har terminologin numera ändrats till "Militärärende" och Militärärende Express"), samt försändelser som är adresserade till vissa militära enheter.

Postfunktionärer har enligt kungörelsen, om det föreligger fara för att postkontor skall falla i fiendens hand, skyldighet att bortföra eller förstöra postförsändelser som kan antas innehålla krigsunderrättelser.

Slutligen finns i kungörelsen bestämmelser om postkontorens öppethållande m.m. samt om avgiftsfrihet för vissa brevförsändelser från och till krigsmakten tillhörig personal m.m.

17.2.3 Postverkets instruktion

I 42 § förordningen (1988:79) med instruktion för Postverket erinras om att föreskrifter om verkets medverkan i totalförsvaret finns i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

I instruktionen anges att utöver vad som anges i den senare förordningen skall Postverket samråda med överbefälhavaren i ärenden om Postverkets uppgifter vid krig eller krigsfara eller i ärenden av någon betydelse för rikets försvar.

17.2.4 Uppskovskungörelsen

Om det oundgängligen behövs för att tillgodose behovet av personal inom andra delar av totalförsvaret än försvarsmakten, kan enligt uppskovskungörelsen (1973:939) värnpliktiga undantas från skyldigheten att tjänstgöra vid försvarsmakten under beredskapstillstånd och krig för att i stället tjänstgöra i exempelvis Postverket. Beslut om undantag (uppskov) meddelas av den berörda myndigheten efter medgivande av truppregistreringsmyndigheten.

17.2.5 Personalkontroll

Enligt förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster jämförd med personalkontrollkungörelsen (1969:446) får Postverket i vissa fall företa personalkontroll.

Frågan om personalkontroll utreds f.n. inom regeringskansliet med anledning av SÄPO-kommitténs förslag till lag om personalkontroll (SOU 1990:51).

17.3 Postens organisation för totalförsvarsfrågor

För Postverkets medverkan i totalförsvaret svarar en särskild beredskapsenhet inom verket. Dess arbetsuppgifter avser:

1. allmänna beredskapsärenden
2. fältpostärenden
3. ledning och skydd

17.3.1 Allmänna beredskapsärenden

I de allmänna beredskapsärendena ingår följande uppgifter knutna till funktionsansvaret:

* Upprättande av programplan och perspektivplan
* Beredskapslägesrapportering
* Kostnadsrapportering
* Personalrapportering
* Funktionsmål
* Utredningar inom totalförsvaret

Vidare ingår följande uppgifter knutna till beredskapsplanering:

* Anvisningar för och utveckling och uppföljning av beredskaps planeringen inom Postverket
* Intern och extern utbildning/information
* Uppskovsfrågor
* Personalkontroll

17.3.2 Fältpostärenden

Postverket ansvarar även för fältpostverksamheten, vari ingår:
* att upprätthålla postförsörjning mellan olika enheter inom totalförsvaret,
* att upprätthålla en så normal postservice som möjligt inom försvarsmakten (även betalningsförmedling),

* att ge inkallade och deras anhöriga möjligheter att hålla kontakten med varandra,
* att bemanna fältpostorganisationen.

17.3.3 Ledning och skydd

Det ankommer på Postverket att vidta erforderliga åtgärder för att den postala verksamheten fungerar och har erforderligt skydd i en krigssituation. Detta sker framför allt genom driftvärnsverksamheten, civilförsvar/verksskydd m.m.

17.3.4 Särskilt om betalningsförmedling och penningmedelsförsörjning i kriser och krig

Postverket har utöver uppdraget att vara funktionsansvarig myndighet inom funktionen Postbefordran också uppgifter inom funktionen Betalningsväsende.

Riksrevisionsverket (RRV) har i en den 15 oktober 1992 till regeringen lämnad rapport angående utveckling av statens betalningssystem berört frågan om betalningar under krigsförhållanden. RRV gör i rapporten den samlade bedömningen att nuvarande bestämmelser om betalningar under krigsförhållanden behöver ändras. RRV föreslår, bl.a. mot bakgrund av den långa tid som förflutit sedan det nuvarande regelsystemet infördes och den nu pågående utvecklingen av statens betalningssystem, att en genomgripande översyn av bestämmelserna görs.

17.4 Överstyrelsen för civil beredskap

Vid samråd som utredningen har haft med företrädare för Överstyrelsen för civil beredskap har dessa framfört att det för totalförsvaret är av yttersta vikt att postbefordran fungerar även under kriser och i krig. Funktionsansvaret för postbefordran bör enligt Överstyrelsen vid en bolagisering av Postverket flyttas till en annan myndighet. Det är vidare nödvändigt att det hos den eller de operatörer, som kan

komma i fråga för uppgiften att ombesörja postbefordran vid kriser och i krig, finns tillräcklig sakkunskap för uppgiften.

17.5 Överväganden och förslag

Som framgår av den nyss lämnade redogörelsen har Postverket sedan länge haft ett ansvar för totalförsvarets behov av postkommunikationer. Vissa uppgifter har både administrerats av och praktiskt utförts av Postverket. Samarbetet mellan totalförsvarsmyndigheterna och Postverket är väl inarbetat.

Postverkets förväntade bolagisering har emellertid skapat en ny situation. Det är nödvändigt att avgöra var ansvaret för att tillgodose totalförsvarets behov av postbefordran bör ligga efter bolagiseringen och hur behovet skall tillgodoses.

Som utredningen redovisat i det föregående har Postverket i dag en fungerande organisation för administration, planering och praktiskt utförande av posttjänster för totalförsvaret. Det är naturligtvis svårt att med någon bestämdhet uttala sig om hur den postala marknaden kommer att utvecklas i framtiden. Det är emellertid knappast troligt att fler rikstäckande operatörer än det statliga postbolaget kommer att etablera sig på postområdet. Det är därför sannolikt att postbolaget inom överskådlig framtid blir totalförsvarets enda möjliga eller i vart fall huvudsakliga leverantör av postala tjänster.

Postverkets nuvarande uppgift som ansvarig myndighet för funktionen Postbefordran kan emellertid inte ligga kvar hos Postverket efter det att verket har ombildats till aktiebolag. Uppgiften bör i stället överföras till tillsynsmyndigheten. Detta föranleder en ändring i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

I den nya postlagen bör regeringen, eller om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten ges en rätt att meddela de närmare föreskrifter som erfordras för att tillgodose totalförsvarets behov av posttjänster.

I kungörelsen (1951:51) om postbehandlingen under beredskapstillstånd och krig behandlas, av naturliga skäl, endast Postverkets handhavande av postförsändelser. Det förhållandet att Postverket

bolagiseras och att fler aktörer kan komma att etablera sig på postområdet föranleder vissa ändringar i kungörelsen. Även den omständigheten att kungörelsens benämningar på olika postförsändelser inte längre stämmer gör att kungörelsen behöver ses över.

Postverket är i dag uppskovsmyndighet enligt uppskovskungörelsen (1973:939). Enligt vad Postverket har framfört till utredningen är det av stor vikt att man får behålla de uppskovsrutiner som i dag tillämpas. När Postverket ombildas till aktiebolag skulle, om normala rutiner för krigsviktiga företag tillämpades, länsarbetsnämnderna bli uppskovsmyndigheter. Detta, menar Postverket, skulle kunna medföra att förfarandet blev mer personalkrävande än i dag och dessutom omständligare.

Enligt vad utredningen nyss har förordat bör tillsynsmyndigheten överta funktionsansvaret för totalförsvarets behov av postbefordran. Myndigheten torde därmed bli det organ som har den bästa överblicken över personalbehovet för alla postoperatörer som kan vara aktuella för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer. Utredningen föreslår därför att den beslutsrätt i uppskovsfrågor som i dag tillkommer Postverket övergår till tillsynsmyndigheten. Det är självklart att beslutsrätten i möjligaste mån utövas i samförstånd med de aktuella postoperatörerna.

Postverket får, enligt förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster jämförd med personalkontrollkungörelsen (1969:446), i vissa fall företa personalkontroll. Det kan efter en bolagisering av Postverket finnas behov av att kontrollera vissa av bolagets anställda eftersom dessa kan få del av sekretessbelagda uppgifter rörande totalförsvaret. Personalkontroll får enligt 3 § kungörelsen företas inte endast av vissa myndigheter utan även av ett antal företag. Det föreslås därför att det statliga postbolaget medges en sådan kontrollrätt. I den mån det etableras andra postoperatörer kan även i deras verksamheter uppkomma motsvarande behov. Detta bör det vara en uppgift för tillsynsmyndigheten att bevaka.

18 Uppgiften att företräda Sverige i det internationella samarbetet på postområdet

18.1 Allmänt om internationella åtaganden m.m.

De grundläggande bestämmelserna om traktaträtten finns i 10 kap. regeringsformen (RF). Huvudregeln är att en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen (1 §). I vissa fall måste emellertid riksdagen godkänna en för Sverige bindande överenskommelse (2 §). Ett sådant godkännande måste ske dels om överenskommelsen förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, dels om den i övrigt gäller ett ämne i vilken riksdagen skall besluta (2 § första stycket). Detsamma gäller om överenskommelsen är av större vikt (2 § tredje stycket). Dessa bestämmelser hindrar inte regeringen från att ingå preliminära överenskommelser, som blir bindande först sedan riksdagen godkänt (ratificerat) överenskommelsen.

Regeringen får uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå internationella överenskommelser i frågor som inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan (3 §). Förvaltningsmyndigheten kan i sådant fall sluta överenskommelser med en främmande stats regering eller med någon av statens ministerier eller myndigheter.

Regeringen har utnyttjat delegationsmöjligheten enligt 10 kap 3 § RF inom postområdet på så sätt att Postverket har fått i uppdrag att ingå internationella överenskommelser. Postverket har därvid inte fått något generellt bemyndigande utan erhållit fullmakt för varje enskilt avtalstillfälle.

För att ett internationellt åtagande skall gälla i riket måste åtagandet införlivas med svensk rätt. Härvid kan två olika metoder användas. Antingen kan överenskommelsens bestämmelser införlivas genom s.k. transformation, dvs. genom särskilda lagregler som

motsvarar överenskommelsen, eller kan införlivandet ske genom inkorporering, vilket innebär att överenskommelsen görs direkt gällande som svensk lag.

Vad gäller postverksamhet skiljer man mellan operatörsfunktioner och regulatörsfunktioner. Med operatörer avses sådana företag eller myndigheter som ombesörjer den praktiska postverksamheten medan regulatörer är de myndigheter som bl.a. uppställer regler för postverksamheten. Att företräda och binda Sverige som stat i det internationella postsamarbetet torde i allmänhet ses som en regulatörsfunktion. I vissa fall avser emellertid de överenskommelser som ingås helt eller delvis operatörsuppgifter.

18.2 Överväganden och förslag

För att ett internationellt åtagande skall gälla i riket måste, som tidigare sagts, åtagandet införlivas med svensk rätt. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, tillsynsmyndigheten bör ges en rätt att meddela de föreskrifter som behövs i detta avseende. En bestämmelse med sådan innebörd bör tas in i postlagen.

När det gäller de uppgifter i det internationella samarbetet som har karaktären av myndighetsutövning är det naturligt att tillsynsmyndigheten vid en bolagisering av Postverket träder i Postverkets ställe. Detta innebär att huvudansvaret för de ingångna överenskommelserna inom ramen för UPU flyttas till tillsynsmyndigheten, när det är fråga om överenskommelser med innehåll som huvudsakligen avser regulatörsuppgifter. Hit hör bl.a. överenskommelser som avser de grundläggande principerna för den internationella posttrafiken.

Enligt UPU:s regler är Sverige emellertid även efter en bolagisering av Postverket förpliktat att ha en nationell postoperatör för det internationella postsamarbetet. F.n. är det blivande statliga postbolaget det enda möjliga valet. Det bör alltså ankomma på postbolaget att företräda Sverige i frågor som avser affärsmässig och operativ verksamhet på postområdet, t.ex. taxor och system för avräkning och tekniska standarder.

Föreskrifter om erkännande av företag som skall representera Sverige som postoperatör i det internationella postsamarbetet efter

Postverkets bolagisering bör beslutas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, av tillsynsmyndigheten. En bestämmelse om detta bör tas in i postlagen.

19 Närmare om tillsynsverksamheten

19.1 Bakgrund

Såsom närmare redogjorts för i avsnitt 10 har utredningen inte funnit tillräckliga skäl att föreslå vare sig ett krav på tillstånd eller ett system med anmälningsskyldighet för den som vill bedriva postverksamhet. Det är dock viktigt att i synnerhet brevbefordran bedrivs under förhållanden som uppfyller rimliga krav på tillförlitlighet, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten upprätthålls. Postverksamhet som avser brevbefordran bör därför stå under myndighets tillsyn.

19.2 Överväganden och förslag

19.2.1 Tillsynen

Sedan den 1 juli 1992 finns en särskild myndighet, Telestyrelsen, som har hand om tillstånd och tillsyn m.m. på telekommunikationsområdet. Eftersom tillsynen på postområdet torde kräva förhållandevis begränsade resurser, får det anses onödigt att tillskapa en särskild tillsynsmyndighet för detta område. Med hänsyn härtill och då posttillsynen har vissa beröringspunkter med den verksamhet som skall utövas av Telestyrelsen, föreslår utredningen att styrelsen blir tillsynsmyndighet även på postområdet. Utredningen har i denna fråga samrått med styrelsen.

Det bör åligga tillsynsmyndigheten att med uppmärksamhet följa utvecklingen på hela postområdet. Den egentliga tillsynen bör dock, i enlighet med vad utredningen tidigare har förordat (se avsnitt 10), vara begränsad till sådan postverksamhet som avser brevbefordran.

Tillsynsmyndigheten bör här i första hand kontrollera att postoperatörerna uppfyller postlagens krav på att brevbefordran skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändares och mottagares personliga integritet upprätthålls. Att tillsynsmyndigheten bör ha ett särskilt ansvar för behandlingen av obeställbara brevförsändelser har utredningen föreslagit i avsnitt 12.2.

Utredningen har i det föregående också varit inne på vissa praktiska frågor som tillsynsmyndigheten har anledning att uppmärksamma. Hit hör bl.a. frågor om postnummer och frankeringsbeteckningar (se vidare avsnitten 13.1 och 13.2).

