



Samhällets behov av posttjänster under höjd beredskap och ytterst krig

Kunskapsluckor, prioriteringar och vägar framåt

Anna Lioufas, Louise Gunnarsson och Alexander Melbi

Anna Lioufas, Louise Gunnarsson och Alexander Melbi

Samhällets behov av posttjänster under höjd beredskap och ytterst krig

Kunskapsluckor, prioriteringar och vägar framåt

Titel	Samhällets behov av posttjänster under höjd beredskap och ytterst krig – Kunskapsluckor, prioriteringar och vägar framåt
Title	Societal Needs for Postal Services during Heightened Readiness and War) – Knowledge Gaps, Priorities, and Ways Forward
Rapportnr	FOI-R--5906--SE
Månad	Januari
Utgivningsår	2026
Antal sidor	60
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Post- och telestyrelsen
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	E13971
Godkänd av	Anders Norén
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock, Bob Sergii

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Mot bakgrund av ett försämrat säkerhetsläge och ett alltmer digitaliserat samhälle visar studien att fysisk post fortsatt är en kritisk del av totalförsvaret. Särskilt för rättssäkerhet, myndighetsutövning, samhällsinformation, medicinska flöden och försörjning av reservdelar. Samtidigt konstateras i studien att samhällsviktiga aktörer generellt saknar en samlad kunskap om verksamhetens övergripande behov av fysiska postförsändelser i fredstid, vilket försvårar arbetet med prioriteringar inför höjd beredskap och ytterst krig. Genom intervjuer, workshoppar och en fallstudie av Ukraina identifieras utvecklingsmöjligheter. Resultaten visar att postoperatörer i krig kan få en utökad roll, exempelvis inom humanitära leveranser, läkemedelsdistribution och finansiella tjänster. Studien pekar också på behovet av tydligare mandat, bättre samverkan mellan aktörer och ett nationellt prioriteringsramverk för postflöden under kris. Sammantaget framstår posttjänsterna som en strategisk, men idag otillräckligt systematiserad, resurs i Sveriges totalförsvaret.

Nyckelord: Posttjänster, samhällsviktig verksamhet, robust kommunikation, samhällsomfattande posttjänst, fysisk post, höjd beredskap.

Summary

Against the backdrop of a deteriorating security environment and an increasingly digitalised society, the study demonstrates that physical mail remains a critical component of the total defence system, particularly for legal certainty, public administration, the dissemination of societal information, medical flows, and the supply of spare parts. At the same time, the study finds that actors vital to society generally lack a consolidated understanding of their organisations' overall need for physical mail items in peacetime, which complicates the work of setting priorities in the event of heightened preparedness and, ultimately, war. Through interviews, workshops, and a case study of Ukraine, both vulnerabilities and areas of development are identified. The findings indicate that postal operators may assume an expanded role in wartime, for example in humanitarian deliveries, pharmaceutical distribution, and financial services. The study also highlights the need for clearer mandates, improved coordination between stakeholders, and the establishment of a national prioritisation framework for postal flows during crises. Overall, postal services emerge as a strategic, yet currently insufficiently systematised, resource within Sweden's total defence.

Keywords: Postal services, critical societal functions, resilient communication, universal postal service, physical mail, preparedness.

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
1.1	Syfte och frågeställningar	8
1.2	Avgränsningar	9
1.3	Begrepp och definitioner	10
1.4	Metod	12
1.5	Disposition	15
2	Bakgrund	17
2.1	Det svenska postväsendet	17
2.2	Juridiska perspektiv på höjd beredskap och postväsendet	18
2.3	Fallstudie från Ukraina	20
3	Behov av posttjänster under höjd beredskap	23
3.1	Konsekvenser av attacker på postverksamheten	23
3.2	Behovsbilder	24
3.3	Kritiska postförsändelser	27
3.4	Prioriteringsfrågor	31
4	En fungerande postverksamhet under höjd beredskap	35
4.1	Transport och logistik	35
4.2	It- och kommunikationssystem	38
4.3	El- och energiberoende	39
4.4	Myndighetssamverkan	40
4.5	Personalberedskap	42
4.6	Fysisk säkerhet och sabotage	43
4.7	Regionala förutsättningar	43
5	Posttjänsternas roll	45
5.1	Posttjänsterna i förhållande till andra kommunikationsmedel	45
5.2	Alternativa uppgifter för postväsendet under höjd beredskap	46
5.3	Postväsendet som beredskaps- och samhällsaktör	48
6	Sammanfattande resultat	50
6.1	Resultat	50
6.2	Slutsatser	52

6.3 Samlade behov som identifieras i studien	53
6.4 Förslag till vidare arbete	54
6.5 Förslag för vidare studier	56
Referenser	57
Bilaga: Deltagande aktörer	59

Förord

Det svenska totalförsvaret befinner sig i snabb utveckling, och behovet av att stärka samhällets robusthet har ökat i takt med det förändrade säkerhetsläget. I detta arbete belyses postverksamheten, vilken utgör en central del av samhällets kommunikations- och försörjningskedjor.

Denna studie har genomförts på uppdrag av Post- och telestyrelsen, i syfte att fördjupa förståelsen för vilka posttjänster som måste fungera även när Sverige befinner sig i ett allvarligt säkerhetsläge eller i krig. Arbetet bygger på intervjuer, workshoppar samt analyser av såväl svenska förhållanden som internationella erfarenheter. Studien hade inte varit möjlig att genomföra utan det generösa stöd och den sakkunskap som delats av representanter från myndigheter, kommuner, regioner och näringslivet.

Ett särskilt tack riktas till Fredrik Hammarqvist och Alexis Larsson vid PostNord för deras värdefulla stöd. Ett varmt tack riktas även till Ukrposhta, NCEC samt Vladyslava Kotun för hennes ovärderliga hjälp med kontakterna i Ukraina.

Vidare riktas ett stort tack till referensgruppen, intervjurespondenter och workshopdeltagare för deras tid, engagemang och insikter.

Förhoppningen är att rapporten kan bidra till ett mer samlat, systematiskt och långsiktigt arbete med att stärka postverksamhetens roll i totalförsvaret.

Stockholm, januari 2026

Anna Lioufas

Projektledare

1 Inledning

Herodotos beskrev redan 400 år före vår tid det persiska rikets kurirsystem och hur ”varken snö, regn, hetta eller nattens mörker hindrar dem från att raskt fullborda sin bestämda färd”. I denna tidiga skildring finns kärnan i vad en robust postfunktion betyder: kontinuitet, tillförlitlighet och förmåga att nå fram även när andra samhällssystem sviktar. I dagens Europa är parallellen tydligast i Ukraina, där postväsendet under rysk aggression snabbt utvecklats till en av statens mest uthålliga civila institutioner. Rysslands krig i Europa, upprustningen av totalförsvaret och Sveriges medlemskap i Nato har tydliggjort att samhällets grundläggande funktioner måste fungera även under allvarliga påfrestningar. En av dessa funktioner är postverksamheten. Posttjänster har traditionellt sett haft en viktig roll som bärare av kritisk information och materiella flöden, inte minst i kris och krig. Trots detta saknas fortfarande en tydlig nationell helhetsbild över vilka typer av fysisk post som används av samhällsviktiga aktörer i fredstid.

1.1 Syfte och frågeställningar

Denna studie har genomförts på uppdrag av Post- och telestyrelsen i syfte att fördjupa förståelsen för vilka posttjänster som måste fungera även när Sverige befinner sig i ett allvarligt säkerhetsläge eller i krig. Studien ämnar ge en övergripande helhetsbild av samhällets behov av postoperatörers tjänster under höjd beredskap och bidra till att relevanta beredskapsåtgärder kan vidtas, i första hand av Post-och telestyrelsen och postoperatörerna själva.

Frågeställningar som utgjorde grunden för beställningen av studien är:

Samhällets behov av posttjänster under höjd beredskap, och ytterst krig:

- Hur förändras samhällets behov av posttjänster under höjd beredskap jämfört med normala förhållanden?
- Vilka specifika posttjänster är avgörande för att säkerställa samhällets funktioner under höjd beredskap?
- Vilka aktörer i samhället är beroende av posttjänster under höjd beredskap?

Posttjänster i Ukraina:

- Hur har posttjänster fungerat under kriget i Ukraina?
- Hur har posttjänster prioriterats och anpassats efter förändrade behov i Ukraina efter den 24:e februari 2022?
- Vilka lärdomar gällande exempelvis posttjänster i svåråtkomliga områden, alternativa tjänster och olika kommunikationskanaler kan det ukrainska exemplet ge?

Strategiska perspektiv för posttjänster under höjd beredskap:

- I vilket förhållande står posttjänster till andra kommunikationsmedel under höjd beredskap?
- Vilka grundläggande idéer kring posttjänsternas roll, dess uppgifter och prioriteringar under höjd beredskap finns i totalförvarssystemet?
- Vilka alternativa tjänster kan postoperatörer tillhandahålla under höjd beredskap?

Den del av frågeställningen som rör Ukraina presenteras i ett separat memo (Lioufas, 2025, "Postväsendet under krig: Erfarenheter från Ukraina").

Det bör understrykas att studien inte haft som mål att besvara frågeställningarna kvantitativt, utan har anlagt en mer övergripande ansats med fokus på att fånga centrala perspektiv och sammanhang.

1.2 Avgränsningar

Studien inriktas på de delar av den samhällsomfattande posttjänsten som idag är PostNords ansvar. Det bör dock noteras att denna rapport inte utgör en utvärdering av PostNords förmåga att utföra sina uppgifter under krig.

Studiens ursprungliga avgränsning avsåg samhällets behov av posttjänster under höjd beredskap och ytterst krig. I takt med att diskussionerna i både workshoppar och intervjuer fördes inom ramen för arbetet kom emellertid analysen att successivt omfatta ett bredare spektrum av frågeställningar. Diskussionerna som förts har blivit mer resonerade kring dessa aktörers postbehov under påfrestningar, och inkluderar ofta hela spektret, från kris till höjd beredskap och krig.

Ambitionen har varit att anlägga ett tidsperspektiv om 5–10 år. Detta har dock visat sig vara utmanande, eftersom det tillgängliga kunskapsunderlaget har varit av mycket varierande karaktär. Utvecklingen inom området sker snabbt och präglas av betydande förändringar på kort tid, vilket försvårar analyser med längre tidshorisont. De respondenter som intervjuats inom ramen för studien har antingen haft olika tidsperspektiv i sina behovsbilder, eller inte haft ett uttalat tidsperspektiv alls, vilket ytterligare bidrar till osäkerheten i bedömningarna.

1.3 Begrepp och definitioner

Den samhällsomfattande posttjänsten

Den samhällsomfattande posttjänsten regleras i postlagen och innebär att posttjänster av god kvalitet ska finnas tillgängliga i hela landet till rimliga priser. Begreppet härstammar från EU:s postdirektiv¹, vilket kräver att medlemsstaterna säkerställer tillgång till posttjänster av fastställd kvalitet i hela territoriet för samtliga användare. Skyldigheten omfattar adresserade brev upp till 2 kg och paket upp till 20 kg, samt bland annat adresserade brev, paket, dagstidningar och tidskrifter (SOU 2023:24). Det senaste tillståndsvillkoret för PostNord sträcker sig från den 1 april 2025 till den 31 mars 2027 och innebär att PostNord ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för posttjänster som är avsedda för att befordra skriftliga meddelanden som väger högst 2 kg. Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och tillämpning framgår av 3 kap. 1 och 2 §§ postlagen.

Postverksamhet

Regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning, enligt 1 kap. 2 § postlagen.

Posttjänst

Insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning. Enligt 1 kap. 2 § postlagen.

Postförsändelser

Enligt postlagen ingår postförsändelser, dvs. adresserade försändelser som väger högst 20 kg, i den samhällsomfattande posttjänsten.

Brev

Postlagen definierar inte försändelser efter innehåll, utan klassificerar brev som adresserade försändelser upp till 2 kg inneslutna i kuvert eller motsvarande.

Paket

Paket definieras som annan postförsändelse än ett skriftligt meddelande som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde och som väger högst 31,5 kg. Notera att definitionen omfattar alla de försändelser som möter definitionen, oavsett om försändelserna distribueras som ett paket inom ett logistiknätverk, eller som ett paketbrev i samband med brev-, tidnings, eller reklamutdelning (Post- och telestyrelsen, 2024).

¹Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14). Senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3).

Befordringskrav

Utdelning inom den samhällsomfattande posttjänsten ska enligt postlagen ske fem dagar i veckan, även om vissa undantag finns (3 kap. 1 § 1 postlagen [2010:1045]).

Postombud

Postombud är ett fysiskt utlämnings- och inlämningsställe som fungerar som en lokal representant för en postoperatör och där kunder kan lämna in och hämta brev och paket. Ombudet drivs ofta av en extern aktör (t.ex. en butik eller servicepunkt) på uppdrag av en postoperatör för att öka tillgängligheten i nätverket av posttjänster. Postombud finns på många platser runt om i landet och utgör en del av distributionsnätet för post och paketförsändelser.

Postoperatörer

Företag som utför postverksamhet såsom insamling, sortering, transport och utdelning. PostNord är den största aktören och ansvarar för delar av den samhällsomfattande posttjänsten enligt sitt tillstånd.

Robusthet

Robusthet kan beskrivas som ”förmågan hos ett system att bibehålla sina funktioner och egenskaper trots yttre störningar eller förändringar i omgivningen”, dvs. att systemet fortsätter att fungera även när det utsätts för påfrestningar utan att ändra sin grundläggande funktion (Capano och Woo, 2016, s. 402).

Totalförsvarsplikt

Totalförsvarsplikt avser den lagstadgade skyldigheten att bidra till Sveriges totalförsvar vid krigsfara och krig. Plikten omfattar samtliga svenska medborgare från och med det kalenderår de fyller 16 till och med det kalenderår de fyller 70, oavsett om de är bosatta i Sverige eller utomlands. Därutöver gäller totalförsvarsplikten även utländska medborgare som är bosatta i Sverige. Detta enligt lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809) samt Förordningen om totalförsvarsplikt (1995:238).

Krigsplacering

Krigsplacering innebär att en individ är tilldelad en specifik befattning eller funktion inom en organisation som ingår i totalförsvaret vid höjd beredskap eller krig. En person kan endast vara krigsplacerad i en organisation, exempelvis inom Försvarsmakten eller vid en länsstyrelse. För värnpliktiga fastställs krigsplaceringen genom en särskild krigsplaceringsorder, medan krigsplacering som följer av anställning regleras genom uppgifter i anställningsavtalet. Detta enligt lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809) samt Förordningen om totalförsvarsplikt (1995:238).

Civilplikt

Civilplikt utgör den civila motsvarigheten till värnplikt och syftar till att säkerställa personalförsörjningen inom samhällsviktiga verksamheter vid höjd beredskap. Civilpliktig personal krigsplaceras av Plikt- och prövningsverket. För närvarande omfattar civilplikten främst verksamheter inom elförsörjning samt kommunal räddningstjänst (MSBFS 2025:7 – Föreskrifter om krigsplacering för civilplikt).

1.4 Metod

Studien är baserad på flera typer av underlag, som analyserats parallellt för att skapa en så djup och bred förståelse för problemområdet som möjligt.

Studien genomfördes i fyra huvudsakliga steg:

1. Analys av litteratur i form av utredningar, myndighetsrapporter, rapporter från internationella organisationer samt nyhetsrapportering.
2. En workshop med en referensgrupp (se bilaga), bestående av representanter från relevanta myndigheter (framtagna tillsammans med Post- och telestyrelsen) för att identifiera vilken kunskap som finns idag gällande användning av posttjänster under normala förhållanden samt under höjd beredskap.
3. 25 intervjuer med representanter för relevanta organisationer i Sverige och Ukraina för att belysa särskilt viktiga perspektiv (en lista med deltagande aktörer finns som bilaga).
4. En workshop med PostNord som syftar till att utveckla strategiska perspektiv med utgångspunkt i delresultaten från fallstudien av Ukraina.

1.4.1 Intervjuer

Totalt genomfördes 25 semistrukturerade intervjuer med representanter från myndigheter, kommuner och regioner, näringslivet samt aktörer som erbjuder logistiktjänster för posttjänsterna. Ett initialt urval av intervjurespondenter gjordes i samråd med PTS. Därefter identifierades ytterligare respondenter genom ett snöbollsurval, baserat på rekommendationer från deltagare i såväl workshoppar som intervjuer. I vissa fall erhöles inget svar på förfrågningar om deltagande, vilket medförde att vissa aspekter av postanvändningen i samhället inte har kunnat belysas fullt ut inom ramen för denna rapport.

Intervjuerna genomfördes antingen digitalt eller genom fysiska möten, beroende på praktiska förutsättningar och deltagarnas preferenser. Under varje intervju fördes anteckningar; inga ljudinspelningar användes. Inför intervjutillfällena utformades specifika intervjuguider anpassade till respektive respondentgrupp (se bilaga).

