

SOU 2023:4 Posttjänst för hela slanten (Fi2023/00486)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utredningen "Posttjänst för hela slanten" (SOU 2023:4). Journalistförbundets remissvar begränsas till de delar av utredningen som rör förutsättningarna för distribution av dagstidningar och tidskrifter.

Utredningen föreslår att definitionen av brev ändras så att tidningar och tidskrifter som skickas i kuvert eller plastomslag inte längre omfattas av definitionen. Enligt Journalistförbundet riskerar det att leda till tillämpningssvårigheter, vilket i sin tur påverkar bestämmelserna om tystandsplikt och meddelarfrihet. Journalistförbundet avstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att dagens befordringstidskrav (varannandagsutdelning) ändras till ett krav på utdelning inom tre arbetsdagar. En vartredjedagsutdelning skulle innebära att det inte längre är möjligt för medieföretagen att använda sig av posten för att dela ut dagstidningar. Detta skulle påverka möjligheten för främst äldre, som i högre grad läser pappertidningar, att ta del av nyheter vilket är ett demokratiskt problem. Journalistförbundet anser vidare att det inte är tillräckligt väl utrett hur medborgarnas möjligheter att del av nyheter och annan samhällsviktig information i händelse av kris eller krig påverkas av den föreslagna förändringen. Journalistförbundet avstyrker utredningens förslag om att befordringstiden för brev ska utökas till tre dagar.

Utredningen föreslår att tidningar och tidskrifter även fortsatt ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Utredningen anser inte att en ordning för särskild finansiering av distribution av dagstidningar och tidskrifter inom den samhällsomfattande posttjänsten bör införas. Enligt Journalistförbundet har regeringen, med hänsyn till den viktiga demokratiska funktion som den prenumererade dagstidningen fyller, ett ansvar för att lösa frågan om distributionen av den samma. Journalistförbundet anser att regeringen skyndsamt bör tillsätta en utredning för att hitta en lösning på frågan om hur staten ska kunna tillgodose medborgarnas efterfrågan på distribution av dagstidningar.

En ändrad brevdefinition

I utredningen föreslås att brevdefinitionen begränsas till att avse adresserade försändelser med kuvert eller annat omslag, som befordras genom en tjänst avsedd för skriftligt innehåll och som väger högst 2 kg samt vykort och liknande försändelser. Böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter omfattas för närvarande av definitionen av brev om de har lagts i ett kuvert eller plastomslag med adress. Utredningens förslag innebär att de inte längre kommer att omfattas av definitionen brev i och med att dessa tjänster inte är att anse som "skriftliga meddelanden". Enligt Journalistförbundet riskerar förslaget att leda till tillämpningssvårigheter. Frågan är hur den som distribuerar ett kuvert ska kunna veta huruvida det är ett brev eller inte utifrån de föreslagna reglerna. I de fall en tidning läggs i ett kuvert tillsammans med ett skriftligt meddelande får det även fortsatt anses vara ett "brev". Det går inte heller alltid att avgöra om ett kuvert innehåller en tidning eller inte särskilt eftersom det inte finns någon grund för att öppna kuvert med hänsyn till posthemligheten.

Definitionen av brev är nära sammankopplad med reglerna om tystnadsplikt i postlagen (5 kapitlet) eftersom tystnadsplikten enbart avser brev. Tystnadsplikten inskränker rätten att meddela uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier (enligt offentlighets- och sekretesslagen, 44 kapitlet, 4 §, 1 punkten). Det är därför viktigt att det är tydligt för brevbärare och andra vilka regler som gäller för olika försändelser. Som framgår av ovan öppnar utredningens förslag upp för vissa tillämpningssvårigheter, som även påverkar förutsättningarna för personer som omfattas av tystnadsplikten i postlagen att leva upp till lagens krav. Med utredningens förslag gäller tystnadsplikten för brevbäraren om en person får ett brev från till exempel ett politiskt parti, men inte om personen får en tidning i ett kuvert från samma politiska parti. Detta framstår inte som förutsägbart för den som omfattas av tystnadsplikten.

Mot bakgrund av vad som framgår av ovan avstyrker Journalistförbundet den föreslagna förändringen av definitionen av brev.

Servicenivåer i den samhällsomfattande posttjänsten

Journalistförbundet har tidigare yttrat sig över det faktum att Postnord övergått till varannandagsutdelning.¹ Denna försämrade service till medborgarna påverkar bland annat möjligheten för främst äldre, som i högre grad läser papperstidningar, att ta del av nyheter vilket är ett demokratiskt problem. Enligt Journalistförbundet är det särskilt allvarligt att Postnord införde varannandagsutdelning utan att detta först förankrades demokratiskt genom ett politiskt beslut i Sveriges riksdag. Enligt Journalistförbundet har Postnord, med politikernas passiva godkännande, kraftigt försämrat förutsättningarna för lokaltidningsdistributionen i Sveriges glesbygd. Detta innebär ett hårt slag mot Sveriges lokaltidningar och därmed även många av Journalistförbundets medlemmar.