Det är viktigt inte bara att brevbefordran sker på ett tillförlitligt sätt utan också att verksamheten är effektiv och billig. För att så skall bli fallet är det angeläget att konkurrensen är så fri som möjligt. Tillsynsmyndigheten bör beakta också detta önskemål och ingripa om det visar sig att några konkurrensbegränsande åtgärder vidtas på marknaden.

Som ett led i sitt arbete bör tillsynsmyndigheten kunna göra inspektioner hos brevbefordringsföretagen, såväl på eget initiativ som efter anmälan utifrån.

Tillsynsmyndigheten bör få de formella befogenheter som behövs för att tillsynen skall kunna bedrivas effektivt. Brevbefordringsföretagen bör vara skyldiga att låta tillsynsmyndigheten få tillträde till de områden, lokaler och andra utrymmen där verksamheten bedrivs. De bör också bistå med de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynen.

19.2.2 Sanktionssystem

För att tillsynen skall bli verkningsfull måste tillsynsmyndigheten ha möjlighet att ingripa med vissa sanktioner. Åtgärder kan framför allt behöva vidtas om brevbefordran bedrivs på ett sätt som åsidosätter integritetsskyddsintressena. Tillsynsmyndigheten bör i så fall kunna ingripa med föreläggande att vidta rättelse. Föreläggandena bör kunna förenas med vite.

Utredningen har övervägt att, utöver föreläggande, införa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förbjuda en brevdistributör som

grovt åsidosätter sina åligganden att fortsätta med sin verksamhet. Man skulle på det sättet få en motsvarighet till möjligheten att, inom ramen för ett tillståndssystem, återkalla ett givet tillstånd.

Ett förbud att bedriva en viss verksamhet är emellertid en så pass ingripande åtgärd att sanktionen inte bör införas utan mycket starka skäl. Detta gäller även om förbudet görs tidsbegränsat. Det bör i sammanhanget beaktas att näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud endast kan beslutas av domstol och att institutet även i övrigt är kringgärdat med olika rättssäkerhetsgarantier.

Det kan också ifrågasättas om behovet av en förbudsmöjlighet på postområdet är så stort. Redan innan ett förbud skulle bli aktuellt torde en misskötsam postoperatör i allmänhet ha fått så mycket oförmånlig publicitet - bl.a. till följd av åtgärder från tillsynsmyndighetens sida - att han får svårt att få några kunder. Operatören kan därmed inte åstadkomma så stor skada.

Med hänsyn till det anförda förordar utredningen att någon förbudsmöjlighet inte införs.

20 Kostnads- och finansieringsfrågor

I direktiven sägs att utredningen skall överväga ett betalningssystem för finansiering av statens kostnader för att utöva myndighet på postområdet. Utredningen skall också pröva hur ett sådant system kan bidra till finansieringen av kostnaderna för olika samhällsuppdrag. I detta sammanhang, sägs det vidare, bör utredningen även överväga på vilket sätt och i vilken utsträckning ett tillstånds- och finansieringssystem kan kombineras med statlig upphandling av samhällsuppdrag och från allmän synpunkt önskvärd men olönsam postservice.

20.1 Finansiering av tillsynsmyndighetens verksamhet

Utredningen har i ett tidigare avsnitt avvisat tanken på att införa ett tillståndssystem på postområdet. Däremot bör all postverksamhet som avser befordran av brev ställas under tillsyn. Tillsynsverksamheten bör, enligt vad utredningen tidigare föreslagit, utövas av den nyinrättade Telestyrelsen. Vid sidan av tillsynsverksamheten bör Telestyrelsen åläggas även vissa andra myndighetsuppgifter på postområdet.

Vad som nu har sagts innebär att Telestyrelsen får tillföras vissa nya resurser. Det ökade resursbehovet får dock förutsättas vara mycket begränsat.

Det är naturligt att den tillsynsverksamhet som kommer att åligga tillsynsmyndigheten enligt postlagen skall finansieras genom avgiftsuttag från dem som berörs av verksamheten och för vilka den får anses vara till nytta. Det är de företag som sysslar med brevbefordran som kommer i fråga för en sådan avgiftsskyldighet.

Utredningen har tidigare föreslagit att hanteringen av obeställbara brevförsändelser skall skötas av tillsynsmyndigheten. Det finns inget

hinder för myndigheten att rent praktiskt låta verksamheten ligga kvar i Kiruna, där Postverket för närvarande har sin enhet för hantering av obeställbara försändelser.

Enligt utredningens mening bör de postoperatörer i vilkas verksamhet obeställbara brevförsändelser uppkommer svara för tillsynsmyndighetens kostnader för hanteringen av sådana försändelser. Företagen bör således betala en avgift vars storlek sätts i proportion till det antal försändelser som det är fråga om.

I dag tillfaller eventuella värden i slutligt obeställbara postförsändelser staten genom Postverket. Utredningen föreslår att eventuella värden i fortsättningen skall tillfalla staten och disponeras av tillsynsmyndigheten.

Lagtekniskt bör, efter modell av vad telelagsutredningen föreslagit i fråga om teleområdet, avgiftsfrågan lösas så att det i postlagen öppnas en möjlighet för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten att införa ett avgiftssystem. Avgifterna bör påföras av tillsynsmyndigheten.

20.2 Finansiering av särskilda samhällsåtaganden

20.2.1 Finansiering av rikstäckande postbefordran

Postverkets regionala uppdrag innebär att verket skall tillhandahålla rikstäckande brevbefordran till enhetligt och rimligt pris. Privatpersoner skall ha möjligheter att även skicka paket till enhetligt pris. Systemet med enhetsporto innebär att postbefordringen i de mer tätbefolkade delarna av landet bidrar till att täcka kostnaderna för postbefordringen i glesbebyggda områden. Postverket erhåller inte någon särskild ersättning för kostnaderna för den olönsamma glesbygdsservicen.

Utredningen har i ett tidigare avsnitt redogjort för hur den regionala servicen bör säkerställas i framtiden. Utredningens förslag innebär att det i postlagen skall slås fast att det skall finnas en rikstäckande postservice i landet. Staten skall såsom ägare uppdra åt det statliga postbolaget att tillhandahålla denna service. Detta kan ske i

bolagsordningen men frågan kan också regleras närmare i ett avtal mellan postbolaget och staten.

Frågan är då om det statliga postbolaget ensamt bör stå för kostnaderna för den rikstäckande postservicen eller om det bör införas en ordning med fördelning av kostnaderna på samtliga postoperatörer.

Konsultföretaget McKinsey & Company Inc. beräknade år 1991 att Posten under då rådande förutsättningar inte behövde få ersättning för de regionala åtagandena, eftersom lönsamheten i Postens brevdistribution totalt sett var tillräckligt hög för att täcka kostnaderna för glesbygdsdistributionen. Frågan har senast berörts i 1993 års budgetproposition (se avsnitten 2.11 och 9.2). I propositionen sägs bl.a. att Postverket har förklarat att det är möjligt att under vissa angivna förutsättningar klara rikstäckande postservice utan statliga bidrag.

Utredningen utgår från att de förutsättningar som Postverket har angett för sitt ställningstagande kommer att vara uppfyllda vid tidpunkten för verkets bolagisering. Det skulle därmed inte behöva införas något system för finansiering av den rikstäckande postservicen. Frågan bör dock omprövas efter viss tid eftersom förutsättningarna för brevverksamhetens lönsamhet kan förändras.

20.2.2 Finansiering av de sociala uppdragen

Postverket har som tidigare nämnts ett antal uppdrag av social karaktär (prop.1991/92:100 Bil.7 s.157). Dit räknas stödet för olika typer av tidningsdistribution (priset för tidningsutdelningen kommer dock på sikt att höjas till en marknadsmässig nivå till följd av att den postala tidningskungörelsen avskaffats), distributionen av blindskriftsförsändelser, beredskapsåtaganden, utdelningsservice till äldre och handikappade, föreningsbrev och vissa omlokaliseringar (se vidare avsnitt 9). Postverkets kostnader för dessa uppgifter beräknas f.n. till ca 400 miljoner kr årligen.

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil.7 s.150) framhåller departementschefen att det är angeläget att ersättning för de sociala uppdragen snarast ges till Postverket.

Utredningen förutsätter att även det statliga postbolaget kommer att kompenseras ekonomiskt för de sociala uppdrag som ges åt bolaget.

21 Överklagande

I direktiven för utredningen sägs att det bör uppmärksammas hur beslut om tillstånd att bedriva postverksamhet och beslut om återkallelse av tillstånd skall kunna överklagas. För att Sverige skall kunna fullgöra sina åligganden enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kan det enligt direktiven ifrågasättas om inte sådana beslut bör kunna överklagas till domstol.

Utredningen har i ett tidigare avsnitt avvisat tanken på att införa ett tillståndssystem på postområdet. Med utredningens förslag kommer det alltså inte att finnas några beslut om tillstånd att bedriva postverksamhet eller beslut om återkallelse av tillstånd. Den föreslagna tillsynsmyndigheten kommer emellertid att kunna fatta vissa andra beslut som bör vara överklagbara. Hit hör beslut om påförande av avgifter och föreläggande inom ramen för tillsynen.

Med beaktande av innehållet i Europakonventionen och den utveckling som sker i Sverige anser utredningen att samtliga beslut som kan ifrågakomma enligt den föreslagna postlagen är av den arten att överklagande bör kunna ske till allmän förvaltningsdomstol.

Frågan är då om överklagande skall ske till kammarrätten eller länsrätten. Enligt den nu gällande instansordningen överklagas beslut av förvaltningsmyndighet till kammarrätten. Domstolsutredningen har emellertid i sitt betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet föreslagit att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i den första domstolsinstansen och att överrätterna skall befrias från uppgiften att som första domstol överpröva beslut av förvaltningsmyndigheterna. Betänkandet har remissbehandlats.

Under förutsättning att domstolsutredningens förslag antas föreslår utredningen att länsrätten blir första domstolsinstans på postområdet. Om tillsynsuppgifterna, som utredningen tidigare har förordat, läggs på Telestyrelsen blir länsrätten i Stockholms län första instans.

22 Följdändringar i annan lagstiftning

Den nya situationen på postområdet föranleder ändringar i en rad olika befintliga lagar.

De flesta lagändringarna har berörts i det föregående. Det är bl.a. fråga om ändringar i sekretesslagen samt i val- och tullagstiftningen. Ändringar behöver också göras i tryckfrihetsförordningen, luftfartslagen (1957:297), lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, delgivningslagen (1970:428), datalagen (1973:289), lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, lagen (1974:610) om inrikes vägtransport, lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer, lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., körkortslagen (1977:477) och järnvägstrafiklagen (1985:192).

Utredningen återkommer till lagändringarna i specialmotiveringen.

Vissa lagändringar som berör postområdet har föreslagits av andra utredningar. Förslagen gäller bl.a. brottsbalken och rättegångsbalken (se avsnitten 11.4 och 11.6).

I samband med att brevmonopolet avskaffades förutskickades (prop. 1992/93:132) en ändring av lagen (1968:430) om mervärdeskatt så att Postverkets brev- och tidningsbefordran skulle mervärdesskattebeläggas. Utredningen saknar anledning att gå in på denna lagändring. Utredningen tar inte heller upp andra ändringar på skatteområdet som föranleds av Postverkets bolagisering.

23 Specialmotivering

23.1 Förslaget till postlag

1 § I landet skall det finnas en rikstäckande postservice som innebär att brev och paket kan nå alla oavsett adressort. Det skall finnas möjlighet för alla att få brev befordrade till enhetligt och rimligt pris. Privatpersoner skall också ha möjlighet att få paket befordrade till enhetligt pris.

I paragrafen anges vilken grundläggande postservice som skall finnas i landet. Ansvaret för att denna service kommer att finnas ligger hos staten. Det åligger sålunda staten att se till att det finns ett eller flera företag som tillsammans åstadkommer en rikstäckande postservice.

I praktiken torde den grundläggande postservicen - åtminstone under den närmaste framtiden - komma att handhas av det statliga postbolaget. Genom att på olika sätt utöva sitt ägarinflytande i bolaget kan staten se till att de uppställda målen för postservicen uppfylls.

Den grundläggande postservice som det talas om i paragrafen motsvarar de väsentligaste av de mål som statsmakterna har ställt upp för Postverket (se vidare redogörelsen i avsnitt 9.1.). Paragrafen handlar emellertid bara om sådan service som avser befordran av brev och paket. Kassa- och betalningsservice, som hör till de verksamheter som sköts av Postverket, har lämnats utanför. Angående skälen för detta hänvisas till avsnitt 9.2.

I paragrafen fastslås principen om enhetsporto inom landet beträffande dels brev, dels paket från privatpersoner. I fråga om brev sägs dessutom att befordringspriset skall vara rimligt.

Bestämmelsen om enhetligt porto innebär inte att alla företag som sysslar med postverksamhet måste tillämpa samma pris för befordran av samma slag av försändelser. Det är bara inom ramen för den grundläggande postservicen som det skall finnas en möjlighet att få olika typer av brev och paket befordrade vart som helst inom landet

till samma pris. De företag som konkurrerar enbart på vissa sektorer inom postområdet får fritt bestämma sina priser.

Systemet med enhetsporto gäller bara styckevis befordran av brev och paket (befordran av "enstaka" försändelser). Är det fråga om befordran av större mängder post som lämnas in från exempelvis ett företag vid ett och samma tillfälle, är prissättningen fri. I enlighet med vad som nu gäller beträffande Postverket får varje postföretag i en sådan situation ge rabatt på sina normala priser.

Vad som i lagen avses med brev och paket framgår av 3 §.

Självfallet har staten möjlighet att träffa avtal med exempelvis det statliga postbolaget om annan service än som anges i förevarande paragraf. Det torde bl.a. finnas anledning att ingå avtal om vissa tjänster av social natur, motsvarande dem som f.n. utförs av Postverket (se vidare avsnitt 9).

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten) skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att postservicen motsvarar samhällets behov.

I paragrafen nämns den myndighet som skall utöva tillsyn på postområdet. Utredningen har i avsnitt 19.2 föreslagit att tillsynen skall anförtros den nyligen inrättade Telestyrelsen.

Regeringen respektive tillsynsmyndigheten skall i första hand kontrollera att de grundläggande kraven i 1 § är uppfyllda. Inte minst den snabba utvecklingen på kommunikationsområdet kan emellertid medföra att även andra krav behöver ställas upp. Regeringen respektive tillsynsmyndigheten kan ta initiativ till att nya avtal träffas med postoperatörer eller att lagstiftningen ändras.

