

BETÆNKNING
vedrørende klarlægning
af de lovgivningsmæssige forhold
for distribution
af adresseløse forsendelser



Betænkning nr. 1141
København maj 1988



ISBN 87-503-7366-8

0a 02-30-bet.

JJ trykteknik as, København

INDHOLDSOVERSIGT

	Side
I. Indledning	3
II. Retsgrundlaget	4
1. P&T	4
2. Private distributører	6
III. Lovhjemlet underretningspligt ved adresseløse forsendelser	7
IV. Mulighederne for generelt at afvise uønskede forsendelser	9
1. p&T	9
2. Private distributører	12
3. Forholdene i Norge og Sverige	12
V. Konklusion	14

B I L A G S O V E R S I G T

Bilag 1. Embedsmandsgruppens kommissorium.

Bilag 2. Notat vedr. bestemmelser i lov eller bekendtgørelse, hvorefter en offentlig myndighed har opfyldt sin underretningspligt over for borgere m.m. ved fremsendelse af adresseløse forsendelser gennem postvæsenet.

I . I N D L E D N I N G

Embedsmandsgruppen er nedsat af kultur- og kommunikationsministeren i december 1987 med repræsentation fra Statsministeriet, Justitsministeriet, Industriministeriet og P&T.

Gruppens sammensætning er følgende:

Afdelingschef Palle Juliussen (formand), Generaldirektoratet for P&T

Kommitteret i Statsministeriet Asger Lund-Sørensen

Fuldmægtig Michael Rekling, Justitsministeriet

Fuldmægtig Susanne Koren, Industriministeriet

Fuldmægtig Inger Jensen (sekretær), Generaldirektoratet for P&T

Desuden har forbrugerombudsmand Frede Christensen, deltaget i et af gruppens møder, og fuldmægtig Hanne Saucant fra Forbrugerombudsmanden har deltaget i 3 møder.

Baggrunden for nedsættelse af arbejdsgruppen var bl.a., at en række borgere over for kultur- og kommunikationsministeren udtrykte ønske om at få mulighed for generelt at nægte modtagelsen af adresseløse forsendelser. I samme forbindelse bebudede Forbrugerrådet ifølge dagspressen en henvendelse til ministeren med opfordring til at arbejde for en lovændring, så der blev mulighed for at frabede sig modtagelsen af adresseløse forsendelser. En sådan henvendelse foreligger ved brev af den 11. februar 1988 fra Forbrugerrådet til kultur- og kommunikationsministeren.

Da en eventuel ændring af reglerne på dette område kan have indflydelse på anden lovgivning samt på økonomiske og konkurrencemæssige forhold, tog ministeren initiativ til. en embedsmandsundersøgelse. Ifølge gruppens kommissorium ønskes gennemført en undersøgelse af konsekvenserne ved en eventuel ændring af de gældende regler for distribution af adresseløse forsendelser, hvorved der bliver adgang til generelt at afvise modtagelsen, af sådanne forsendelser.

Embedsmandsundersøgelsen skulle som udgangspunkt klarlægge de

publikationen "Aviser og blade med posten" som et led i aftaleforholdet. Generelle betingelser for postbesørgelse af blade findes i pkt. 1, såvel i reglement V som i publikationen. De særlige regler for summarisk anmeldte blade er omtalt i pkt. 3.6.

Adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade

Det følger af foranstående, at såvel adresseløse forsendelser som summarisk anmeldte blade er forsendelser, som postvæsenet i medfør af postlovens § 3, jf. bekendtgørelsens § 1, og postlovens § 1 har pligt til at besørge.

Reglerne i markedsføringsloven gælder ligeledes for P&T's distribution af adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade, jf. i øvrigt det anførte under pkt. 2.

2. Private distributører

Mens P&T i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper skal have hjemmel i lov/bekendtgørelse for at kunne omdele adresseløse forsendelser, er retsforholdet mellem de private distributører og deres kunder ikke reguleret på tilsvarende vis, men beror alene på et aftaleforhold.

Da princippet om aftalefrihed gælder her i landet, er udgangspunktet for de private distributører, at alt kan aftales med kunden, hvis der er enighed derom, og aftalen ikke er i strid med gældende ret.

