



Datum Ange vårt datum	Ärendenr MSB 2023-04068
Ert datum 2023-03-03	Er referens Fi2023/00486

Enheten för inriktning av beredskapsplanering
Claes Widén
010-240 40 17
claes.widen@msb.se

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm
fi.remissvar@regeringskansliet.se.

MSB svar på "Posttjänst för hela slanten" (SOU 2023:4)

Sammanfattning

Totalförsvarets krav är ett överordnat samhällsintresse.

MSB anser att utredningens förslag att tillgodose totalförsvarets behov av posttjänster inte tillräckligt har beskrivits eller analyserats i betänkandet. Totalförsvaret¹ har behov av posttjänster under samtliga beredskapsnivåer och inte enkom under höjd beredskap. Det är, utifrån utredningens betänkande omöjligt att överblicka behoven, innehållet och omfattningen av de speciallösningar för totalförsvaret som utredningen föreslår. Det måste fortsatt finnas tillgängliga, pålitliga och förutsägbara posttjänster, dvs fysisk brev- och pakethantering, i alla beredskapsnivåer inkluderat totalförsvarets behov.

MSB anser att den samhällsomfattande posttjänsten² fortsatt ska omfatta samtliga beredskapsnivåer inkluderande behoven för totalförsvaret och under samtliga beredskapsnivåer³.

MSB anser att statsmakterna bör ställa krav på ett enhetligt sätt oavsett vilken infrastruktur eller samhällsviktig verksamhet som avses. I samhället finns verksamheter och funktioner som måste kunna upprätthållas vid svåra störningar, krigsfara och krig. Radio- och teveutsändningar, betalningar och post är exempel på sådana verksamheter.

Såväl EU, och vid ett kommande medlemskap i Nato, ställer krav på Sverige att upprätthålla viktigare samhällsfunktioner inom ramen för civil beredskap/resiliens, däri ingår post som en del.⁴

¹ Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap (1992:1403, 1 §) "Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig."

² Post har definierats som en samhällskritisk funktion/verksamhet. Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet (MSB1408 – oktober 2021)

³ Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap (1992:1403, 2 §) "Totalförsvarets resurser skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället"

⁴ EU Directive 2008/114/EC samt Natos Baseline requirement "assured continuity of government and critical government services"

Närmare om synpunkterna

MSB:s synpunkter begränsar sig till konsekvenser för totalförsvaret och den fredstida krisberedskapen, redundansen för att kunna utföra den faktiska posttjänsten och finansieringen.

Utredningens bedömning är att de flesta behoven rörande brev kan hanteras med tredagarsbefordran när det gäller de behov av skriftlig kommunikation som finns mellan det offentliga och privatpersoner och företag. Vidare anges att totalförsvarets behov under höjd beredskap kan behöva tillgodoses genom speciallösningar och inte bör ha avgörande påverkan på ”bastjänsten” i den samhällsomfattande posttjänsten. Begreppet ”bastjänst” ifråga är inte definierad i utredningen vilket i sig skapar osäkerhet om vad ”bastjänsten” omfattar respektive inte omfattar avseende posten.

En speciallösning för totalförsvaret skulle behöva utformas för såväl hela landet men även för olika delar av landet eftersom regeringen kan besluta om höjd beredskap i olika delar av landet⁵. Det går inte att på förhand veta vilka områden av landet som skulle kunna bli föremål för sådant beslut, varför en lösning enligt utredningen skulle bli mycket svår att såväl planera, som att genomföra för en tänkt leverantör av tjänsten i fråga. Därtill har varje myndighet, kommun etc. som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig ”att handla som om högsta beredskap fattats”⁶.

In tills dess att såväl behov som lösningar för dessa är klarlagda och tillgodosedda för totalförsvarets behov under främst höjd beredskap, förordar MSB att nuvarande modell med utdelning av brev varannan dag kvarstår. Även om andra aktörer än Postnord kan tillhandahålla, exempelvis expressbrev så kräver en sådan lösning robusta upphandlingar och troligen ökade kostnader för totalförvarsaktörer. Beroendet av flera olika aktörer på brev- och paketmarknaden innebär utmaningar för totalförsvarets behov men även för den enskilde som ska nås av t.ex. en inkallelseorder. MSB anser att den samhällsomfattande posttjänsten är att den fortsatt ska omfatta samtliga samhällets behov av post oaktat beredskapsnivå i samhället.

Som framgår av betänkandet har MSB till utredningen bland annat framfört att konsekvenserna av att inte kunna skicka försändelser via fysisk postbefordran under höjd beredskap kan leda till att arbetet med aktuella och nödvändiga lägesbilder på alla nivåer kan försvåras, registerkontroller av ny personal försenas, leverantörer av varor och tjänster försenas, fysiska SIM-kort som ska levereras för att möjliggöra säker kommunikation mellan totalförsvarets aktörer uteblir liksom de inkallelseorderna som skickas till de som är krigsplacerade vid civila myndigheter, organisationer, i det privata näringslivet eller ska påbörja sin värnplikt mm.