3 § Med postverksamhet avses i lagen regelbunden befordran mot avgift av brev och paket med en högsta vikt av 20 kg.

Brev och paket som hanteras i postverksamhet utgör postförsändelser.

Med brev avses adresserade tillslutna postförsändelser med en högsta vikt av 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämställs med brev vid tillämpningen av lagen.

Med paket avses adresserade postförsändelser med en vikt av mer än 2 men högst 20 kg.

I första stycket anges vad som i lagen avses med postverksamhet. Det skall vara frågan om regelbunden befordran mot avgift av brev och paket som väger högst 20 kg. Viktgränsen har valts för att få en avgränsning mot sådan verksamhet som normalt utförs av godstransport- och speditionsföretag m.m.

I postbefordran ingår traditionellt uppsamling, sortering, transport (ny sortering) och utdelning av postförsändelser. Det är i första hand utdelningen - distributionen - och hur denna är utformad som avgör om det är fråga om postbefordran. Numera är det inte ovanligt att exempelvis större företag sköter sortering och inleverering av postförsändelser till Postverkets terminaler, vilket innebär att några led i Postens arbete i den traditionella postbefordringen hoppas över. Detta hindrar inte att det är fråga om postbefordran. Likaså finns det i dag hybridtjänster, som innebär t.ex. att ett meddelande överförs elektroniskt till en postterminal nära utdelningsorten, där meddelandet skrivs ut och kuverteras för att sedan fysiskt delas ut till mottagaren. Även här är det fråga om postbefordran, sedan meddelandet väl har kuverterats.

Postverksamhet är enligt första stycket endast sådan verksamhet där befordringen sker med en viss regelbundenhet. Härmed menas att befordringen är i något avseende tidtabellsbunden eller följer ett fastlagt utdelningsschema. Utdelning efter detta fastlagda mönster skall i princip ske oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje särskilt tillfälle. Normalt är det fråga om förmedling av stora volymer.

Kravet på regelbundenhet i distributionen är avsett att skilja postverksamhet från beställningsdistribution, dvs. sådan verksamhet som sköts av bud-, express- och kurirföretag. Inom det slaget av verksamhet är det ofta fråga om förmedling av enstaka försändelser vid tider som bestäms från fall till fall. Befordringspriserna är normalt avsevärt högre än vad som är fallet vid postbefordran.

Det är i första hand det företag som avsändaren av ett brev eller paket träffar avtal med som skall anses driva postverksamhet. Om en postoperatör väljer att anlita en entreprenör för att ombesörja en del eller delar av befordringen blir även entreprenören skyldig att följa lagens regler om hur t.ex. brevbefordringsverksamhet skall bedrivas.

Brev och paket som hanteras i postverksamhet - dvs. befordras mot avgift i regelbunden befordringsverksamhet - betecknas enligt andra stycket postförsändelser.

I tredje stycket finns en definition av vilka postförsändelser som är att anse som brev. Liksom när det gäller paket skall det till en början vara fråga om en adresserad försändelse. Att detta rekvisit förts in hänger samman med de skäl som helt allmänt motiverar en reglering av postverksamhet, nämligen intresset av att skydda avsändares och mottagares personliga integritet och att garantera tillförlitliga befordringsmöjligheter. Dessa intressen gör sig i princip bara gällande när det är fråga om försändelser som är avsedda för en speciell mottagare.

I enlighet med det anförda faller alla oadresserade försändelser - det kan vara fråga om reklam, samhällsinformation och annat - utanför begreppen brev och paket. Befordran av oadresserade försändelser utgör därmed inte postverksamhet.

För att en postförsändelse skall anses som ett brev i postlagens mening gäller också att försändelsen skall vara tillsluten. Härmed avses inte bara fall då försändelsen har lagts i ett kuvert som är igenklistrat utan också fall då försändelsen finns i ett öppet kuvert, plastomslag, banderoll och liknande.

Vissa öppna försändelser, nämligen vykort, brevkort o.d., kan emellertid liksom brev innehålla förtroliga eller personliga meddelanden och är därmed förtjänta av ett skydd motsvarande det som bör gälla för tillslutna försändelser. Med hänsyn härtill har i tredje stycket tagits in en bestämmelse om att vykort, brevkort och liknande försändelser jämställs med brev vid tillämpning av lagen.

Öppna försändelser i övrigt räknas inte som brev. Om exempelvis tidningar, tidskrifter eller reklam befordras utan någon form av kuvert eller annat omslag utgör försändelserna inte brev i lagens mening. Ett företag som uteslutande sysslar med distribution av adresserad men okuverterad reklam skall därmed inte anses bedriva postverksamhet.

Utmärkande för brev är vidare att de får ha en vikt av högst 2 kg. Viktgränsen ansluter till vad som idag gäller inom den internationella postverksamheten. Den innebär emellertid en avvikelse från Postverkets nuvarande regler, enligt vilka normalt endast försändelser med en vikt av högst 1 kg är att anse som brev.

Enligt fjärde stycket avses med paket sådana adresserade postförsändelser som har en vikt av mer än 2 men högst 20 kg.

4 § Postverksamhet som avser befordran av brev skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändares och mottagares personliga integritet upprätthålls.

I paragrafen har tagits in en bestämmelse om hur sådan postverksamhet som avser brevbefordran skall bedrivas. Det åligger tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn över att brevbefordran bedrivs under sådana förhållanden som anges i paragrafen (jfr 13 §).

5 § Ett brev är oberställbart, om

1. det inte kan delas ut till adressaten,
2. det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat och adressaten inte löser ut det, eller
3. det har återsänts av en utländsk postförvaltning till det postbefordringsföretag som befordrade brevet från landet.

Paragrafen motsvarar i stort sett 1 § i lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser, som utredningen föreslår skall upphävas.

I motsats till den angivna lagen, som omfattar alla slags postförsändelser, gäller postlagens regler om obeställbara försändelser i princip bara brev. Angående skälen för detta hänvisas till avsnitt 12.2.

Vad som avses med brev framgår av 3 § i postlagsförslaget. Utanför begreppet faller inte bara paket, dvs. postförsändelser med en vikt mellan 2 och 20 kg, utan också postförsändelser som har en lägre vikt men som inte är tillslutna, t.ex. tidningar, tidskrifter och reklammaterial som befordras utan att vara inlagda i kuvert e.d.

Enligt 3 § tredje stycket jämställs emellertid vykort, brevkort och liknande försändelser med brev vid tillämpning av lagen. De omfattas därmed av den nu behandlade paragrafen.

Punkten 1 i förevarande paragraf omfattar exempelvis fall då adressaten är otydligt angiven eller då adressen inte stämmer. Om adressen är felaktig torde dock brevet i många fall kunna eftersändas till rätt adress. Brevet är då inte att anse som obeställbart. På

motsvarande sätt torde brev med ofullständig adress ofta kunna delas ut till avsedd mottagare.

Förutsättningarna för att ett brev skall falla under punkten 2 är dels att det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat, dels att adressaten inte löser ut det. Som har framhållits i avsnitt 12.2 står det varje postoperatör fritt att bestämma att brev skall delas ut lösenfritt trots att de är ofrankerade eller otillräckligt frankerade. I den mån detta sker är punkt 2 inte tillämplig.

6 § Ett obeställbart brev skall om möjligt återställas till avsändaren. Kan återställande inte ske, skall brevet sändas till tillsynsmyndigheten. Detta gäller dock inte beträffande vykort, brevkort och liknande försändelser.

Ett brev som av någon anledning som angetts i 5 § inte kan befordras till mottagaren skall i första hand returneras till avsändaren, om en sådan finns angiven på kuvertet. Det åligger postbefordringsföretaget att ombesörja att returnering äger rum. Om ett obeställbart brev inte kan återställas till avsändaren, skall det sändas till tillsynsmyndigheten för vidare behandling enligt 7 — 10 §§.

Kravet på att brev om möjligt skall återställas till avsändaren gäller även sådana försändelser som enligt 3 § tredje stycket skall jämställas med brev, dvs. vykort, brevkort o.d. Sådana försändelser behöver dock inte sändas till tillsynsmyndigheten. Postoperatören får fritt bestämma hur försändelserna skall behandlas.

7 § Ett obeställbart brev får öppnas endast av tillsynsmyndigheten. Öppnande får ske, om kuvertet eller motsvarande saknar sådana uppgifter om avsändaren att brevet kan återställas till denne.

Paragrafen anger vem som får öppna ett obeställbart brev och när öppnande får ske. Villkoren för öppnande överensstämmer med vad som föreskrivs i 3 § i 1990 års lag.

Det är tillsynsmyndigheten som har ansvaret för öppnande av obeställbara brev. Som har anmärkts i avsnitt 12.2 kan det vara lämpligt att öppnandet rent faktiskt sköts av den enhet inom Postverket som f.n. hanterar obeställbara försändelser. Enheten får då underställas tillsynsmyndigheten.

8 § Ett öppnat brev får inte undersökas närmare än som behövs för att det skall kunna återställas till avsändaren eller, beträffande brev som avses i 5 § 1, delas ut till adressaten.

Undersökningen av ett öppnat brev skall begränsas till vad som behövs för att brevet skall kunna återställas till avsändaren eller, i de fall som avses i 5 § 1, delas ut till adressaten. Innebörden är att brev som öppnats inte skall läsas utan endast ögnas igenom. Regeln överensstämmer med vad som f.n. föreskrivs i 1990 års lag om obeställbara postförsändelser.

9 § Öppnade brev som fortfarande är obeställbara skall förvaras hos tillsynsmyndigheten.

Förvaringstidens längd bestäms av myndigheten. Innehåll som är utsatt för försämring eller som består av trycksaker, reklamblad eller liknande som kan antas sakna värde får omedelbart förstöras.

Obeställbara brev skall, om detta är möjligt, i första hand återställas till avsändaren eller, i fall som anges i 5 § 1, skickas till adressaten.

Förevarande paragraf behandlar fall då ett öppnat brev även efter undersökning inte kan återställas till avsändaren eller befordras till adressaten och sålunda fortfarande är obeställbart. Ett sådant brev skall förvaras hos tillsynsmyndigheten under lämplig tid. Förvaringstidens längd liksom hur utlämnande av obeställbara försändelser skall ske bestäms av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten bör på lämpligt sätt bekantgöra verksamheten så att avsändare av brev som inte nått sin mottagare kan få reda på var de kan eftersöka sådana brev.

Brevinnehåll som är utsatt för försämring får omedelbart förstöras. Detsamma gäller innehåll som kan antas sakna värde, som exempelvis trycksaker och reklamblad. I denna del överensstämmer förevarande paragraf med vad som sägs i 1990 års lag.

I och med att det i förevarande paragraf bara talas om "öppnade" brev faller vykort, brevkort o.d. utanför. Om en sådan försändelse inte, i enlighet med 6 §, har kunnat återställas till avsändaren, får postoperatören fritt bestämma hur man skall förfara med försändelsen.

10 § Ett öppnat brev som inte har kunnat lämnas ut tillfaller staten efter förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden skall då omedelbart förstöras. Annat innehåll än pengar skall säljas, om det lämpligen kan ske och en försäljning inte kan antas medföra en kränkning av någons personliga integritet. I annat fall skall innehållet förstöras.

Paragrafen, som motsvarar 7 § i 1990 års lag, innehåller bestämmelser om hur tillsynsmyndigheten skall förfara med öppnade brev som inte har kunnat lämnas ut före förvaringstidens utgång.

Regeln är att breven tillfaller staten. Skriftliga meddelanden som finns i breven skall då omedelbart förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg. Med skriftliga meddelanden avses i princip meddelanden mellan avsändare och adressat. Dessa kan naturligtvis vara tecknade på andra skriftliga meddelanden som då också skall förstöras.

Det är inte ovanligt att öppnade brev innehåller föremål som har ekonomiskt värde. I så fall gäller att pengar skall tas om hand av tillsynsmyndigheten och att andra värdeföremål skall säljas för statens räkning, om försäljningen kan beräknas ge ett överskott och inte kan antas medföra en kränkning av någons personliga integritet. Det som sålunda tillfaller staten bör få disponeras av tillsynsmyndigheten för bestridande av dess verksamhet med obeställbara försändelser. Egendom som inte säljs och som inte utgörs av pengar skall förstöras.

11 § Ett belopp som betalats in till ett postbefordringsföretag för befordran och som företaget varken kan förmedla till mottagaren eller återställa till inbetalaren tillfaller staten två år efter det att inbetalningen gjordes.

Paragrafen, som i sak överensstämmer med 8 § i 1990 års lag, reglerar vad som skall ske med obeställbara postanvisningar.

12 § Förlust av brev, skada på brev eller försening av brev ger inte rätt till ersättning från den som befordrat brevet, om inte annat har avtalats mellan honom och avsändaren.

I fråga om postbefordringsföretags ansvar gentemot den som har anlitat företaget för befordran av paket gäller 5 och 27—42 §§ lagen (1974:610) om inrikes vägtransport i tillämpliga delar.

Första stycket innehåller en bestämmelse om postoperatörers ansvar när ett brev har gått förlorat, skadats eller blivit försenat. Bestämmelsen anknyter till vad som f.n. gäller enligt Postverkets kungörelse (1966:120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel. Principen i första stycket är att postoperatören inte är skyldig att utge någon ersättning. Skälen för detta har redovisats i avsnitt 14.4.

Det står emellertid varje postoperatör fritt att avtala med sina kunder om att ersättning skall utgå när ett brev har kommit bort, skadats eller försenats. Det får förutsättas att det kommer att finnas sådana avtal beträffande vissa typer av brev.

Andra stycket handlar om postoperatörers ansvar gentemot kunderna när det är fråga om paketbefordran. På den punkten hänvisas till reglerna om fraktförares ansvarighet m.m. i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport. Dessa regler gäller i tillämpliga delar i förhållandet mellan postoperatören och kunden oavsett vilket transportmedel som faktiskt anlitats av postoperatören.

Liksom när det annars är fråga om transporter som omfattas av lagen om inrikes vägtransport kan avtal träffas om avvikelse från lagens regler. Det får också förutsättas att paketbefordran som sker inom ramen för postverksamhet i stor utsträckning kommer att regleras av standardavtal (jfr avsnitt 14.4). Bestämmelserna i lagen om inrikes vägtransport tar emellertid över, om de är fördelaktigare för avsändaren och mottagaren av ett paket än ett ingånget avtal. Detta framgår av hänvisningen till 5 § i den angivna lagen.