Reglerne i markedsføringsloven kan medføre visse begrænsninger i aftaleforholdet mellem afsenderen og den private distributør set i relation til modtagerkredsen, jf. bl.a. bestemmelserne om god markedsføringsskik.

Forbrugerombudsmanden har med hjemmel i markedsføringslovens § 1 grebet ind over for visse forhold i forbindelse med distributionen af adresseløse forsendelser, såvel ud fra kriminalpræventive hensyn som ud fra hensynet til modtagerkredsens sikkerhed/sundhed. Som eksempel herpå kan nævnes, at di-

striksblade, lokalaviser, reklamer m.v. skal afleveres på en ordentlig og hensigtsmæssig måde og ikke må blive siddende i brevsprækken, sættes i dørhåndtaget eller lignende.

Distribution af reklame/vareprøver med et indhold eller i en emballage, som må formodes at indebære en risiko for farlige situationers opståen i modtagerkredsen (rengøringsmidler, barberblade, plastposer) anses for at være i strid med markedsføringslovens § 1. I et enkelt tilfælde har Forbrugerombudsmanden anlagt forbudssag ved Sø- og Handelsretten mod et sommerhusudlejningsbureaus omdeling af tændstikæsker.

III. L O V H J E M L E T U N D E R R E T N I N G S P L I G T

V E D A D R E S S E L O S E F O R S E N D E L S E R

Adresseløse forsendelser er en forsendelsesart, som udover anvendelse i reklameøjemed kan anvendes til information til borgerne fra offentlige myndigheder.

Med henblik på at klarlægge de forhold, der som anført i kommissoriets vedrører den lovmæssige adgang til information, har gruppen derfor foretaget en generel gennemgang af relevante love og bekendtgørelser for at finde eksempler på bestemmelser, hvorefter en offentlig myndighed har opfyldt sin underretningspligt over for borgere m.m. ved fremsendelse af adresseløse forsendelser gennem postvæsenet.

Der er ikke foretaget en systematisk gennemgang af alle gældende love og bekendtgørelser, idet en sådan ville have krævet udsendelse af spørgeskemaer m.m. til samtlige ministerier og eventuelt også til amtskommuner og kommuner.

Gruppen har på denne baggrund set dels på generelle tendenser med hensyn til at indsætte bestemmelser i lov og bekendtgørelse om anvendelse af adresseløse forsendelser, dels på nogle relevante eksempler derpå.

Betænkning nr. 787/1977 om "Udvidet statslig information om

love m.v." og Betænkning om offentlig information, afgivet af Lars Nordskov Nielsen efter finansministerens anmodning i august 1985, udsendt af Administrationsdepartementet i juni 1987, nr. 1117, er benyttet for at få et indtryk af de generelle tendenser med hensyn til at indsætte bestemmelser i lov eller bekendtgørelse om anvendelse af adresseløse forsendelser til opfyldelse af en underretningspligt.

/. De generelle tendenser er nærmere beskrevet i bilag 2.

Det kan konstateres, at der kun i få tilfælde er indsat bestemmelser af denne karakter i lov eller bekendtgørelse.

I følgende love indgår anvendelse af adresseløse forsendelser til opfyldelse af en offentlig myndigheds underretningspligt:

Lov om kommuneplanlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 391 af

22. juli 1985 med senere ændring, kap. 3 om lokalplaners indhold og tilvejebringelse, § 23, stk. 5, hvorefter underretning til lejere og brugere kan ske ved afgivelse til postvæsenet af adresseløse forsendelser til omdeling.

Lov om byfornyelse og boligforbedring, jf. lovbekendtgørelse nr. 501 af 21. juli 1987, hvori der indgår flere bestemmelser om, at meddelelsen til lejerne kan ske ved afgivelse til postvæsenet af adresseløse forsendelser til omdeling.

Ifølge bemærkningerne til forslag til lov om kommuneplanlægning blev bestemmelsen om adresseløse forsendelser indsat i loven, fordi de administrative og økonomiske konsekvenser - set i forhold til individuel underretning af lejerne - ville blive i høj grad formindsket, hvis underretningspligten klart var opfyldt af kommunen, såfremt underretningen blev givet lejerne (og brugerne) ved adresseløse forsendelser omdelt af postvæsenet til samtlige postadresser inden for et bestemt område. Ved en sådan fremgangsmåde ville kommunen blive sparet for arbejdet med at finde frem til de enkelte adressater og for at adressere hver enkelt forsendelse. Endvidere ville fremgangsmåden medføre en betydelig besparelse i forhold til individuelle underretninger, idet en adresseløs forsendelse kun kostede ca. en fjerdedel af prisen for et almindeligt brev."