Utredningens förslag innebär att dagens befordringstidskrav (varannandagsutdelning) ändras till ett krav på utdelning inom tre arbetsdagar. Det betyder i praktiken att Postnord ges möjlighet att dela ut brev var tredje dag. Detta skulle enligt Journalistförbundet leda till stora negativa konsekvenser för personer som fortfarande får sin dagstidning levererad av Postnord och frågan är om det ens skulle finnas en efterfrågan av att få dagstidningen levererad så sällan som var tredje dag. Som

¹ Se Journalistförbundets yttrande över Myndigheten för press, radio och tv:s rapport "Distributionsstöd av nyhetstidningar i hela landet" (2021).

framgår av utredningen bedömer både Postnord och branschorganisationen TU att det inte kommer att finnas någon efterfrågan av en sådan tjänst.²

Förslaget väcker också frågor om hur nyhetsförmedlingen kommer att fungera i praktiken i händelse av kris eller krig. Sedan utredningen tillsattes har Sverige hamnat i ett nytt säkerhetspolitiskt läge. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har visat hur såbart även ett, i hög grad digitaliserat samhälle i Europa, är i händelse av krig. Journalistförbundets systerorganisationer i Ukraina vittnar om svårigheterna att såväl producera som nå ut med nyheter. Ju närmare fronten du bor ju viktigare är papperstidningarna för att kunna ta del av nyheter. Sergiy Tomilenko, ordförande för det ukrainska journalistförbundet NUJU, har upprepade gånger lyft fram papperstidningens stora betydelse för invånare vid fronten.³

I utredningsdirektiven står det: "Post är samtidigt en infrastruktur som behöver fungera både i vardagen och i allvarliga kriser, under höjd beredskap och ytterst krig."⁴ Enligt Journalistförbundet är det inte tillräckligt väl utrett hur medborgarnas möjligheter att del av nyheter och annan samhällsviktig information i händelse av kris eller krig påverkas av den föreslagna förändringen. De bedömningar som görs bygger till stor del på att de digitala tjänster som vi är vana vid att kunna använda fungerar. Utredningen tar inte höjd för risken att den typen av kommunikationsvägar av olika anledningar kan slås ut. Utredningen bedömer inte heller möjligheterna att kunna skala upp postdistributionen i händelse av kris eller krig. Detta får anses vara en stor brist i utredningen, särskilt mot bakgrund av det förändrade säkerhetspolitiska läget. Journalistförbundet noterar vidare att PTS:s studie "Totalförsvarets behov av posttjänster", som utredningen hänvisar till är gjord före Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.

Journalistförbundets utgångspunkt som företrädare för landets journalister är att värna om möjligheterna till nyhetsdistribution i hela landet för att motverka att demokratiska värden går förlorade när postservicen monteras ner i Sverige. Detta är dock bara en negativ effekt bland flera. Valmyndigheten varnar i sitt remissvar för att förändringarna kan komma att påverka framtida val och skriver: "Valmyndigheten vill poängtera vikten av förutsägbarhet i vilka förändringar som genomförs, när de genomförs och om det innebär ökade kostnader för myndigheten. Om förändringarna genomförs utan att beakta detta kan det få allvarliga konsekvenser för valens genomförande i framtiden och riskera att innebära risker för omval på grund av att valen inte kan genomföras i enlighet med vallagens krav."⁵ Migrationsverket varnar i sitt remissvar för att myndighetens handläggningstider riskerar att öka om postutdelning var tredje arbetsdag införs. Vidare lyfter Borgholms kommun i sitt remissvar att den förlängda leveranstiden på brev påverkar de äldre negativt. Kommunen påpekar att det "slår mot äldre icke-digitala men fysiskt fullt friska och aktiva medborgare." SKPF Pensionärer är inne på samma linje och skriver i sitt remissvar: "Det måste vara möjligt att få del av nyheter, följa samhällsdebatt och allt annat som förmedlas i en tidning, också om man är äldre och inte har digital tillgänglighet som andra."

Utredningen har haft ett tydligt ekonomiskt förhållningssätt till frågan om postdistributionen i Sverige, vilket inte minst utredningens titel "Posttjänst för hela slanten" vittnar om. Enligt Journalistförbundet är det anmärkningsvärt att så stora delar av de siffror som ligger till grund för utredningens slutsatser baseras på uppgifter från Postnord som det saknas möjlighet att kontrollera eftersom anses utgöra "affärshemligheter".⁶ Journalistförbundet vill i detta sammanhang understryka vikten av insyn i statliga bolag. Förbundet driver sedan länge kravet på att offentlighetsprincipen bör gälla all offentligt finansierad verksamhet. Offentlighetsprincipen gäller redan kommunala bolag och det är hög tid att den införs även avseende statliga bolag, vilket utredningen är ett tydligt exempel på.

Utän att fördjupa sig i utredningens finansiella delar kan Journalistförbundet konstatera att nedmonteringen av postdistributionen kommer att leda till att det uppstår kostnader på andra håll i samhället. Regeringen har redan skjutit till pengar för att kompensera för tidningarnas ökade kostnader

² Se SOU 2023:4, sid 556.