13 § Tillsyn över att befordran av brev sker i överensstämmelse med 4 § utövas av tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten skall också utöva tillsyn över efterlevnaden av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Som har framhållits i avsnitt 10.2 bör tillsynsmyndighetens verksamhet i första hand inrikta sig på sådan postverksamhet som avser brevbefordran. Vad som avses härmed framgår av 3 §.

Enligt första stycket i förevarande paragraf skall tillsynsmyndigheten övervaka att brevbefordran sker i överensstämmelse med

4 §, dvs. under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändares och mottagares personliga integritet upprätthålls.

I andra stycket uppdras åt tillsynsmyndigheten att också utöva tillsyn över efterlevnaden av de föreskrifter som har meddelats med stöd av postlagen. Sådana föreskrifter kan meddelas bl.a. med stöd av 16, 17 och 19 §§.

14 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen från den som bedriver postverksamhet som avser brevbefordran.

Tillsynsmyndigheten har också rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där verksamhet som står under tillsyn bedrivs.

I paragrafen ges tillsynsmyndigheten vissa befogenheter som är nödvändiga för att en effektiv tillsyn skall kunna utövas. Det är här bara fråga om tillsyn över sådan postverksamhet som avser brevbefordran.

15 § Tillsynsmyndigheten får meddela de föreläggande som behövs för efterlevnaden av 4 § eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen anger vilka sanktioner som får användas av tillsynsmyndigheten. Hithörande frågor har diskuterats i den allmänna motiveringen, avsnitt 19.

Tillsynsmyndigheten får själv bestämma när ett föreläggande skall förenas med vite. Det torde ofta vara naturligt att, innan ett vitesföreläggande tillgrips, pröva möjligheten att använda föreläggande utan vite. I fråga om vitesföreläggande gäller lagen (1985:206) om viten. Samma lag är också tillämplig när det blir aktuellt att döma ut ett vite.

16 § Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om befordran av postförsändelser under kriser och krig.

Paragrafen behandlar frågan om meddelande av föreskrifter beträffande postbefordran under kriser och krig. Vilka föreskrifter som behövs har diskuterats i avsnitt 17.

17 § Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner på postområdet.

Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs i fråga om erkännande av företag som bedriver postverksamhet för deltagande i det internationella postsamarbetet.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser som rör internationell postverksamhet. Hithörande frågor har behandlats i avsnitt 18.2.

18 § I gränsöverskridande postbefordran som sker inom ramen för världspostkonventionen får användas endast frimärken som har getts ut av den som enligt 17 § andra stycket har erkänts för deltagande i det internationella postsamarbetet.

I paragrafen anges vilka frimärken som får användas i sådan internationell posttrafik som äger rum inom ramen för UPU-konventionen. Det får bara vara fråga om frimärken som har getts ut av den som har erkänts för deltagande i det internationella postsamarbetet. Det torde i praktiken bli det statliga postbolaget.

I sådan internationell posttrafik som sker utanför UPU-konventionens ram får vilka frimärken som helst användas. Detsamma gäller den inrikes posttrafiken.

19 § Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten får föreskriva i vad mån och på vilket sätt postförsändelser skall utvisa vem som har befordrat dem.

Paragrafen behandlar frågan om individuella portobetaltbeteckningar. Denna fråga har diskuterats utförligt i avsnitt 13.2.5.

20 § Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillsynsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet som avser befordran av brev att betala avgift för finansieringen av tillsynsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

Avgift påförs av tillsynsmyndigheten.

Paragrafen ger möjlighet för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten att införa ett avgiftssystem för bekostande av tillsynsmyndighetens verksamhet. Det är endast sådana postoperatörer som sysslar med brevbefordran som kan förpliktas betala avgift.

I enlighet med vad utredningen har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 20.1) finns det skäl att införa avgifter för att täcka kostnaderna dels för den egentliga tillsynsverksamheten, dels för tillsynsmyndighetens hantering av obeställbara brevförsändelser.

En motsvarighet till den nu behandlade paragrafen har för teleområdets vidkommande föreslagits av telelagsutredningen i betänkandet SOU 1992:70.

21 § Beslut av tillsynsmyndigheten enligt denna lag får överklagas hos länsrätten.

Valet av länsrätten som överklagandeinstans är i linje med vad som föreslagits av domstolsutredningen i betänkandet SOU 1991:106.

De beslut av tillsynsmyndigheten som kan överklagas är bl.a. beslut om föreläggande enligt 15 § och beslut om påförande av avgift enligt 20 §.

22 § Den som till följd av sin anställning eller motsvarande anknytning till postverksamhet har tagit befattning med brev som befordrats i verksamheten får inte obehörigen röja vad han därigenom har fått veta. Tystnadsplikten gäller såväl brevets innehåll som avsändarens och mottagarens identitet. Den gäller dock inte i förhållande till avsändaren och mottagaren.

Tystnadsplikt gäller även uppgift som angår kvarhållande och beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken.

För uppgift om enskilds adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Paragrafen handlar om tystnadsplikt för den som är anställd i företag som sysslar med brevbefordran eller som har en liknande anknytning till ett sådant företag. Paragrafens bestämmelser överensstämmer i stor utsträckning med vad som f.n. föreskrivs beträffande Postverkets personal i 9 kap 8 § sekretesslagen. Till skillnad mot sekretesslagens

bestämmelser gäller emellertid tystnadsplikten enligt förevarande paragraf bara uppgifter beträffande brev. Någon motsvarande tystnadsplikt i fråga om paket har inte förts in i postlagsförslaget. Det har i stället överlämnats åt parterna att, i den mån det är påkallat, träffa avtal om tystnadsplikt på paketbefordringsområdet.

23 § Om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt som föreskrivs i denna lag finns bestämmelser i brottsbalken.

De bestämmelser om ansvar för brott mot tystnadsplikt som det hänvisas till finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994, då lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser skall upphöra att gälla.

2. Bestämmelserna i 5—11 §§ skall tillämpas även på försändelser som har varit obeställbara enligt lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser och som fortfarande är obeställbara vid ikraftträdandet av denna lag.

Avsikten är att Postverkets bolagisering skall vara genomförd den 1 januari 1994. Samma dag har valts för ikraftträdandet av postlagen.

De bestämmelser som f.n. finns i lagen (1990:291) om obeställbara försändelser ersätts av 5—11 §§ i postlagen. Enligt en särskild övergångsbestämmelse gäller reglerna i postlagen även beträffande sådana postförsändelser som har blivit obeställbara enligt 1990 års lag och som fortfarande är obeställbara vid postlagens ikraftträdande, dvs. då inte har hunnit skickas till avsändaren eller mottagaren eller blivit avhämtade e.d. Det är att märka att övergångsbestämmelsen är tillämplig även på paket, som till skillnad från postlagens regler om obeställbara försändelser omfattas av 1990 års lag.

23.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Postverkets bolagisering föranleder en ändring i 6 kap. 4 §.

23.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

Genom en ändring i 9 kap. 8 § första stycket införs absolut sekretess för uppgift hos tillsynsmyndigheten som angår särskild postförsändelse. Detta hänger framför allt samman med att tillsynsmyndigheten övertar ansvaret för hanteringen av obeställbara brevförsändelser. Sekretessen gäller dels postförsändelsens innehåll, dels avsändarens och mottagarens identitet. Sekretessen skall dock inte gälla i förhållande till avsändaren och mottagaren, om inte sekretessen följer av någon annan bestämmelse.

Sekretessen enligt 9 kap. 8 § första stycket kommer i första hand att gälla brev. Det är i princip bara den typen av postförsändelse som omfattas av postlagens regler om obeställbara försändelser. Det kan dock inte uteslutas att tillsynsmyndigheten även kommer att ta befattning med paket. Sålunda skall enligt övergångsbestämmelserna till postlagen obeställbara paket som vid lagens ikraftträdande fortfarande är obeställbara behandlas enligt de nya reglerna. Sekretessbestämmelsen gäller därför för uppgifter som angår såväl brev som paket.

I 9 kap. 8 § första stycket tredje meningen stadgas f.n. om sekretess inom Postverket för uppgift om enskilds förbindelse med postgiroörelsen och bank. Denna bestämmelse måste utgå i och med att Postverket bolagiseras. Utredningen har inte sett som sin uppgift att föreslå en liknande regel som är tillämplig i enskild verksamhet. En sådan regel kan emellertid införas i samband med översynen av Postgirots verksamhet.

I tredje styckets sista mening sägs f.n. att sekretess hos Postverket för uppgift om enskilds adress gäller endast om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men. Någon motsvarande bestämmelse har inte ansetts böra gälla i tillsynsmyndighetens verksamhet. Detta medför att uppgift hos tillsynsmyndigheten om enskilds adress - i den

mån den inte omfattas av den absoluta sekretessen i första stycket - enligt tredje stycket första meningen är sekretessbelagd, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

När det gäller det internationella samarbetet kan det finnas anledning att sekretessbelägga uppgifter som angår Sveriges förbindelser med annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet m.m. Enligt 2 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess hos myndighet för uppgifter av det angivna slaget, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Behovet av sekretesskydd hos tillsynsmyndigheten på detta område är därmed tillgodosett.

Utredningen har i det föregående föreslagit att Postverkets funktionsansvar för totalförsvarets behov av postbefordran skall övertas av tillsynsmyndigheten. När det gäller totalförsvarsområdet finns erforderligt sekretesskydd i 2 kap. 2 § sekretesslagen. Där stadgas att sekretess gäller för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Som framgår av den allmänna motiveringen är avsikten att det statliga postbolaget skall handha en del uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet bör vara tillämpliga på dessa delar av postbolagets verksamhet. Det gäller bolagets medverkan vid val och folkomröstningar och vidare bolagets hantering av särskild postdelgivning, tullkontroll, verksamhet som avser totalförsvaret samt identitetsprövning i samband med undertecknande av körkortsunderlag. Offentlighetsprincipens utvidgning föranleder ett tillägg till bilagan till sekretesslagen.

23.4 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen

Ändringen i 9 kap. 2 § är föranledd av Postverkets bolagisering.

23.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för varusmuggling

Ändringarna stämmer överens med vad varusmugglingsutredningen föreslagit i betänkandet SOU 1991:84 och innebär att postpersonal inte längre åläggs att medverka i kontrollen av varor enligt varusmugglingslagen. Som framgår av den allmänna motiveringen har ändringarna dock inte någon större praktisk betydelse, eftersom postpersonal även fortsättningsvis kommer att medverka enligt tullagens bestämmelser vid tullkontrollen av varor som förs in i landet som postförsändelser.

23.6 Förslaget till lag om ändring i delgivningslagen

Det statliga postbolaget skall enligt utredningens förslag medverka vid särskild postdelgivning på samma sätt som Postverket. En ändring av 3 § andra stycket och 24 § andra stycket delgivningslagen föreslås därför.

Ändringar har också gjorts i 3 § första och tredje styckena, i 3 a § första stycket och i 19 § första och tredje styckena, där ordet "posten" förekommer.

Det är tänkbart att, när Postverket bolagiseras, det rent formellt kommer att bildas flera aktiebolag. I delgivningslagen kan då behöva anges vilket av bolagen som skall medverka vid särskild postdelgivning.

23.7 Förslaget till lag om ändring i vallagen

Ändringarna i vallagen innebär att det statliga postbolaget övertar uppdraget att medverka vid poströstning.

På samma sätt som när det gäller delgivningslagen kan namnet på just det aktiebolag som skall medverka vid poströstning behöva anges i vallagen.

23.8 Förslaget till lag om ändring i lagen om kyrkofullmäktigval, m.m.

Ändringarna innebär, liksom när det gäller vallagen, att det statliga postbolaget övertar Postverkets uppgifter i samband med poströstning.

23.9 Förslaget till lag om ändring i datalagen

Enligt 27 § andra stycket har regeringen möjlighet att föreskriva att uppgifter om adresser hämtas till SPAR från Postverket. Bestämmelsen bör upphävas i samband med Postverkets bolagisering.

23.10 Förslaget till lag om ändring i lagen om kriminalvård i anstalt

Bestämmelsen i 25 § andra stycket, som innebär att brev från en intagen till Postverket får granskas, behövs inte efter Postverkets bolagisering.

23.11 Förslaget till lag om ändring i lagen om inrikes vägtransport

Enligt den nuvarande lydelsen av 2 § första stycket undantas postbefordran från lagens tillämpningsområde. Det finns inte skäl att ha kvar detta undantag efter Postverkets bolagisering. Undantaget bör därför utgå.

Ändringen innebär till en början att vägtransportlagen blir tillämplig i förhållandet mellan postoperatörer och fraktförare. När det gäller förhållandet mellan postoperatörerna och postkunderna finns bestämmelser i 12 § förslaget till postlag. I fråga om paketbefordran sägs att 5 och 27 — 42 §§ vägtransportlagen gäller i tillämpliga delar. Dessa paragrafer är tillämpliga oavsett vilket befordringssätt som i praktiken används av postoperatören.

23.12 Förslaget till lag om ändring i lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer

I postlagen har tagits in vissa bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter angående postbefordran. Det saknas anledning att dessutom ha ett generellt bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter på postbefordringsområdet. Bestämmelsen härom i 1 § i den rubricerade lagen bör därför utgå.

23.13 Förslaget till lag om ändring i lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

I 9 § har gjorts en ändring motsvarande den i 25 § lagen om kriminalvård i anstalt.

23.14 Förslaget till lag om ändring i körkortslagen

I 32 § har ett stycke lagts till där det anges att regeringen får överlämna till det statliga postbolaget att utföra identitetsprövning i samband med undertecknande av körkortsunderlag. Bestämmelsen erfordras eftersom uppgiften för det statliga postbolaget innefattar myndighetsutövning.

23.15 Förslaget till lag om ändring i folkomröstningslagen

Ändringarna innebär att det statliga postbolaget övertar Postverkets nuvarande uppgifter.

23.16 Förslaget till lag om ändring i järnvägstrafiklagen

I 1 kap. 1 § järnvägstrafiklagen har gjorts en ändring motsvarande den i 2 § vägtransportlagen.

23.17 Förslaget till lag om ändring i tullagen

Ändringarna innebär att det statliga postbolaget får överta de uppgifter enligt tullagen som Postverkets personal sköter för närvarande. Ändringarna gäller både tullkontroll enligt 73 § och tullskyldighet enligt 80 §.

Kommittédirektiv

Dir. 1992:38

Behov av lagstiftning på postområdet

Dir. 1992:38

Beslut vid regeringssammanträde 1992-03-26

Chefen för Kommunikationsdepartementet, statsrådet Odell, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utarbeta förslag till den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövs vid en ändrad konkurrenssituation på postområdet.