Det er gruppens opfattelse, at en ændring af reglerne for distribution af adresseløse forsendelser, hvorved der ville blive adgang til generelt at afvise modtagelsen af sådanne forsendelser, næppe er forenelig med den i de to nævnte love fastsatte form for underretningspligtens opfyldelse. Denne underretningsform forudsætter, at P&T har en befordringspligt med deraf følgende omdeling til samtlige postadresser inden for det bestemte område, som afsenderen har betalt porto for.

Spørgsmålet om underretningspligtens opfyldelse i medfør af disse lovbestemmelser bør derfor tages op til fornyet vurdering i forbindelse med en eventuel ændring af reglerne for distribution af adresseløse forsendelser, medmindre ændringen indebærer, at de adresseløse forsendelser mærkes på forskellig måde, så forsendelser fra offentlige myndigheder skal tilgå samtlige husstande.

IV. M U L I G H E D E R N E F O R G E N E R E L T A T A F V I S E U Ø N S K E D E F O R S E N D E L S E R

1. P&T

For alle postforsendelser gælder, at når en forsendelse afgives til postbesørgelse, må forholdet mellem afsenderen og P&T betragtes som et kontraktsforhold. Afsenderen betaler for tjenesteydelsen til P&T, der er afsenderens bud, og standardkontraktens; indhold er givet i postlov, bekendtgørelse og de af P&T med hjemmel i postlov og bekendtgørelse fastsatte regler.

Efter den hidtil fulgte opfattelse er udgangspunktet, at postloven generelt forudsætter en befordringspligt for postvæsenet, og at postvæsenet derfor har rest til at få adgang til at aflevere post til de adressater, posten er bestemt for. Denne opfattelse indebærer, at der må kræves en særlig hjemmel i gældende bestemmelser for, at postvæsenet kan undlade at opfylde sin befordringspligt over for afsenderen.

Til støtte for opfattelsen kan nævnes postlovens § 22, hvorefter-

ter postforsendelser udleveres til adressaten eller til den, han har givet fuldmagt til at modtage forsendelser, og postlovens § 42 i kapitel 6. Erstatning, hvor udgangspunktet er, at postvæsenet er ansvarlig for besørgelsen, til forsendelsen er afleveret rigtigt efter adressen.

I de gældende regler er der fastsat undtagelser fra hovedreglen om, at postvæsenet har pligt til at udlevere posten til adressaten, f.eks. indeholder postlovens § 23 en regel om, at forsendelser til indsatte i kriminalforsorgens anstalter og arresthuse kan udleveres til institutionen.

Reglement II, § 39. Uanbringelige forsendelser, indeholder i pkt. 1 en hjemmel til, at adressaten kan nægte modtagelse af en konkret forsendelse. Denne regel gælder også for adresse-løse forsendelser. Vægningen ved at modtage forsendelsen skal som hovedregel fremsættes ved selve udleveringen. For forsendelser, der er nedlagt i adressatens brevkasse, kan tilbagelevering til P&T ske "ved første lejlighed" med besked om, at modtagelse nægtes.

Muligheden for at nægte modtagelse af summarisk anmeldte blade er den samme som beskrevet for adresseløse forsendelser.

Der er ingen udtrykkelig hjemmel i postlov, bekendtgørelse eller de af P&T fastsatte regler (reglement II) til, at en modtager generelt kan nægte at modtage adresseløse forsendelser. Der er heller ingen udtrykkelig hjemmel i postloven til, at postvæsenet i forhold til modtageren har ret til at aflevere adresseløse forsendelser, når modtageren generelt har frabedt sig disse forsendelser.

Den nævnte opfattelse om befordringspligten har været fulgt i postvæsenets praksis i en række år. Opfattelsen har således været lagt til grund af forbrugerombudsmanden i udtalelser vedrørende spørgsmålet om adgang til generelt at nægte modtagelse af forsendelser, og den har i øvrigt også været lagt til grund af Justitsministeriet i forbindelse med besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg i tilslutning til behandling af forslag til forbrugeraftaleloven.