Intervjumaterialet organiserades därefter systematiskt och importerades till NVivo, ett program för kvalitativ dataanalys, för att underlätta strukturering och kodning.

En induktiv, datadriven kodningsstrategi tillämpades där koder genererades direkt ur materialet utan föregående kategorisering. Genom en iterativ process av kodning, granskning och förfining reducerades det initialt breda kodsetet successivt, vilket resulterade i en slutlig kodbok bestående av distinkta koder.

1.4.2 Workshop 1

Deltagarna i den första workshopen bestod av en referensgrupp som sammankallats med hjälp av Post- och telestyrelsen. De myndigheter som var representerade i denna referensgrupp var Försäkringskassan, Statens servicecenter, Plikt- och prövningsverket, Myndigheten för civilt försvar, Trafikverket, Polismyndigheten och Skatteverket.

Under den första workshopen delades deltagarna in i två grupper och ombads besvara frågor rörande vilka typer av posttjänster deras organisationer använder samt deras uppskattningar av volymer, frekvenser och geografisk täckning. Grupperna fick där- efter diskutera hur dessa behov och flöden skulle kunna förändras under höjd beredskap: vad behöver prioriteras, vad kan prioriteras ner och vilka uppgifter tillkommer?

Utifrån de diskussioner som hölls upprättades sedan en lista över posttjänster som deltagarna använder sig av idag, under normalförhållanden, och vad de tror sig behöva använda under höjd beredskap/krig.

1.4.3 Workshop 2

Deltagarna i den andra workshopen bestod av fem representanter från affärsområden brev, paket, logistik samt kommunikation och marknad, samtliga inom PostNord. Underlaget för workshopen utgjordes av ett tidigare framtaget memo inom ramen för projektet, med fokus på Ukrainas postverksamhet under krig. Diskussionen följde en semistrukturerad ansats och utgick från fyra centrala frågeställningar: om Sverige står inför liknande problem som Ukraina, om Ukrainas lösningar är relevanta i en svensk kontext, vilka resurser som i så fall skulle krävas för att implementera dem, samt om alternativa eller bättre lösningar finns. Samtliga anteckningar från workshopen sammanställdes och bearbetades i NVivo på samma sätt som intervjumaterialet.

1.4.4 Underlag

Internationell samverkan

I samband med framtagandet av denna rapport publicerades även en fallstudie om Ukrainas postverksamhet under krig (Lioufas, 2025). Informationsinhämtningen inkluderade bland annat ett möte med nyckelaktörer inom det ukrainska postsystemet där underlag inhämtades. Deltagarna inkluderade representanter från NCEC (Ukrainas nationella tillsynsmyndighet för elektronisk kommunikation, radiospektrum samt tillhandahållande av posttjänster), det ukrainska utvecklingsdepartementet, den statliga postoperatören Ukposhta samt den privata aktören Meest Post. De presenterade underlag och FOI gavs sedan utrymme för att ställa frågor. Inför mötet distribuerades ett frågeunderlag till den ukrainska kontaktpersonen, som vidarebefordrade dessa frågor

till postoperatörerna. Fallstudien baseras även på information från Ukrposhtas nyhetsbrev. Det bör observeras att majoriteten av informationen härstammar direkt från ukrainska källor, och att möjlighet till oberoende verifiering av samtliga uppgifter inte har funnits. Detta perspektiv diskuteras mer ingående i det publicerade memot (Lioufas, 2025).

Nyhetsmedier

Nyhetsmedier utgjorde även en kompletterande källa, särskilt i samband med analysen av den ukrainska fallstudien. Tillgången till officiella dokument och primärmaterial från Ukraina var begränsad, vilket innebar att journalistiska rapporter i flera fall utgjorde den mest aktuella och detaljerade informationskällan om hur post- och logistiksystem påverkats under krigets olika skeden. Mediematerialet användes därmed främst för att rekonstruera händelseförlopp och identifiera centrala utmaningar, men analyserades kritiskt med hänsyn till källornas varierande tillförlitlighet.

Litteratur

Svenska myndighetsrapporter har utgjort viktiga källor, då de tillhandahåller formella bedömningar och aktuella lägesbilder inom relevanta policyområden. För att sätta den svenska utvecklingen i ett vidare sammanhang har även rapporter från internationella organisationer inkluderats. Vidare har statliga utredningar och tillhörande remissvar analyserats för att fånga både den offentliga problemformuleringen och de perspektiv som lyfts av berörda aktörer. Dessa inkluderar:

Posttjänst för hela slanten (SOU 2023:4)

I betänkandet *Posttjänst för hela slanten* berörs flera aspekter som är centrala för posttjänster vid höjd beredskap. Utredningen betonar vikten av en robust och geografiskt heltäckande postinfrastruktur som fungerar även vid kraftigt störda samhällsförhållanden. Den diskuterar hur minskade volymer och ekonomiska förutsättningar inte får undergräva statens möjlighet att upprätthålla kommunikation med hela befolkningen, särskilt i glesbygd eller områden som kan isoleras vid en krissituation. Utredningen tar även upp behovet av flexibilitet i regelverket, så att utdelningsfrekvens, transportkapacitet och inriktning snabbt kan anpassas vid störningar – något som är direkt relevant för hur postväsendet ska fungera vid mobilisering eller krig.

PTS-ER-2024:29 Konsekvenser av ett ändrat befordringstidskrav

Rapporten analyserar huvudsakligen konsekvenserna av längre befordringstider i fredstid, och innehåller bedömningar som är betydelsefulla för beredskapsplanering. Post- och telestyrelsen visar hur ett mer flexibelt befordringstidskrav kan ge postoperatören ökade möjligheter att organisera transporter och utdelning på ett mer resurs-effektivt sätt, något som kan vara avgörande vid störningar i infrastrukturen under kris eller krig. Rapporten beskriver också vilka användarbehov som är tidskritiska och därmed måste prioriteras – kunskap som är nödvändig för att avgöra vilka tjänster som måste upprätthållas även under svåra förhållanden. Genom analysen av konsekvenser

för olika samhällsgrupper bidrar rapporten till förståelsen av vilka funktioner som är mest känsliga vid beredskapspåfrestningar.

PTS Förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster

I denna rapport identifierar Post- och telestyrelsen vilka postrelaterade funktioner som samhället är mest beroende av, vilket är direkt tillämpligt på planering för krig och höjd beredskap. Bland annat lyfts betydelsen av pålitlig distribution av samhällsviktig information, medicinska försändelser och paket, särskilt för grupper som inte kan förlita sig på digitala alternativ. Rapporten betonar att vissa användare är sårbara vid bortfall av posttjänster, vilket gör att dessa behov måste stå i centrum när prioriteringar görs i krissituationer. Den ger också en bild av hur redundans och alternativa kommunikationsvägar kan behövas för att säkerställa att postfunktionen kan upprätthållas även vid omfattande störningar i det civila samhället.

Fi2024/02072 Ett statligt stöd för driftsäkra och robusta posttjänster

I denna promemoria, som tagits fram inom Regeringskansliet, finns förslag som innebär att det införs en möjlighet för företag inom postområdet att söka stöd för åtgärder som syftar till att höja driftsäkerheten och robustheten för posttjänster. Det föreslagna statliga stödet syftar till att säkerställa att postverksamheten kan upprätthållas även under höjd beredskap, då krav på driftsäkerhet, redundans och samhällsviktig kommunikation ökar. Stödet skulle göra det möjligt att stärka infrastrukturen, förbättra robustheten i transporter och sortering samt säkerställa att kritiska postflöden – såsom myndighetsinformation och meddelanden av betydelse för civilsamhällets funktion – kan fortgå även vid störningar. Genom att minska sårbarheter och täcka kostnader för nödvändiga beredskapsåtgärder bidrar stödet till att posttjänster förblir tillgängliga och tillförlitliga i kris och krig.

1.5 Disposition

I kapitel 1 presenteras studiens syfte och frågeställningar samt de avgränsningar som gjorts. Kapitlet innehåller även definitioner av viktiga begrepp och en genomgång av studiens metodologiska upplägg, inklusive litteraturstudier, intervjuer och workshoppar.

Kapitel 2 ger en bakgrund till postverksamhetens organisatoriska och rättsliga förutsättningar. Här beskrivs det svenska postväsendets struktur, relevanta juridiska ramar kopplade till höjd beredskap samt Post- och telestyrelsens roll som beredskapsmyndighet. Kapitlet avslutas med en fallstudie från Ukraina, som belyser hur posttjänster fungerat under krig och används som jämförelsepunkt i den fortsatta analysen.

I kapitel 3 analyseras samhällets behov av posttjänster under höjd beredskap och ytterst krig. Kapitlet behandlar möjliga konsekvenser av allvarliga samhällsstörningar för postverksamheten, identifierar övergripande behovsbilder och redogör för vilka typer

av postförsändelser som bedöms vara särskilt kritiska. Vidare diskuteras prioriteringsfrågor kopplade till kapacitetsbrist och förändrade behov.

Kapitel 4 fokuserar på förutsättningarna för att upprätthålla en fungerande postverksamhet under höjd beredskap. Här analyseras centrala beroenden och sårbarheter avseende transporter och logistik, it- och kommunikationssystem, el- och energiförsörjning, personalberedskap, fysisk säkerhet samt regionala och geografiska förhållanden.

I kapitel 5 diskuteras posttjänsternas roll ur ett mer övergripande strategiskt perspektiv. Posttjänsternas funktion i relation till andra kommunikationsmedel analyseras, liksom möjliga alternativa uppgifter för postoperatörer vid höjd beredskap. Kapitlet behandlar även postväsendet som beredskaps- och samhällsaktör med betydelse för samhällelig uthållighet och legitimitet.

Kapitel 6 sammanfattar studiens huvudsakliga resultat, slutsatser samt samlade behov som identifierats i studien. Kapitlet innehåller även förslag på vidare arbete och forskning.

Rapporten avslutas med referenser samt en bilaga som redovisar deltagande aktörer.

2 Bakgrund

Detta kapitel ger en övergripande bakgrund till studiens ämnesområde genom att belysa postväsendets organisering, rättsliga ramar och praktiska förutsättningar i ett beredskapsperspektiv. Kapitlet inleds med en beskrivning av det svenska postväsendets struktur och fortsätter med en genomgång av juridiska ansvar och styrmedel kopplade till höjd beredskap. Kapitlet avslutas med en fallstudie av Ukrainas erfarenheter av postverksamhet under krig som jämförelsepunkt för den fortsatta analysen.

2.1 Det svenska postväsendet

Det svenska postväsendet består i dag av flera delar där olika aktörer ansvarar för reglering, tillsyn och utförande av postverksamhet, vilket regleras i postlagen. Postväsendet består alltså av både postoperatörer och tillsynsmyndighet, där Post- och telestyrelsen är den tillsynsmyndighet som beviljar tillstånd, övervakar efterlevnaden av regelverket och hanterar klagomål, och PostNord är den av Post- och telestyrelsen utsedda operatören med ansvar att tillhandahålla delar av den samhällsomfattande posttjänsten i hela Sverige. PostNord ägs gemensamt av svenska och danska staten, och är Sveriges största post- och logistikföretag. PostNord har ett särskilt ansvar för delar av den samhällsomfattande posttjänsten men erhåller idag ingen finansiell kompensation för detta uppdrag.² Företaget levererar brev, paket och erbjuder logistiklösningar för företag. Det finns även en rad privat ägda postoperatörer på postmarknaden i Sverige, men fokus för denna rapport är den samhällsomfattande posttjänsten, där delar av den (brev och paket upp till 2 kg) idag alltså tillhandahålls av PostNord.³

Det svenska postväsendet befinner sig i ett strukturellt skede av omställning där balansgången mellan samhällsansvar, ekonomisk hållbarhet och teknologisk utveckling utgör viktiga utmaningar. Brevvolymerna har minskat kraftigt under en lång rad år och förutses fortsätta sjunka; vid oförändrade servicenivåer riskerar därför brevverksamheten inom den samhällsomfattande posttjänsten att gå med förlust och hela tjänsten att belastas av underskott (SOU 2023:4).

Digitaliseringen beskrivs genomgående som den mest genomgripande drivkraften bakom marknadens förändring, och sedan 2010 har brevvolymerna minskat med över 65 %, vilket påverkat både intäktsmodellen och distributionsstrukturen för postoperatörerna (Post- och telestyrelsen, 2025a). Som en följd av detta har PostNord vidtagit

² I en statlig utredning konstaterade utredarna att "Vårt förslag när det gäller finansieringsmodell genom statsstöd är att ersättning får lämnas till den som är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten när skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning för företaget. Enligt vår uppfattning är det en orimlig ekonomisk belastning om nettokostnaden inte är liten i förhållande till den utsedda tillhandahållarens omsättning inom den samhällsomfattande posttjänsten" (SOU 2023:4, s. 583).

³ I kapitel 1.1 i denna rapport beskrivs vad den samhällsomfattande posttjänsten innebär.

flera strukturåtgärder, bland annat neddragning av antalet brevlådor och införandet av varannandagsutdelning, samtidigt som infrastrukturen anpassats till en snabbt växande paketmarknad (Post- och telestyrelsen, 2025c). Parallellt har e-handels tillväxt drivit fram investeringar i paketboxar, digitala spårningstjänster och mer flexibla leveransalternativ (Post- och telestyrelsen, 2025c).

2.2 Juridiska perspektiv på höjd beredskap och postväsendet

Varje myndighet ska, enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda (10 §). Post- och telestyrelsen är i förordningen utpekad som beredskapsmyndighet och som sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn elektroniska kommunikationer och post. Myndigheten har därmed ett särskilt ansvar inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Post- och telestyrelsen har i likhet med övriga statliga myndigheter en skyldighet att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys. I denna ingår bl.a. att kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarheter, hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan hos den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet (7 §). Som beredskapsmyndighet ska PTS också upprätta en risk- och sårbarhetsbedömning (19 §).

Post- och telestyrelsen ska ha god förmåga att i sin verksamhet motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter under höjd beredskap. Beredskapsmyndigheter ska särskilt samverka med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda (20 §). Post- och telestyrelsen har som sektorsansvarig myndighet också ett ansvar för att inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sektorsansvarig myndighet ska också verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar. Myndigheten ska också verka för att samverkan sker med näringslivet i den utsträckning som behövs (24 §).

Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som beror på att det är krig utanför Sveriges gränser eller på att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om postverksamhet som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt (4 kap. 9 § första stycket postlagen).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om planering och andra åtgärder som behövs i fredstid för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer under sådana förhållanden som anges i första stycket (4 kap. 9 § andra stycket postlagen). Av postförordningen framgår att PTS har getts befogenhet att meddela sådana föreskrifter (13 § postförordningen [2010:1049]). Innan sådana föreskrifter meddelas, ska Post- och telestyrelsen samråda med Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar.

För att bedriva postverksamhet krävs det tillstånd (2 kap. 1 § postlagen) och PTS är enligt postförordningen (2010:1049) tillståndsmyndighet enligt postlagen (2 §). PostNord är av Post- och telestyrelsen utpekad som tillhandahållare av posttjänst i Sverige. För att säkerställa att posttjänster kan upprätthållas även vid höjd beredskap kan tillståndet att bedriva posttjänst förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavaren, i det här fallet PostNord, att beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap (2 kap. 4 § postlagen). Av Post- och telestyrelsens beslut om tillståndsvillkor för PostNord 2025 - 2027⁴ framgår att PostNord redan i fredstid ska ”ta fram dokumentation och riskanalyser för att möta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap”.

PostNord ska även säkerställa att det är praktiskt möjligt att genomföra sin verksamhet under höjd beredskap genom att det finns personal som kan utföra arbetet. I det aktuella tillståndsvillkoret anger Post- och telestyrelsen att PostNord ska ”planera för att kunna, i den mån det är möjligt, ha personal tillgänglig under höjd beredskap”. Formuleringen om krigsplacering finns i aktuella tillståndsvillkor, men fanns redan i de tidigare tillståndsvillkoren som gällde för perioden 1 april 2022 till och med 31 mars 2023. Enligt uppgift från PostNord krigsplacerades personalen inom produktion i början av april 2022 och resterande personal i PostNord Sverige under slutet av april samma år.

Som framgår ovan har Post- och telestyrelsen befogenhet att i fredstid utfärda föreskrifter som tydliggör vilken *planering och övriga åtgärder* som behövs i fredstid för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer när Sverige befinner sig i krig. PTS har hittills inte meddelat några sådana föreskrifter. PostNords ansvar att planera sin verksamhet i enlighet med totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap framgår i stället delvis av de tillståndsvillkor som gäller för PostNords verksamhet fram till 2027. Förutom att PTS i sina tillståndsvillkor har angett att PostNord kan behöva planera för att krigsplacera personal innehåller tillståndsvillkoren inga övriga konkreta anvisningar om hur PostNord bör planera sin verksamhet i fredstid för att kunna möta totalförsvarets behov vid höjd beredskap.⁵ PostNord har således ett stort handlingsutrymme för att själva bedöma vilken planering som krävs i fredstid.

⁴ Tillståndsvillkor för PostNord Sverige AB

⁵ De beslutade tillståndsvillkoren är överklagade av PostNord och Kammarrätten har meddelat prövningstillstånd. Dock är de delar som berör beredskap m.m. inte överklagade.

2.3 Fallstudie från Ukraina

Inom uppdragets ram tog Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) fram ett särskilt memo om Ukrainas erfarenheter av postverksamhet efter den fullskaliga ryska invasionen ("Postväsendet under krig: Erfarenheter från Ukraina", Lioufas, 2025). Detta avsnitt baseras på memot men är i denna rapport avsevärt nedkortat. För en mer ingående läsning hänvisas till det fullständiga memot. Underlaget användes även som grund för en workshop med PostNord, där deltagarna gavs möjlighet att diskutera och reflektera över de slutsatser som kan dras av de ukrainska erfarenheterna.

De ryska militära angreppen mot Ukraina har i delar av landet medfört omfattande konsekvenser. En av de mest framträdande effekterna utgörs av en markant ökning av både intern och internationell migration, där miljontals individer tvingats lämna sina hem till följd av säkerhetsrisker, förstörd infrastruktur eller direkt ockupation (International Organization for Migration, 2025). Logistiska nätverk, inklusive vägar, järnvägar och broar, har skadats, vilket resulterat i betydande störningar i inrikestransporter.⁶ Flygtransporter har i praktiken upphört, och även sjötransporter är kraftigt begränsade (Bandura, 2024). Därtill har de omfattande mänskliga förlusterna, i form av mobilisering, dödsfall och utvandring, resulterat i en akut brist på kvalificerad arbetskraft inom flera sektorer, vilket ytterligare underminerar samhällsfunktionernas effektivitet och dess återhämtningsförmåga.

NCEC – som närmst kan beskrivas som den ukrainska motsvarigheten till Post- och telestyrelsen – konstaterade i ett samtal med rapportens författare att de ukrainska postoperatörerna upprätthållit hela sitt tjänstesortiment under krigets pågående förhållanden, vilket innebär att inga tjänster har nedprioriterats eller avskaffats. Det föreligger ingen formellt fastställd prioriteringsordning av postförsändelser, men NCEC bedömer att i praktiken utgörs de mest prioriterade leveranserna av humanitär logistik, humanitärt bistånd, utbetalningar av sociala stödinsatser samt tillhandahållande av statligt stöd till individer (NCEC, 2025).

I arbetet med fallstudien identifierades fem nyckelområden som svenska aktörer kan ha intresse av att undersöka närmre.

Robusthet i glest befolkade eller isolerade områden

Ukrposhtas satsning på mobila kontor och kontantutbetalningar visar på värdet av analoga alternativ där digital infrastruktur saknas eller slås ut. I Sverige gäller detta t.ex. glesbygd eller områden utan reservkraft vid elbortfall. Mobila postkontor är en intressant lösning som skulle kunna vara aktuell även i svenska sammanhang. Kontanthantering däremot ser annorlunda ut i Sverige än i Ukraina idag, och PostNords bankverksamhet lades ner redan 2014, så denna aspekt är möjligtvis inte lika relevant. Det ska

⁶ Enligt Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment (RDNA3), som gemensamt tagits fram av Världsbanken, Ukrainas regering, Europeiska kommissionen och FN (uppdaterad i februari 2024), beräknas Ukrainas återhämtnings- och återuppbyggnadsbehov vid slutet av 2023 till 486 miljarder dollar. 15 procent av dessa behov (nästan 74 miljarder dollar) gäller transportsektorn. Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released

dock sägas att svensk kontant användning i beredskapssyfte är en central del av landets totala försörjningsberedskap. Officiella rapporter och rekommendationer från MCF och Riksbanken, understryker vikten av att hushåll och samhällsviktiga funktioner har tillgång till kontanter för att kunna hantera kriser och störningar i betalningssystemet.⁷

Digitalisering med redundans

Ukrainas snabba övergång till digital posthantering visar på innovationsförmåga, men medför också risker. Terminaler för mobilt internet (i Ukraina ofta Starlink-terminaler), generatorer och offline-arbetsflöden har gjort det möjligt att fortsätta verksamheten trots nät- och strömavbrott. Baserat på de erfarenheter som gjorts i Ukraina är en slutsats att det är viktigt att säkerställa att post- och logistiksystem kan fungera utan nätanslutning under längre perioder och att alternativa kommunikationskanaler finns för kritiska tjänster. En svensk motsvarighet bör alltså säkerställa offlinefunktionalitet, reservsystem och dataskydd – särskilt om posten hanterar känsliga uppgifter eller betalningar.

Posten som bred samhällsservice

Posten i Ukraina har tagit över delar av bank- och apoteksfunktioner samt bistått i humanitära transporter. I Sverige är det av vikt att identifiera vilka kompletterande samhällstjänster PostNord eller andra operatörer kan leverera vid kris, särskilt i områden där annan service försvinner först. I Sverige finns glesbygdsmråden där samhällsaktörer arbetar för att finna lösningar på leveransproblem vid ogynnsam väderlek eller andra försvårande omständigheter. Dessa erfarenheter kombinerade med lärdomar från Ukraina kan vara särskilt relevanta för Sverige.

Samarbete med militära och civila aktörer

Ukrainska aktörer har samverkat med militären för att skydda personal och rutter. För svensk del skulle en sådan samplanering behöva ske mellan PostNord, MCF, Försvarsmakten och regionala aktörer, särskilt kring logistik, personskydd och försörjning. Detta sker till viss del redan idag, via Beredkapssektor Transporter Privat – Ofentlig Samverkan (BT POS) som är en samverkansstruktur som inrättades 2023 av Trafikverket för att stärka Sveriges förmåga att hantera samhällsstörningar och säkerställa samhällsviktiga transporter i alla samhällstillstånd, inklusive krig och höjd beredskap.

Post som psykologisk resurs

Postutdelning har visat sig ha stort symbolvärde för både civilbefolkningen och försvarsaktörer i Ukraina. Det fysiska paketet, brevet eller pensionsutbetalningen bidrar till känslan av att staten fortfarande fungerar. Vikten av postens närvaro för att föra fram budskapet om en samlad nation lyfts i flera sammanhang.

⁷ Se exempelvis SOU 2023:50 – En modell för svensk försörjningsberedskap.

En reflektion är att i medieintervjuer med postanställda och de människor som använder sig av posten, framkommer en bild av posten som en viktig faktor för att upprätthålla en känsla av samhälle. För soldater vid fronten utgör paketen inte bara praktiskt stöd utan också en känslomässig bekräftelse på att de inte är bortglömda. För civila, särskilt de i isolerade eller konfliktutsatta områden, bidrar postens kontinuerliga funktion till en känsla av samhörighet, trygghet, resiliens och nationell identitet. I områden som återkommit under ukrainsk kontroll efter att ha varit under rysk ockupation har det varit viktigt att betala ut pensioner och liknande i ukrainsk valuta som en påminnelse av att de är en del av Ukraina. Postväsendets närvaro signalerar helt enkelt att staten och samhället fortsatt är verksamma, vilket stärker den kollektiva moralen och hoppet – en dimension som i långvariga konflikter kan vara minst lika viktig som materiella resurser. Ett sådant mer mjukt värde bör utforskas, särskilt i kontexten av Sverige och befolkningskydd, försvarsvilja och uthållighet i kris.

3 Behov av posttjänster under höjd beredskap

I detta kapitel analyseras hur behovet av posttjänster förändras vid höjd beredskap och krig, med utgångspunkt i samhällsviktiga aktörers användning av post under normala förhållanden. Genom intervjuer och fallstudier belyses vilka postflöden som blir kritiska, vilka sårbarheter som finns i dagens system samt vilka strukturella förutsättningar som krävs för att upprätthålla en robust och fungerande postverksamhet under allvarliga störningar i samhället.

För att kunna bedöma förändringar i samhällsaktörers behov av posttjänster krävs en etablerad baslinje av hur post används under ordinarie förhållanden. En sådan saknas i dagsläget. Post- och telestyrelsen konstaterade redan i sin kartläggning av totalförsvarsaktörers behov av post- och pakettjänster (PTS, 2020) att de tillfrågade aktörerna ”generellt saknar en samlad kunskap om verksamhetens övergripande behov av fysiska postförsändelser i fredstid samt gällande det förväntade behovet under höjd beredskap”. Den statliga utredningen Posttjänster för hela slanten (SOU 2023:4) bidrar med vissa insikter om statliga myndigheters användning av fysisk post, men utredningen saknar det detaljerade underlag som krävs för att fastställa en nationell baslinje.⁸

Fortfarande kvarstår informationsluckor kring samhällets behov av posttjänster, vilket gjort att diskussionerna som förts blivit mer resonerande kring dessa aktörers postbehov under olika förhållanden, och alltså täcker allvarlig kris, höjd beredskap och ytterst krig.

3.1 Konsekvenser av attacker på postverksamheten

I tidigare kapitel (och i det tidigare publicerade memot) redogörs i korthet hur Ukrainas postverksamhet drabbats under kriget, men hur skulle det se ut i Sverige?

Genom att olika aktörer har en gemensam bild av vad som kan hända, skapas bättre förutsättningar för en samordnad planering. Nedan följer en kort översikt och diskussion sammanställd av rapportförfattarna, baserat på de typsituationer som tagits fram av Myndigheten för civilt försvar⁹ och Försvarsmakten (Utgångspunkter för totalförsva-

⁸ Ett undantag utgör Örebro kommun, som genomfört en detaljerad kartläggning av sina postflöden.

Kommunen har analyserat vilka typer av försändelser som förekommer, volymer, utdelningsfrekvens, prioriteringsprinciper och organisatoriska behov, och för att kompensera för avsaknaden av befintlig statistik skickade de ut en enkät till samtliga postfack i organisationen (Örebro kommun, s. 13). Det är givetvis möjligt att fler sådana här utredningar har gjorts av andra aktörer runtom i landet, men det är inget som kommit till vår kännedom.

⁹ Däravande Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

ret 2025–2030, MSB och FM, 2025, s. 2) och som i sin tur baseras på Försvarsmaktens strategiska plan (FM2024-21844:1). Dessa underlag tar inte specifikt upp posttjänster, men det är ändå möjligt att baserat på dessa göra en övergripande analys om möjliga konsekvenser utifrån ett postperspektiv. Det är troligt att postverksamheter riskerar att drabbas brett och systematiskt under krig eller höjd beredskap, då hela leveranskedjan kan komma att påverkas av störningar i infrastruktur, teknik och tillgång till samhällsviktiga resurser.

Som förklaras i ovan nämnda publikationer, kan hybrida hot slå ut eller manipulera centrala system som sortering, spårning och kommunikation, samtidigt som sabotage mot energi- och transportinfrastruktur skulle försvåra eller stoppa distributionen.

Det konstateras i utgångspunkterna att vid värdlandsstöd och militär prioritering av civila resurser förväntas tillgången till transportkapacitet, bränsle och infrastruktur att minska, och det vore inte långsökt att spekulera i att detta torde medföra förseningar, reducerad kapacitet och i vissa fall temporära avbrott i postflöden.

I scenarier med riktade militära angrepp, såsom i norra Sverige eller mot Gotland, vore det rimligt att anta att skadad eller avbruten väg-, hamn- och järnvägstrafik skulle göra vissa områden helt eller delvis otillgängliga för postdistribution. Fjärrangrepp mot kritiska terminaler och sorteringsanläggningar skulle vidare kunna slå ut centrala noder i logistikkedjan och skapa långvariga och omfattande störningar.

Vid militära förstärkningar mot Norges, Finlands eller Baltikums närområden riskerar dessutom civil transportinfrastruktur att belastas eller trafikflödena omfördelas, samtidigt som hotbilden mot logistiska aktörer ökar genom sabotage och cyberangrepp

Sammantaget innebär dessa typsituationer att postverksamheten skulle kunna utsättas för allvarliga kapacitetsbrister, omfattande förseningar och periodvisa avbrott, med betydande konsekvenser för både samhällsfunktioner och enskilda mottagare.

3.2 Behovsbilder

Även om uppgifter om exakta volymer, flöden och prioriteringar i användningen av posttjänster ofta saknas bland samhällsaktörerna, framträder en tydligare samlad behovsbild genom en aggregering av respondenternas svar på övergripande nivå. Nedanstående har framkommit i intervjuer, workshoppar och relevanta remissvar på utredningar.

3.2.1 Försvarsaktörers behov av post

Plikt- och prövningsverket och Försvarsmakten har mer detaljerade bilder av hur behoven av posttjänster innan och under höjd beredskap skulle kunna komma att förändras än många andra myndigheter. Plikt- och prövningsverket är nationell samordnare och är ansvariga för krigsplacering av värnpliktiga och civilpliktiga samt kallar dessa till tjänstgöring under grundberedskap och höjd beredskap (repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring). De delger även anställda och

avtalspersonal i Försvarsmakten krigsplaceringsorder. Vid höjd beredskap måste anvisningsbesked skickas ut till personer som omfattas av allmän tjänsteplikt. Allt detta behöver ske genom ett skriftligt besked. Plikt- och prövningsverket anger att delgivningen idag huvudsakligen sker via rekommenderad post. Det finns en pågående diskussion om digitala alternativ, men både säkerhetskrav och begränsningar i befintliga digitala tjänster – såsom att Kivra endast kan användas från 18 års ålder, medan totalförsvarsplikt gäller från 16 – gör att fysisk post fortsatt bedöms nödvändig om dessa förutsättningar inte ändras. Plikt- och prövningsverket pekar på vissa praktiska nackdelar med fysisk postgång såsom att rekommenderade försändelser ibland kan innebära långa fördröjningar, vilket bromsar mobiliseringskedjan.

Försvarsmakten menar att inkallningen av värnpliktiga vid en beredskapshöjning måste ske snabbt och säkert. Idag bygger mobiliseringskedjan på ett utskick där breven går ut dagen efter beslut fattas. Eftersom delar av mobilisering sker i rotationssystem, kommer arbetet att ske med tydliga ”behovspucklar”. Det krävs en metod som är både stabil och svår att störa eller spåra. Försvarsmakten lyfter behovet av att i fredstid säkerställa att postsystemet och rutinerna fungerar, främst som redundans, eftersom ett avbrott i postkedjan skulle kunna påverka mobiliseringsförmågan.

I Försvarsmaktens remissvar på Postfinansieringsutredningens betänkande (SOU 2023:4, Posttjänst för hela slanten) betonar de att behovet av fysiska posttjänster inte är begränsat till höjd beredskap eller ytterst krig. Försämrad tillgänglighet och längre befordringstider påverkar verksamheten redan i fredstid, samtidigt som fysisk post utgör en viktig redundans vid störningar i elektronisk kommunikation.

3.2.2 Centrala beredskapsmyndigheters behov av post

Underlaget visar att myndigheternas förändrade behov av post under höjd beredskap och ytterst krig i första hand gäller rättsligt bindande beslut, personaldispositioner, skyddade personuppgifter samt samhällskritiska beskattnings- och folkbokföringsflöden. Dessa kan idag inte ersättas av digitala lösningar vid allvarliga störningar. Vissa av dessa posttyper skulle framöver kunna ersättas av digitala lösningar, om regler och lagar ändras, men som det ser ut i skrivande stund, behöver de fortfarande skickas med fysisk post.

I dåvarande MSB:s remissvar på Postfinansieringsutredningens betänkande (SOU 2023:4, Posttjänst för hela slanten) noterar de, precis som Försvarsmakten gör (se ovan) att totalförsvaret har behov av posttjänster under samtliga beredskapsnivåer. De konstaterar att ”det måste fortsatt finnas tillgängliga, pålitliga och förutsägbara posttjänster, dvs fysisk brev- och pakethantering, i alla beredskapsnivåer inkluderat totalförsvarets behov.”

Arbetsförmedlingen bedömer att under höjd beredskap kommer utskick kopplade till allmän tjänsteplikt, personalanvisningar och omfördelning av arbetskraft att generera betydande volymökningar, liksom den efterföljande kommunikationen kring löner, ersättningar, överklaganden och avveckling av tjänsteplikt, vilket även här förväntas

skapa tydliga så kallade ”behovspucklar”. Även Skatteverket konstaterar att under höjd beredskap och ytterst krig kommer behovet av fysisk post att öka, särskilt inom den delen av verksamheten som hanterar folkbokföringsfrågor. Skatteverket bedömer också att bouppteckningar, och ID-handlingar kommer att kräva ökad fysisk posthantering under dessa förhållanden.¹⁰ Vidare förväntas deklarationer och viss övrig beskattningsverksamhet för privatpersoner och företag att fortsatt generera stora volymer under vissa perioder även under höjd beredskap.

3.2.3 Regionala och lokala myndigheters behov av post

Representanter från regionala och lokala myndigheter, såsom länsstyrelser och kommuner, bedömer att flera typer av samhällskritisk post skulle öka i volym eller tillkomma under höjd beredskap. Särskilt lyfts fysisk myndighetskommunikation fram som ett område med förväntad volymökning, inklusive beslut, kallelser, delgivningar och annan rättsligt bindande kommunikation som inte kan hanteras digitalt vid it-störningar. Vidare bedöms sjukvårdsrelaterade försändelser såsom läkemedel, provmaterial och medicinska förnödenheter öka i omfattning, liksom krisrelaterad samhällsinformation till hushåll. Även valmaterial, betalningsmedel samt försändelser kopplade till socialtjänst och omsorg pekas ut som posttyper som sannolikt både skulle tillkomma och prioriteras vid ett försämrat säkerhetsläge.

3.2.4 Näringslivets behov av post

Intervjuer med representanter för Företagarna, Svensk Handel och Svenskt Näringsliv visar att näringslivet i första hand kopplar postens framtida roll i kris och krig till logistik, paket och varuflöden, snarare än traditionell brevpост. Ett tydligt förväntat ökat behov gäller distribution av reservdelar och komponenter, särskilt till små och medelstora företag inom produktion, service och reparation, där driftsäkerheten är direkt beroende av snabba leveranser. Även importrelaterade varuflöden inom handeln samt internationella transportkedjor för exportberoende företag bedöms bli mer kritiska och därmed kräva prioriterad och mer omfattande post- och paketlogistik vid höjd beredskap.

Representanterna pekar på att vissa avtal, juridiska handlingar och betalnings- och kontraktsrelaterade dokument fortsatt kräver fysisk postgång. Näringslivet betonar också att prioritering av postflöden till industri, livsmedelshandel, läkemedelsförsörjning och kritisk infrastruktur sannolikt skulle kräva både ökad volym och förändrade arbetssätt jämfört med fredstid.

¹⁰ Tidigare fanns lagstiftning som krävde att bouppteckningar enbart skulle ha fysisk dokumentation, men en lagförändring som kom under 2025 innebär nu att det är tillåtet att göra bouppteckningar digitalt.

3.3 Kritiska postförsändelser

I workshoppen med myndigheter noterades av flera av de medverkande att de postflöden som är kritiska i fredstid också kommer att vara kritiska under höjd beredskap. Deras betydelse förändras inte av ett försämrat säkerhetsläge. Däremot kan volymerna förändras, där vissa typer av försändelser kan minska i volym och vissa typer av försändelser tillkomma eller bli mer frekventa när verksamheter omställs eller belastas hårdare. Men i grunden gäller att det som måste nå fram i dag också måste nå fram under höjd beredskap.

Det konstaterades också i workshoppen att enskilda individers behov av post behöver omhändertas. Det kan finnas ett ökat behov för privatpersoner att skicka brev och varor till anhöriga, och e-handeln kommer troligtvis att påverkas.

En lista över viktiga försändelser togs fram under den första workshoppen. Listan har sedan kompletterats med information från de enskilda intervjuer som också genomförts inom projektet. Den är inte uttömmande och har ingen inbördes rangordning. Det är inte alltid helt tydligt om det är just PostNord som ansvarar för vissa typer av försändelser; tvärtom är det troligt att vissa försändelser (exempelvis de som kräver kylfunktion) istället skickas via andra kanaler.

Samhällsinformation & kommunikation till allmänheten

I denna grupp ingår ett brett mottagarspann (där likadant innehåll skickas till ett stort antal mottagare), och innehållet är viktigt även vid digitala störningar

- Samhällsinformation ("När kriget kommer", Myndigheten för civilt försvar)
- Myndighetspost generellt (tillsyn, löpande handläggning)

Individeriktade myndighetsutskick

Dessa inkluderar känsliga typer av post, där det ofta finns lagstadgat krav på fysisk post.

a) Identitetshandlingar & behörigheter

- Pass, körkort och ID-kort
- Yrkeslegitimationer
- Fordonshandlingar

b) Rättsliga och medicinska processer

- Kallelser (polis, läkare, tandläkare)
- Beslut (ersättningar, försäkringar)
- Säkerhetsprövningar och registerutdrag

c) Ekonomiska utskick

- Utbetalningsunderlag
- Ersättningar

d) Meddelanden kopplat till statsskicket och demokratin

- Valinformation¹¹

Plikt- och försvarsrelaterade utskick

Dessa är kritiska under höjd beredskap. Det handlar ofta om stora volymer, med perioder av ökande behov.

- Krigsplaceringsorder
- Mönstringsunderlag
- Kallelser till tjänstgöring
- Planering och orderkommunikation

Tillstånd, beslut och administration

Ofta löpande eller årsvis, med viss potential för digitalisering.

- Tillstånd (evenemang, demonstration, utskänkning, musik)
- Deklarationer
- Fastighetshandlingar
- Utställelsehandlingar (kartor, ritningar)
- Myndighetsintern post och tillsynsärenden

Materiel, prover och fysiska objekt

Här inkluderas fysiska objekt som kräver logistik. Kan vara kritiska vid höjd beredskap.

- Lagermaterial (järnvägsmateriel, fotbojor)
- Prover (Förundersökningsmaterial, beslag)
- Läkemedel
- Reservdelar och komponenter (t.ex. el, järnväg)

Domstolshandlingar & rättsliga meddelanden

Dessa är i Sverige alltid tvingande att skickas och mottas fysiskt, t.ex.:

- Stämningar
- Kallelser till rättegång
- Vitesförelägganden
- Beslut om tvångsmedel
- Delgivningar (flera typer, inklusive stämningsmannadelgivning)

Socialtjänstens utskick

- Beslut och omprövningar
- Kallelser
- Kommunikation med vårdgivare, skola och polis

¹¹ Riksdagen har beslutat om ändringar i vallagen (2005:837) genom proposition 2024/25:181 ”Säkerhet och tillgänglighet vid val”, där regeringen föreslår att röstkort ska kunna skickas digitalt till väljare som har valt att ta emot myndighetspost i en säker digital brevlåda. Lagändringarna trädde i kraft den 1 december 2025 i syfte att tillämpas inför och vid allmänna val 2026.

Vårdens kritiska utskick (ej mediciner)

- Remisser och journalkopior
- Underlag för försäkringsmedicin/bedömningar
- Organisatoriska beslut inom regionerna

Skatteverket – folkbokföring och civilrättsliga processer

- Personbevis
- Adressregistreringar
- Vigsel-/skilsmässohandlingar

Banktjänster och dagliga finansiella utskick

- Bankkort och PIN-koder
- Kontoutdrag till icke-digitala användare
- Utskick kopplat till bedrägeribekämpning

Kommunal post (stad, skola, omsorg)

- Vårdkontakter inom LSS
- Livsmedelsinspektioner
- Lokala kriskallelser och information

Infrastrukturkritiska aktörer

- Svenska kraftnät (driftorder, tekniska handlingar)
- Elbolag (avbrottsinfo, tekniska instruktioner)
- Vattenbolag (provtagningsflöden, laboratorieresultat)

Försäkringskassan – övrig kommunikation

- Beslutsbrev
- Intygsunderlag
- Kontrollbrev

Kris- och evakueringsrelaterade utskick

- Utskick till vårdar/familjer för mottagande av evakuerade
- Informationsbrev kring försörjning, skyddsrumspacering
- Lokala evakueringsorder

Bank, finans & försäkring

Kritiska flöden som möjliggör ekonomin även vid digitala avbrott. Dessa är löpande med hög frekvens.

- Bankkort och ersättningskort
- PIN-koder (separata säkerhetsutskick)
- Säkerhetsbrev (spårningar, verifieringar, riskmeddelanden)
- Försäkringsbrev
- Skadebeslut och skadeunderlag (bilder, dokument)
- Kontoutdrag till kunder utan digital tillgång
- Kredit- och lånehandlingar

E-handel och detaljhandel

Ett stort flöde i fredstid, men kan förändras vid kris. Vid höjd beredskap kan volymer minska, men erfarenheter från Ukraina visar att e-handel kan förändras snarare än minska (t.ex. lokal produktion, försäljning av nödprodukter, småskalig produktion). Det handlar om höga volymer och skickas löpande.

- Kundbeställningar (små paket)
- Returflöden (kläder, elektronik)
- Reservdelar (t.ex. små elkomponenter)
- Presentkort och värdehandlingar
- Delar till reparation och service (t.ex. till cyklar, hushållsapparater)

Tillverkningsindustri & tekniska verksamheter

Detta flöde är ofta helt nödvändigt för drift av samhällsviktiga system. Det kan handla om små, dyra och driftkritiska delar. Utskicken kan ske dagligen eller veckovis.

- Små reservdelar och kritiska komponenter
- Elektronikmoduler, sensorer, styrsystem
- Verktyg, momentverktyg, mätinstrument
- Provningsmaterial och kvalitetsprover
- Tekniska manualer, certifikat och C-intyg (fysiska kopior)
- Ritningar och projektdokument i mindre paket

Entreprenad, fastighet och byggsektorn

Bygg- och installationsföretag är helt beroende av snabb leverans av smådelar. Detta sker löpande. Under krig ökar troligtvis behovet på grund av reparationsbehov.

- Elkomponenter (säkringar, reläer, brytare)
- VVS-delar
- Ventilationsdetaljer
- Nycklar, låskomponenter (hög säkerhet)
- Kartor, mätdata, geotekniska analyser i kuvert eller små paket
- Provningsutrustning
- Besiktnings- och certifieringsunderlag

Jordbruk, livsmedelsproduktion & distribution

Livsmedelssektorn är ytterst beroende av snabba småleveranser.

- Djursjukvårdsprover
- Små reservdelar för maskiner (remmar, filter, sensorer)
- Teststrips, provtagning, bakterieanalyser
- Fysiska certifikat och livsmedelsdokument
- Utrustning för vatten- och foderanalyser
- Förpackningsrelaterat material i små kollin

3.3.1 Påverkan på volym och frekvens av försändelser

I workshoppen diskuterades även hur höjd beredskap skulle kunna påverka volym och frekvens av ovan nämnda posttyper (se avsnitt 3.2.5). Ett försök till kategorisering följer nedan. Listan är inte uttömmande, utan anger enbart exempel.

a) Oförändrat behov

- Myndighetspost (tillsyn, löpande ärenden)
- Deklarationer (eventuell enkel variant)
- Körkort/ID-handlingar (fysiska måste delas ut)
- Fastighetsförvaltning (ej investeringar)

b) Ökat behov

- Säkerhetsprövningar och registerutdrag
- Rekommenderad post (personhandlingar, säkerhet)
- Krigsplaceringsorder
- Kallelser till tjänstgöring
- Lagermaterial och reservdelar (t.ex. el, järnväg)
- Samhällsinformation vid digital störning
- Natorelaterad post

c) Minskat behov

- Tillstånd (evenemang/demonstrationer minskar vid kris)
- Viss direktreklam
- Utställelsehandlingar kopplade till investeringar

d) Ändrat behov

- Utbetalningar (digital lösning kan fallera – behov av annan hantering)
- Identitetshandlingar (skulle kunna få förlängd giltighet)
- Yrkeslegitimationer (skulle kunna bli automatiserade)
- Paket från privatpersoner/e-handel (både minskning och ökning möjlig)

3.4 Prioriteringsfrågor

Nästa steg är att diskutera hur prioriteringar bör utformas och av vilka aktörer dessa bör beslutas. En återkommande fråga som lyftes i workshoppen och i intervjuer är behovet av att utreda vilken *typ* av prioriteringar som behöver göras, ta fram ett ramverk för att se över *hur* de ska göras och identifiera vilken aktör som har *mandat* (alternativ blir givet mandat) att göra dem.

3.4.1 Prioriterade grupper

Intervjuerna visar en tydlig samsyn kring att fysisk post utgör en viktig reservfunktion i ett alltmer digitaliserat och sårbart samhälle, särskilt för utsatta grupper och samhällsstyrande funktioner. Från kommunalt håll framhålls att vård och omsorg alltid bedöms som mest prioriterade. Geografiska skillnader – exempelvis mellan tätort och lands-

bygd – påverkar också tillgängligheten (Markaryds kommun). Socialtjänsten och den kommunala stabshandlingen pekas ut som särskilt prioriterade mottagare eftersom deras beslutsfattande måste fungera även under kris (Västerås stad).

Äldre, personer med låg inkomst, personer med personliga ombud, individer utan e-post samt andra grupper som riskerar att hamna utanför vid digitala störningar bedöms vara starkt beroende av fysisk post, inte bara som en kritisk reservlösning (Länsstyrelsen Västra Götaland och Örebro kommun). Även företag och näringsidkare är fortsatt beroende av fungerande postflöden trots hög grad av digitalisering. Inom smittskydd och djurhälsa är fysisk provhantering helt avgörande eftersom snabba post- och transportkedjor direkt påverkar möjligheten att vidta skyddsåtgärder (Länsstyrelsen Västra Götaland). Flera verksamheter bedöms samtidigt kunna prioriteras ned vid behov, såsom förskolor, fritidsgårdar och seniorträffpunkter, då deras postvolymer är begränsade och administrativt stöd ofta finns centralt (Örebro kommun). Företagspost och totalförsvarsviktiga arbetsgivare lyfts däremot fram som fortsatt särskilt viktiga mottagare (Arbetsförmedlingen).

3.4.2 Prioriteringsklassificering

Intervjuerna pekar på betydande behov av att tydliggöra hur olika posttyper ska klassificeras vid störningar. Vissa aktörer noterar att det redan i dag sker en vardaglig rangordning av den interna posten där exempelvis rekommenderad och sekretesskyddad post hanteras före reklamutskick, men utan ett formellt mandat att tillämpa denna ordning (Markaryds kommun). Arbetsförmedlingen beskriver att de har interna nedprioriteringslistor och så kallade ”trappor” för bortval av uppgifter.

Det finns också ett uttryckt behov av att tydligare klassificera post som är avgörande för särskilda samhällsfunktioner, till exempel kallelser till tjänstgöring, som sker kontinuerligt och därför bör ges hög prioritet (Plikt- och prövningsverket). Sårbarheten i digitala system förstärker behovet av en fungerande klassificering, då flera beskriver att fysisk post och budförmedling är avgörande vid it-bortfall – exempelvis vid omedelbara omhändertaganden inom socialtjänsten (Värmdö kommun). Sammantaget tycks det finnas argument för att utveckla en mer enhetlig och nationellt sanktionerad struktur för prioriteringsnivåer och postklasser.

3.4.3 Prioriteringsmandat

Trots enighet om behovet av prioriteringar av post råder betydande osäkerhet kring mandat, ansvar och beslutsordning. Bristen på tydliga nationella riktlinjer riskerar att flytta avgörande beslut till operativa nivåer där tid, stöd och rätt förutsättningar kan saknas i en skarp kris. Det gäller exempelvis rangordning av transporter, chaufförer och drivmedel, där flera intervjurespondenter efterlyser tydlighet i vem som har rätt att fatta beslut och på vilka grunder, helst redan i fredstid (Svensk Handel och Länsstyrelsen Västra Götaland).

PostNord konstaterar själva att de idag saknar mandat att genomföra grundläggande prioriteringar, såsom att sortera bort reklam till förmån för rekommenderad eller sekretesskyddad post (PostNord).

Flera aktörer understryker även behovet av verksamhetsnära analyser för att identifiera vilka funktioner som faktiskt ska prioriteras, helst på kommunal nivå men med nationell samordning för att undvika parallella och motstridiga tolkningar (Svensk Handel och Svenskt Näringsliv).

Juridiskt perspektiv

I fredstid gäller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om planering och andra åtgärder som behövs i fredstid för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer under krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som beror på krig utanför landets gränser eller på att Sverige nyligen varit i krig eller krigsfara (4 kap. 9 § andra stycket). Post- och telestyrelsen har enligt 13 § postförordningen befogenhet att i fredstid meddela sådana föreskrifter. Det saknas emellertid ett tydligt svar på frågan om hur långt Post- och telestyrelsens föreskriftsrätt sträcker sig i fredstid. Förarbetena ger ingen närmare vägledning om vad som omfattas av rekviritet ”planering och övriga åtgärder” som krävs för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer när Sverige är i krig.