⁵ Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap (1992:1403)

⁶ Prop. 1992/93:76 s. 46 ”om höjd beredskap”

Konsekvenserna beror mycket på hur elektroniska kommunikationer fungerar. Postbefordran av brev och paket är beroende av fungerande transporter, energiförsörjning och elektroniska kommunikationer, och kan i vissa fall ha en särskild roll som reservförfarande när andra kommunikationssystem drabbas av störningar. Postbefordran utgör en redundans till elektronisk kommunikation och vice versa. I ett läge av kris eller höjd beredskap där andra samhällssektorer kan vara påverkade i stor utsträckning kommer totalförsvarets, och samhällets, behov av en fungerande posttjänst att öka i både omfattning, volym och betydelse. Konsekvenser som skulle uppstå med en försämrad postgång är att bl.a. regering och riksdag kan komma att sakna uppdaterade lägesbilder dvs delar av lägesbilderna kan vara uppdaterade och andra delar är inaktuella, syftande på det faktiska/aktuella situationen och omvärldsläget. Samhället och den svenska statsförvaltningen skulle också fungera långsammare vilket inte skulle gagna samhället under ett skede då behovet av information och tydlighet i fattade beslut är som störst.

Av de antaganden och planeringsinriktningar, enligt Handlingskraft⁷, som ligger till grund för planeringen inom totalförsvaret framgår exempelvis att viktiga samhällsfunktioner starkt påverkas under minst en period av tre månader. Konkret innebär detta exempelvis: långvariga elavbrott (dagar- veckor) i hela eller delar av landet under hela perioden. Områden söder om Dalälven drabbas hårdast. Stort beroende av inhemsk elproduktion på grund av begränsad import. Kapaciteten i person- och godstransporter på vägar är begränsad. Långvariga avbrott (dagar-veckor) i elektroniska (fasta och mobila) kommunikationer.

Utredningens förslag vilar på underlag vilka huvudsakligen är daterade före 2022⁸ dvs innan Ryssland anföll Ukraina. Kriget har gett värdefulla insikter, erfarenheter och kunskaper om vilka mål en potentiell angripare skulle attackera i Sverige. Det är troligt och sannolikt att samhällsviktig infrastruktur såsom vägar, offentliga inrättningar, energiförsörjning och digitala kommunikationer skulle vara sådana mål. Försvarsberedningen har dessutom pekat på att systemen för elektroniska kommunikationer inte är dimensionerade för att hanterat påfrestningar vid krig eller krigsfara.⁹ Att därmed utgå ifrån att energiförsörjning och kommunikationsvägar skulle fungera utan problem och att samhället i övrigt skulle vara utan störningar inför eller under höjd beredskap eller i den del av landet som är utsatt för ett angrepp skulle därmed vara ett felaktigt antagande. Likaväl som att elektroniska kommunikationer är ett komplement till fysisk postgång så gäller även det motsatta, och i ett läge där elektroniska kommunikationer inte fungerar som förväntat, är en pålitlig posttjänst ännu viktigare.

⁷ Handlingskraft, Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025

⁸ Som exempel ”Förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster (PTS –ER-2020:23, 2020-05-27)”

⁹ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025”, sid 150. Kap 9.2.8

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

En planering och dimensionering för en samhällsomfattande posttjänst måste därmed ta sin utgångspunkt i konsekvenserna av ett långvarigt energibortfall och brutna digitala kommunikationer och där övrig infrastruktur är skadad. Det är den miljö som måste vara normerande i hur en robust planering för en samhällsviktig tjänst, i detta fall en samhällsomfattande posttjänst, ska planeras för. Om inte är det sannolikt att den som digitalt kan skicka e-brev inte når mottagaren/mottagarna på grund av energibrist, brutna elektroniska kommunikationsvägar eller som inte längre har en fungerande dator, smarttelefon etc.

MSB delar utredningens bedömning att anslag 2:4 Krisberedskap inte kan eller ska bidra till finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten. Utredningens förslag att istället finansiera sina förslag genom ett avdrag på cirka 0,28 procent på alla förvaltningsanslag.