Gruppen har under drøftelserne overvejet, om man kan tilslutte sig den hidtil fulgte opfattelse, hvorefter der må kræves udtrykkelig hjemmel i postloven for, at modtageren generelt kan nægte at modtage adresseløse forsendelser, eller om der snarere burde tages det modsatte udgangspunkt - at postvæsenets ret til at aflevere adresseløse forsendelser måtte kræve udtrykkelig hjemmel i postloven.

Arbejdsgruppens repræsentanter fra Justitsministeriet og Industriministeriet har fundet, at det er tvivlsomt, om der fra det forhold, at postvæsenet i relation til afsenderen har pligt til at påtage sig postbesørgelse, kan drages slutninger om modtagerens retsstilling. Efter disse medlemmers opfattelse synes det således tvivlsomt, i hvilket omfang der ikke i stedet bør tages udgangspunkt i, at borgerne har frihed til at bestemme, hvilke henvendelser de ønsker bragt inden for deres rådighedsområde, således at en fravigelse af dette udgangspunkt måtte kræve lovhjemmel. Disse medlemmer finder således, at der kan rejses en vis tvivl om, hvorvidt postloven må fortolkes som hidtil er sket.

Arbejdsgruppens repræsentanter fra Statsministeriet og Generaldirektoratet for P&T har fundet, at den hidtidige opfattelse om, at postloven generelt forudsætter en befordringspligt for postvæsenet for alle postforsendelser har været fulgt så længe, at denne praksis har en retssædvanelignende karakter. Derfor kan hensynet til privatlivets fred ikke med større vægt påberåbes til fordel for en adgang til generelt at frabede sig adresseløse forsendelser. Borgernes ulempe ved selv at skulle skaffe sig af med eventuelle uønskede forsendelser forekommer meget ringe set i forhold til håndhævelsen af princippet om postvæsenets befordringspligt. En ændret opfattelse ville i givet fald berøre såvel adresseløse forsendelser som andre postforsendelser, jf. at befordringspligten gælder for alle postforsendelser.

Under hensyn til, at det gennem en række år har været opfattelsen, at en modtager ikke generelt kan nægte at modtage adresseløse forsendelser omdelt af postvæsenet, har alle gruppens medlemmer imidlertid været enige om, at en ændring af postvæsenets praksis i givet fald bør ske ved en ændring af postloven.

2. Private distributører

Da retsforholdet mellem en privat distributør og kunden beror på en aftale, ville der juridisk set ikke være noget til hinder for, at parterne bliver enige om at indsætte en bestemmelse i aftalen om, at de adresseløse forsendelser kun skulle omdeles til de borgere, der er interesseret i at modtage disse forsendelser.

Forbrugerombudsmanden har til brug for gruppens arbejde oplyst, at der jævnligt modtages klager over, at ønsker om generel fritagelse for at modtage reklamer m.m. ikke bliver accepteret, hverken af offentlige eller private omdelere. Efter forbrugerombudsmandens opfattelse er der ikke hjemmel i markedsføringsloven til at statuere, at dette er i strid med god markedsføringsskik på en sådan måde, at der kan skrives ind heroverfor. Lovgiver har heller ikke været inde på dette forhold ved lovens tilblivelse.

Borgernes muligheder for generelt at afvise uønskede forsendelser omdelt af private distributører er derfor i praksis afhængig af, hvilke aftaler der indgås, og hvorledes disse efterleves. En lignende befordringspligt som forudsat i postloven kan ikke gøres gældende af private distributører.

Eventuelle tvister mellem en modtager og en privat distributør i anledning af at sidstnævnte ikke respekterer en generel afvisning af adresseløse forsendelser ville henhøre under civilretslige søgsmål. Der ses ikke at være retsafgørelser vedr. sådanne tvister.

Et forbud mod, at private distributører kan omdele adresseløse forsendelser, hvor disse generelt er afvist af modtageren, ville efter gruppens opfattelse kræve særlig lovhjemmel.

3. Forholdene i Norge og Sverige

Den norske og den svenske poststyrelse har været kontaktet for at få belyst de gældende regler i disse lande, specielt vedrørende muligheden for generelt at afvise uønskede forsendelser.