Resursplanering, såsom planering av krigsplacering av personal, vilket PTS har angett i tillståndsvillkoren för PostNords verksamhet, torde vara ett exempel på sådan planering som ryms inom föreskriftsrätten även i fredstid. Detsamma gäller robusthetsåtgärder, exempelvis planering av alternativa produktions- eller distributionsvägar om ordinarie transportleder eller terminaler slås ut.

Däremot framstår det som mer osäkert om planering i form av prioritering av posttjänster vid krig faller inom PTS föreskriftsrätt i fredstid. Även om de skulle ha befogenhet att besluta om prioriteringsordningar redan i fredstid, finns en risk att sådana prioriteringar inte blir fullt ut relevanta eller ändamålsenliga vid en faktisk krigssituation.

Mot bakgrund av ovanstående bör Post- och telestyrelsen föreskriftsrätt i fredstid tolkas som inriktad på förberedelser och robusthet, dvs. åtgärder som skapar förutsättningar för postverksamhet vid höjd beredskap eller krig. Beslut om faktiska prioriteringar i en krigssituation – dvs. vilka samhällsaktörer eller kommunikationsflöden som ska ges företräde – bör däremot ses som ett beslut som ytterst måste fattas när landet befinner sig i krig eller krigsfara. Detta faller inom regeringens normgivningsmandat.

Det saknas alltså ett entydigt svar på frågan om vilka prioriteringar som bör gälla samt vilken aktör som har mandat att fatta sådana beslut i en krigssituation. För att sådana beslut ska bli välgrundade krävs en mer omfattande analys av samhällets behov. Det förberedande arbete som Post- och telestyrelsen och PostNord bedriver i fredstid är dock av central betydelse och utgör ett nödvändigt underlag för framtida beslut om prioritering av posttjänster.

3.4.4 Prioriteringskriterier

Det ligger inte inom ramen för denna studie att utforma ett färdigt prioriteringsverktyg, men det är ändå relevant att resonera kring hur ett sådant skulle kunna utformas. En reflektion som rapportförfattarna gör är att prioritering inte enbart kan baseras på volym eller frekvens, utan framför allt på försändelsens funktion och dess betydelse för att upprätthålla totalförsvaret och viktiga samhällsfunktioner.

Att identifiera en struktur för prioritering av postförsändelser är emellertid utmanande. Det finns i dag inga etablerade internationella modeller att luta sig mot, och vi har inte funnit exempel på något land som utvecklat kriterier som direkt kan appliceras på postverksamheten. Målet med ett prioriteringsramverk är att skapa ett systematiskt och förvaltningsmässigt förankrat sätt att bedöma vilka postflöden som är mest kritiska under höjd beredskap. En sådan metod skulle behöva vara användbar för Post- och telestyrelsen, PostNord och andra totalförvarsaktörer och ge stöd i att identifiera vilka försändelser som måste upprätthållas även vid allvarliga störningar och krig.

3.4.5 Prioritering i praktiken

En annan central fråga är hur ett prioriteringsramverk faktiskt ska tillämpas i praktiken. Det är uppenbart att postoperatörer inte kan öppna enskilda brev eller paket för att avgöra deras prioritet. I workshopen med PostNord spekulerades det i om det skulle vara genomförbart att införa någon form av märkning – exempelvis en QR-kod eller annan identifierare – som avsändare själva applicerar på försändelser som uppfyller kriterier för prioritering. Ett sådant system skulle dock kräva en separat logistisk hantering, särskilda rutiner och potentiellt även teknisk anpassning hos postoperatören, vilket gör det långt ifrån okomplicerat.

Därtill behöver det klargöras vad en prioritering faktiskt innebär i operativa termer. Skulle märkta försändelser:

- behandlas snabbare?
- transporteras i särskilda flöden?
- ges företräde vid begränsad kapacitet?
- hanteras med högre säkerhet?

Frågorna illustrerar att ett prioriteringsramverk inte enbart handlar om kriterier för vad som ska prioriteras, utan även om att definiera hur prioriteringen ska genomföras och vilka konsekvenser det får för postoperatörernas organisation, teknik och logistik. Detta är ett område som kräver ytterligare analys och nära samverkan mellan Post- och telestyrelsen, PostNord och andra totalförvarsaktörer.

4 En fungerande postverksamhet under höjd beredskap

Vilka strukturella förutsättningar, sårbarheter och beroenden måste hanteras för att postverksamheten ska kunna fungera under höjd beredskap och ytterst krig? För att svara på den frågan analyseras intervjumaterial, noteringar från workshopparna och material från fallstudien nedan. Dessa har kategoriserats inom olika tematiska områden, vilka utgör en överblick av vilka systemförutsättningar som avgör om post över huvud taget kan fungera under höjd beredskap och ytterst krig. I följande kapitel redogörs först för empiri och sedan författarnas tankar i den efterföljande diskussionen.

4.1 Transport och logistik

Totalförsvaret kräver robusta försörjningskedjor och transporter i samtliga skeden. PostNord konstaterar själva att de är beroende av transporter (fordon, bränsle), infrastruktur (vägar, broar, järnväg), el (för sorteringsanläggningar, ljus, uppvärmning etc.), telekommunikation/internet, förbindelser till kunder. Störningar i dessa komponenter som kan uppstå vid hybridhot, sabotage, fjärrangrepp, etc. kan snabbt påverka postoperatörernas förmåga att leverera.

Green Cargo¹² utgör enligt PostNord en central aktör för delar av de långväga transporterna inom postens distributionskedja. I en intervju bedömer Green Cargo att järnvägen även vid förändrade beredskapsnivåer kan ha en viktig funktion, och betonar att transportsystemets kapacitet, prioriteringar och tillämpliga regelverk är avgörande för möjligheten att upprätthålla och anpassa verksamheten. Green Cargo framhåller vidare vikten av att transportsystemet har tillräcklig flexibilitet för att kunna fungera även vid reducerade tekniska eller organisatoriska förutsättningar.

Flera respondenter pekar på att Sveriges geografiska förutsättningar, med stora avstånd och omfattande glesbygdsområden, kräver differentierade lösningar för post- och paketdistribution. Bussgods beskriver sin roll som en regional infrastrukturaktör med betydelse för distribution i delar av landet där andra transportlösningar är begränsade. Bussgods har avtal med PostNord och utgör en del av den lokala distributionskedjan, ofta i tidiga led. I en intervju bedömer Bussgods att verksamheten vid samhällsstörningar även skulle kunna bidra till transporter av samhällsviktigt gods. Samtidigt följer Bussgods utvecklingen av nya tekniska lösningar som på sikt kan stärka robustheten i distributionssystemet.

¹² Green Cargo är ett svenskt logistikföretag som ägs av svenska staten. Företaget kör godstransporter med tåg in- och utrikes (utrikes i samarbete med utländska partners). Om oss | Green Cargo

Frågor om beroenden och robusthet återkommer i flera intervjuer. Värmdö kommun beskriver exempelvis hur geografiska och lokala förhållanden i skärgårdsmiljöer ställer särskilda krav på anpassade och alternativa transportlösningar.

Markaryds kommun, Örebro kommun och Länsstyrelsen Västra Götaland beskriver att post- och transporthantering i stor utsträckning hanteras som en intern funktion. Egna fordon och resurser används för distribution, och drivmedels- och energiförsörjning ingår i den ordinarie kontinuitetsplaneringen. Detta ger enligt respondenterna en ökad handlingsfrihet, under förutsättning att den egna kapaciteten kan upprätthållas. Örebro kommun påpekar samtidigt att även om den interna postdistributionen till stor del sker i egen regi, kvarstår ett tydligt beroende av PostNord för inkommande och utgående post samt för kommunikation med medborgare och externa aktörer. Den samhällsomfattande posttjänstens funktion beskrivs därmed som en grundförutsättning även för delar av den interna hanteringen.

Svensk Handel framhåller att handelns verksamhet är starkt beroende av fungerande logistikflöden, vilket gör transporter avgörande för tillgången till samhällsviktiga varor. Samtidigt noterar Svensk Handel att vissa företag överväger alternativa distributionslösningar, vilket skulle kunna tolkas som en strävan att minska beroendet av en enskild postoperatör.

Statliga myndigheter, däribland Försvarmakten, beskriver att de i regel tillämpar flera parallella logistiklösningar. PostNord används för dagliga flöden, medan kompletterande avtal med andra aktörer bidrar till redundans och flexibilitet för vissa typer av försändelser.

I en av workshopparna beskriver PostNord hur verksamheten behöver kunna upprätthållas även under förändrade förutsättningar, bland annat genom geografiskt anpassad logistik. Detta bedöms vara särskilt relevant i ett land med stora avstånd och omfattande landsbygdsområden. PostNord framhåller sin breda geografiska räckvidd som en central förutsättning för att nå hela landet (en respondent noterade under workshopen att ”vi är på varje grusväg”).

Alternativ transportteknik

I många glesbygds- och skärgårdsmiljöer räcker inte traditionella transportlösningar för att säkerställa post- och paketleveranser. Därför testas och utvecklas nu flera alternativa transportsätt som kan stärka robustheten och minska sårbarheten. Alternativa vägar och transporttyper anses av flera respondenter behövas för att upprätthålla samhällsfunktioner. Det finns flera exempel på transportlösningar som kanske inte används idag eller som används i låg utsträckning men har möjlighet att utvecklas vid behov.

- **Vattentransporter** som postbåtar och reguljära skärgårdsbåtar är exempel på det senare, då det lyfts som reservlösningar om broar slås ut (Värmdö kommun).

- **MC-ordonnanser** förslås som ett alternativt transportmedel för postleveranser vid särskilda behov under höjd beredskap (Värmdö kommun).
- Holmön är ett testområde i Umeå kommun, där **drönare** provats som ett sätt att leverera gods när färjan inte kan trafikera (Umeå kommun). Drönarprojektet kräver samverkan mellan aktörer som Bussgods, PostNord och Transportstyrelsen, bland annat för att hantera U-space – ett nytt drönarlufttrum där alla luftfarkoster kommunicerar i realtid (Bussgods).¹³ Begränsningar finns: drönare påverkas av vind, kyla och frost, vilket minskar lastkapaciteten. Dessutom krävs lösningar för att undvika konflikter med ambulanshelikoptrar och andra flygande enheter (Umeå kommun). Mer avancerade drönartyper, inklusive större ambulansdrönare, utvecklas och kan i framtiden skala upp kapaciteten (Post- och telestyrelsen).
- När Holmön isoleras av is används **svävare eller helikopter**, men dessa kan endast transportera personer – inte gods eller post (Umeå kommun). Andra kommuner har organiserat liknande lösningar för akuta transporter, även om drönarförsök ibland försvårats av komplicerade tillståndprocesser (Värmdö kommun).
- I Tavelsjö (Västerbotten) testas **autonoma markrobotar**, som roboten Hugo, för att leverera varor längs gång- och cykelvägar. Syftet är att underlätta för exempelvis seniorer som har svårt att hämta sina paket. Projektet, där Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) deltar, har stött på tillståndsutmaningar och fungerar endast för försändelser som inte kräver signatur (Umeå kommun).
- För kust- och skärgårdsregioner används redan **isgående båtar**, men leveranssäkerheten varierar med väder och årstid (Värmdö kommun). Bussgods och Bring undersöker hur drönare och sjötrafik kan kopplas samman till en gemensam kedja. Detta skulle stärka transportförsörjningen i områden där traditionella fartygslinjer är oregelbundna (Post- och telestyrelsen). Frivilligorganisationer som Sjövärnskåren kan vid behov bistå med extra resurser om PostNord inte kan nå fram (Värmdö kommun).

¹³ En U-space service provider (USSP) är en aktör som tillhandahåller digitala tjänster för att möjliggöra säker, effektiv och samordnad drift av drönare i kontrollerat lufttrum, så kallat U-space. USSP:ns uppgift är att stödja drönaroperationer genom tjänster som bland annat omfattar registrering och identifiering av drönare, lufttrumsinformation, konflikthantering mellan luftfarkoster samt dynamisk omplanering vid störningar eller restriktioner. Rollen fungerar som en mellanhand mellan drönaroperatörer, luftfartsmyndigheter och bemannad luftfart, med syfte att minska risken för olyckor och säkerställa att drönartrafik kan integreras i det ordinarie lufttrumssystemet. I ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv är U-space service providers särskilt relevanta för att möjliggöra robust drönarbaserad logistik, exempelvis för transporter till glesbygd, skärgård eller isolerade områden när traditionell infrastruktur är störd. Det går att läsa mer om detta här: <https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/flygplatser-flygtrafik/trafik-tjanst-och-lufttrum/lufttrum/u-space>

Diskussion

PostNord har ett välutvecklat nationellt distributionsnät, med en etablerad fordonsflotta, terminalstruktur och dagliga leveranser. Det som är viktigt att säkerställa är redundans för kris: alternativa rutter, säker bränsleförsörjning och prioriteringsplaner vid exempelvis vägblockader. Det finns också en oro för att tågleveranser kan störas om de tas i anspråk som en del av världlandsstödet.

Intervjuerna visar att Sveriges logistiklandskap präglas av en betydande grad av egeninitierade lösningar. Kommuner och handel försöker i stor utsträckning minska sitt beroende av PostNord och öka sin egen autonomi genom att bygga upp interna resurser, alternativa transportavtal och redundanta flöden. Drivkrafterna bakom detta verkar vara både praktiska (tillgänglighet, flexibilitet) och perceptuella (uppfattningen att PostNord inte är en självklar samhällsbärande aktör). Samordningen mellan aktörer har ännu inte nått en nivå som garanterar robusthet i en skarp kris- eller krigssituation. Detta blir särskilt påtagligt i glesbygd, där det möjligtvis går att argumentera att robusthet är viktigare än effektivitet, och lokala logistiska nav kan fylla luckor som nationella poststrukturer inte kan tillgodose.

En reflektion är diskussionen kring begreppet ”post”, där respondenter från näringslivet menat att ordet ofta associeras med brev, vilket många inte längre uppfattar som viktigt, medan ”logistik” förknippas med paket och varuflöden som anses samhällskritiska. Det finns en risk för att detta skapar kommunikationsmässiga och strategiska spänningar: om aktörer inte uppfattar postoperatören som central, finns en risk att viljan att hantera beroenden tillsammans med dem minskar.

En annan faktor som kan utgöra orosmoment är PostNords övergång till elbilsflotta (PostNord, u.å.). I diskussionen framkommer att äldre och mindre avancerad teknik ibland kan vara mer användbar vid höjd beredskap (Green Cargo). Exempel som ges är dieseltåg som kan ta sig fram, oberoende av elförsörjning. Här framträder en paradox: hög effektivitet i fredstid kan skapa sårbarheter i kris. Det kan också finnas en målkonflikt när miljövänliga alternativ ställs mot robusthet och tålighet i kris.

4.2 It- och kommunikationssystem

Cyberhot har ofta en avgörande roll i de typsituationer som tagits fram i de ovan nämnda totalförsvarsutgångspunkterna. It-system måste fungera för ledning, spårning, kundinfo mm, säkerställt genom robusta digitala lösningar.

Försvarsmakten uttrycker tvivel om att tillförlitliga digitala lösningar för exempelvis inkallelser till beredskapstjänstgöring kommer att vara fullt implementerade inom fem år. Sårbarheter som strömavbrott, trasiga eller urladdade telefoner pekas exempelvis ut som faktorer som måste utredas innan övergången kan bli heltäckande.

Under den första workshopen med referensgruppen lyftes digitaliseringens dubbelhet i diskussionen. Man diskuterar Ukrainas beroenden av system som Starlink, som visserligen framhålls som kritiska för robust kommunikation, men där beroendet av pri-

vata aktörer och i slutändan enskilda individer beskrivs som problematiskt. Gruppen menar att Sverige som helhet är starkt digitaliserat och därmed särskilt sårbart vid för-lorad uppkoppling. Avsaknad av online-åtkomst skulle kunna få långtgående konsekvenser för samhällsfunktioner.

Diskussion

Materialet återspeglar den sedan länge bekanta spänningen mellan digitaliseringens fördelar och dess risker. Fysisk post och äldre teknik framstår inte som föråldrade lösningar, utan som nödvändiga komponenter i en robust beredskap. Aktörer betonar att redundans – inte en övergång till antingen analogt eller digitalt – är grunden för motståndskraft.

En viktig insikt är att digitaliseringen har skapat strukturella beroenden som inte enkelt kan reverseras. Funktionen att manuellt hantera stora postvolymerna finns inte längre i praktiken, vilket gör att robusthetslösningar måste utgå från hybrida system där både digital och analog kommunikation tillåts samexistera.

4.3 El- och energiberoende

Utgångspunkterna betonar behovet av redundans i elförsörjning. Postverksamheten är likt många andra delar av samhället starkt elberoende. PostNord konstaterar att sorteringsterminaler är beroende av el och att tillgång till uthållig reservkraft är av största vikt.

Svenska Kraftnät beskriver i en intervju att elberedskap för kritiska postnoder och distributionscentraler i grunden följer samma logik som för annan samhällsviktig verksamhet. Länsstyrelser upprättar tillsammans med Energimyndigheten prioriteringslistor, som sedan lämnas till nätbolagen. Postverksamhet som bedöms vara samhällsviktig kan omfattas av dessa prioriteringar. Enskilda aktörer som vill inkluderas i dessa listor behöver föra en dialog med den länsstyrelse, kommun eller myndighet som deltar i planeringsprocessen för styrel.

Vid lokala nätproblem är reservkraft det primära verktyget, och Svenska Kraftnät betonar att postsektorn – likt andra kritiska sektorer – förväntas ha egen försörjningsförmåga och robusthetsplanering för elavbrott. Formella samarbeten mellan el-aktörer och postsektorn är begränsade, men sektorerna energi, elektroniska kommunikationer och post är prioriterade utifrån sitt beroende av fibernät och elinfrastruktur. Robusta avtal lyfts fram av Svenska Kraftnät som centrala för att säkerställa driften i kris.

Green Cargo är en nyckelpartner för PostNord och har nämnt vikten av att kunna använda diesellok om ellok slås ut. Diesellok ses som en nyckelresurs eftersom de kan användas utan strömförsörjning, men de utgör en begränsad resurs. Dessutom finns inga beredskapslager av diesel – Green Cargo förlitar sig på egna avtal med leverantörer. Ett avbrott i transporter via järnvägen skulle skapa stora störningar i leveransen av post.

PostNord noterar i en intervju att de har en miljövänlig strategi där organisationen går över till en lokal elbilsflotta, men att längre leveranser fortfarande sker via lastbilar som inte går på el.¹⁴ Under workshoppen med PostNord lyftes frågan om det kan vara klokt att behålla vissa äldre lösningar, exempelvis diesel som drivmedel, för att säkerställa tillgång vid kris eller krig då sådan infrastruktur kan bli särskilt efterfrågad och föremål för bunkring. Även behovet av reservkraft diskuterades. Det konstaterades att PostNord numera har möjlighet att söka medel från Post- och telestyrelsen för robusthetshöjande åtgärder (via den så kallade SGEI-förordningen¹⁵), såsom installation av reservkraft på paketterminaler och vid större verksamheter för att möjliggöra laddning av elfordon vid störningar eller krislägen. Samtidigt underströks att det finns regelverk som ska förhindra att statligt stöd skapar otillbörliga konkurrensfördelar, vilket innebär en begränsning av de åtgärder som förväntas kunna finansieras inom ramen för SGEI.

Diskussion

Samtidigt som modernisering, elektrifiering och digitalisering driver verksamheten mot högre effektivitet och lägre klimatpåverkan, verkar dessa utvecklingssteg också öka sårbarheten vid kris. Erfarenheterna från Ukraina illustrerar tydligt att när elnätet faller, faller även stora delar av postoperatörernas operativa förmåga — från sortering och informationssystem till transporter och kundtjänst. En slutsats som kan dras för Sveriges del är att ett resilient postsystem bör byggas med redundans som grundprincip, där teknisk mångfald (exempelvis kombinationen av elfordon och diesellok) samverkar.

En tydlig risk är att den svenska postsektorn — genom hög grad av automatisering och elektrifiering — bygger bort äldre, analoga och bränslelivna system som i värsta fall är de enda som fungerar vid allvarliga störningar.

4.4 Myndighetssamverkan

I intervjuerna framstår myndighetssamverkan inom postområdet som fragmenterad och varierande mellan aktörer. Flera intervjupersoner (bland dessa Markaryds kommun, Gren Cargo, Länsstyrelsen Västra Götaland och Västerås stad) beskriver att det saknas formella samarbetsstrukturer mellan kommuner, postoperatörer och staten, även om vissa bredare forum – som tvärssektoriella näringslivsråd – regelbundet diskuterar beredskapsfrågor. Samtidigt efterfrågar näringslivet att logistikens och postens roll i försörjningsberedskapen ges större tyngd, då postfrågor hittills inte integrerats i övningar eller planering. Förtroendet för PostNords leveranssäkerhet lyfts som en

¹⁴ PostNord skriver på sin webbsida att de idag har Sveriges största eldrivna fordonsflotta, och att planen är att senast 2030, ska alla deras transporter ska köras med fossilfria fordon: Så ska vår fordonsflotta bli helt fossilfri | PostNord

¹⁵ SGEI (Services of General Economic Interest) är ett EU-rättsligt begrepp som avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, det vill säga verksamheter som bedöms vara samhällsviktiga men som inte nödvändigtvis kan tillhandahållas på kommersiella villkor utan offentligt stöd. Statligt stöd i syfte att stärka postsektorn - Regeringen.se

utmaning, vilket i sin tur påverkar viljan att inkludera dem i företagens egna krisplaner. Även logistikaktörer såsom Bussgods pekar på avsaknaden av direkt krisplaner med såväl PostNord som myndigheter och efterlyser tydliga prioriteringar och gemensamma övningar inför höjd beredskap.

Behovet av samordning bedöms särskilt stort i landsbygden, där många utförare konkurrerar om begränsade resurser och där nedläggningen av servicecenter gjort samhällsservicen mer sårbar (Västerås stad). Här framträder särskilda sårbarheter i samordningen. På landsbygden verkar många olika utförare parallellt, vilket splittrar resurserna och ökar risken för förseningar jämfört med tidigare mer samlade lösningar där lantbrevbäraren hanterade flera typer av försändelser (Länsstyrelsen Västra Götaland).

I den första workshoppen, med olika myndigheter, lyftes möjligheten att utnyttja befintliga strukturer. Statens Servicecenter har 148 servicepunkter ute i landet och man har börjat planeringen för liknande verksamheter i vissa kommuner. En fundering som lyftes i workshoppen var om leveranser av post och vissa komponenter skulle kunna ske hit istället för direkt hem. Leverans till (och inhämtning av information från) flera myndigheter via en samlingspunkt finns i viss utsträckning redan idag men frågan är om detta skulle kunna utvecklas ytterligare, likt de ukrainska "unbreakable points".¹⁶ Farhågor uttrycktes om att en sådan centrering skulle utgöra ett mål för antagonistiska attacker, men att det är en fråga som behöver utredas i ett senare skede.

I workshoppen diskuterades även frågor om samordning och det konstaterades att det inte finns något forum för att samordna postbehov. Man lyfte Ukrainas taktik med att kontinuerligt stämma av med militären och planera postrutterna utefter det, och anpassa vartefter beroende på det rådande säkerhetsläget.

På regional och nationell nivå framträder ett visst mått av strukturerad samverkan, främst kopplat till energi och infrastruktur (Svenska Kraftnät). Inom myndighetsfären förekommer också diskussioner kring möjligheten att samlokalisera personal hos PostNord vid behov för att arbeta med prioriteringar (Försvarsmakten). Samtidigt saknar logistikaktörerna direkt samverkan med PostNord eller myndigheter kring krishantering, och efterfrågar gemensamma övningar och tydliga prioriteringsplaner.

Diskussion

Sveriges samverkan inom postområdet uppfattas av de medverkande aktörerna som splittrad och otillräckligt integrerad i totalförsvarets planering. Intervjuerna pekar på att postväsendets roll i försörjningsberedskapen i dag är underprioriterad, vilket påverkar förtroendet för PostNords förmåga i kris och gör att aktörer inte inkluderar posten i sina egna planer. Bristen på tydliga prioriteringar och gemensamma övningar försvårar för både PostNord och andra aktörer att agera samlat vid störningar.

¹⁶ Ukrainas unbreakable points är lokala, fysiska kriscenter som inrättats för att ge befolkningen tillgång till grundläggande samhällsservice såsom värme, el, kommunikation, information och ibland post- och myndighetstjänster vid omfattande störningar i infrastrukturen (Lioufas, 2025).

4.5 Personalberedskap

PostNord har idag ett stort personalnätverk och viss flexibilitet i bemanning. Personalbrist och mobilisering är förväntade problem i typsituationerna och personalberedskap är avgörande, men trots detta har personalfrågor inte varit ett särskilt stort fokus i intervjuer eller workshoppar. Utöver detta framkom i workshopdiskussionerna med PostNord att vissa arbetsmoment, som att manuellt sortera hundratusentals försändelser, är i praktiken omöjliga att genomföra fysiskt om digitala system slås ut. En central skillnad mot Ukraina, noterar de, är att Sverige saknar renodlade postkontor; i stället finns cirka 2 150 ombud som drivs av privata aktörer såsom ICA. Möjligheten att bemanna dessa ombud med PostNords egen personal vid kris eller höjd beredskap diskuterades i workshoppen, men det underströks att detta var ”rena spekulationer”. Ombudens roll beskrivs här som distributionspunkter som skulle kunna bli centrala noder i ett krisläge.

Som tidigare noteras är tågtransporter en viktig del i PostNords logistik, och en av de punkter som lyftes ovan i texten om typsituationer som tagits fram av Myndigheten för civilt försvar och Försvarsmakten. I en intervju konstaterade respondenten från Green Cargo att vid höjd beredskap kan personal inom järnvägen omfördelas, vilket är betydelsefullt då en enda lokförare kan transportera upp till 2 500 ton gods och därmed hantera stora volymer effektivt. Green Cargo har krigsplacerad personal, men järnvägssektorn är hårt reglerad och trögriktig, vilket begränsar möjligheterna att snabbt öka antalet förare.

Diskussion

Personalberedskap är en av de mest kritiska faktorerna för att postverksamhet ska fungera under kris och krig. Erfarenheterna från Ukraina understryker att personalbortfall, evakueringar och osäkra arbetsförhållanden snabbt kan slå ut viktiga delar av postverksamheten om det saknas möjlighet att omfördela resurser, rekrytera, stötta och skydda personal. Ukrposhtas snabba organisatoriska omställning – genom intensiv rekrytering, omplaceringar, mobila kontor, stödinsatser och flexibel drift – illustrerar vikten av att ha mekanismer för att skala upp och ominrikta verksamheten när läget förändras.

I en svensk kontext finns vissa strukturella fördelar, exempelvis att PostNords personal sedan 2022 är krigsplacerad och att det finns ett brett nät av ombud som kan fungera som noder vid kris. Samtidigt medför detta nya utmaningar. Sverige saknar dedikerade postkontor, vilket innebär ett starkt beroende av privata aktörer. Detta gör att personalplanering inte bara måste omfatta PostNords egen arbetskraft utan även hantera hur ombud kan bemannas eller ersättas vid kris.

PostNord och andra aktörer behöver ha planer för reducerad och skyddad bemanning, förmåga att snabbt omfördela eller förstärka personal, samt strukturer för att erbjuda stödinsatser vid kris. Man kan också behöva utforska relationen till ombud och privata partners – behöver dessa formaliseras, så att deras funktion kan upprätthållas vid höjd beredskap?

4.6 Fysisk säkerhet och sabotage

Anläggningar, fordon, flöden kan utgöra viktiga mål för sabotage. Säkerhetsåtgärder har redan idag vidtagits i vissa känsliga anläggningar (kamera, passerkontroll etc.), men det finns fortfarande en risk för sabotage och insiderhot, särskilt som postterminaler och packupplag är kritiska platser.

I workshopen med PostNord framhöll en medarbetare att Ryssland ser postoperatörerna som legitima mål i sin krigsföring, något som enligt uppgift från en medverkande uttryckts öppet av den ryske representanten vid en konferens arrangerad av Universal Postal Union (UPU). Med detta som utgångspunkt, berördes även den status som postväsendets anställda skulle ha i krig. PostNord-representanter konstaterade att även om de enligt folkrätten inte är kombattanter, är detta sannolikt inte något som fienden tar hänsyn till.

Från kommunalt håll lyfte Örebro kommun att en särskild typ av posttjänst kan få ökad betydelse under höjd beredskap: avskanningar för att identifiera och omhänderta skadligt innehåll i försändelser innan de skickas vidare till mottagare. Tjänsten används inte av dem i dag, men bedöms kunna bli aktuellt i ett försämrat säkerhetsläge.

Diskussion

Postverksamhet i krig och hybridkrigföring kan komma att bli långt mer utsatt än vad som diskuterats i Sverige idag. Både workshopdiskussioner och Ukrposhtas erfarenheter bekräftar att postinfrastruktur – anläggningar, fordon, rutter och personal – betraktas som legitima mål av angripare. Detta gäller både militära angrepp och hybrida sabotageaktioner. Representanter från ukrainsk post konstaterar att fullständig säkerhet inte är realistisk, utan att det handlar om att identifiera vad som kan anses vara hanterbar risk (Lioufas, 2025). Ukrposhtas förmåga att omedelbart ändra rutter, flytta verksamhet till säkrare regioner och samarbeta med militären har varit avgörande för att hålla posttjänster i gång. För Sverige innebär detta att även postlogistiken måste ha planer för snabb omfördelning, redundans och geografisk flexibilitet. Ukrainas exempel visar också att personal riskerar att dödas i tjänst och att skyddsutrustning, bepansrade fordon, drönerförsvaret och säkerhetsrutiner är nödvändiga i utsatta lägen.

Postverksamhetens säkerhet i krig handlar inte bara om fysiska skyddsmedel utan om ett helhetskoncept av riskhantering, anpassningsförmåga, personalberedskap och samverkan med militära och civila aktörer.

4.7 Regionala förutsättningar

Intervjuerna visar att regionala och geografiska skillnader skapar stora variationer i både sårbarhet och vilka logistiska lösningar som är möjliga. Under förhållanden som höjd beredskap eller krig blir detta särskilt aktuellt.

Glesbygden präglas av långa avstånd, få alternativa transportvägar och ett stort beroende av robusta basystem (Försvarsmakten). Här spelar Bussgods som en underleve-

rantör till PostNord en samhällsbärande roll med dagliga turer även till små orter, oavsett om det finns paket att leverera. Detta möjliggör boende och service på platser där andra aktörer saknas (Bussgods). Även järnvägen lyfts som strategiskt viktig, där Green Cargo normalt hanterar långväga posttransporter. En utökning av posttåg norrut bedöms som viktig för försörjningssäkerheten (Green Cargo).

Skärgårds- och kustkommuner är på många sätt lika utsatta. Enstaka broar kan utgöra kritiska flaskhalsar, och väderberoende färje- eller båttrafik gör leveranskedjorna sårbara (Värmdö kommun). Kommunerna kompletterar därför med helikopter, svävare och isgående båtar vid behov (Värmdö kommun och Umeå kommun). Samtidigt har dagligvarubutiker och lokala servicepunkter i många gles- och landsbygdskommuner svårt att få ombudsavtal med PostNord, vilket ytterligare försvårar tillgången till posttjänster (Umeå kommun).

Flera aktörer efterfrågar mer samordnade transporter till glesbygdsorter, där post, samhällsservice och delgivning kan integreras. I dag är dessa funktioner splittrade, vilket ökar sårbarheten i glesbebyggda områden. (Länsstyrelsen Västra Götaland).

5 Posttjänsternas roll

I detta kapitel diskuteras strategiska perspektiv på postverksamheten: i vilket förhållande står posttjänster till andra kommunikationsmedel? Vilken bild av postväsendets roll finns bland olika samhällsaktörer? Finns det några andra uppgifter postoperatörerna kan stå till tjänst med, likt Ukrainas postverksamhet?

5.1 Posttjänsterna i förhållande till andra kommunikationsmedel

Posttjänster står i ett komplementärt förhållande till flera kommunikationssystem: digitala meddelandetjänster, internetbaserade plattformar, telekommunikation samt masskommunikationskanaler som radio och TV. Under normala förhållanden utgör dessa system de primära kanalerna, men vid höjd beredskap kan de påverkas av cyberangrepp, elavbrott, överbelastning eller desinformation. I sådana situationer skulle fysisk post i viss utsträckning kunna fungera som ett reservsystem, men som konstaterats ovan, är även fysisk post beroende av fungerande nätverk.

Det bör dock noteras att digitala system är reglerade för att upprätthålla hög driftsäkerhet även vid extraordinära händelser. Post- och telestyrelsen ställer genom PTSFS 2022:11¹⁷ krav på operatörer att planera för att deras nät och tjänster ska fungera även under höjd beredskap, inklusive kontinuitetsplaner för att begränsa konsekvenser och återställa funktioner. Erfarenheter från Ukraina visar att digitala avbrott ofta är kortvariga och att arbetssätt utvecklats för att hantera intermittenta nätförluster, exempelvis genom offlinefunktioner och synkronisering när uppkoppling åter finns.

Vissa typer av myndighetskommunikation – exempelvis delgivning, beslut, kallelser och meddelanden som kräver spårbarhet eller hög säkerhet – kan inte alltid digitaliseras av olika orsaker, exempelvis för att mottagare inte har tillgång till digital brevlåda. I vissa fall medges inte möjligheten till digitala försändelser av reglering i dagsläget (som det tidigare nämnda exemplet där mottagare under 18 år inte har tillgång till digital brevlåda). Posttjänster möjliggör därför rättssäker och spårbar kommunikation när digitala identiteter eller elektronisk autentisering inte är fullt fungerande. I intervjuer med Försvarmakten och Plikt- och provningsverket betonas att skriftliga order och beslut i vissa situationer inte kan kommuniceras via telefon eller digitala system av säkerhetsskäl. I dessa samtal framträder en bild av posttjänsterna där man ser på dem som en del av ett säkert kommunikationsflöde, inte enbart som backup vid digitala bortfall, utan för att vissa, specifika budskap helt enkelt inte lämpar sig för digital överföring.

¹⁷ PTSFS 2022:11 är en föreskrift utfärdad av Post- och telestyrelsen (PTS) som handlar om säkerhet i nät och tjänster. Den publicerades den 30 juni 2022 och innehåller bestämmelser om långsiktigt och systematiskt säkerhetsarbete, riskanalyser, samt krav på tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder.

I utredningen Posttjänst för hela slanten (SOU 2023:4) framhålls att även om digitaliseringen har kommit långt, finns ett fortsatt behov av fysiska brev, särskilt inom ofentlig sektor och för grupper som är mindre digitalt aktiva. Fysiska brev blir enligt rapporten allt mer ett alternativ snarare än ett förstahandsval, men ett nödvändigt sådant för vissa mottagare och kommunikationstyper. Fokus bör ligga på att säkerställa en stabil, tillförlitlig postgång för de brev som inte kan digitaliseras.

Kommuner och regioner framhåller även de i intervjuerna att fysisk post upplevs som trygg och legitim under kriser – en del av samhällstilliten. Detta gäller särskilt i kommunikationen med grupper som har låg digital mognad eller där digitala kanaler inte når ut.

I Danmark har det varit obligatoriskt för medborgare att motta digital post sedan 2014 och för företag sedan 2013¹⁸, vilket nämns även i våra intervjuer, och man spekulerar i om Sverige kommer att röra sig i samma riktning. Länsstyrelsen Västra Götaland konstaterade exempelvis att

(...) den danska lösningen utesluter ju en del av befolkningen och då har man inte heller ett alternativ om det digitala blir stort. Det finns en fara att bygga bort ett system som kan fungera som en backup, det är viktigt att inte tappa förmågor när det sker oväntade händelser. Det är möjligt att den här typen av angrepp som kan slå ut stora system. Vi måste kunna nå ut till var och en, det finns lösningar.

Robusthetslösningar måste utgå från hybrida system där både digital och analog kommunikation tillåts samexistera. Därmed står Sverige inför en dubbel utmaning: att fortsätta bygga upp effektiva digitala system samtidigt som kapaciteten att fungera utan dem måste säkerställas.

Fysisk post utgör helt enkelt inte en realistisk ”plan B” för ett helt internetlöst samhälle.

5.2 Alternativa uppgifter för postväsendet under höjd beredskap

Som det tidigare nämnda memot om ukrainska posttjänster (Lioufas, 2025) konstaterar, har ukrainska postoperatörer spelat en bred och viktig roll i de hårdast drabbade regionerna. De har utfört tjänster som inte ingår i deras normala tjänsteutbud. Det står klart att erfarenheter från Ukraina inte kan överföras direkt till en svensk kontext utan vidare anpassning, givet de betydande skillnader som råder vad gäller institutionella strukturer, samhällsorganisation och geografiska förutsättningar. Det finns dock vissa utgångspunkter som möjliggör identifiering av generella lärdomar.

¹⁸ Bekendtgørelse af lov om Digital Post fra offentlige afsendere (LBK nr 686 af 15/04/2021)

5.2.1 Stöd till evakuering och hantering av personliga ägodelar

En möjlig alternativ funktion rör stöd till befolkningsevakuering, där postoperatörer skulle kunna bidra med logistik för försändelse av personliga ägodelar i anslutning till evakuering. Det kan omfatta transport av prioriterade tillhörigheter såsom identitetshandlingar, mediciner, hjälpmedel och begränsade personliga ägodelar från evakueringsområden till mottagningsorter. En sådan funktion skulle kunna minska den praktiska belastningen på evakuerade individer och samtidigt bidra till ökad kontinuitet och trygghet i etableringsfasen i mottagningsområden. Även om denna funktion inte explicit har utvecklats i intervjumaterialet, ligger den nära de resonemang som förs om postoperatörernas breda roll i logistik vid samhällsstörningar samt deras kapacitet att hantera både gods och samhällsnära tjänster i kris.

5.2.2 Distribution av humanitära och samhällsnödvändiga varor

Postoperatörer kan vidare antas ha en potentiell funktion som distributionskanal för humanitära och samhällsnödvändiga varor. Med utgångspunkt i den geografiska räckvidd och den befintliga terminal- och fordonsinfrastruktur som redan finns uppbyggd skulle postnätet kunna användas för distribution av exempelvis livsmedel, hygienartiklar, vattenreningsutrustning, reservkraftskomponenter och medicinska föremål, inklusive till glesbygd och områden med begränsad tillgänglighet. Mobila postkontor skulle i detta sammanhang kunna fungera som temporära utdelnings- och servicepunkter.

Intervjumaterialet betonar särskilt postoperatörernas rikstäckande distributionsnät som en strategisk resurs för totalförsvaret, där både civila och militära behov kan tillgodoses (Försvarmakten). PostNords nät lyfts också fram som en möjlighet för samlastning och ökad resurseffektivitet, där olika aktörer kan samordna sina flöden i stället för att transportera parallellt (Svensk Handel). Vid krig förs även möjligheten fram att postoperatörernas transportresurser kan användas för helt andra typer av laster än i fredstid (Bussgods).

5.2.3 Läkemedels- och vårdnära logistik

Postoperatörernas logistiksystem kan utgöra en viktig resurs inom läkemedels- och vårdnära distribution, exempelvis genom transport av receptfria läkemedel, basläkemedel och medicintekniska hjälpmedel mellan regioner och till slutmottagare. I ett mer utvecklat samverkansscenario med hälso- och sjukvården kan även enklare vårdnära tjänster, såsom provtagning eller hälsokontroller via mobila enheter, övervägas. Flera respondenter pekar på postoperatörernas potential som förstärkning för sjukvården, både genom transporter av sjukvårdsmaterial, prover och i vissa fall även personal (Markaryds kommun). Regelbundna transporter av vattenprover och miljöprover lyfts också som ett konkret område där PostNord skulle kunna användas (Markaryds kommun, Bussgods och Post- och telestyrelsen). Vidare beskrivs hur

utvecklingen av drönare och autonoma transportlösningar kan möjliggöra snabba leveranser av mediciner, prover och reservdelar till isolerade områden samt fjäll- och väglöst land (Bussgods).

5.2.4 Krislogistik för näringsliv och teknisk infrastruktur

Postoperatörer kan även antas ha en viktig roll inom krislogistik för näringsliv och teknisk infrastruktur. Det gäller exempelvis distribution av mindre, driftkritiska reservdelar till elnät, vattenförsörjning, telekommunikation och transportsektorn. Postoperatörernas etablerade flöden, terminaler och last-mile-kapacitet¹⁹ innebär här ett befintligt redundanssystem som kan nyttjas när kommersiella logistiklösningar är begränsade eller ur spel. Intervjumaterialet understryker särskilt värdet av samordnad logistik och samlastning, där postoperatörernas nät kan fungera som en gemensam infrastruktur för flera aktörer samtidigt (Svensk Handel).

5.3 Postväsendet som beredskaps- och samhällsaktör

Vilka grundläggande tankar kring posttjänsternas roll under höjd beredskap finns i totalförvarssystemet? Under intervjuerna blev det tydligt att det funnits olika tolkningar hos respondenterna om hur man ser på begreppet ”post”, och att dessa tolkningar påverkat hur respondenterna diskuterat de olika frågeställningarna.

Intervju- och workshopmaterialet visar att det finns en tydlig bild av att PostNord har ett samhällsuppdrag, utöver ansvaret för den samhällsomfattande posttjänsten²⁰. En respondent från PostNord konstaterar att något uttryckligt samhällsuppdrag inte föreligger, och för att det skulle vara fallet behöver finansiering finnas, vilket det inte gör i dagsläget. Här bör det noteras att även om ägarna är offentliga aktörer (svenska och danska staten) är PostNord organiserat som ett aktiebolag, vilket betyder att det ska drivas affärsmässigt med fokus på att generera finansiella resultat.

En respondent från näringslivet efterlyser en tydligare formalisering av postens samhällsbärande kärnuppdrag (Svenskt Näringsliv). Enligt samma respondent har posten i stor utsträckning fallit bort ur övningar och planering, sannolikt till följd av digitalisering, framväxten av alternativa leverantörer och globaliserade flöden, vilket ytterligare bidragit till att försvaga tydligheten kring dess roll. Postverksamheten framhålls samtidigt i både workshoppen med referensgruppen och i intervjuer, som en potentiell samhällsaktör, snarare än enbart en leveranstjänst. Den fysiska postutdel-

¹⁹ Last-mile-kapacitet avser den tillgängliga överförings- eller leveransförmågan i det sista ledet av ett nätverk eller distributionssystem, från den sista knutpunkten till slutanvändaren.

²⁰ Detta är inte ett fenomen som begränsas till Sverige, utan är en fråga som lyfts även i europeiska sammanhang. I en analys om postoperatörers beredskap under kriser noterar Mindaugas Cerpickis vid tankesmedjan Copenhagen Economics att postoperatörer ofta är osäkra på statliga förväntningar i nödsituationer, vilket indikerar bristande klarhet i planering och stöd från offentliga aktörer (Cerpickis, 2025).

ningen tillskrivs här en tydlig demokratisk och social funktion, där exempelvis lantbrevbärartjänsten beskrivs som trygghetsskapande genom sin regelbundna närvaro och personliga kontakt.

På kommunal nivå kopplas postoperatörernas roll tydligt till ett demokratiskt perspektiv. I situationer där tilliten till digitala kanaler är låg eller där informationspåverkan är omfattande framhålls behovet av att samhällsinformation kan spridas genom en kanal som uppfattas som legitim, neutral och tillförlitlig. I detta sammanhang förs tanken fram om ett särskilt uppdrag för PostNord, just för att säkerställa att mottagarna kan känna förtroende för att informationen faktiskt kommer från samhället (Västerås stad).

Flera intervjuer betonar även att den fysiska posten får särskild betydelse för grupper i utanförskap (Örebro kommun). Personer som redan före en kris har begränsad tillgång till digitala tjänster riskerar annars att drabbas oproportionerligt när samhällets sårbarhet ökar, vilket gör den fysiska distributionen central ur ett jämlikhets- och demokrati-perspektiv (Länsstyrelsen Västra Götaland). Här pekas också på behovet av ett utökat uppdrag för att säkerställa spridning av myndighetsinformation i fysisk form när webbaserade kanaler inte är tillgängliga.

Postgången har betydelser som går bortom processer och logistik, såsom befolkningens tillit till staten. Representanten från Försäkringskassan påpekade under workshoppen att just sådan tillit – känslan av att statens funktioner fortsätter vara robusta, tillgängliga och tillförlitliga – blir ännu viktigare att upprätthålla i ett krigsläge. När samhället är under press blir det avgörande att medborgare fortfarande får sina beslut, kallelser och utbetalningsunderlag i tid, och att de därigenom kan lita på att staten fungerar även när mycket annat inte gör det. Dessa tankegångar speglar det som idag utspelar sig i Ukraina, där de första postleveranserna till återtagna områden idag framför allt inkluderar pensioner i ukrainsk valuta.

Intervjuerna visar att posttransporter inte bara är medborgarservice utan ses en del av totalförsvarets försörjningskedjor. Medicinska och veterinärmedicinska prover, reservdelar, läkemedel och sekretessmaterial är beroende av fungerande flöden. Green Cargos posttåg och Bussgods transporter utgör centrala länkar för sådana kritiska varor. Ett tydligt tema är att fokus förskjuts från traditionell brevpост till logistik av kritiska flöden: medicinska prover, veterinärprover, komponenter, reservdelar och läkemedel. Näringslivsaktörer betonar betydelsen av reservdelar för generatorer och annan kritisk utrustning (Företagarna).

6 Sammanfattande resultat

Det kan vara frestande att avfärda brev som gårdagens lösning. Idag sjunker brevvolymen, vilket medför minskade intäkter, vilket i sin tur pressar servicenivåer och driver upp kostnader som överförs på kunderna. Det behöver inte nödvändigtvis ses som ett samhällsproblem; finns inte efterfrågan, så gör den inte det. Men den kanske viktigaste slutsatsen som kan dras i studien är att volym inte är detsamma som relevans.

Det är från den utgångspunkten denna rapport tar sitt avstamp när vi tittar på de frågor som initialt ställdes i studien om behov under höjd beredskap, erfarenheter från Ukraina och vilken grundläggande bild som finns kring posttjänsternas roll i totalförsvarsystemet.

Studien har kunnat bidra med:

- Identifiering av övergripande behovsbilder hos kritiska samhällsaktörer.
- Exemplifiering av posttyper som bedöms som särskilt viktiga.
- Analys av prioriteringsfrågor samt de praktiska utmaningarna i att operationalisera prioriteringsprocesser.
- Identifiering av sårbarheter inom postområdet, inklusive påverkan från antagonistiska hot.
- Redovisning av möjliga alternativa eller kompletterande uppgifter för postväsendet.

6.1 Resultat

Behovsbilder

Det konstateras i studien att det saknas en sammanhållen nationell bild av hur posttjänster används i fredstid, vilket försvårar bedömningar av vilka postflöden som är mest kritiska och därmed bör prioriteras vid ett försämrat säkerhetsläge. Avsaknaden av en sådan baslinje innebär att diskussioner i stor utsträckning förs utan ett tillräckligt empiriskt underlag. Trots detta har i rapporten ett antal behovsbilder för olika aktörer kunnat identifierats, likaså kritiska posttyper som lyfts av dessa aktörer. Dessa kan tillsammans utgöra en utgångspunkt för det vidare arbetet med att skapa en baslinje, eller om man så vill, en normalbild.

Hur dessa identifierade behov kan utvecklas i framtiden skiljer sig dock åt. De kan delas upp i tre olika grupper:

- Post som av olika skäl idag inte tillåts skickas digitalt

Denna grupp bedöms vara mer föränderlig än de övriga, eftersom dess omfattning i hög grad påverkas av utvecklingen i lagstiftning, reglering och tekniska lösningar. Under arbetets gång har flera förändringar inträffat som kan få betydelse för behovsbilden på längre sikt. Ett exempel är beslutade ändringar i vallagen som innebär att röstkort kan distribueras digitalt till väljare som har en digital brevlåda och som valt att ta emot myndighetspost digitalt. Ett annat exempel gäller kommunikation inom Nato, som i dag i huvudsak hanteras genom fysiska försändelser eftersom säkerheten i svenska digitala system ännu inte är fullt kompatibla med Natos. Även detta kan komma att förändras i takt med teknisk utveckling och anpassningar i regelverk.

Dessa förändringar innebär att vissa behov av fysisk post som identifierats i rapporten kan minska över tid, i takt med att regelverk, tekniska lösningar och användarbeteenden förändras. Samtidigt bedöms behovet av fysisk myndighetspost inte upphöra inom överskådlig tid, och under de närmaste fem åren kommer fysiska försändelser fortsatt att utgöra en nödvändig del av flera samhällskritiska flöden.

- Post där mottagaren inte har tillgång till digitala alternativ

Det finns grupper i samhället som av olika skäl har begränsad möjlighet att ta del av digitala tjänster och som därför saknar tillgång till digitala brevlådor. Dessa gruppers behov behöver särskilt beaktas i planeringen av samhällsviktig kommunikation. Äldre personer, personer med vissa funktionsnedsättningar samt individer med begränsade språkkunskaper är exempel på grupper som kan ha svårigheter att använda digitala lösningar. Sverige har valt en annan inriktning än exempelvis Danmark, där det finns krav på att medborgare ska ha tillgång till digitala brevlådor. I stället har åtgärder vidtagits för att säkerställa tillgång till statlig service även för personer med begränsad digital förmåga. Ett sådant exempel är inrättandet av Statens servicecenter, vars uppdrag är att erbjuda samordnad och tillgänglig statlig service, inklusive stöd i användningen av digitala tjänster. Regeringen har vidare i budgetförslaget för 2026 aviserat ökade anslag till Post- och telestyrelsen för arbete med att motverka digitalt utanförskap.