Utredaren skall också föreslå den författningsreglering som behövs för att föra över Postverkets myndighetsuppgifter till någon annan myndighet eller till ett bolag.

Uppdraget bör vara slutfört senast den 15 december 1992.

Bakgrund

Allmänt

Postverkets huvuduppgift är att dagligen och rikstäckande upprätthålla brev- och paketbefordran samt annan postservice, främst betalnings- och kassaservice, till i princip enhetliga priser. Verket har också ålagts ett socialt ansvar för bl.a. befordran och utdelning av tidningar, befordran av blindskriftsförsändelser och viss service till handikappade. Regeringen har i årets budgetproposition (1991/92:100 bil.7) närmare utvecklat vilka regionala och sociala mål som bör gälla inom postområdet.

Inom regeringskansliet pågår en översyn av förutsättningarna och formerna för Postverkets verksamhet (se prop. 1990/91:87, Näringspolitik för tillväxt). Regeringens slutsatser av det hittillsvarande utredningsarbetet har redovisats av mig i årets budgetproposition. De innebär bl.a. följande. Postverkets ensamrätt till brevbefordran bör avskaffas i samband med en lagstiftning som bl.a. ger staten förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på postområdet så att gällande regionalpolitiska och sociala mål kan

uppfyllas. En ytterligare slutsats är att Postverket bör ombildas till aktiebolag.

Nuvarande ordning

Postområdet är reglerat i förhållandevis liten utsträckning. Någon särskild lagstiftning som reglerar utövande av postverksamhet förekommer inte. Den reglering som finns är väsentligen offentligrättslig och utgörs främst av förordningar och särskilda regeringsbeslut som styr Postverkets verksamhet.

De viktigaste bestämmelserna finns i förordningen (1988:79) med instruktion för postverket, kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m., lagen (1990:291) om obeställbara försändelser och postverkets kungörelse (1966:120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel. Postverkets uppgifter inom totalförsvaret regleras i verkets instruktion, i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del och i kungörelsen (1951:51) om postbehandling under beredskapstid och krig. Beträffande postgirot finns bestämmelser i bl.a. 2 § bankrörelselagen (1987:617) och förordningen (1974:591) om skyldighet för statlig myndighet att anlita riksbanken eller postgirot.

Därutöver finns vissa författningar av betydelse för postverkets verksamhet på postområdet. Jag tänker då närmast på reglerna i sekretesslagen (1980:100), särskilt 9 kap. 8 § om postsekretess, 4 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken om brytande av posthemlighet och intrång i förvar, bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om beslag av brev och andra försändelser som finns hos postverket, reglerna i delgivningslagen (1970:428) om särskild postdelgivning, reglerna i vallagen (1972:620) om röstning på postkontor samt bestämmelserna i tullagen (1987:1065) och tullförordningen (1987:1114) om Postverkets medverkan i Tullverkets kontrollverksamhet. Nämnas kan även bestämmelserna om posttjänstemans befogenheter i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Sverige är anslutet till Världspostföreningen (Universal Postal Union, UPU) och de internationella postförbindelserna regleras i väsentlig utsträckning genom den till UPU knutna Världspostkonventionen (Universal Postal Convention, UPC), som är obligatorisk för alla medlemsländer. Inom ramen för UPU har Sverige också anslutit sig till fördrag om postpaket (Postal Parcels Agreement), postanvisningar och postresekreditiv (Money Orders Agreement), postgirorörelsen (Giro Agreement), postförskottsrörelsen (Cash-on-Delivery Agreement) samt till konventionen och övriga fördrag hörande expeditionsreglementen.

Avtalen inom UPU är mellanstatliga. För Sveriges del ingås dessa avtal av regeringen. Avtalen med expeditionsreglementen ingås av postverket. Un-

der senare tid har UPU:s framtida roll och struktur diskuterats mot bakgrund av förändringarna i världsekonomin och den snabba tekniska utvecklingen.

Utöver UPU finns avtal om Nordiska postföreningen och om det Europeiska post- och teleorganet CEPT (the European Conference of Postal and Telecommunications Administrations). Nordiska postföreningen är ett samarbetsorgan mellan de nordiska postförvaltningarna som innefattar överenskommelser om bl.a. befordringsavgifter för brevförsändelser och om transit- och terminalavgifter. Inom CEPT pågår för närvarande en uppdelning i skilda organ för operatörsfrågor och regleringsfrågor. Inom postområdet har kommittén för den europeiska regleringen av postväsendet CERP (the Committee for European Regulation of Posts) nyligen bildats och en ny postoperatörsorganisation under arbetsnamnet EUROPOST (the European Postal Operators Association) är under bildande.

Vissa utredningar och förslag

Utredningen om översyn av formerna för postverkets och televerkets kundvillkor (TPK) (K 1989:02) avgav i december 1990 betänkandet (SOU 1990:100) Avtalsvillkor eller föreskrifter, En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor. Utredningens förslag innebär för Postverkets del att dess kundvillkor skall ha formen av privaträttsliga avtalsvillkor i stället för författningsbestämmelser. Förslaget har remissbehandlats.

Tulldatalagstiftningsutredningen (Fi 1988:11) fick genom tilläggsdirektiv (dir. 1990:32) i maj 1990 uppdraget att bl.a. göra en översyn av tullmyndigheternas rätt att öppna brev och andra förtroliga försändelser för tullkontroll. Utredningen beräknas avge sitt slutbetänkande under mars eller april 1992.

Regeringen har den 19 mars 1992 givit Riksrevisionsverket i uppdrag att bl.a. lämna förslag till hur det statliga betalningssystemet skall vara utformat. Bakgrunden finns redovisad i årets finansplan (prop. 1991/92:100 bil.1). Inriktningen är att uppdraget skall redovisas senast den 30 september 1992.

Datastraffrättsutredningen (Ju 1989:04) har i uppdrag (dir. 1989:54) att överväga straff- och processrättsliga frågor med anknytning till data- och teleteknikens utveckling. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 1992.

Vallagsutredningen (Ju 1991:02) har i uppdrag att göra en teknisk och administrativ översyn av vallagen. Utredningsarbetet skall vara avslutat före den 1 juli 1993.

Den snabba tekniska utvecklingen och en ökad konkurrens skapar nya behov

Postverket driver verksamhet huvudsakligen inom de fem affärsområdena Posten Brev, Posten Lättgods, Posten Bank och Kassa, PostGirot och Posten Utrikes samt inom ett flertal särskilda resultatenheter såsom Posten Finans, Posten Frimärken, Postens Adressregister och Postfastigheter. Härutöver bedrivs verksamhet i Postbolagen AB med tillhörande dotterbolag. Postbolagen AB ägs helt av Postverket.

Postverkets roll som statlig myndighet har alltmer kommit i skymundan. Verksamheten skiljer sig inte i någon större utsträckning från verksamhet som drivs av privata företag. All verksamhet, bortsett från den som berörs av Postverkets ensamrätt till brevbefordran och i viss utsträckning postgirots verksamhet, bedrivs på konkurrensutsatta marknader utan särskilda begränsningar för någon.

Konkurrensen på dessa marknader har skärpts och förändringstakten ökar. Detta har sin förklaring bl.a. i att den snabba tekniska utvecklingen gett förutsättningar för konkurrerande media att överföra meddelanden och annan information. Jag tänker här på bl.a. telefaxtekniken och de ökade möjligheterna till datakommunikation. Även på postverkets traditionella affärsområden har konkurrensen ökat genom t.ex. budservice och elektronisk postservice – det senaste databaserade sättet att ta emot, sortera och distribuera skrivna meddelanden.

Inte bara den snabba tekniska utvecklingen utan även den pågående internationella liberaliseringen av postmarknaderna kan förväntas medföra förändringar och en ökad konkurrens. Sålunda kommer ett förverkligande av riktlinjerna i förslaget till den Grönbok för postområdet, som nu är under utarbetande inom EG, att innebära en väsentlig avreglering av den internationella postbefordringen inom Europa. Detta kan ge möjlighet för världsomspännande kurirföretag som Federal Express och UPS (Universal Parcel Service) att överta den lönsamma volymen av det svenska postverkets internationella postbefordran.

Enligt fastlagda och föreslagna regionalpolitiska och sociala mål inom postområdet skall det allmänna se till att viss postservice finns även där den inte är lönsam. Vid ett avskaffande av brevmonopolet och postgirots konkurrensfördelar blir därför konkurrensförutsättningarna ändå inte likvärdiga. På en konkurrensutsatt marknad måste villkoren givetvis vara lika för alla. Det regionalpolitiska och sociala ansvar som har beslutats av riksdagen och som inte kan anses ligga inom ramen för affärsmässiga överväganden och är ekonomiskt betungande bör därför fördelas rättvist mellan marknadens alla aktörer.

Ett meddelande som befordras av postverket som postförsändelse har i dag ett lagreglerat skydd främst genom bestämmelserna i 4 kap. 8 § brottsbalken och 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100). Bestämmelserna i sekretesslagen innefattar också sekretess för uppgifter om enskildas adresser och förbindelser med postgirorörelsen eller bank. Bestämmelserna gäller inte meddelanden som befordras av annan än Postverket eller för sådana uppgifter som förekommer hos en enskild postoperatör. Med hänsyn till den förväntade utvecklingen är det nödvändigt med en reglering som ger alla ett tillfredsställande integritetsskydd oavsett vilken postoperatör som anlitas.

Totalförsvarets behov under kriser och i krig

Totalförsvarets behov av postbefordran regleras i skilda författningar. Inom totalförsvaret har Postverket vissa uppgifter av myndighetskaraktär. Med hänsyn till att frågan om Postverkets myndighetsutövning bör ges en övergripande lösning bör även denna fråga tas upp till särskild översyn. Den framtida fältposttjänsten är i detta sammanhang av särskild betydelse. Mycket talar för att ett framtida statligt postbolag och andra enskilda postoperatörer bör åläggas en skyldighet att medverka för att tillgodose totalförsvarets särskilda behov inom postområdet.

Frimärken

Utgivning och försäljning av frimärken sker idag inom ramen för postverkets huvuduppgift att driva poströrelse.

Det finns skäl att överväga om inte staten bör förbehållas ensamrätt till frimärksutgivningen eller att i vart fall införa en reglering med krav på tillstånd för sådan utgivning.

Utredningsuppdraget

Min slutsats av det redovisade är att det behövs nya föreskrifter i lag på postområdet.

Jag föreslår därför att en särskild utredare får i uppdrag att utarbeta förslag till en postlag och de övriga författningsändringar som kan behövas.

Utredaren skall också lägga fram förslag av innebörd att Postverkets myndighetsutövning så långt det är praktiskt möjligt flyttas över till någon annan myndighet.

Jag skall i det följande ange några ytterligare utgångspunkter och riktlinjer för arbetet samt belysa några frågor som kräver närmare överväganden.

Utredningsuppdragets närmare inriktning

Myndighetsutövning

Utredarens förslag bör innebära att all myndighetsutövning som inte av praktiska skäl bör överlämnas till ett blivande statligt postbolag skall skiljas från Postverket. Myndighetsfunktioner som bör kunna överlämnas till ett blivande statligt postbolag är bl.a. arbetet med särskild postdelgivning och röstning på postkontor. Oavsett hur man betraktar postverkets roll som signatär i det internationella arbetet menar jag att den uppgiften under alla förhållanden bör föras över till någon annan myndighet. Det bör vidare finnas möjlighet för en myndighet att ge enskilda operatörer en sådan formell status som behövs för att de skall kunna delta i det internationella samarbetet.

Utredaren bör i detta sammanhang också överväga var de olika myndighetsfunktionerna inom postsektorn skall förläggas. Jag vill här anmärka att det arbete som krävs för den organisatoriska uppbyggnaden av myndighetsfunktionerna inom postsektorn kommer att utföras i annat sammanhang.

En postlag

En utgångspunkt är att staten genom en postlag skall ges förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på postområdet så att gällande regionalpolitiska och sociala mål kan uppfyllas. En postlag skall ge förutsättningar för konkurrensneutralitet och likabehandling. Regleringen bör inte göras för detaljerad så att den inverkar negativt på en ändamålsenlig konkurrens.

Det finns skäl som talar för att ett nytt regelsystem bör innefatta krav på tillstånd för den som skall bedriva postverksamhet. I lag kan då anges de allmänna förutsättningarna för beviljande av tillstånd, giltighetstid för tillstånden och förutsättningar för återkallelse av dessa. En tillstånds- och tillsynsmyndighet bör ges bemyndigande att uppställa närmare villkor för tillståndet. Samma myndighet bör även utöva tillsyn över att uppställda regler och villkor följs. Viktiga frågor för utredaren att överväga i detta sammanhang är vem som skall anses som postoperatör och om krav på tillstånd bör införas för alla postoperatörer.

Frågan om vilka förutsättningar och villkor som bör uppställas för operatörer intar en central plats. Det kan gälla skyldigheter att upprätthålla vissa prisstrukturer, att delta i kostnaderna för olika samhällsuppdrag (t.ex. postbefordran för totalförsvaret och befordran av blindskriftsförsändelser) och

att tillhandahålla postservice till alla på likartade villkor, även där det inte är lönsamt. Jag kan tänka mig att kraven kan variera beroende på verksamhetens omfattning.

Andra frågor som bör behandlas sammanhänger i stor utsträckning med den praktiska posthanteringen. Jag tänker då bl.a. på hanteringen av adresser och postnummer, brevlådor samt obeställbara försändelser. Dessa frågor bör ges en generell lösning.

Vidare skall utredaren överväga ett betalningssystem för finansiering av statens kostnader för att utöva myndighet på postområdet och som bidrag till finansieringen av kostnaderna för olika samhällsuppdrag. I detta sammanhang bör utredaren även överväga på vilket sätt och i vilken utsträckning ett tillstånds- och finansieringssystem kan kombineras med statlig upphandling av samhällsuppdrag och från allmän synpunkt önskvärd, men olönsam postservice.