Postdirektoratet i Oslo har oplyst, at der i de norske aviser relativt ofte dukker klager op over, at der er for mange reklameforsendelser i folks postkasser. Synspunktet om, at der bør gives mulighed for at nægte modtagelse af sådanne forsendelser er også kendt i Norge.

Det norske postvæsen accepterer ikke skilt, oblat el. lign. med en tekst om, at en postmodtager ikke vil modtage adresseløse forsendelser. Dette er ikke direkte nedfældet i de gældende bestemmelser. Et afslag på et ønske om generelt at kunne afvise uønskede adresseløse forsendelser udledes af bl.a. kontrakten med afsenderen, den norske lov om opsætning af postkasser, og at uadresseret C-post (= adresseløse forsendelser) også omfatter forsendelser fra stat og kommune.

Denne opfattelse har Postdirektoratet lagt til grund i forbindelse med behandling af spørgsmålet om "reservationsrett angående reklamesendinger i postkassene", der flere gange har været taget op af Forbrugerkontoret i Møre og Romsdal, sidste gang i 1986. Spørgsmålet er som følge deraf også blevet behandlet i Forbrugerrådet.

Forbrugerombudsmanden har ikke selv taget spørgsmålet op over for Postverket i Norge. Derimod er spørgsmålet om "reservationsrett" taget op i begyndelsen af 1988 af en privatperson over for Stortingets Ombudsmann for forvaltningen, der ifølge oplysningerne fra den norske poststyrelse har taget spørgsmålet under behandling.

Sverige

POSTEN, Brev og Paket, Stockholm har oplyst, at "gruppreklam", som er det svenske postvæsens betegnelse for uadresseret reklame/information, er omfattet af Tryckfrihetsförordningen og/eller Marknadsföringslagen.

Den svenske poststyrelses opfattelse er, at Tryckfrihetsförordningen indebærer, at ingen skal kunne forhindres i at uddele reklame ved indskrænkninger i distributionsledet, og at

Marknadsföringslagen ikke indeholder restriktioner vedrørende organisationers og næringsdrivendes muligheder for at drive propaganda eller reklame for sine respektive virksomheder.

I besvarelsen på forespørgslen oplyses endvidere, at Konsumentverket, som er den overvågende myndighed for, at den svenske markedsføringslov efterleves, er ved at undersøge muligheden for at finde en løsning på, hvordan adressater, som ikke vil have uadresseret reklame, skal kunne slippe for at få sådanne forsendelser.

Hvis Konsumentverket kommer frem til en løsning, som kan accepteres af både afsendere og modtagere af "oadresseret reklame/information", og løsningen indebærer, at adressaterne ved opslag på postafleveringsstedet skal kunne slippe for at få disse forsendelser, forudsætter det svenske postvæsen, at en sådan løsning også vil indebære, at postvæsenets medarbejdere ikke skal gøres ansvarlige for bedømmelsen af, hvad der skal klassificeres som reklame.

Det svenske postvæsen har i øvrigt oplyst, at debatten om uadresseret reklame var ganske almindelig i Sverige i 1970-erne, men at debatten nu er så godt som ebbet ud.

V. K O N K L U S I O N

Som afslutning på rapporten er foretaget en kort sammenstilling vedrørende forholdene for P&T og for den private distributør set ud fra de enkelte elementer i arbejdsgruppens kommissorium.

Retsgrundlaget for P&T's omdeling af adresseløse forsendelser findes i postloven og bekendtgørelse om benyttelse af postvæsenet samt de regler, P&T har fastsat med hjemmel i postlov og bekendtgørelse. P&T skal omdele adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte aviser, hvis de fastsatte betingelser er opfyldt.

Retsforholdet mellem de private distributører og deres kunder er ikke på tilsvarende vis reguleret ved lov, men beror på et

aftaleforhold. De private distributører kan vælge,, om de ønsker at omdele adresseløse forsendelser fra den pågældende afsender, og på hvilke vilkår omdelingen i givet fald skal ske.

Borgerne har en lovmæssig adgang til information ifølge et antal love, men det er konstateret, at der kun i få tilfælde er indsat lovbestemmelser, hvorefter en offentlig myndighed har opfyldt sin underretningspligt over for borgere m.m. ved fremsendelse af adresseløse forsendelser gennem postvæsenet. I disse tilfælde vil en ændring af bestemmelserne for omdeling af adresseløse forsendelser derfor kunne have konsekvenser med hensyn til opfyldelsen af underretningspligten.

Efter postvæsenets hidtidige praksis er der ikke mulighed for generelt at afvise uønskede adresseløse forsendelser f.eks. ved opsætning af skilt ved brevkassen. Såfremt der skal indføres en sådan adgang til generelt at frabede sig adresseløse forsendelser, vil det være et sådant brud med den hidtidige opfattelse, at en adgang hertil ikke bør gennemføres uden hjemmel i postloven.

For så vidt angår private distributører ville der juridisk set ikke være noget til hinder for, at parterne bliver enige om at indsætte en bestemmelse i aftalen om, at de adresseløse forsendelser kun skulle omdeles til de borgere, der er interesseret i at modtage disse forsendelser. Borgernes muligheder for generelt at afvise uønskede forsendelser omdelt af private distributører er imidlertid i praksis afhængig af, hvilke aftaler der indgås, og hvorledes disse efterleves. Et forbud mod, at private distributører kan omdele adresseløse forsendelser, hvor disse generelt er afvist af modtageren, ville efter gruppens opfattelse kræve særlig lovhjemmel.

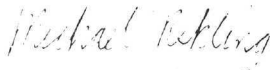
Denne rapport danner grundlag for embedsmandsgruppens videre arbejde, der ifølge kommissoriet er følgende:

På baggrund af rapporten vedrørende klarlægning af de lovgivningsmæssige forhold skal behovet for eventuelle ændringer af reglerne for distribution af adresseløse forsendelser vurderes, ligesom der i hovedtræk bør redegøres for de økonomiske, praktiske og tekniske konsekvenser heraf. Om denne sidste del


af embedsmandsundersøgelsen skal der ligeledes afgives en skriftlig rapport.


Palle Juliussen
(formand)


Asger Lund-Sørensen


Michael Rebling


Susanne Koren


Inger Jensen
(sekretær)

Kultur- og Kommunikationsministeriet
Generaldirektoratet for P&T

November 1987

Undersøgelse vedrørende distribution af adresseløse forsendelser

Embedsmandsgruppens kommissorium

Kultur- og kommunikationsministeren ønsker gennemført en undersøgelse af konsekvenserne ved en eventuel ændring af de gældende regler for distribution af adresseløse forsendelser, hvorved der bliver adgang til generelt at afvise modtagelsen af sådanne forsendelser.

Embedsmandsundersøgelsen skal som udgangspunkt klarlægge de lovgivningsmæssige forhold, der knytter sig til distributionen af adresseløse forsendelser, hvad enten dette foretages af private eller af P&T, herunder navnlig forhold, som vedrører borgernes lovmæssige adgang til information og muligheder for generelt at afvise uønskede forsendelser. Om denne del af undersøgelsen afgives en skriftlig rapport.

På denne baggrund skal behovet for eventuelle ændringer af reglerne for distribution af adresseløse forsendelser vurderes, ligesom der i hovedtræk bør redegøres for de økonomiske, praktiske og tekniske konsekvenser heraf. Om denne del af undersøgelsen afgives ligeledes en skriftlig rapport.

Undersøgelsen varetages af embedsmænd, der repræsenterer Statsministeriet, Justitsministeriet, Industriministeriet. Afdelingschef Palle Juliussen, Generaldirektoratet for P&T, leder arbejdsgruppens arbejde.

Undersøgelsen skal være afsluttet senest den 1. juni 1988.

Embedsmandsgruppen vedr.
adresseløse forsendelser m.v.

Maj 1988

Notat

vedr. bestemmelser i lov eller bekendtgørelse, hvorefter en offentlig myndighed har opfyldt sin underretningspligt overfor borgere m.m. ved fremsendelse af adresseløse forsendelser gennem postvæsenet

1. Indledning.

Med henblik på at klarlægge de forhold, som vedrører den lovmæssige adgang til information, har gruppen foretaget en generel gennemgang af relevante love og bekendtgørelser for at finde eksempler på bestemmelser, hvorefter en offentlig myndighed har opfyldt sin underretningspligt over for borgere m.m. ved fremsendelse af adresseløse forsendelser gennem postvæsenet.

Der er ikke foretaget en systematisk gennemgang af alle gældende love og bekendtgørelser, idet en sådan ville have krævet udsendelse af spørgeskemaer m.m. til samtlige ministerier og eventuelt også til amtskommuner og kommuner.

Gruppen har på denne baggrund set dels på generelle tendenser med hensyn til at indsætte bestemmelser i lov og bekendtgørelse om anvendelse af adresseløse forsendelser, dels på nogle relevante eksempler derpå.

2. Generelle tendenser

Betænkning nr. 787/1977 om "Udvidet statslig information om love m.v."

Betænkningen er flere steder inde på spørgsmålet om at anvende brochurer som informationsmiddel. I kap. V vedrørende ministeriernes anvendelse af brochurer i 1975 og 1976, s. 17, står bl.a.:

"Distributionsmæssigt er brochurerne uddelt på vidt forskellig måde, spændende fra individuelle udsendelser direkte til de berørte til husstandsomdelinger og fra udlevering gennem kommuner, biblioteker, interesseorganisationer eller vedkommende ministerium eller styrelse til salg gennem boghandlerne."

I kap. VII. Udvalgets overvejelser og forslag, s. 44, Særligt om pjecer m.v., er udvalgsflertallet kommet frem til, at det kan være nødvendigt at udarbejde pjecer, men i det følgende afsnit er anført:

"Allerede af finansielle grunde må der som regel ses bort fra den mulighed, at pjecerne uddeles til samtlige husstande, og det er da også meget få love, der umiddelbart har betydning for alle."

På grundlag af betænkning nr. 787/1977 udsendtes Cirkulære nr. 129 af 30. juni 1978 om Statens Informationstjeneste og om statslige myndigheders informationsvirksomhed. Cirkulæret er optrykt i Karnov 1986, s. 194 f. I § 7 står følgende:

"Ved udarbejdelsen af nye eller ændrede retsfor skrifter bør man være opmærksom på, om der er behov for at medtage udtrykkelige bestemmelser om information eller for ændring af hidtil gældende regler herom."

Der er ingen kommentarer til § 7 i Kamovs lovsamling.

Betænkning om offentlig information, afgivet af Lars Nordskov Nielsen efter finansministerens anmodning i august 1985, udsendt af Administrationsdepartementet i juni 1987, nr. 1117.

Af kommissoriet fremgår, at undersøgelsen bl.a. skulle belyse, hvilke dele af betænkning nr. 787/1977 der er realiseret.

Kap. 15 har overskriften "Stillingtagen til information i lovgivningen". Nordskov Nielsen nævner på s. 138, pkt. 15.2. Lovbestemmelser, at spørgsmålet om optagelse i love og andre forskrifter af bestemmelser om information ikke er behandlet i betænkning nr. 787/1977.

I pkt. 15.2 nævnes endvidere § 7 i cirkulæret fra 1978. I den forbindelse er anført, at som det fremgår af kap. 5 (Informationsvirksomheden i ministerier og styrelser - oplysninger indhentet ved høringskrivelse af 19.11.1985) synes bestemmelsen i § 7 ikke at have haft nævneværdig praktisk betydning. Der findes spredt i lovgivningen dels nogle regler om medindflydelsesinformation (navnlig i miljølovgivningen), dels en række andre enkeltstående informationsregler, blandt andet i forbindelse med klageordninger.

Betænkningen omtaler ligeledes § 7 på s. 184 (Bilag 5) pkt. XI. Lovbestemmelser om informationspligt. Ministerierne er blevet bedt om at oplyse, hvorledes § 7 administreres, herunder hvilke af de inden for ministeriets område i folketingsårene 1983/84 og 1984/85 gennemførte love og administrative bestemmelser, der har indeholdt bestemmelser om informationspligt.

Betænkningen drager den konklusion, at 2 vedtagne love og 2 lovforslag i de to folketingsår har indeholdt bestemmelse om informationspligt. § 7 synes uden væsentlig effekt.

Konklusionen vedrørende de generelle tendenser med hensyn til at indsætte bestemmelser i lov og bekendtgørelse om anvendelse af adresseløse forsendelser til opfyldelse af en underretningspligt er, at dette sjældent er sket og sjældent sker, når man ser på antallet af gældende love og bekendtgørelser.

Gruppen er bekendt med, at offentlige myndigheder i et vist omfang anvender adresseløse forsendelser til underretning af borgere, selv om myndigheden ikke er forpligtet dertil ifølge lov eller bekendtgørelse.

3. Eksempler på love og bekendtgørelser, hvor der findes regler om anvendelse af adresseløse forsendelser.

Lov om kommuneplanlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1985 med senere ændring, § 23, stk. 5 (Kanov 1986, s. 1331, kap. 3. Lokalplaners indhold og tilvejebringelse).

"Underretningen til lejerne og brugerne nævnt i stk. 1, nr. 1 og 2 kan ske ved afgivelse til postvæsenet af adresseløse forsendelser til omdeling."

Af den tilhørende note 184, s. 1331 i Karnov fremgår, at kommunalbestyrelsen har opfyldt sin underretningspligt ved afgivelsen til postvæsenet af de adresseløse forsendelser.

Af bemærkningerne til lovforslaget, Folketingstidende 1974-75, Tillæg A II, sp. 2661 ff., "Til § 23.", sp. 2765 f., fremgår, at efter det oprindelige lovforslag skulle lejerne have individuel underretning, hvilket ville medføre dels administrative konsekvenser for kommunerne på grund af den forøgede underretningspligt, dels ret betydelige merudgifter for de større kommuner.

På denne baggrund blev det oprindelige forslag ændret, således at lejerne ikke skulle have individuel underretning. Ved ændringen blev det tilstræbt at opnå en rimelig balance mellem hensynet til at medinddrage de berørte borgere i lokalplanlægningen og hensynet til at begrænse ressourceanvendelsen.

Bestemmelsen om anvendelse af adresseløse forsendelser blev ifølge bemærkningerne til lovforslaget indsat i loven, fordi de administrative og økonomiske konsekvenser - set i forhold til individuel underretning af lejerne - ville blive i høj grad formindsket, hvis underretningspligten klart var opfyldt af kommunen, såfremt underretningen blev givet lejerne (og brugerne) ved adresseløse forsendelser omdelt af postvæsenet til samtlige postadresser inden for et bestemt område. Ved en sådan fremgangsmåde ville kommunen blive sparet for arbejdet med at finde frem til de enkelte adressater og for at adressere hver enkelt forsendelse. Endvidere ville fremgangsmåden medføre en betydelig besparelse i forhold til individuelle underretninger, idet en adresseløs forsendelse kun kostede ca. en fjerdedel af prisen for et almindeligt brev.

Bekendtgørelse nr. 247 af 16.5.1986 om supplerende regler i medfør af lov om kommuneplanlægning, (Karnov s. 1342) indeholder ligeledes en bestemmelse i § 7 om, at underretning til lejere og brugere om miljøministerens beslutning kan ske ved afgivelse til postvæsenet af adresseløse forsendelser til omdeling.

Lov om byfornyelse og boligforbedring, jf. lovbekendtgørelse nr. 501 af 21. juli 1987 (Lagt. A 1987 s. 1713 ff).

Ifølge kap. II, Byfornyelse, § 9, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen offentliggøre en redegørelse med forskellige konkretiserede oplysninger, og der skal udsendes materiale til ejere og lejere inden for det pågældende område. Meddelelsen til lejerne kan ske ved afgivelse til postvæsenet af adresseløse forsendelser til omdeling.

På samme måde kan lejerne underrettes, jf. § 19, stk. 2, § 21, stk. 2 og § 25, stk. 2, i kapitlet om byfornyelse.

I de følgende kapitler findes ligeledes bestemmelser om, at underretningspligten er opfyldt ved afgivelse til postvæsenet af adresseløse forsendelser til omdeling.

Af bemærkningerne til lovforslaget, Folketingstidende 1979-80, Tillæg A III, "Til § 9.", sp. 3902 f., fremgår, at disse regler i princippet svarer til reglerne om tilvejebringelse af lokalplaner. Endvidere er der anført i bemærkningerne, at orientering af lejerne kan ske ved afgivelse til postvæsenet af adresseløse forsendelser til omdeling, men der er ingen nærmere uddybning af, hvorfor netop denne underretningsform er valgt.

4. Andre relevante lovområder

Andre relevante lovområder med underretningspligt over for borgerne har været eftersat. Der er ikke herved fremkommet flere eksempler, hverken inden for Boligministeriets område eller inden for Miljøministeriets område.