³ Se till exempel Sergiy Tomilenkos Twitterinlägg från den 22 maj 2023, <https://twitter.com/Stommedia/status/1660568370343706625?s=20>

⁴ Kommittédirektiv (2020:101), Finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten", sid 4.

⁵ Se Valmyndighetens remissvar, sid 4.

⁶ Se SOU 2023:4, sid 496.

som varannandagsutdelningen lett till. Utredningen förutspår också att myndigheter i högre grad kommer att behöva använda de dyrare expressbrev. Utredningen sätter en stor tilltro till att digitaliseringen kommer att lösa problemen med ökade kostnader till följd av tredagarsutdelningen, och skriver: "Den pågående digitaliseringen kommer att minska behovet av fysiska brev ytterligare och eventuella ökade kostnader för brev kan dessutom skynda på detta arbete."⁷

Journalistförbundet anser inte att utredningen i tillräckligt stor utsträckning beaktat de konsekvenser som utredningens förslag får för samhället, var sig de praktiska eller de ekonomiska. Som framgår av ovan kommer förutsättningarna för lokaltidningsdistributionen kraftigt försämrade med utredningens förslag. Med förslaget forceras den utveckling mot digitalisering som vi sett komma under en lång tid. Det leder till stora problem för alla som av olika anledningar inte kan anpassa sig till de nya digitala förutsättningarna. Dessa grupper utgör visserligen en liten andel av Sveriges befolkning, men det handlar samtidigt om grupper som på olika sätt redan är utsatta, till exempel äldre. Enligt Journalistförbundet är det särskilt allvarligt eftersom det påverkar dessa gruppers möjligheter att delta i det demokratiska samtalet, något som Sverige som demokrati och välfärdsstat bör kunna prioritera.

Mot bakgrund av vad som anförs ovan avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag om att befordringstiden för brev ska utökas till tre dagar.

Förslag på omfattning och konkreta tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten

Utredningen föreslår att det av postlagen 1 kapitlet, 2 §, ska framgå vad som avses med en "samhällsomfattande posttjänst". Omfattningen föreslås vara oförändrad, vilket innebär att även dagstidningar och tidskrifter ingår i begreppet. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Journalistförbundet noterar samtidigt att det riskerar att uppstå en begreppsförvirring eftersom det i förslaget till förordning om ändring i postförordningen (5 §) avseende kvalitetskravet på 95 procent fortsatt står "brev" trots att utredningen föreslår att tidningar och tidskrifter inte längre ska anses vara brev även om de skickas i kuvert eller inplastade. Journalistförbundet förutsätter att tidningar och tidskrifter även fortsatt kommer att omfattas av kvalitetskravet på 95 procent och anser att det bör framgå av förordningen, förslagsvis med en hänvisning till postlagen 1 kapitlet, 2 §.

Finansieringsmodeller och finansieringskällor


Utredningen anser inte att en ordning för särskild finansiering av distribution av dagstidningar och tidskrifter inom den samhällsomfattande posttjänsten bör införas. Detta i kombination med ett eventuellt införande av vartredjedagsutdelning skulle som framgår av ovan innebära slutet för distribution av dagstidningar via posten. Journalistförbundet anser att en sådan utveckling vore beklaglig. Som framgår av utredningen valde politikerna i Finland att lösa distributionen av dagstidningar via posten i samband med att det infördes vartredjedagsutdelning. Detta bekräftas också av den information som finns på finländska postens, "Postis", hemsida, där står det: "Postmedarbetarna delar ut tidningar i en stor del av Finland tidigt på morgonen i tidigutdelningen, på tidningarnas utgivningsdatum."⁸ Sverige har likt Finland historiskt haft en tradition av en hög andel hushåll med en prenumererad dagstidning. Enligt Journalistförbundet har regeringen, med hänsyn till den viktiga demokratiska funktion som den prenumererade dagstidningen fyller, ett ansvar för att lösa frågan om distributionen av densamma. Även om det inte finns förutsättningar att lösa frågan på samma sätt som politikerna i Finland gjort vilar det ett tungt ansvar på regeringen att skyndsamt utreda frågan och se till att en lösning kommer på plats, i samförstånd med mediebranschen, för det fall att regeringen avser att gå vidare med förslaget om vartredjedagsutdelning. Här kan inspiration hämtas från Norge där staten har upphandlat distributionen av dagstidningar.⁹

⁷ Se SOU 2023:4, sid 609.

⁸ Se Postis hemsida: <https://www.posti.fi/sv/kundsupport/mottagning/postens-utdelnings>

⁹ Se Norges regeringens hemsida <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/post/distribusjon-av-aviser/id2880303/>

Journalistförbundet anser att regeringen skyndsamt bör tillsätta en utredning för att hitta en lösning på frågan om hur staten ska kunna tillgodose medborgarnas efterfrågan på distribution av dagstidningar.



*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*

Detta remissvar har beslutats av Journalistförbundets ordförande, Ulrika Hyllert, och föredragits av juristen Tove Carlén.