MSB noterar också att förslaget avseende finansiering inte omhändertar de speciallösningar som utredningen föreslår rörande totalförsvarets behov under höjd beredskap. Det blir således ytterligare en kostnad som måste omhändertas vilket innebär att det procentuella avdraget på förvaltningsanslagen inte är tillräckligt för att täcka samhällets totala behov av posttjänster, oaktat beredskapsnivå i samhället. Det är vidare oklart huruvida utredningen anser att kostnaden för totalförsvarets behov under höjd beredskap ska bäras av enskild myndighet eller samlad av staten som helhet. MSB anser att samtliga behov av posttjänster måste hanteras gemensamt och inte uppdelat utifrån på t.ex. beredskapsnivåer som utredningen föreslår.

Utredningen anger att en förlängning av dagens befordringstid, från två dagar till tre dagar, skulle innebära att Postnord avskaffar riksflyget, minska antalet brevterminaler och effektivisera sorteringsarbetet. Postnord skulle emellertid fortsatt behöva behålla regionalflyget för att breven skulle komma fram i tid till Gotland och till vissa delar av Norrland. Detta skulle i sin tur effektueras och genomföras till 2025. Utredningen anger att detta skulle innebära en besparing för Postnord. Utredningen föreslår fortsatt att totalförsvarets behov kan behöva speciallösningar för att få sina behov tillgodosedda. MSB måste därmed förutsätta att tänkt leverantör av sådan speciallösning måste vara fullt tillgänglig i samtliga beredskapsnivåer, samt ha både resurser och möjligheter att lösa det tänkta behovet under svåra förhållanden.

Eftersom Postnord avser minska sina alternativa möjligheter att såväl sortera, frakta som dela ut post redan i ”normaltillstånd” dvs lägre beredskapsnivåer uppfattar MSB att Postnord redundans redan idag är på en låg nivå. MSB uppfattar därmed att Postnord framgent har små möjligheter att motverka en driftsstörning i form av exempelvis sabotage, elavbrott av längre karaktär, förstörda vägar/framkomlighetsproblem på väg eller dylikt enligt ”Handlingskraft”¹⁰.

Dylika händelser skulle i så fall menligt påverka Postnords hela befordringskedja eftersom Postnord minskat sina terminaler och fraktalternativ till ett minimum i syfte att generera besparingsvinster. Det är därmed av stor vikt att Postnords organisation är robust nog att fungera när läget är som mest besvärligt, dvs under fredstida kriser samt höjd beredskap och ytterst krig.

Behov av fördjupad analys

MSB anser att utredningens förslag behöver djupare analyseras avseende vilka behov som föreligger för totalförsvaret, hur dessa behov ska tillgodoses under höjd beredskap med vilka kostnader som är kopplade till detta samt förslag på lämpliga finansieringsformer. Vidare behöver utredningen genomföras i en bredare kontext där departement och myndigheter¹¹ och samhällsviktig verksamhet behöver delta utifrån deras ansvar och syn på sin verksamhet och behovet av post efter starten på det ryska angreppskriget mot Ukraina och det förändrade säkerhetsläget i Europa inom totalförsvaret. Detta i syfte att få en djupare behovsbild och sammanhängande bild av behov och lösningar för hela samhällets behov oaktat beredskapsnivå.

¹⁰ Handlingskraft, Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025

¹¹ Bland annat myndigheterna som omfattas av förordning (2022:524)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Allmänhetens och näringslivets behov samt förväntningar på tillgängliga, pålitliga och förutsägbara posttjänster i alla beredskapsnivåer måste också tas med i arbetet ovan.

Utredningen behöver därtill beakta helheten, och inom ramen för ansvars¹², likhets¹³ och närhetsprincipen¹⁴, inte enbart hantera departementens och myndigheternas egna verksamheter i relation till de viktiga samhällsfunktionerna.

Tidsförhållanden

Betänkandets förslag bör inte genomföras förrän dess att ovanstående utredning till fullo är genomförd.

I detta ärende har överdirektör Camilla Asp beslutat. Utredare Claes Widén. KC-IB har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Annika Elmgart, cKC och tf enhetschefen Anders Eriksson, cKC-IB enhetschefen Maria Eriksson, cVS-IH, samt myndighetsjurist Malin Wigert, RA deltagit.

Camilla Asp

Claes Widén

¹² Prop. 2001/02:10. Innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i krig om verksamheten skall upprätthållas under dessa förhållanden. Det ansvar myndigheten eller organet på detta sätt tilldelats innebär dels att myndigheten eller organet i fred skall genomföra de beredskapsförberedelser om krävs för att krigsuppgiften skall kunna utföras. Formuleringen av principen har relaterats till kriget som hotbild.

¹³ Prop. 2001/02:10. Principen kan formuleras på så sätt att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig.

¹⁴ Prop. 2001/02:10. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Med detta avses att den ledningsnivå eller instans som är närmast berörs av det akuta krisförloppet normalt skall svara för ledningen av de åtgärder som erfordras för att man skall kunna hantera krisen på ett effektivt sätt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap