

**Rapport:**  
**Förstudie av totalförsvarets  
behov av posttjänster**



## **Förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster**

### **Rapportnummer**

PTS-ER-2020:23

### **Diarienummer**

20-5076

### **ISSN**

1650-9862

### **Författare**

Lisa Björkvik, Joanna Rutkowska, Adrian Huddén och Håkan Swedenborg

### **Post- och telestyrelsen**

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

[pts@pts.se](mailto:pts@pts.se)

[www.pts.se](http://www.pts.se)

## Förord

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. PTS är en bevakningsansvarig myndighet för områdena elektronisk kommunikation och post, och har det övergripande planeringsansvaret för att totalförsvarets behov inom dessa områden tillgodoses i höjd beredskap. Myndigheten är även tillsynsmyndighet för verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och har behov av säkerhetsskydd inom områdena elektronisk kommunikation och posttjänst.

Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Privata företag behöver också involveras i arbetet med samhällets säkerhet och dess förberedelser för höjd beredskap och krig. En central del i den sammanhängande planeringen är en administrativ beredskap för att bland annat ha förmåga att kunna kommunicera samt distribuera såväl handlingar som förnödenheter i ett läge av höjd beredskap.

Denna förstudie gällande totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap samt distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fredstid är ett led i PTS totalförsvarsplanering samt även en viktig del av myndighetens säkerhetsskyddarbete.

Dan Sjöblom  
Generaldirektör

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>Inledning</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och mål	7
1.3 Urval, metod och avgränsningar	7
1.3.1 <i>Urval av aktörer</i>	7
1.3.2 <i>Metod</i>	8
1.3.3 <i>Avgränsningar</i>	9
<b>2 Förstudien</b>	<b>10</b>
2.1 Posttjänster under höjd beredskap	10
2.1.1 <i>Dagens distributionsbehov av brev och paket</i>	10
2.1.2 <i>Förväntat distributionsbehov av brev och paket under höjd beredskap</i>	10
2.1.3 <i>Huvudsakliga mottagare</i>	11
2.1.4 <i>Behov av en särskild posttjänst</i>	12
2.1.5 <i>Önskvärda egenskaper av särskild posttjänst</i>	13
2.2 Säkerhetsskyddklassificerade handlingar i fredstid	14
2.2.1 <i>Distributionsbehov av säkerhetsskyddklassificerade fysiska handlingar</i>	14
2.2.2 <i>Huvudsakliga mottagare och verksamhetsområde</i>	15
2.2.3 <i>Behov av en särskild distributionstjänst</i>	15
2.2.4 <i>Krav på särskild distributionstjänst</i>	15
<b>3 Slutsatser och rekommendationer för framtiden</b>	<b>17</b>
3.1 Posttjänster under höjd beredskap	17
3.2 Säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fredstid	18
<b>Bilaga 1. Inbjudan</b>	<b>20</b>
<b>Bilaga 2. Diskussionsunderlag</b>	<b>23</b>

## Sammanfattning

För att kunna anpassa framtidens posttjänster ur ett totalförsvars- och säkerhetsskyddsperspektiv behöver Post- och telestyrelsen (PTS) ha kunskap om hur totalförsvarets behov av posttjänster ser ut.

Förstudien innefattar två olika fokusområden. Det första området syftar till att kartlägga totalförvarsaktörers behov av brev- och pakettjänster under höjd beredskap. Det andra området syftar till att kartlägga samma aktörers behov av distribution av säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar i fredstid.

PTS har identifierat totalt 15 totalförvarsaktörer som relevanta för denna förstudie. Möten med respektive aktör har genomförts med utgångspunkt i ett på förhand upprättat diskussionsunderlag, rörande aktuellt och förväntat behov av posttjänster under höjd beredskap och distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fredstid.

Av förstudien kan PTS dra slutsatsen att de tillfrågade aktörerna visat ett stort intresse för frågorna men generellt saknar en samlad kunskap om verksamhetens övergripande behov av fysiska postförsändelser i fredstid samt gällande det förväntade behovet under höjd beredskap. I dagsläget använder samtliga aktörer posttjänster för distribution av brev- och paketförsändelser som är av betydelse för t.ex. hälso- och sjukvård, omsorg, offentlig förvaltning, brottsbekämpning eller försvar. De flesta aktörerna bedömer även att mottagare av försändelser samt distributionsbehovet i stort sett skulle vara detsamma under höjd beredskap, givet fungerande elektroniska kommunikationer. Trots verksamheternas ökade digitalisering, gör de tillfrågade aktörerna bedömningen att behovet av en fungerande posthantering av fysiska försändelser både i fredstid och under höjd beredskap kvarstår.

Förstudien visar även att det, trots minskande volymer av distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fysisk form, tycks finnas förväntningar på att posttjänster ska finnas tillgängliga för distribution av sådana handlingar i fredstid. Detta gäller antingen när elektronisk distribution inte är lämplig eller tillgänglig eller för säkerhetsskyddsklassificerade handlingar som återfinns på ett lagringsmedium och som inte kan distribueras elektroniskt.

Mot bakgrund av slutsatserna i denna förstudie ser PTS ett behov av att totalförvarsaktörer inventerar behovet av posttjänster i sina verksamheter så att vidare utredningar kan genomföras. Detta för att möjliggöra att PTS kan påverka framtidens posttjänster ur ett totalförsvars- och säkerhetsskyddsperspektiv.

## Inledning

Digitaliseringen av samhället med ändrade kommunikations- och konsumtionsmönster har stor påverkan på postmarknaden. Användningen av digitala kommunikationssätt och säkra digitala brevlådor ökar medan användningen av posttjänster minskar.<sup>1</sup> Men trots att digitaliseringen leder till ändrade behov och kommunikationsmönster ser PTS fortsatt ett behov av en långsiktigt hållbar samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet.<sup>2</sup>

I takt med att samhällets användning av posttjänster förändras har PTS identifierat ett behov av att inhämta information om hur totalförsvarets behov av brev- och paket tjänster ser ut i dagsläget. Därutöver har myndigheten velat få kunskap om hur distributionen av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar och lagringsmedier sker hos aktörer som hanterar sådana handlingar. Detta för att kunna påverka utformningen av en ändamålsenlig posttjänst ur ett totalförsvars- och säkerhetsskyddsperspektiv.

### 1.1 Bakgrund

Av förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen framgår att PTS ska verka för robusta elektroniska kommunikationer, inbegripet att minska risken för störningar, upphandla förstärkningsåtgärder samt verka för en ökad krishanteringsförmåga<sup>3</sup>. Någon motsvarighet till detta finns inte inom postområdet.

Postlagen (2010:1045) och postförordningen (2010:1049) ger dock PTS andra befogenheter på postområdet. PTS får besluta om tillståndsvillkor med skyldighet för postoperatören att ”beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap”. PTS har dessutom möjligheten att meddela föreskrifter ”om planeringen och andra åtgärder som behövs i fredstid för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer” om Sverige är i krig eller krigsfara råder.<sup>4</sup> Mandatet förtydligas i 13 § postförordningen (2010:1049). I dagsläget har PTS dock inte något mandat för att under fredstid vidta åtgärder som t.ex. att upphandla en posttjänst som är särskilt utformad för totalförsvarets behov eller som lever upp till särskilda säkerhetsskyddskrav.

Den 1 april 2019 trädde en ny säkerhetsskyddslag i kraft.<sup>5</sup> Den nya lagen ställer tydligare och mer omfattande krav på organisationer som bedriver

---

<sup>1</sup> Samhällets behov av posttjänster PTS-ER-2019:25

<sup>2</sup> Svensk postmarknad 2020 PTS-ER-2020:10 s. 8 f.

<sup>3</sup> 4 § 17 p. förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen

<sup>4</sup> 2 kap. 4 §, 5 p. postlagen (2010:1045)

<sup>5</sup> Säkerhetsskyddslagen (2018:585)

säkerhetskänslig verksamhet. Genom Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2) förtydligas kraven ytterligare, bl.a. avseende hur distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar får ske. Enligt 3 kap. 14 § PMFS 2019:2 ska verksamhetsutövare som har behov av att distribuera säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar i säkerhetsskyddsklassen konfidentiellt eller högre ha rutiner för en sådan process samt se till att nödvändiga skyddsåtgärder vidtas under distributionen. En försändelse av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar ska vidare sändas med en distributör som har godkänts av verksamhetsutövaren.

## **1.2 Syfte och mål**

Denna förstudie innefattar två olika fokusområden

- att kartlägga totalförvarsaktörers behov av brev- och pakettjänster under höjd beredskap, samt
- att kartlägga samma aktörers behov av distribution av säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar i fredstid.

Målet är att genom förstudien bidra till en ökad kunskap om hur behovet av dessa tjänster ser ut hos de utvalda aktörerna samt att skapa ett beslutsunderlag för framtida analyser, planering, prioritering och utvecklande av eventuella åtgärder inom området.

## **1.3 Urval, metod och avgränsningar**

### **1.3.1 Urval av aktörer**

Förstudien omfattar såväl militära som civila totalförvarsaktörer. Aktörerna har valts mot bakgrund av att de bedömdes

- 1) ha behov av att nå ut med fysiska försändelser i brev- och/eller paketform till andra myndigheter och aktörer som verkar inom deras egna eller andra myndigheters ansvarsområde samt till allmänheten inför och under höjd beredskap, och/eller
- 2) ha behov av att kunna skicka säkerhetsskyddsklassificerade handlingar, i fysisk form eller i form av elektronisk handling som återfinns på lagringsmedium, i säkerhetsskyddsklassen konfidentiellt eller högre i fredstid.

PTS har identifierat följande 15 aktörer som relevanta för denna förstudie.

- Försvarets materielverk
- Försvarsmakten

- Försäkringskassan
- Livsmedelsverket
- Migrationsverket
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Polismyndigheten
- Regeringskansliet
- Region Stockholm
- Skatteverket
- Statens servicecenter
- Stockholms stad
- Svenska kraftnät
- Säkerhetspolisen
- Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

Trots att de utvalda aktörerna i viss mån har unika förutsättningar och tillvägagångssätt för hur distributionen av de olika försändelserna utförs i dagsläget, gör PTS bedömningen att en kartläggning av dessa aktörers behov ger en viktig indikation på de behov och utmaningar inom området som kan förekomma även hos andra aktörer inom totalförsvaret.

### 1.3.2 Metod

Inbjudan till möten med de ovan utvalda aktörerna skickades ut under perioden september 2019 till januari 2020.<sup>6</sup> Samtliga aktörer tackade ja och mötena med respektive aktör genomfördes från oktober 2019 till februari 2020. Mötena genomfördes med utgångspunkt i ett på förhand upprättat diskussionsunderlag.<sup>7</sup> Diskussionsunderlaget innefattar bland annat frågor rörande aktuellt och förväntat distributionsbehov, indelade i de två fokusområdena *Posttjänster under höjd beredskap*, och *Säkerhetskyddsklassificerade handlingar i fredstid*.

Aktörerna har själva valt ut vilka befattningar som representerar dem under mötena. Aktörerna uppmanades i inbjudan att inför mötet fundera kring sina behov utifrån ett antal uppställda kriterier.<sup>8</sup> PTS tydliggjorde i inbjudan och inledningsvis i respektive möte att aktörerna inte förväntades lämna exakta och bindande svar under de diskussioner som uppstod i samband med mötena. Det tydliggjordes för aktörerna att de i och med sitt deltagande i kartläggningen har

---

<sup>6</sup> Bilaga 1.

<sup>7</sup> Bilaga 2.

<sup>8</sup> Bilaga 1.



en möjlighet att påverka utformningen av framtidens posttjänster ur ett totalförsvars- och säkerhetsskyddsperspektiv.

De slutsatser som dras i denna förstudie är baserat på de underlag som framkommit vid mötena. I rapporten presenteras resultat och slutsatser på ett övergripande sätt utan koppling till specifika aktörer. Vidare sker presentationen uppdelat på de båda ovan nämnda fokusområdena.

### **1.3.3 Avgränsningar**

Förstudien omfattar inte dokumentation och omhändertagande av eventuella problem som de utvalda aktörerna anser sig ha med dagens brev- och pakettjänster. Förstudien hade heller inte i uppdrag att föreslå författningsändringar. I den mån projektet uppmärksammat behov av sådana ändringar har dock dessa noterats, för att kunna utgöra underlag i framtida arbeten.

Termerna ”brev” och ”paket” har definierats av aktörerna själva och i efterhand ensats för att övergripande slutsatser ska kunna dras i denna rapport.

Begreppet brev definieras i postlagen som en adresserad försändelse som väger högst 2 kg. I den svenska postlagen finns det inte någon definition av paket, utan sådana har i praktiken klassificerats som de postförsändelser upp till 20 kg som inte är brevörsändelser. Slutsatserna i denna rapport utgår från de identifierade behov som ryms inom ramen för postlagens definitioner av brev och postförsändelser (0 – 20 kg). Behov av rena logistik- och transporttjänster har inte omhändertagits inom ramarna för detta arbete. PTS kan dock notera att flera aktörer har uttryckt ett stort behov av fungerande logistiktjänster under höjd beredskap. Det kan därför finnas skäl att titta närmare på detta område i en framtida analys.

## 2 Förstudien

### 2.1 Posttjänster under höjd beredskap

Nedan följer en sammanställning av aktörernas svar baserat på frågor från diskussionsunderlaget.<sup>9</sup> Denna innefattar bland annat aktuellt och förväntat distributionsbehov, huvudsakliga mottagare och behov av särskilda posttjänster under höjd beredskap.

Frågorna mynnade ofta ut i allmänna diskussioner kring de i dagsläget använda och upphandlade avtal med distributörer till önskvärda och behovsanpassade tjänster för framtiden.

#### 2.1.1 Dagens distributionsbehov av brev och paket

Ungefär hälften av de tillfrågade aktörerna kunde redogöra för volymen av inkomna och utgående brev- och paketförsändelser i sina respektive verksamheter i absoluta tal. De aktörer som redovisade statistik presenterade volymer mellan totalt cirka 17 000 till 40 miljoner utgående försändelser, och mellan cirka 5 000 till 2 miljoner inkomna försändelser, per år.

#### 2.1.2 Förväntat distributionsbehov av brev och paket under höjd beredskap

Samtliga kartlagda aktörer har, i större eller mindre omfattning, uttryckt att det är svårt att fastställa verksamhetens behov av posttjänster under höjd beredskap. Osäkerheten var oberoende av om aktören uppfattade att den nyligen påbörjat, eller kommit långt i, sin totalförvarsplanering. Ingen av de tillfrågade aktörerna kunde precisera vilka volymer av brev och paket som verksamheten bedömdes behöva skicka och ta emot under höjd beredskap. Istället utgick aktörernas bedömningar från antaganden om volymerna vid en eventuell omställning till höjd beredskap förväntades öka eller minska jämfört med dagens volymer.

Flera aktörer reserverade sig för att de kan komma att behöva prioritera om vilka försändelser som kommer vara av vikt att distribuera under höjd beredskap. Det kan påverka både volymerna av antalet skickade brev och paket samt vilka mottagare som i det läget fortfarande är aktuellt att skicka till.

De flesta aktörerna bedömde att de i huvudsak skulle ha ett oförändrat behov av att skicka och ta emot brev och paket under höjd beredskap, förutsatt att elektroniska kommunikationer fortfarande fungerar. Om tillgången till elektroniska kommunikationer däremot skulle vara mycket begränsad under

---

<sup>9</sup> Bilaga 2.

kortare eller längre period uppgav de flesta aktörerna att volymerna eventuellt kunde öka.

Cirka en tredjedel av aktörerna uppgav att digitalisering inom deras verksamheter gått så pass långt att det vore mycket svårt för dem både tekniskt och resursmässigt att gå tillbaka till manuella rutiner (såsom att ersätta digitala tjänster som e-post med posttjänster som brev). Detta förhållande bedömdes medföra ett oförändrat behov av att skicka och ta emot försändelser, oaktat om elektroniska kommunikationer var tillgängliga eller inte.

Omkring en tredjedel av aktörerna uppgav att deras behov, av postala kommunikationer under höjd beredskap, skulle öka om elektroniska kommunikationstjänster var helt eller delvis otillgängliga under en period på mer än några dagar. Bedömningen av förväntade distributionsbehov av brev och paket, under höjd beredskap, berodde, för dessa aktörer, på vilka alternativ som finns, dvs. hur aktörer hade kontinuitetsplanerat för att klara sig utan elektronisk kommunikation och vilka andra beroenden aktörerna bedömde sig ha.

En annan förväntad anledning till en ökad brevvolymer uppgavs vara den ökade distributionen av inkallelseorder och krigsplaceringar, som skulle komma att behöva skickas ut till medborgarna. Denna ökning bedömdes dock framförallt bli märkbar under omställningsfasen till höjd beredskap.

Ingen aktör uppgav att volymen av brev och paket, som verksamheten förväntade sig behöva skicka och ta emot under höjd beredskap, bedömdes minska.

### **2.1.3 Huvudsakliga mottagare**

Samtliga aktörer uppgav *regeringskansliet* samt andra *statliga myndigheter* som viktiga mottagare av aktörernas postförsändelser under höjd beredskap.

I övrigt skiljde sig svaren åt gällande vem/vilka som bedömdes vara huvudsakliga mottagare av aktörernas utgående postförsändelser, beroende på den verksamhet som aktören uppgavs bedriva i ett sådant läge. Gemensamt för flertalet av de tillfrågade aktörerna var dock att de förväntade sig att de huvudsakliga mottagarna av myndighetens postförsändelser till stor del skulle vara densamma under höjd beredskap som i fredstid.

Utöver *regeringskansliet* och andra *statliga myndigheter* nämndes *allmänheten*, *kommuner*, *landsting*, *blåljusmyndigheter*, *sjukhus*, aktörer inom *försvarsindustrin* samt *utländska samarbetspartners* som huvudsakliga mottagare.

Omkring en fjärdedel av de tillfrågade aktörerna, vars verksamheter var spridda över större delar av landet, gav uttryck för ett starkt behov av att kunna kommunicera per post även *internt*; då särskilt med den egna ledningen.

#### **2.1.4 Behov av en särskild posttjänst**

Under de genomförda mötena fick aktörerna frågan om de såg ett behov av att Sverige upprättar en särskild brev- och pakettjänst, som kan nyttjas i höjd beredskap, samt vilka önskemål de kunde ha gällande utformningen av en sådan tjänst.

Majoriteten av de intervjuade aktörerna uttryckte ett generellt hållet behov av att en särskild brev- och pakettjänst, som kan nyttjas i händelse av höjd beredskap, inrättas. Omkring en femtedel av aktörerna uttryckte även önskemål om att en sådan tjänst bör upprättas redan i fredstid, för att slippa övergång till nya rutiner och system som potentiellt kan innebära en sårbarhet vid höjd beredskap.

Samtliga myndigheter som uppgav att de såg ett behov av en särskild posttjänst, framförde önskemål om att tjänsten skulle kunna omhänderta såväl distribution av ordinarie brev och paket vid höjd beredskap, som distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar under höjd beredskap.

Några få aktörer uppgav att de inte såg något behov av att nyttja en särskild posttjänst under höjd beredskap. Som skäl angavs dels att de berörda aktörerna inte hade någon reservrutin för manuell hantering av postförsändelser om elektroniska kommunikationer inte finns att tillgå, dels att aktörerna bedömde att deras distributionsbehov kan omhändertas med egen personal. Nyttjandet av egen personal sågs därutöver som ett sätt att tillförsäkra sig om att leveranserna verkligen kom fram.

Drygt en tredjedel av aktörerna uppgav att de i dagsläget inte kunde bedöma sitt behov av en särskild posttjänst. Som skäl uppgavs huvudsakligen svårigheter med att bedöma hur en ökad digitalisering, med kontinuerligt minskade volymer av fysiska försändelser som följd, skulle påverka aktörernas behov av att skicka och ta emot fysiska försändelser under höjd beredskap. För flera av dessa aktörer uppgavs att webben idag är en viktig kommunikationskanal mellan dem och medborgarna. Post angavs som ett potentiellt reservalternativ om de digitala kommunikationskanalerna inte skulle vara tillgängliga, exempelvis för att nå ut med information om var medborgare under höjd beredskap kan vända sig vid till exempel vårdbehov eller för att få tillgång till andra förnödenheter och information. Vidare uttryckte några aktörer ett behov av att kunna befordra olika typer fysiska prover och annat

material med krav på såväl korta befordringstider som höga krav på att försändelser kommer vid rätt angiven tidpunkt. Några närmare slutsatser om dessa behov kunde omsättas i en särskild posttjänst, kunde dock inte dras.

### **2.1.5 Önskvärda egenskaper av särskild posttjänst**

Majoriteten av de intervjuade aktörerna uppgav att en särskild brev- och pakettjänst som kan nyttjas i höjd beredskap, i första hand ska vara robust och tillförlitlig. Särskilt framfördes att tjänsten ska säkerställa att ändamålsenlig leveranstid hålls.

Vad som avsågs med ändamålsenlig leveranstid varierade beroende på den intervjuade aktörens verksamhet. En majoritet av aktörerna angav att en leveranstid på upp till två dagar var acceptabel, så länge leverans på utsatt datum var tillförlitlig. Ett fåtal aktörer uppgav sig ha behov av att distribuera brev (innehållandes t.ex. handlingar med lägesbilder), eller paket med förnödenheter (såsom medicin), med leverans till mottagare samma dag eller till nästföljande dag. Någon enstaka aktör uppgav att leveranstider på upp emot två veckor var godtagbar, så längre leverans på ett på förhand utsatt datum kunde garanteras.

Ett fåtal aktörer uppgav att de under höjd beredskap kommer att bedriva verksamhet även utanför kontorstid och noterade vikten av att distributionerna av fysiska försändelser kan anpassas efter detta så att leveranser kan ske även t.ex. kvällar och helger.

I andra hand prioriterade majoriteten av de tillfrågade aktörerna att försändelsen distribueras direkt till rätt, namngiven mottagare. Med distribution till rätt, namngiven, mottagare, avsågs att den särskilda brev- och pakettjänsten skulle vara utformad så att försändelserna ankom direkt till den avsedda mottagaren, och inte till någon form av upphämningscentral eller ombud. Någon enstaka aktör uttryckte istället att upphämningscentraler kunde vara önskvärda för att underlätta distributionen.

I tredje hand prioriterade majoriteten av aktörerna säkerhet för den särskilda posttjänsten. Säkerheten kopplades av dessa aktörer primärt till att försändelsen når rätt mottagare och att innehållet skyddas mot obehörig insyn. Någon enstaka aktör uppgav att de såg ett behov av att även öppna försändelser gavs ett säkerhetsskydd under höjd beredskap.

Majoriteten av de tillfrågade aktörerna ansåg att det är viktigt att den särskilda brev- och pakettjänsten har nationell täckning. Någon enstaka aktör uttryckte

att deras behov av en särskild brev- och pakettjänst var störst inom Mälardalenregionen.

## **2.2 Säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fredstid**

Nedan följer en sammanställning av aktörernas svar baserat på frågor från diskussionsunderlaget.<sup>10</sup> Detta innefattar bland annat aktuellt och förväntat distributionsbehov, huvudsakliga mottagare och behov av särskilda distributionstjänster för säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fredstid.

Frågorna mynnade ut i allmänna diskussioner kring i dagsläget använda och upphandlade avtal med distributörer till önskvärda och behovsanpassade tjänster för framtiden.

### **2.2.1 Distributionsbehov av säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar**

Samtliga av de tillfrågade aktörerna uppgav att de skickar eller tar emot säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar.

En knapp majoritet av aktörerna uppgav att de saknar statistik gällande hur många säkerhetsskyddsklassificerade fysiska försändelser som de skickar respektive tar emot årligen. Från de aktörer som redovisade statistik presenterades volymer mellan ett tiotal och några hundra tusen fysiska försändelser per år. Medianvärdet för denna grupp aktörer, utifrån det insamlade underlaget bedöms vara cirka 1000 skickade försändelser med säkerhetsskyddsklassificerade handlingar per år.

Med något enstaka undantag uppgav de tillfrågade aktörerna att de i första hand nyttjar signalskydd för distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar. Distribution via post tillämpas endast om signalskyddslösningar inte är tillgängliga eller av någon anledning inte har ansetts som lämpliga för distribution i det enskilda fallet.

Omkring en tredjedel av aktörerna uppgav att de förväntade sig ständigt ökande volymer av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar. Något fler aktörer uppgav att deras volymer av distribuerade försändelser bedömdes minska framöver, som ett resultat av att fler aktörer ansluter sig till godkända signalskyddslösningar. Resterande tredjedel kunde inte bedöma om deras volymer skulle öka eller minska, alternativt utvecklade inte sitt svar gällande denna delfråga.

---

<sup>10</sup> Bilaga 2.

### **2.2.2 Huvudsakliga mottagare och verksamhetsområde**

Så gott som alla tillfrågade aktörer uppgav att *Regeringskansliet*, *Säkerhetspolisen* och de *bevakningsansvariga myndigheterna* är de huvudsakliga mottagarna av de tillfrågade aktörernas säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar. Intern distribution (mellan olika verksamhetsställen) uppgavs stå för de näst största flödena hos dessa aktörer.

Omkring en femtedel av de tillfrågade aktörerna uppgav även *länsstyrelser* och *kommuner* som mottagare av aktörernas distribuerade säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar.

Majoriteten av de tillfrågade aktörerna uppgav att de skickar och tar emot säkerhetsskyddsklassificerade handlingar över hela Sverige. Någon enstaka aktör uttryckte att deras distribution huvudsakligen var avgränsad till Mälardalenregionen.

### **2.2.3 Behov av en särskild distributionstjänst**

Något fler än hälften av de tillfrågade aktörerna såg ett behov av att en särskild distributionstjänst för distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar inrättades.

De aktörer som svarade att de inte såg ett behov av att det inrättades en ny tjänst uppgav att de själva enbart skickade ett försumbart antal säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar. Dessa aktörer noterade dock att de kunde se ett visst behov för andra aktörer.

Omkring en tredjedel av aktörerna uppgav att deras behov av att skicka säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar bedömdes minska i takt med att allt fler aktörer anskaffade och började nyttja signalskydd.

Någon enstaka aktör såg ett behov av att även inrätta en nationell kurirtjänst, som komplement, eller som alternativ, till en särskild posttjänst för distribution av säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar. Som krav nämnde aktörerna att kurirtjänsten skulle vara statligt styrd, tillgänglig för såväl privata som offentliga organ, och nyttjas för direktdistribution av handlingar mellan avsändare och mottagare, utan den typ av gemensam sortering och distribution som annars kännetecknar en posttjänst.

### **2.2.4 Krav på särskild distributionstjänst**

Majoriteten av de tillfrågade aktörerna uppgav att en tjänst för distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fredstid i första hand ska kunna tillgodose krav på precision och tillförlitlig spårbarhet.

Med precision menas i detta sammanhang att handlingen ska komma fram i rätt tid och till rätt person. Med pålitlig spårbarhet avsågs att handlingens position ska kunna spåras genom hela distributionskedjan, att spårningen ska vara tillgänglig för avsändaren och att uppgifterna om positionen ska vara korrekta. Flera av aktörerna uppgav att vissa förseningar för icke-tidskritiska säkerhetsskyddsklassificerade försändelser kunde accepteras så länge spårningen av försändelsen var pålitlig. Om precision och pålitlig spårbarhet inte kan säkerställas och förseningar uppstår, menade flera av aktörerna att de behöver göra efterforskningar för att kunna bedöma om den distribuerade handlingen skulle anses vara röjd eller inte.

I andra hand prioriterade så gott som samtliga tillfrågade aktörer säkerhet vid distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar. Med säkerhet avses i det här sammanhanget säkerhetskyddsåtgärder inom områdena informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Exempelvis nämnde omkring en tredjedel av de tillfrågade aktörerna att det ska gå att säkerställa att informationen i försändelsen inte manipuleras, exempelvis genom att minska sårbarheter i distributionskedjan. Som exempel på sårbarhetsreducerande åtgärder nämndes t.ex. att personalen som hanterar försändelserna under distributionen säkerhetsprövas. Vissa aktörer uttryckte även önskemål om att befattningarna som innehas av personalen som arbetar i hela distributionskedjan ska vara placerade i säkerhetsklass. Andra sårbarhetsreducerande åtgärder som nämndes var att försändelserna inte lämnas utan övervakning och att fordonen som används för distribution utrustas med säkerhetsskåp eller motsvarande sektionering där säkerhetsskyddsklassificerade försändelser kan hållas avskilda från övrig post.

Omkring hälften av aktörerna uppgav att de i tredje hand värdesätter hastighet vid distributionen av säkerhetsskyddsklassade handlingar. Som skäl angavs bl.a. att snabb distribution (utan t.ex. många mellanhänder, utan ”övernattning” i obebakade lokaler och dylikt) bedöms minska risken för incidenter. Någon enstaka aktör uppgav att de värdesatte hastighet eftersom de bedriver en minutoperativ verksamhet, där snabb distribution av vissa fysiska säkerhetsskyddsklassificerade handlingar är kritisk viktigt för genomförandet av aktörens uppdrag.

Slutligen uppgav majoriteten av de tillfrågade aktörerna att distributionstjänsten bör erbjuda en gemensam skyddsnivå för distribution av handlingar upp till och med säkerhetsskyddsklass *hemlig*. Några enstaka aktörer uppgav att de såg ett behov av att en eventuell framtida distributionstjänst ska kunna differentiera skyddet beroende på vilken säkerhetsskyddsklass handlingen bedöms ha.



### **3 Slutsatser och rekommendationer för framtiden**

Denna förstudie syftar till att kartlägga totalförvarsaktörers behov av posttjänster. Dels behovet av brev- och pakettjänster under höjd beredskap, dels behovet av distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fredstid. Målet har varit att bidra med ökad kunskap om hur behoven av dessa tjänster ser ut samt ge förslag på framtida analyser, planering, prioritering och kravställning på särskilda posttjänster.

Nedan följer generella slutsatser inom respektive fokusområde som PTS dragit efter genomförd studie följt av rekommendationer för framtiden.

#### **3.1 Posttjänster under höjd beredskap**

PTS kan konstatera att samtliga tillfrågade aktörer använder sig av posttjänster för distribution av brev- och paketförsändelser av betydelse för t.ex. hälso- och sjukvård, omsorg, offentlig förvaltning, brottsbekämpning eller försvar.

Trots de minskade brevvolymer, till följd av aktörernas allt mer digitaliserade verksamheter, kvarstår behovet av en fysisk posthantering. Dels som ett reservalternativ i de fall elektronisk kommunikation inte finns tillgänglig, dels som enda distributionsmöjlighet för försändelser av material och förnödenheter som förmedlas mellan myndigheter, allmänheten, sjukhus, privata aktörer med flera.

Majoriteten av de intervjuade aktörerna uttryckte även ett generellt hållet behov av att inrätta en särskild brev- och pakettjänst som kan nyttjas i händelse av höjd beredskap. Samtliga aktörer som uppgav att de såg ett behov av en särskild posttjänst, framförde önskemål om att tjänsten skulle kunna omhänderta såväl distribution av ordinarie brev och paket, som distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar under höjd beredskap.

Förstudien visar även på att den ökade digitaliseringen av allt fler verksamheter bidragit till svåra utmaningar för aktörerna att både tekniskt och resursmässigt gå tillbaka till en manuell hantering av verksamhetens postflöden. Det kan även konstateras att det saknas en samlad kunskap om verksamhetens övergripande behov av fysiska postförsändelser både i fredstid men även gällande det förväntade behovet under höjd beredskap. En grundlig behovsinventering hos varje enskild verksamhet bör därmed göras.

PTS ser framför sig att myndigheten (tillsammans med annan lämplig aktör) informerar totalförvarsaktörer om detta behov av behovsinventering. Vidare

ser PTS att det vore värdefullt om respektive myndighet fick, som en del i sin totalförvarsplanering, i uppdrag att inventera behovet. PTS konstaterar också att för att myndigheten ska kunna ge förslag på utformning av en eventuell framtida posttjänst behöver en mer övergripande utredning genomföras utöver den nyss påtalade behovsinventeringen. I en sådan utredning skulle allmänhetens och privata företags behov vid höjd beredskap också kunna inkluderas. Detta för att kunna ge en mer generell och rättvisande bild över hur behoven ser ut hos samtliga delar av totalförsvaret.

Denna förstudie har inte omhändertagit behov av logistik- och transporttjänster över 20 kilo men mot bakgrund av det som framkommit under mötena kan PTS notera att det finns behov av att även undersöka detta område i en framtida utredning. Flera aktörer har uttryckt behov av en fungerande logistiktjänst under höjd beredskap. Logistik- och transporttjänster av försändelser över 31,5 kilo ligger dock utanför PTS mandat- och bevakningsområden.<sup>11</sup> Frågan om vilken myndighet som är bäst lämpad att utreda behovet av övriga logistiktjänster bör därför först klargöras.

### **3.2 Säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fredstid**

En initial slutsats som kan dras av denna förstudie är att det, trots minskande brevvolymer, tycks finnas förväntningar på att posttjänster ska finnas tillgängliga för distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fredstid, när elektronisk distribution inte är lämplig eller tillgänglig.

Liksom gällande behovet av posttjänster under höjd beredskap, är det dock PTS uppfattning att aktörernas totalförvarsplanering ännu inte resulterat i en tillräckligt precis behovsinventering som kan omvandlas till en kravställning gällande dessa posttjänster.

Även om de intervjuade aktörerna bara utgör ett mindre urval av det totala antalet statliga aktörer som årligen skickar säkerhetsskyddsklassificerade handlingar, så bedöms de av PTS ändå representera aktörer med de enskilt största behoven inom detta område. Samtidigt bedöms deras totala mängd skickade och mottagna säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar utgöra en bråkdel av den totala mängd REK- och värdeförsändelser som distribueras av Postnord årligen. Mot bakgrund av detta saknas det därför enligt PTS uppfattning i dagsläget tillräckligt underlag för att kravställa REK- och

---

<sup>11</sup> PTS tillsynsmandat och bevakningsansvar för postsektorn begränsas av postlagens definitioner av postförsändelser (0 – 20 kg). Vidare har PTS sedan 2018 ett ansvar för att samla in uppgifter i enlighet med EU:s förordning 2018/644 om gränsöverskridande paketleveranstjänster. I förordningen definieras ett paket som en ”annan postförsändelse än ett skriftligt meddelande som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde och som väger högst 31,5 kg”.

värdetjänster utifrån totalförsvarets behov av distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar i fredstid.

För att kunna gå vidare med antingen enskilt upphandlade posttjänster eller en gemensam posttjänst för distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar, behöver en fördjupad behovsanalys göras. En förutsättning för en sådan analys är dock att totalförsvarsaktörer först medvetandegörs om behovet av att själva och utifrån sina egna unika förhållanden, inventera verksamhetens behov.

En särskild tjänst kan behöva utformas och det kan komma krävas författningsändringar för att få en sådan till stånd. PTS ser att myndigheten i dagsläget inte har alla förutsättningar för att kartlägga behoven hos samtliga totalförsvarsaktörer, eller att göra internationella jämförelser. När aktörerna kommit längre i sina egna behovsinventeringar skulle PTS kunna genomföra en uppföljande studie av behoven.

Trots att några aktörer redan under denna kartläggning uttryckte vissa behov kopplade till distribution av säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar under höjd beredskap, bedömer PTS att det i dagsläget saknas förutsättningar för att utreda detta behov närmare. En sådan studie bör istället tillsättas efter det att aktörerna har inventerat sina behov av posttjänster i fredstid.

## **Bilaga 1. Inbjudan**

**Inbjudan till möte rörande ert behov av brev- och pakettjänster under höjd beredskap samt av att skicka/ta emot säkerhetsskyddsklassade handlingar i fredstid**

### **Allmänt**

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Myndigheten är även tillsynsmyndighet över säkerhetsskyddet avseende enskilda verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som avser elektronisk kommunikation och posttjänst.

Ni har blivit utvald att delta i (PTS) undersökning/förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap samt behoven av distribution av fysiska säkerhetsskyddklassificerade handlingar i fredstid.

PTS önskar därför bjuda in till ett möte för att diskutera hur era behov av dessa tjänster ser ut.

### **Syfte med förstudien**

Syftet är dels att kartlägga vilka behov som olika aktörer inom totalförsvaret har av brev- och pakettjänster under höjd beredskap, dels vilka behov som finns för att kunna skicka/ta emot fysiska säkerhetsskyddsklassade handlingar i fredstid.

### **Mål och avgränsningar**

Målet med förstudien är att få kunskap om hur behoven av brev- och pakettjänster ser ut under (och inför) höjd beredskap samt hur behovet av att distribuera fysiska säkerhetsskyddsklassificerade handlingar ser ut i fredstid.

Projektet syftar inte i första hand till att kartlägga eventuella problem med brev- och pakettjänster i dagsläget utan syftet är att identifiera de faktiska behoven (utan beaktande av de tjänster som står till buds på marknaden idag). Förstudien ska bidra med beslutsunderlag för framtida planering, prioritering och eventuella åtgärder, t ex genom reglering eller upphandling, inom området.

### **Underlag för diskussion/behovsinventering**

Inför mötet önskar PTS att ni funderar på hur era behov av brev- och/eller pakettjänster kan förväntas se ut under höjd beredskap. PTS önskar även att ni beskriver hur era behov av distribution av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar ser ut i fredstid. Det kan exempelvis vara med avseende på:

- Precision (såsom att försändelsen måste vara framme en viss veckodag)
- Hastighet (såsom att försändelsen måste levereras följande arbetsdag eller innan ett visst klockslag)
- Säkerhet (såsom att försändelsen inte får lämnas utan övervakning för ett ögonblick eller att all personal som kan komma att befatta sig med försändelsen under distributionen måste vara registerkontrollerad)
- Kvittens/ID-kontroll
- Volymer
- Annat?

Kommer era behov av brev- och/eller pakettjänster (under höjd beredskap) att ändras i händelse av att elförsörjningen och/eller tillgången till elektroniska kommunikationer skulle vara mycket begränsad under kortare eller längre period?

Vi förväntar oss inte att ni ska kunna lämna exakta och bindande svar utan se det istället som en möjlighet att kunna påverka framtidens posttjänster ur ett totalförsvars- och säkerhetsskyddsperspektiv.

### **Hantering av insamlad information**

I den slutliga rapporten kommer slutsatser beskrivas på en övergripande nivå, utifrån de strukturella behov som identifierats. Enskilda myndigheter eller verksamheter kommer inte lyftas fram.

Insamling, sammanställning och bearbetning av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter sker i enlighet med säkerhetsskyddslagstiftningen.

### **Förslag på mötestider**

Vi föreslår följande tider för möte hos er:

Den xx, kl xx

Den xx, kl xx

Den xx, kl xx

Vi önskar besked senast den xx med svar på om någon av de föreslagna mötestiderna passar eller om ni istället vill föreslå ett annat datum eller tid. Vi kan självfallet även träffas i PTS lokaler om ni skulle föredra det.

---

Vid eventuella frågor ber jag er att höra av er direkt till undertecknad.

Med vänlig hälsning

Lisa Björkvik

## **Sändlista**

Försvarsmakten  
Säkerhetspolisen  
Regeringskansliet  
Försvarets materielverk  
Totalförsvarets rekryteringsmyndighet  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Svenska kraftnät  
Region Stockholm  
Försäkringskassan  
Skatteverket  
Statens servicecenter  
Polismyndigheten  
Livsmedelsverket  
Migrationsverket  
Stockholms stad

## Bilaga 2. Diskussionsunderlag

### Brev och/eller paket

- Vad är brev och paket för er? Förklara gärna
- Hur skulle era distributionsbehov av brev respektive paket se ut under höjd beredskap? T ex med avseende på:
  - o Precision (såsom att försändelsen måste vara framme en viss veckodag, eller lämnas till en viss namngiven person)
  - o Hastighet (såsom att försändelsen måste levereras följande arbetsdag eller innan ett visst klockslag)
  - o Säkerhet (såsom att försändelsen inte får lämnas utan övervakning för ett ögonblick eller att all personal som kan komma att befatta sig med försändelsen under distributionen måste vara registerkontrollerad)
  - o Kvittens/ID-kontroll
  - o Annat?
- Skulle ni få nya/ändrade uppgifter vid höjd beredskap?
  - o Om ja, skulle det påverka era behov av att skicka brev- eller paket? (Som en direkt åtgärd eller som ett alternativ för det fall elektroniska kommunikationer inte skulle fungera.)
- Förväntas era brev- eller paketvolymerna minska eller öka under höjd beredskap?
  - Om svaret är ja, ange gärna orsak och i vilken omfattning.
- Vilka skulle vara de huvudsakliga mottagarna av brev och/eller paket under höjd beredskap (t ex andra myndigheter eller medborgare, specificera gärna)?
- Ser ni ett behov av att Sverige inrättar särskilda brev- och pakettjänster i händelse av höjd beredskap? Exempelvis mellan bevakningsansvariga myndigheter eller mellan bevakningsansvariga myndigheter och de aktörer, som verkar inom myndigheternas ansvarsområden?
  - Beskriv vilka egenskaper som skulle vara önskvärda!
  - Vad skulle en sådan tjänst få kosta?
- Vilka konsekvenser skulle det få om ni inte kunde skicka/ ta emot brev- och paket enligt de behov som ni beskriver att ni har? (Tänk faktiska skadekonsekvenser)

### Avser Försvarmakten

- Finns det något behov av att upprätta en fältpostorganisation?

- Finns det anledning att vidta förberedande åtgärder i syfte att kunna upprätta en fältpostorganisation?
  - Hur bör, i sådant fall, en sådan organisation vara beskaffad och vilka krav bör ställas på själva tjänsten?
  - Ska den ha förmågan att förmedla både brev, paket och säkerhetsskyddsklassade handlingar?
  - Är ni i behov av stöd för att kunna upprätta en sådan organisation? Om ja, vilken typ av stöd?

### **Säkerhetsskyddsklassificerade handlingar**

- Hur ser era behov av att kunna skicka och ta emot säkerhetsskyddsklassificerade handlingar (säkerhetsskyddsklassen konfidentiellt eller högre) ut i fredstid?
- Vad är viktigt för er och vad ställer ni för krav på hur distributionen ska genomföras. Tex med avseende på:
  - Precision (såsom att försändelsen måste vara framme en viss veckodag, eller lämnas till en viss namngiven person)
  - Hastighet (såsom att försändelsen måste levereras följande arbetsdag eller innan ett visst klockslag)
  - Säkerhet (såsom att försändelsen inte får lämnas utan övervakning för ett ögonblick eller att all personal som kan komma att befatta sig med försändelsen under distributionen måste vara registerkontrollerad)
  - Kvittens/ID-kontroll
  - Annat?
- Kan era krav/behov skilja sig åt beroende på vilken typ av säkerhetsskyddsklassificerad handling ni skickar?
  - Försök ge exempel på hur de kan skilja sig åt och förklara varför
- Hur ser era rutiner för distributionen av dessa handlingar ut?
  - Använder ni er utav en extern aktör?
  - Exemplifiera vad ni idag anser fungerar bra/mindre bra med era rutiner och distributionen av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar. (Kan exempelvis vara en specifik del av distributionskedjan som fungerar problem-/incidentfritt, handlingar som kommer fram/inte fram i tid etc.
- Ser ni ett behov av att Sverige inrättar särskilda distributionstjänster för dessa typer av försändelser?
  - Beskriv vilka egenskaper som skulle vara önskvärda!