- Post som har innehåll utöver skriftliga brev

Denna kategori omfattar postförsändelser som innehåller fysiska objekt snarare än enbart skriftlig information. Det kan röra sig om exempelvis biologiska prover, föremål kopplade till rättsprocesser och bevishantering, samt mindre komponenter och reservdelar som är nödvändiga för att upprätthålla drift inom samhällsviktiga verksamheter. Sådana försändelser har ofta en direkt koppling till kritiska funktioner inom rättsväsende, hälso- och sjukvård, teknisk infrastruktur och näringsliv. I ett beredskapsperspektiv bedöms dessa flöden vara särskilt viktiga, eftersom de ofta möjliggör fortsatt verksamhet trots störningar i större leveranskedjor. Små och lätta försändelser kan innehålla komponenter eller material som är avgörande för reparationer, underhåll och åter-

ställande av funktioner, där alternativa logistiklösningar kan vara begränsade eller saknas helt.

Erfarenheter från Ukraina belyser även betydelsen av denna typ av postförsändelser ur ett näringslivsperspektiv. Under pågående krig har möjligheten för småföretagare att skicka och ta emot mindre varor, både inom landet och internationellt, varit en viktig förutsättning för att kunna upprätthålla försörjning och ekonomisk aktivitet. Post- och paketflöden för mindre varor har därmed inte enbart haft en logistisk funktion, utan även bidragit till företagens och hushållens ekonomiska uthållighet.

6.2 Slutsatser

Posten: redundans eller komplement?

Fysisk post kan ha en viktig roll i totalförsvaret när digital kommunikation är störd. I praktiken är dock förmågan begränsad av:

- postoperatörers beroende av digital infrastruktur
- myndigheters svårigheter att snabbt ställa om till fysisk post
- kapacitetsutmaningar i manuella postflöden
- resurskrav som vida överstiger vad som är rimligt vid en storskalig omställning

Det strategiska värdet ligger därför mindre i att ersätta digital kommunikation och mer i att komplettera den i utvalda, säkerhetskritiska kommunikationsflöden. Posttjänster fyller med andra ord två kritiska funktioner under höjd beredskap:

- Komplement – ett robust alternativ för särskilda meddelanden med höga krav på rättssäkerhet och spårbarhet.
- Redundans – ett reservsystem när digitala kanaler är tillfälligt otillgängliga eller olämpliga.

Samhälleliga förväntningar

Studien visar att ansvarsfördelningen mellan stat, tillsynsmyndighet och postoperatör i fråga om beredskapsplanering präglas av ett betydande handlingsutrymme, men relativt få konkreta styrsignaler. Detta skapar flexibilitet, men innebär samtidigt en risk för otydlighet avseende mandat, prioriteringar och förväntningar vid höjd beredskap.

Samhälleliga förväntningar på tillgänglighet, robusthet och krisberedskap kvarstår, utan motsvarande formalisering eller finansiering. Idén om att PostNord har ett samhällsuppdrag framstår i dag som både otydligt och outtalat, samtidigt som förväntningarna på dess roll i kris och krig är mycket höga, särskilt i relation till demokrati, trygghet och jämlik informationsspridning. PostNord är ett aktiebolag som förväntas generera vinst för sina aktieägare (danska och svenska staterna), vilket också innebär vissa begränsningar för vilka åtgärder som kan förväntas vidtas av dem utan finansiell ersättning. Denna spänning mellan förväntningar och formella förutsättningar riskerar

att försvaga just den demokratistärkande funktion som postverksamheten samtidigt tillskrivs.

En reflektion är diskussionen kring begreppet ”post”, där respondenter menat att ordet ofta associeras med brev, vilket många inte längre uppfattar som viktigt, medan ”logistik” förknippas med paket och varuflöden som anses samhällskritiska.

Erfarenheter och lärdomar från Ukraina

Ukrainas erfarenheter visar att postverksamhet i krig kan utvecklas till en bred samhällsbärande funktion, vars betydelse sträcker sig långt bortom traditionella posttjänster. Sverige kan inte ta åtgärder som vidtagits i Ukraina och direkt överföra dem till svenska förhållanden. Förhållanden och förutsättningar i Sverige ser annorlunda ut. Däremot kan vi titta på de behov som uppstått och försöka förbereda oss på hur vi skulle bemöta dem. Lärdomar från hur postverksamheten i Ukraina påverkats understryker behovet av att i förväg tydliggöra mandat, prioriteringar och samverkansformer för posttjänster som en integrerad del av totalförsvaret vid höjd beredskap. Vi behöver utgå från behoven som uppstått, och förbereda oss för dem, snarare än kopiera Ukrainas tillvägagångssätt, även om det finns mycket att inspireras av.

Vidare visar resultaten att posttjänsternas roll vid höjd beredskap sannolikt inte enbart består i att upprätthålla befintliga tjänster, utan även kan komma att breddas. Internationella erfarenheter från Ukraina, indikerar att postoperatörer i krig kan få en utökad funktion inom exempelvis humanitära leveranser, läkemedelsdistribution och stöd till andra samhällsaktörer.

Den övergripande slutsatsen är att postverksamheten i Sverige är viktigare för totalförsvaret än vad den offentliga debatten hittills antytt. Det som är viktigt i fred är viktigt i krig, vare sig det gäller informationsspridning eller läkemedelsleveranser. Men för att denna infrastruktur ska kunna fylla en viktig roll i krig och kris krävs tydligare mandat, samordnad planering och långsiktig finansiering. Utan detta riskerar Sverige att stå utan en av sina mest robusta civila resurser när den behövs som mest.

6.3 Samlade behov som identifieras i studien

Studien visar att posttjänster bör betraktas som en integrerad del av samhällets samlade motståndskraft.

Utifrån analysen kan följande övergripande behov identifieras:

- Ett tydligare nationellt ramverk för prioritering av postflöden vid höjd beredskap och krig (se nedan).
- Fördjupad kunskap om faktiska postflöden och användarbehov i fredstid.

- Förbättrad samverkan mellan postoperatörer, myndigheter, kommuner och näringsliv.
- Ökad systematisk planering för alternativa arbetssätt och kompletterande tjänster.

6.4 Förslag till vidare arbete

Mot bakgrund av studiens resultat föreslås att Post- och telestyrelsen överväger följande åtgärder inom ramen för sitt sektorsansvar och sin roll som beredskapsmyndighet:

Tydliggör posttjänsternas roll i totalförsvaret på strategisk nivå.

Postens roll som samhällsbärande aktör bör förtydligas, vilket skulle kunna uppnås genom att tydligare inkludera posttjänster i nationella styrdokument för totalförsvaret, exempelvis i inriktningsbeslut eller strategier för civil beredskap. Detta skulle också underlätta i arbetet med att stärka samverkan mellan flera sektorer samt med kommuner och regioner, för att säkerställa att postens behov beaktas i tvärsektorieell planering.

Överväg långsiktiga förutsättningar för robusta posttjänster.

Ekonomiska och strukturella förutsättningar i fredstid har direkt bäring på postverksamhetens robusthet vid kris och krig. Regelverk, finansieringsmodeller och uppdrag till postoperatörer påverkar beredskapsförmågan på lång sikt och bör genomlysas.

Ge identifierade aktörer i uppdrag att analysera behov och volymer av fysisk post.

Ge identifierade samhällsviktiga aktörer ett tydligt och samordnat uppdrag att genomlysna sina behov och volymer av fysisk post, både i nuläget och vid höjd beredskap. Genom att kartlägga kritiska flöden, beroenden och kapacitetsbehov kan aktörerna identifiera sårbarheter, prioritera åtgärder och säkerställa att postrelaterade funktioner kan upprätthållas även i kris eller krig.

Inkludera posttjänster i beredskapsövningar.

Fysisk post bör inkluderas som en integrerad del av beredskapsövningar för att stärka samhällets motståndskraft vid kriser och höjd beredskap. Genom att öva hantering, distribution och mottagande av fysisk post i krisscenarioer säkerställs att rutiner, ansvar och samverkansformer fungerar även under påfrestningar. Fysisk post bör därför regelbundet prövas i övningar på lokal, regional och nationell nivå.

Utforska postombudens roll och beroendet av privata aktörer.

Avsaknaden av statligt drivna postkontor i Sverige innebär ett långtgående beroende av privata aktörer som postombud. Detta skapar särskilda beredskapsutmaningar, eftersom postens funktion vid kris inte enbart är beroende av postoperatörens egen personal och resurser, utan även av ombudens möjlighet att upprätthålla verksamheten. Studien indikerar att relationen till ombud och andra privata samarbetspartners kan

behöva analyseras närmare ur ett beredskapsperspektiv, inklusive frågor om bemaning, ersättningslösningar och graden av formalisering vid höjd beredskap.

Trygghetspunkternas potentiella roll i post- och informationsdistribution.

En fråga som aktualiserats är om kommunala trygghetspunkter skulle kunna fungera som noder för postdistribution och samhällsinformation vid kris. Detta kan potentiellt stärka både informationsspridning och tillgång till prioriterade försändelser i lokalsamhället. Frågor om säkerhet, logistik och riskexponering behöver beaktas, då koncentration av funktioner kan innebära både ökad sårbarhet och riskspridning, beroende på hur ett sådant upplägg utvecklas.

Genomför vidare analys av kompletterande roller för postoperatörer.

Mot bakgrund av internationella erfarenheter bör det analyseras vilka kompletterande samhällstjänster postoperatörer realistiskt kan tillhandahålla vid höjd beredskap, och vilka förutsättningar detta i så fall kräver.

Identifiera administrativa åtgärder.

Studien pekar även på möjligheten att genom relativt enkla administrativa åtgärder minska trycket på postflöden vid särskilt ansträngda situationer. Vid den första workshoppen diskuterades exempelvis om giltighetstider för vissa handlingar som yrkeslegitimationer eller identitetshandlingar tillfälligt skulle kunna förlängas vid allvarliga kriser. Sådana åtgärder kräver dock vidare analys av rättsliga, organisatoriska och samhälleliga konsekvenser.

Minskad geografisk omflyttning av post inom landet.

Ett annat utvecklingsspår rör hur postens produktionskedja kan organiseras för att minska beroendet av långa inrikes transporter. Ett förslag som lyftes vid workshops och intervju är att i större utsträckning möjliggöra tryck och kuvertering närmare mottagaren, snarare än att försändelser produceras centralt och därefter transporteras långa sträckor. En sådan modell skulle kunna minska sårbarheten i transportsystemet, men förutsätter tekniska, organisatoriska och avtalsmässiga anpassningar.

Lagerhållning av prioriterade produkter inom poststrukturen.

Kan den omfattade infrastruktur som redan finns för posthantering och postdistribution även nyttjas för begränsad lagerhållning av prioriterade produkter? Med ett omfattande nät av postkontor och terminaler skulle det i teorin kunna vara möjligt att lagra exempelvis vissa sjukvårdsrelaterade produkter eller andra samhällsviktiga föremål för snabb distribution vid behov. Samtidigt kräver en sådan lösning en analys av ansvarsfördelning, säkerhet, kostnader och operativa risker.

6.5 Förslag för vidare studier

Detta arbete visar att svensk postinfrastruktur rymmer betydande potential för svensk beredskap, men också att kunskapsluckor och metodbrister begränsar förmågan att omsätta denna potential i handling. För att stärka det strategiska beslutsunderlaget behövs därför fortsatt forskning inom flera områden.

- Ett tydligt behov är att utveckla metoder för ett prioriteringsramverk för postförsändelser vid kris och krig. I dag saknas en systematik för att avgöra vilka flöden som ska ha företräde vid brist på kapacitet – exempelvis mediciner, myndighetsutskick, reservdelar, humanitära paket eller interna styrdokument. En utredning bör inkludera såväl juridiska som operativa och etiska avvägningar och ta höjd för att postoperatörer i krig kan stå inför snabbt varierande hot, begränsad infrastruktur och konkurrerande krav från civila och militära aktörer.
- Vidare saknas en bredare internationell jämförelse av postens roll i kriser i andra länder. Fallstudier från exempelvis Japan (tsunamin 2011), USA (orkaner, pandemihantering) och Sydkorea (massdistribution av skyddsmaterial) kan ge värdefulla insikter om hur postväsenden kan fungera som stödstrukturer för samhälle, myndigheter och befolkning under påfrestningar. En sådan jämförelse skulle också tydliggöra vilka faktorer – reglering, finansiering, organisation, geografi – som främjar respektive motverkar robusthet.
- Vilken är postväsendets roll som kulturell och kommunikativ institution? Ukrainas användning av frimärken som strategisk kommunikation – både för att stärka nationell moral och för att finansiera försvarsinsatser – är ett illustrativt exempel på hur postens symboliska kapital kan få operativ betydelse. En svensk motsvarighet behöver naturligtvis anpassas till svensk lagstiftning och kultur, men fenomenet öppnar för bredare frågor om hur statliga institutioner kan bygga motståndskraft även genom symbolhandlingar och narrativ.

Referenser

- Bandura, R. (2024) *Ships, Trains, and Trucks: Unlocking Ukraine's Vital Trade Potential*. Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Capano, G., & Woo, J. J. (2017). Resilience and robustness in policy design: A critical appraisal. *Policy Sciences*, 50(3), 399-426.
- Cerpickis, M. (2025) *What we still need to figure out to make postal systems resilient in times of crises*. LinkedIn. Tillgänglig på: <https://www.linkedin.com/pulse/what-we-still-need-figure-out-make-postal-resilient-times-cerpickis-cd51f/> (åtkomst 3 november 2025).
- Danmark. Bekendtgørelse af lov om Digital Post fra offentlige afsendere (lovbekendtgørelse nr 686 af 15/04/2021)
- Herodotos (2008) *The Histories*. Oxford: Oxford University Press.
- International Organization for Migration (2025) *Crisis in Ukraine*. Tillgänglig på: <https://www.iom.int/crisis-ukraine> (åtkomst 12 augusti 2025).
- Lioufas, A. (2025) *Postväsendet under krig: Erfarenheter från Ukraina*. FOI Memo 8972.
- MSB och Försvarsmakten (2025) *Utgångspunkter för Totalförsvaret 2025–2030*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Försvarsmakten.
- NCEC (2025) *Presentation vid forskningsmöte om postverksamhet under krig*. Digitalt möte, 1 juli 2025.
- PostNord (u.å.) 'Fossilfri fordonsflotta'. Tillgänglig på: <https://www.postnord.se/om-oss/hallbarhet/klimatledarskap/fossilfri-fordonsflotta/> (åtkomst 11 december 2025).
- Post- och telestyrelsen (2020) *Förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster*. PTS-ER-2020:23. Stockholm: Post- och telestyrelsen.
- Post- och telestyrelsen (2022) *PTSFS 2022:11 Post- och telestyrelsens föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i nät och tjänster*. Stockholm: Post- och telestyrelsen.
- Post- och telestyrelsen (2024) *Tillståndsvillkor för PostNord Sverige AB*. Stockholm: Post- och telestyrelsen.
- Post- och telestyrelsen (2025a) *Svensk Postmarknad 2025*. Stockholm: Post- och telestyrelsen.
- Post- och telestyrelsen (2025b) *Konsekvenser av ett ändrat befordringstidskrav*. Stockholm: Post- och telestyrelsen.
- Post- och telestyrelsen (2025c) *Den svenska paketmarknaden 2025*. Stockholm: Post- och telestyrelsen.

Regeringskansliet (2024) *Promemoria: Ett statligt stöd för driftsäkra och robusta posttjänster*. Fi2024/02072.

Regeringskansliet (2025) *Promemoria: Ändring av kravet på befordringstid i den samhällsomfattande posttjänsten*. Diarienummer Fi2025/01485. Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2023:4 *Posttjänst för hela slanten: Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Örebro kommun (2025) *Postdistribution: En utredning om Örebro kommuns postdistribution*. Örebro: Örebro kommun.

Bilaga: Deltagande aktörer

WORKSHOP 1

Deltagande myndigheter: Post- och telestyrelsen, PostNord, Försäkringskassan, Statens servicecenter, Plikt- och prövningsverket, Myndigheten för civilt försvar, Trafikverket och Polismyndigheten.

WORKSHOP 2

Deltagare från PostNord

INTERVJUER I SVERIGE

I flera fall gjordes mer än en intervju per organisation (PTS, Länsstyrelsen Västra Götaland, Plikt och Prövningsverket samt PostNord). De organisationer som deltog i intervjuer var:

Arbetsförmedlingen	Svensk Handel
Bussgods	Svenska Kraftnät
Företagarna	Svenskt Näringsliv
Försvarsmakten	Trafikverket
Green Cargo	Umeå kommun
Länsstyrelsen Västra Götaland	Värmdö kommun
Markaryds kommun	Västerås stad
Plikt- och prövningsverket	Örebro kommun
PostNord	
Post-och telestyrelsen	
Skatteverket	

INTERVJUER/MÖTEN I UKRAINA

NCEC

Ukrposhta

Meest Post



ISSN 1650-1942

www.foi.se