Överklagande av beslut

En särskild fråga som utredaren bör överväga är hur beslut om tillstånd att bedriva postverksamhet och beslut om återkallelse av sådana tillstånd skall kunna överklagas. För att Sverige skall fullgöra sina åligganden enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kan det ifrågasättas om inte sådana beslut borde kunna få överklagas till domstol. Genom att lagen (1988:205) om rättsprövning av förvaltningsbeslut är tillämplig på denna typ av beslut torde en reglering med rätt att överklaga till regeringen för närvarande inte stå i konflikt med konventionen. I propositionen om Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige (prop. 1987/88:69 s. 18) förordade dock den dåvarande justitieministern en fortsatt översyn av aktuella författningar med målsättningen att noga undersöka i vad mån det är ändamålsenligt att låta domstolsprövning ersätta överklagande i administrativ ordning. Genom en lagändring (SFS 1991:1825), som trädde ikraft den 1 januari 1992, har föreskrivits bl.a. att rättsprövningslagen skall tillämpas på beslut som meddelas fram till utgången av år 1994 (se prop. 1990/91:176 s. 7 ff). Det bör i detta sammanhang även nämnas att regeringen nyligen tillsatt en kommitté (Ju 1992:01) som har i uppdrag att bl.a. ta ställning till om den svenska domstolskontrollen bör utvidgas så att en generell möjlighet till domstolsprövning införs. Utredaren bör vid utarbetande av förslag i fråga om överklagande av beslut beakta de resursmässiga konsekvenserna för domstolsväsendet.

Ytterligare frågor för översyn

Med de utgångspunkter som jag har angett i det föregående skall utredaren även se över den nuvarande ordningen avseende totalförsvarets behov av postbefordran under kriser och i krig, frågan om integritetsskydd i postverksamhet och frågan om utgivning av frimärken. Utredaren bör lämna de förslag till lagändringar eller andra åtgärder som behövs.

Utredaren bör även se över om de åtaganden Sverige gjort genom skilda internationella konventioner på postområdet kräver lagstiftning.

Problem utanför det egentliga uppdraget

Om utredaren under sitt arbete uppmärksammar problem som ligger utanför det egentliga uppdraget så bör han vara oförhindrad att lämna förslag till lösningar även av dessa.

Utredningsuppdragets genomförande

Samråd m.m.

I frågor som rör postsekretess i samband med tullkontroll bör utredaren beakta Tulldatalagstiftningsutredningens kommande betänkande.

Utredaren bör samråda med Riksrevisionsverket i frågor som angår postgirot.

I fråga om totalförsvarets behov av postbefordran under kriser och i krig bör utredaren samråda med Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap och andra berörda myndigheter inom totalförsvaret.

I fråga om integritetsskydd i postverksamhet bör utredaren beakta Datastraffrättsutredningens kommande förslag.

I frågor med anknytning till vallagen bör utredaren samråda med Vallagsutredningen.

Utredaren bör beakta Tele- och postkundsutredningens förslag i dess betänkande (SOU 1990:100) Avtalsvillkor eller föreskrifter.

Övrigt om uppdraget

Jag vill erinra om regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) samt angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43). Erfarenheter från andra länder när det gäller lagsiftning på postområdet bör tas till vara.

Utredningsuppdraget bör bedrivas skyndsamt och vara slutfört senast den

15 december 1992. I den utsträckning särskilda omständigheter gör det nödvändigt med skyndsamma lagändringar eller andra åtgärder bör sådana förslag presenteras för sig. Detta gäller särskilt sådan lagstiftning som är nödvändig vid en bolagisering av Postverket.

Jag har samrått med cheferna för Justitie-, Försvars-, Finans-, Närings- och Civildepartementen i de frågor som faller inom dessa departements ansvarsområden.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Kommunikationsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att föreslå den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövs vid en ändrad konkurrenssituation på postområdet,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns anslag, A2. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

Bilaga 2

Postverkets historia m.m.

1 Postverket grundas

De första reguljära postförbindelserna i Europa anordnades i början av 1500-talet. Postverk inrättades i många länder under 1600-talet.

Svenska Postverkets grundläggande urkund är förordningen om post-bådhen, utfärdad den 20 februari 1636 under drottning Kristinas förmyndarregering.

Redan ca 20 år tidigare hade planerna på att bilda ett organiserat postväsende i Sverige börjat ta form. Följande rader är hämtade ur ett förslag till förordning om gästning och skjutsfärder som utarbetades år 1624: "Gångande poster och bud skola över hela riket hållas, vilka dagligen postera till fots landsstråten åter och fram, bärandes så, våra och våra officerares brev till och från oss och vårt hov, såsom ock alla privatpersoners, vare sig av vad stånd de äro."

I samma förslag fanns även tankar på ett enhetsporto. För 2 öre skulle man få skicka ett brev oavsett vad det vägde och hur långt det skulle färdas. För 4 öre skulle man få skicka "ett knippe" brev. Förslaget kom emellertid av okänd anledning aldrig att genomföras.

Att man ville inrätta ett postverk berodde således på behovet att få till stånd en god befordringskedja av meddelanden. Det var dessutom nödvändigt att komma tillrätta med det ökade problemet med våldgästning. Den växande förvaltningsapparaten krävde ett allt större antal kurirer vilka ansågs ha rätt till fri skjuts och fritt härbärge av bönderna. Detta utnyttjades emellertid även av andra resande som falskeligen uppgav att de var stadda i kungens ärenden och krävde fri skjuts och härbärge trots Magnus Ladulås förbud mot våldgästning. En organisation för regelbunden befordran genom i förväg vidtalade bud skulle medverka till att våldgästningen upphörde.

Genom 1636 års reform skapades förutsättningar för ett fungerande postväsende och för att våldgästning skulle upphöra.

Ansvarig för reformen blev den av Axel Oxenstierna till Sverige kallade Andreas Wechel. Denne hade efter slaget vid Breitenfelt byggt upp ett postverk i Leipzig som t.o.m. slagit ut den i Europa härskande postinrättningen Thurn und Taxis. Wechel fick fullmakt att vara postmästare när förordningen 1636 utfärdades. Samtidigt fick Oluff Jönsson i uppdrag att resa runt i riket och tillsätta postförvaltare och postbönder.

Edsvurna bönder på två eller högst tre mils avstånd från varandra skulle utses. De borde kunna läsa och skriva och de skulle ha två till tre drängar till hjälp. Två timmar per mil hade postdrängarna på sig. Om de tog längre tid på sig riskerade deras husbonde att straffas med avsättning och åtta dagars fängelse på vatten och bröd. Postdrängarna skulle löpa den kortaste vägen och använda kända genvägar. När drängen närmade sig nästa postbonde skulle han blåsa i sitt horn och en av bondens drängar skulle omedelbart vara beredd att ta över postsäcken och löpa de två till tre milen till nästa postbonde. Om två drängar möttes skulle de byta säckar och vända tillbaka samma väg.

I varje stad utsågs en edsvuren person till postmästare. Till hans uppgifter hörde att öppna postsäcken och att ur denna ta de brev som skulle till adressater inom hans område.

Efterhand reglerades postgången av nya förordningar. År 1646 utgavs en ny version av förordningen om post-bådhen rubricerad "Kungl.Maj:ts ordinantie över postväsendet här i Sverige och Halland". (Halland hade i freden i Brömsebro tillerkänts Sverge på 30 år.)

År 1682 bestämdes att postdrängarna skulle tillryggalägga en mil på en och en kvarts timme.

I en kunglig förordning år 1718 gjordes en genomgripande förändring av postväsendet. I förordningen påbjöds att post- och skjutsväsendena skulle slås samman. Alla gästgivargårdar skulle bli posthåll. De delades in i tre olika grupper kallade ombyten, skiften och landsskiften. Det utfärdades detaljerade bestämmelser om organisationen. Man planerade ett omfattande nät med regelbunden och snabb befordran. Dessvärre fanns det inte resurser för ett genomförande, vare sig vad gällde vagnar, hästar eller folk.

2 Nätet växer

Vid Postverkets tillkomst inrättades det ett trettiotal postkontor och antalet ökade efterhand så att det år 1688 fanns 78 st. Detta innebar att nästan varje stad inom det egentliga Sverige hade ett postkontor. Under 1700-talet ökade antalet postkontor med endast ett 20-tal.

Redan före tillkomsten av 1842 års folkskolestadga hade skolor på många håll inrättats. Därigenom ökade läs- och skrivkunnigheten. Den begynnande industrialiseringen bidrog även till behovet av fler postlinjer och tätare postturer.

Vid de nya postlinjerna utsågs inga posthemman. I stället ordnades skjutsningen genom ett anbudsförfarande där hemmansägare utefter de berörda vägarna fick lämna anbud. Om inget anbud inkom som var lägre eller motsvarade gästgivareskjuts skulle istället sådan anlitas.

Under första hälften av 1800-talet ökade frekvensen av postturer från en till två per vecka. Vidare gjordes ändringar för att göra postföringen snabbare. Bl.a. beordrades landshövdingarna att se till att postföringsskyldigheten flyttades till hemman som låg nära landsvägen.

3 Sortimentet utökas

Det var inte bara brev som befordrades av Postverket.

3.1 Tidningar

Det var inte bara brev som befordrades av Postverket. Vårt lands första tidning, Ordinari Post Tijdender, gavs ut redan år 1645. Med växlande titlar har den levt vidare, numera som Post- och Inrikes Tidningar. Postverket åtog sig spridningen av denna men även av andra tidningar, av vilka kan nämnas Riksdagstidningen, Medicinsk tidning och Journal för litteraturen och teatern.

3.2 Paket

I 1643 års förordning om brevtaxa angavs att förutom brev kunde man också skicka "alla andra småsaker". Paket i den betydelse vi i dag lägger i ordet började befordras i samband med tillkomsten av diligensrörelsen, som blomstrade i mitten av 1800-talet.

Till en början deltog endast ett begränsat antal postkontor i paketverksamheten men från mitten av 1800-talet deltog samtliga postkontor.

Fram t.o.m. år 1872 tillämpade man en zontariff som innebar att avståndet och paketets vikt avgjorde taxeringen. Enhetsportot var fullt genomfört år 1880.

3.3 Korsband

Genom att Postverket tecknat fördrag med några främmande länder kunde man relativt tidigt skicka trycksaker, varuprov och mönster utomlands mot nedsatt porto, till Danmark fr.o.m. år 1847 och till Frankrike fr.o.m. 1854. Inrikes infördes denna möjlighet år 1864 efter Kungl.Maj:ts bemyndigande. Portonedsättningen var betydande. I allmänhet kunde man skicka trycksaker för en fjärdedel av ordinarie porto. (Korsband slopades år 1981.)

3.4 Lokalbrev

Befordran av lokalbrev i Postverkets regi var inte möjlig förrän brevbäring inrättades. Fram till mitten av 1850-talet fick man själv bege sig till postkontoret för att se efter på uthängda s.k. brevkartor om man hade brev att hämta. År 1861 beslöt regeringen att i vissa större städer skulle brevbärare anställas och avlönas av Postverket. År 1864 fanns det brevbäring i 48 städer. I och med detta gavs förutsättningar för lokalbrevsförmedling. Denna pågick t.o.m. 1951 då även det särskilda lokalbrevsportot avskaffades.

3.5 Rekommenderade brev

Redan år 1704 sägs i en förordning att postmästaren är skyldig att ansvara för brev på vilka ordet "rekommenderas" antecknats. Rekommendation innebar dock från början inte att Postverket ansvarade för innehållet. Först år 1758 föreskrev överpostdirektören att de rekommenderade breven skulle förtecknas särskilt. När Postverket införde avgift för rekommendation fanns till en början två typer av rekommendation, öppen och sluten. Öppen rekommendation innebar att avsändaren av postförvaltaren fick ett intyg om innehållet i försändelsen. Avgiften för öppen rekommendation var högre än för sluten.

En särskild assuransavgift tillkom år 1849 för de öppet rekommenderade breven. Denna form av föräkring övergick sedan till vad som kom att kallas "assurans".

3.6 Postanvisningar

Att skicka pengar i rekommenderade brev var tungrott och riskabelt. År 1866 infördes postanvisningar i Postverkets sortiment. Då postgiroörelsen skapades år 1925 minskade antalet postanvisningar mycket. Postanvisningar finns emellertid alltjämt kvar.

4 Postmonopolets framväxt

I 1636 års förordning (se avsnitt 1.1) sägs inte uttryckligen att Postverket är ett kronans regale eller statsmonopol. Att detta var avsikten framgår dock tydligt av andemeningen i ett antal författningar från Postverkets första tid. När det år 1660 gjordes försök att inrätta en enskild post förbjöds detta i ett riksrådsprotokoll samma år. I den av kanslikollegium år 1686 utfärdade postmästarinstruktionen sägs bl.a. att Postverket är räknat bland överhetens regalrättigheter samt att Postverket är Konungens regale. Liknande uttryck förekommer i författningar och resolutioner under 1700-talet.

År 1835 utformades postregalet särskilt genom kungörelsen "angående de villkor, varunder brev må med ångfartyg, seglande fartyg och diligenser fortskaffas". Denna kungörelse utfärdades eftersom

Kungl.Maj:t funnit det angeläget att genom lämpliga föreskrifter söka förekomma en minskning i Postverkets inkomster. Den ersattes av en kungörelse år 1860 som omfattade även postbefordran på järnväg.

Huruvida postmonopolet omfattade även lokalpostföring var inte uttryckligen fastslaget i författningarna. Detta spörsmål blev emellertid föremål för en ingående behandling vid 1888 års riksdag. Konstitutionsutskottet gjorde vid denna riksdag en anmärkning mot regeringens åtgärd att fastställa bolagsordning för "Aktiebolaget Stadsposten". Bolaget skulle bl.a. ombesörja distribution av brev och brevkort inom Stockholm. I ett från poststyrelsen infordrat yttrande uttalade styrelsen att det visserligen varit önskvärt att brev och brevkort uteslutits från de försändelser som bolaget skulle befordra. Styrelsen fann emellertid inget hinder föreligga mot sådan befordran eftersom postregalet hittills inte utsträckts till att omfatta även lokalförsändelser. De närmare villkoren för bolagets verksamhet utfärdades i Kungl.Brev i november 1887 vari bl.a. meddelades föreskrifter för att förhindra förväxling mellan Postverkets och bolagets brevlådor, märken och brevkort.

Konstitutionsutskottet gjorde nu gällande att regeringens beslut att tillåta bolaget att befordra brev och brevkort förnärmade statens rätt att verkställa sådan befordran. Vidare menade konstitutionsutskottet att beslutet kunde "leda till inskränkning i riksdagens grundlagsenliga rätt att bestämma över postmedlen vilka vore att till bevillning hänföra". Utskottet ansåg det uppenbart "att postverkets regale numera blivit utsträckt till befordran av jämväl sådana brev som växlats mellan personer, vilka uppehålla sig i samma stad, köping eller by, för så vitt nämligen staten på den ifrågavarande platsen vidtagit anstalter för en dylik form av postalisk verksamhet".

Efter ett uttalande om Postverkets allmänna uppgifter fortsatte konstitutionsutskottet: "Men endast om postväsendet skyddas såsom statens uteslutande rätt, kan en dylik utjämning bliva möjlig, och alla delar av ett land tillförsäkras välgärningarna av ett ordnat postväsende. Genom konkurrens från enskilda å de platser, där posavgifterna ymnigt flyta till, minskas emellertid postverkets förmåga att göra uppoffringar för de trakter, vilka den privata företagsamheten med sina kapital under klok beräkning undflyr."

Enligt kamrarnas beslut lades konstitutionsutskottets anmärkning till handlingarna utan vidare uttalande. Med anledning av vad som

förekommit väcktes vid samma riksdag fyra motioner, som resulterade i att riksdagen beslöt avlåta en skrivelse i motionernas syfte. Skrivelsen innehöll bl.a. följande: "På grund av vad sålunda blivit anfört får riksdagen, som anser det vara av vikt, att stadgandena om statens höghetsrätt över postväsendet omarbetas och utsträckas även till den lokala postbefordringen, anhålla, att Kungl.Maj:t måtte, så snart det ske kan, vidtaga de åtgärder, som kunna finnas erforderliga för att staten må äga att, utan intrång från annat håll, genom sitt postverk mot avgift verkställa all regelbunden befordran av förseglade eller eljest tillslutna brev samt av brevkort såväl emellan in- och utrikes samt emellan inrikes orter som ock å de särskilda inrikes orter, där statens postverk har anordnat lokal brevbefordran."

Riksdagens skrivelse remitterades till generalpoststyrelsen för yttrande. Detta samt förslag till en kungörelse i ämnet inkom och bearbetades av vederbörande departement. Kungl.Maj:t utfärdade i december 1888 en kungörelse beträffande "postverkets rätt i fråga om befordran av brev och brevkort ävensom angående postsändning å järnvägar, med ångfartyg och med diligenser". Omfattningen av Postverkets ensamrätt angavs där i stort sett i överensstämmelse med vad som angetts i riksdagsskrivelsen: "Statens postverk äger uteslutande rätt att mot avgift ombesörja regelbunden befordran av förseglade eller eljest tillslutna brev ävensom av brevkort såväl emellan in- och utrikes samt emellan inrikes orter som ock å de särskilda orter, där Postverket anordnat lokalbrevbefordran." Med denna kungörelse blev sålunda det svenska postregalet bekräftat genom en uttrycklig författningsbestämmelse.

Kungörelsen från 1888 blev i allt väsentligt gällande i sin ursprungliga lydelse fram till 1947 trots att postväsendets utveckling gjorde det allt svårare att klarlägga monopolets räckvidd i vissa hänseenden. Att förslag om ändring och/eller förtydligande av bestämmelserna inte aktualiserades kan förklaras av att frågor om postmonopolet så sällan blivit aktuella. Under 1940-talets första år började emellertid enskilda företagare i något större utsträckning att söka konkurrera med Postverket under utnyttjande av kungörelsens föråldrade formulering. Denna konkurrens var helt inriktad på den lokala postbefordringen. Den direkta anledningen till detta var den höjning av lokalportot från 10 till 15 öre för ett vanligt 20-gramsbrev som trädde i kraft den 1 juli 1944. Före dess fanns endast två

lokalpostföretag i verksamhet men efter höjningen steg antalet snabbt till ett femtiotal. Efter en kort blomstringstid försvann emellertid det ena efter det andra av dessa privata postföretag. Generalpoststyrelsen anmälde till åtal några företag, som enligt styrelsens mening överträtt monopolbestämmelserna. Rättegångar förekom även tidigare vid enstaka tillfällen. Styrelsen hävdade vid dessa att lagstiftarens mening varit att monopolkungörelsen skulle åt Postverket förbehålla rätten till befordran av brev eller brevkort, dvs. alla skriftliga meddelanden som hade karaktären av verklig och personlig skriftväxling oberoende av om dessa befordrades öppna eller slutna. Styrelsens uppfattning godtogs också av domstolarna.

I juni 1945 uppdrog Kungl.Maj:t åt generalpoststyrelsen att med biträde av särskilda sakkunniga företa en översyn av de bestämmelser som reglerade Postverkets ensamrätt till befordran av brev och brevkort m.m.

Generalpoststyrelsen skickade i augusti 1946 en skrivelse till Kungl.Maj:t vilken utmynnade i förslag till nya monopolbestämmelser. Efter sedvanlig bearbetning av förslaget utfärdade Kungl.Maj:t den 9 maj 1947 kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m.

Den nya kungörelsen innebar i sak egentligen inget nytt utan var snarast en modernisering av den tidigare. I propositionen säger också departementschefen att författningsförslaget inte innebar någon förändring av postmonopolets innehåll.

Postens ensamrätt enligt kungörelsen, också kallat postmonopolet eller brevmonopolet, omfattade enligt kungörelsen "regelbunden befordran mot avgift av slutna brev ävensom öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden".

De försändelser som omfattades av monopolet var alltså för det första "slutna brev". Kungörelsen innehöll inte någon definition av ordet "brev". Ordet "brev" kommer från det latinska ordet "brevis" (kort) vilket i förbindelse med substantivet "scriptum" fått betydelsen skriftligt meddelande (till en adressat). Kungörelsen omfattade också öppna försändelser innehållande "helt eller delvis skrivna meddelanden". Vad som kunde anses ligga i detta uttryck blev redan vid kungörelsens tillkomst föremål för diskussion. En tolkning var att all skrift som inte var framställd genom boktryck skulle betraktas som skrivet meddelande. En annan tolkning, som hade stöd i förarbetena

till monopolkungörelsen (prop 1947:180), var att monopolet endast skulle omfatta sådana skriftliga meddelanden som hade karaktären av verklig och personlig skriftväxling.

Det framgår också av förarbetena att affärshandlingar som inte innehöll skrivna meddelanden inte skulle omfattas av brevmonopolet. Detta under förutsättning att de befordrades i öppna försändelser.

Enligt kungörelsen krävdes vidare att befordringen skulle vara regelbunden samt utföras mot avgift för att den skulle omfattas av monopolet. Att förmedla brev utan regelbundenhet, något som numera ofta utförs på särskild beställning av olika budföretag, eller att göra det utan avgift utgjorde alltså inte brott mot kungörelsen. Det stod också var och en fritt att själv befordra sina egna brev.

5 Enhetsportot

Från Postverkets tillkomst har frågan om brevportots konstruktion och storlek varit föremål för diskussioner. Fram till mitten av 1800-talet fastställdes portot med hänsyn dels till försändelsens vikt, dels till det avstånd den skulle transporteras. På motsvarande sätt fastställdes brevportot i de flesta andra länder i Europa.

Fr.o.m. mitten av 1830-talet började allt fler länder frångå detta system och i stället införa enhetsporto, dvs. ett inrikes porto som var oberoende av befordringsvägens längd. Det första landet i Europa som införde enhetsporto var England. Det sätt portot i England tidigare hade beräknats på var mycket komplicerat. Det var inte endast försändelsens vikt samt avståndet som låg till grund för portots fastställande utan även antalet ark i försändelsen. En före detta skollärare, Rowland Hill, började ägna sin tid åt att söka finna ett bättre system. Hill hade från början ingen kunskap om postväsendet. Han skaffade sig emellertid statistiskt material och kom till resultatet att befordringskostnaden för ett brev mellan London och Edingburgh endast var en bråkdel av en penny fast det lägsta möjliga portot var 4 pence. Han kom därför till slutsatsen att ett enhetsporto inte bara skulle kunna införas utan att det dessutom var överlägset andra portosystem. Den av Hill föreslagna och år 1840 antagna portoreformen innbar att brevförsändelser med en vikt av högst 1/2 ounce

skulle befordras inom hela de förenade rikena för en penny oberoende av sträckan. För varje 1/2 ounce därutöver skulle ytterligare en penny erläggas. Utöver portoreformen innehöll Hills förslag ett förenklat sätt att erlägga porto. Detta skulle ske med ett stämplat papper eller stämplade kuvert som skulle säljas på postkontoren.

Enhetsportot spreds från England och under 1840-talet införde ett 10-tal länder detta system.

I Sverige fördes diskussioner om enhetsporto under hela 1840-talet. De som invände mot enhetsportot ansåg att Postverkets och därmed statens inkomster riskerade att minska. De som var för reformen ansåg att de exempel som fanns på införande av enhetsporto i andra länder pekade på att inkomstbortfallet mer än väl kompenserades genom ökat brevskrivande. Vid riksdagen 1850/51 väcktes fyra motioner i frågan. En motionär föreslog ett enhetsporto på 4 skilling samt "ett särskilt slags stämplat papper". Efter en livlig debatt fastslog ständerna slutligen att man inte hade tillräcklig kunskap om vilket inkomstbortfall för staten som skulle bli följden av ett införande av enhetsporto. Man anbefallde därför generalpoststyrelsen att göra noggranna beräkningar och inkomma med förslag.

Efter en omfattande utredning lämnade i oktober 1853 generalpoststyrelsen sitt förslag till ständerna.

Förslagets viktigare punkter var:

1. För brev som befordrades mellan två postanstalter skulle portot utgöra 5 skilling per lod och portot för lokalbrev skulle vara 2 skilling per lod.

2. Brev skulle kunna lämnas antingen på postkontor eller i brevlådor. Om de lämnades i brevlådor borde de vara försedda med frimärken. I annat fall skulle utöver portot en särskild lösen med 2 respektive 5 skilling erläggas.

Efter en livlig debatt beslöt riksdagen att införa enhetsporto (medelporto). Kungl.kungörelse angående ett lika porto vid brevväxling utfärdades den 9 mars 1855 (Svensk författningssamling nr 23).

6 Frimärket

Systemet att med ett valörstämplat papper redovisa ett erlagt belopp har tillämpats länge. Sveriges första stämpelförordning utfärdades redan år 1660. I samband med införandet av medelportot år 1855 (se 2.3) talades det om "ett särskilt stämplat papper att fästa å brevets baksida". Frimärket betraktades som ett nytt slags statsstämpel.

Förslag om införande av frimärke på brev kom i en riksdagsmotion redan 1823, dvs. mer än 30 år före genomförandet av medelportoreformen. Motionären ansåg att det fordrades ett säkrare redovisningssystem för brevporton än den som då existerade. Tanken var att den som ville skicka ett brev skulle få upplysning om portots storlek på postkontoret och sedan köpa en stämpel av en stämpelförsäljare.

Förslaget remitterades till bevillningsutskottet, som inte tillstyrkte förslaget. Enligt utskottet skulle ett genomförande av förslaget försvåra kommunikationen mellan medborgarna.

Under 1830-talet framkom i ett antal länder olika förslag om märken som skulle fästas på brev som bevis för erlagt porto. Det kan inte med säkerhet fastslås vem som skall anses vara frimärkets "uppfinnare". Enligt en notis i en grekisk tidning skall ett i Grekland tillverkat frimärke ha påträffats år 1831.

En österrikare som bl.a. varit verksam i Kroatien och Slavonien framlade år 1836 ett förslag om frimärken.

År 1834 framlade den skotske boktryckaren James Chalmers ett förslag om ett särskilt gummerat frimärke att klistras på breven.

Mannen bakom idén med enhetsportot, Rowland Hill (se avsnitt 2.3), föreslog även han att gummerade frimärken skulle användas vid frankering av brev. Eftersom Hill samtidigt kom med förslaget om enhetsporto behövdes enligt honom endast frimärken i valören 1 penny.

Den engelska postförvaltningen bestämde sig ganska snart för att liksom på mynten använda drottningens bild på frimärkena. I januari 1840 började systemet med frimärken att tillämpas i England och de nya frimärkena, "Queens heads", blev mycket populära.

Frimärken infördes inom några år inom de flesta länders postverk. I Sverige infördes frimärket den 1 juli 1855.

Bilaga 3

Postens affärsorganisation och servicenät

1 Postens affärsorganisation

Postens leds av en styrelse som består av nio personer samt generaldirektören och personalföreträdarna. Generaldirektören svarar för den löpande verksamheten enligt styrelsens riktlinjer och direktiv.

Generaldirektören har till sitt förfogande ett antal koncernstaber med arbetsuppgifter inom områdena ekonomi, information, personal, utveckling, revision och säkerhet/juridik.

Postens affärsverksamhet delas in i **affärsområden** och **regioner** med utgångspunkt från kunderna och marknaden. Verksamheten är fr.o.m. 1992 organiserad i fem affärsområden. Varje affärsområde har ett samlat grepp om produktion, produkter och marknad med totalansvar ända ut till kunden.

Affärsområdena är: Posten Brev, Posten Lättgods, Posten Utrikes, PostGirot och Posten Bank och Kassa.

Posten Brev förmedlar meddelanden och lätta varor inom landet. Affärsområdet är indelat i 13 regioner med ansvar för försäljning, kundvård och produktion.

Till affärsområdet hör även två resultatenheter: Posten Frimärken och Postens Bilverkstäder.

Posten Lättgods svarar för förmedling av lättgods upp till 35 kg. Försäljningsarbetet är indelat i sex marknadsområden. Affärsområdet har det centrala ansvaret för marknadsfrågor och upphandling av produktion.

Posten Utrikes svarar för utrikes försändelser. Affärsområdet är indelat i tre regioner och köper delar av sin försäljning och produktion från andra affärsområden eller från andra leverantörer.

PostGirot förmedlar pengar och ansvarar för den rikstäckande kassaservicen. Affärsområdet har sex försäljningsregioner. Produktionsansvaret och bokföringen ligger centralt.

Posten Bank och Kassa svarar för Postens kassanät och erbjuder banktjänster. Affärsområdet är indelat i tretton regioner med ansvar för försäljning, kundvård och produktion. Affärsområdet förmedlar Postens samlade sortiment för privatpersoner och småföretag.

Till Postkoncernen hör även ett antal bolag vilka affärsmässigt sorterar under det affärsområde som de naturligt hör ihop med. Utanför affärsområdena finns ett antal centrala resultatenheter och centrala projekt.

2 Postens servicenät

Posten hade den 1 juli 1991 1 910 st postkontor samt ca 2 755 lantbrevbärarlinjer. Till detta kommer 146 närpostkontor varav hälften har en relativt fullständig postservice och resten i första hand fungerar som utlämningsställen för postförsändelser.

Av Postens drygt 1 900 egna postkontor finns ungefär 700 i större städer och tätorter med över 10 000 hushåll. Drygt 500 kontor finns i mellanstora städer och tätorter med mellan 1 000 och 10 000 hushåll medan resterande ca 700 postkontor ligger i mindre orter med mindre än 1 000 hushåll.

På uppdrag av Postens koncernstyrelse har en arbetsgrupp sett över Postens kontorsorganisation och i en i december 1991 framlagd rapport, "Nät 92", föreslagit att fortsätta utbyggnaden av postkontorsservice i landsbygdsbutiker på ca 350 orter. Ett femtiotal postkontor på landsbygden föreslås också ersättas med lantbrevbäring eller postväska. Ca 200 av de ca 700 postkontoren i större städer och tätorter kommer att ersättas med med närpostkontor med möjlighet till avhämtning av paket och andra försändelser.

Arbetsgruppen anser att postservicen kommer att hållas på en fortsatt hög nivå medan Postens kostnader minskar med ca 400 miljoner kr.

Postkoncernen (inklusive bolagen) har i dag ca 54 000 årsarbetskrafter (motsvarande ca 67 000 anställda) av vilka ca 30 000 årsarbetskrafter finns inom affärsområdet Brev och ca 18 000 årsarbetskrafter inom affärsområdet Bank och Kassa. Genom de föreslagna åtgärderna räknar Posten med att personalbehovet kommer att minska med ca 1 500 årsarbetskrafter vilket motsvarar ca 2 000 anställda.

Sedan december 1991 utreds inom Posten hur ett nytt, optimalt och separat nät för brevprodukterna skall vara uppbyggt (Brevnät 94).

Bilaga 4

Postens nuvarande verksamhet

1 Allmänt om Postens verksamhetsförutsättningar

Posten har, enligt förordningen (1988:79) med instruktion för postverket, till huvuduppgift att driva poströrelse vari det ingår att befordra och distribuera brev och paket samt att förmedla betalningar. Posten får vidare driva annan verksamhet som den har särskilda förutsättningar för.

Posten har fram till årsskiftet 1992/93 haft ensamrätt till brevbefordran. Posten har vidare genom Postgirot ensamrätt till ungefär hälften av statens betalningar. Övriga delar av Postens verksamhet är utsatt för konkurrens i varierande omfattning. (Postens konkurrenssituation har behandlats i avsnitt 3.)

Postens affärsidé är att över hela landet och internationellt förmedla meddelanden, lättgods och pengar samt erbjuda andra finansiella tjänster så att alla kan nå alla och så att kundernas affärer stöds.

Postens ledning har uttalat att Posten skall kännetecknas av att vara **säker, nära och offensiv.**

Säker innebär att Posten skall hålla utlovade servicenivåer och produktvillkor. Nära innebär enligt Postens definition att Posten skall kunna nå alla överallt genom sitt rikstäckande och globala servicenät.

2 Befordran och distribution av inrikes brevförsändelser

Postens affärsområde Brev ansvarar för befordran och distribution av brevförsändelser.

Nedan följer en beskrivning av de väsentligaste villkoren för de olika inrikes brevtjänsterna. Reglerna om inslagning, adressering, förbjudet innehåll, eftersändning och lagring m.m. återges inte här.

2.1 Brev och Ekonomibrev

Det tidigare "normalbrevet" kallas numera Brev.

Enligt Postens produktvillkor får ett Brev väga högst 1 000 g. Det får inte vara längre än 600 mm och inte tjockare än 100 mm. Bredd+längd+tjocklek får inte överstiga 900 mm. Ett Brev får även ha rullform. De högsta tillåtna måtten är då, längd högst 900 mm, diameter 100 mm. Längd+dubbla diametern får inte överstiga 1 040 mm.

Ett Brev som lämnas till befordran delas i de flesta fall ut påföljande dag. Vissa variationer finns beträffande inlämningstider. Om Brev skickas till avlägset belägna orter kan befordringstiden vara längre.

Brev kan postas i brevlåda (gul för riksbrev och blå för lokalbrev).

Ekonomibrev befordras något långsammare än Brev och portot är lägre. Villkoren skiljer sig också åt på följande punkter.

* Ekonomibrev skall märkas med ett "B".
* Ekonomibrev skall vara försett med uppgift om avsändare.

Ekonomibrev får endast postas i grön brevlåda eller lämnas i postkassa.

2.2 ESS-Brev

ESS-brev befordras snabbt och med speciell säkerhet. Största mått är 600x250x30 mm och högsta vikt 1 000 g. ESS-brev delas även ut på lördagar. Om ett ESS-brev försenas har avsändaren rätt till återbetalning av postavgiften.

2.3 ESS-brev REK

ESS-brev REK ger ännu större säkerhet än ESS-brev. Mått och vikt är desamma som för Brev. ESS-brev REK skall kvitteras av mottagaren. Posten betalar ersättning vid förlorat eller skadat ESS-brev REK med maximalt 5 000 kr. Vid försening har avsändaren rätt till återbetalning av postavgiften.

2.3 ESS-brev VÄRDE

ESS-brev VÄRDE är den säkraste tjänst Posten kan erbjuda. Vikten får inte överstiga 20 kg och längden + omkretsen får inte överstiga 2000 mm. ESS-brev VÄRDE skall kvitteras av mottagaren. Posten utger ersättning med maximalt angivet värdebelopp. Vid försening har avsändaren rätt till återbetalning av postavgiften.

2.4 Postogram

Postogram är illustrerade brevpapper som säljs med tillhörande kuvert försett med påtryckt frankeringsbeteckning. Villkoren är i stort sett desamma som för Brev.

2.5 Bokpost

Bokpost är en s.k. jiffypåse med påtryckt frankeringsbeteckning. I en sådan får privatpersoner skicka böcker inom Sverige.

2.6 Blindskriftsförsändelser

Blindskriftsförsändelser är befriade från avgifter. De befordras normalt som Brev men får även skickas som ESS-brev eller ESS-brev REK. Maximimåtten är desamma som för Brev men vikten får vara maximalt 7 kg.

2.7 Postens gruppreklam

Gruppreklam förses inte med personlig adress utan ställs till en grupp av mottagare - hushåll, villaägare, jordbrukare eller kontor.

3 Befordran och distribution av inrikes paketförsändelser

Postens affärsområde Lättgods ansvarar för paket-(lättgods-)affären.

Det finns många olika alternativ när det gäller att skicka paketförsändelser. Nedan beskrivs kortfattat de olika alternativen och vad som karaktäriserar dem.

3.1 Företagspaket Express

Det finns två olika typer av Företagspaket Express:

* Företagspaket Express (Tidtabell)
* Företagspaket Express (Före 09.00)

Företagspaket Express (Tidtabell) är framme samma dag (ibland nästa dag) enligt tidtabell och kan skickas mellan ett begränsat antal orter. Villkoren skiljer sig på väsentliga punkter från vad som gäller för övriga paketförsändelser. Bl.a. medges farligt gods, tungt gods samt levande djur.

Företagspaket Express (Före 09.00) kan skickas mellan alla orter i Sverige. Högsta medgivna vikt är 25 kg. Högsta medgivna längd är 1,5 m och största volym 0,14 m2. Försändelserna körs ut till mottagarna före kl 09.00. Vid förlust eller skada på Företagspaket Express (Före 09.00) utbetalas ersättning med upp till 50 000 kr. Företagspaket Express (Före 09.00) är i första hand avsett för paket som skickas från företag till företag men får användas även av privatpersoner.

3.2 Företagspaket

Företagspaket skiljer sig från Företagspaket Express (Före 09.00) framför allt på två punkter. De körs ut senare (dock före 16.00) och vikten per sändning får vara högst 1 000 kg.

3.3 Ekonomipaket

Ekonomipaket kan skickas mellan alla företag och privatpersoner. Befordringstiden är normalt tre dagar, dvs. paketet aviseras normalt den tredje dagen efter inlämningsdagen. Ekonomipaket får väga högst 20 kg och får inte vara större än att det ryms på en EUR-pall.

3.4 SverigePaketet

SverigePaketet är en särskild typ av Ekonomipaket. Postkontoren säljer emballaget och i priset ingår fraktavgiften som gäller oberoende av vikt. Vikten får emellertid inte överstiga 20 kg.

3.5 Tungt gods

Tungt gods är en särskild typ av Ekonomipaket som får skickas endast av företag som har tecknat särskilt avtal med Posten.

4 Befordran och distribution av utrikes försändelser

Det finns tre olika huvudgrupper av utrikes försändelser:

* EMS-försändelser
* Brevförsändelser
* Paket

4.1 EMS - Postens Internationella Expressfrakt

EMS är det snabbaste sättet att skicka dokument och varor till utlandet som Posten kan erbjuda. EMS är en "dörr-till-dörr-tjänst",

dvs. hämtning och utkörning ingår i avgiften. Vid försening har avsändaren rätt till återbetalning av avgiften. Varje försändelse kan fortlöpande spåras i ett datoriserat övervakningssystem. (Posten har ingått ett joint venture med fyra andra postverk samt det australiensiska frakt- och kurirföretaget TNT avseende EMS.)

4.2 Euroletter

Euroletter är inte lika snabbt som EMS men når normalt adressaten något snabbare än Brev (Prioritaire). Euroletter kan sändas till alla länder i världen.

4.3 Brev (Prioritaire) och Brev (Economique)

Brev (Pritioritaire) befordras snabbare än Brev (Economique) och är därför något dyrare. Befordringstiderna skiljer sig beroende av mottagarland.

Till utlandet kan även skickas Postogram och blindskriftsförsändelser. De närmare villkoren återges inte här.

4.4 Flygpaket/Europapaket

Flygpaket och Europapaket kan skickas till flertalet länder. Mått- och viktgränserna varierar. Villkoren är emellertid i stort sett lika.

4.5 BluePAC

Till Danmark, Finland och Norge ersätts flygpaketen med BluePAC. BluePAC är en "dörr-till-dörr-tjänst" och hämtning respektive utkörning ingår i priset. Vid försening har avsändaren rätt till återbetalning av avgiften.

4.6 Ytpaket

Ytpaket kan skickas till alla länder (utom till Danmark, Finland och Norge; se nedan). Till vissa länder skickas ytpaket med fraktflyg.

4.7 GreenPAC

Till Danmark, Finland och Norge ersätts ytpaketen av GreenPAC.

4.8 Assurans

Tilläggstjänsten assurans innebär att försändelsen befordras under särskilda säkerhetsåtgärder. Om en försändelse kommer bort eller skadas under befordringen kan avsändaren få ersättning med upp till det angivna assuransbeloppet. Assurans medges endast för Brev (Prioritaire) och paket och endast till vissa länder.

4.9 Rekommendation

Tilläggstjänsten rekommendation innebär att avsändaren kan få viss ersättning om försändelsen förkommer eller skadas under postbefordringen.

4.10 Postförskott

Många länder tillåter tilläggstjänsten postförskott. Denna tilläggstjänst medges för följande försändelseslag:

* Assurerade och rekommenderade Brev samt rekommenderade Ekonomibrev och blindskriftsförsändelser.
* Flygpaket, Europapaket, ytpaket och GreenPAC.
* BluePAC (om de inte förtullas genom adressatens egen försorg).

5 Betalningsförmedling

En av Postens uppgifter är betalningsförmedling.

Betalningar sker mellan postgirokonton, från konton genom utbetalningskort som inlöses på postkontor och med postanvisningar.

5.1 Postgirokonton

Postgirokonton kan öppnas för fysiska eller juridiska personer. En kontohavare kan ha flera konton.

Betalning till postgirokonton kan ske på flera sätt.

Girering är en överföring från ett postgirokonto till ett annat (eller till ett personkonto i Nordbanken).

Inbetalning/telefoninbetalning till ett postgirokonto kan göras på ett postkontor.

Gottskrivning innebär att betalningshandlingar sänds in till PostGirot för bokföring av beloppet på mottagarens postgirokonto.

Checkar och postväxlar kan sändas till PostGirot för bokföring av beloppet på angivet postgirokonto.

Direktinsättning kan ske av aktieutdelning från VPC, pension från RFV och sjukersättning från Försäkringskassa.

Postförskottsinbetalning kan göras direkt till ett postgirokonto.

Betalningar från postgirokonton kan göras med **girering** (se ovan), med **utbetalningskort** eller genom **direktuttag**.

5.2 Postanvisningar

En postanvisning kan användas när såväl avsändaren som mottagaren saknar postgirokonto eller när man snabbt vill skicka pengar till någon.

Postanvisningar kan skickas såväl inom landet som till utlandet. Postanvisningar kan även skickas från utlandet till Sverige. Man kan också skicka telefonpostanvisningar (inrikes) och telegrampostanvisningar (utrikes). Postanvisningar kan gottskrivas mottagarens postgirokonto.

6 Bankservice och övriga kassatjänster

6.1 Service åt Nordbanken

Enligt avtal mellan Nordbanken och Posten genom dess affärsområde Bank och Kassa ger postkontoren och lantbrevbärarna en omfattande service till Nordbanken.

6.2 Service åt Sparbanken

Enligt ett avtal mellan Sparbanken och Posten genom dess affärsområde Bank och Kassa ger vissa postkontor och lantbrevbärare en begränsad service till kontohavare i Sparbanken.

6.3 Inlösen av checkar

Affärsbankernas, sparbankernas och Riksbankens checkar kontantinlöses på vissa villkor på postkontoren.

6.4 Aktier

Posten erbjuder privatpersoner med fast adress i Sverige att spara i aktier i ett samarbete med Aktieinvest.

6.5 Biljettförsäljning

På ca 700 postkontor säljs nöjesbiljetter (till teatrar, cirkusar och shower).

6.6 Förtidsspel vid totalisatorvadhållning

Enligt att avtal mellan AB Trav och Galopp (ATG) och Posten förmedlar vissa postkontor förtidsvad vid av ATG anordnad totalisatorvadhållning vid trav- och galopptävlingar.

6.7 Ungdomskortet

Ungdomskortet är ett rabattkort för ungdomar som inte fyllt 27 år. Det kan användas i affärer och vid olika evenemang i Sverige och i flera andra länder i Europa.

6.8 Identitetskort

Posten utfärdar identitetskort som är certifierade av Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS).

KUNGL. BIBL.
1993-02-18
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
   Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]