



Utbildningsdepartementet

Ökad kompetens i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning.....	5
1. Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100).....	7
2. Uppdraget och dess genomförande	9
2.1 Uppdraget.....	9
2.2 Utgångspunkter för utredningens arbete	9
2.3 Utredningsarbetet.....	10
2.4 Vad som i denna utredning avses med säkerhetsfrågor.....	11
3. Det nya säkerhetsläget kräver kompetens i säkerhetsfrågor	13
3.1 Regeringens beslut att förkorta förordnandeperioden för styrelseledamöter	13
3.2 Öppenhet och samverkan är förutsättningar för hög kvalitet	13
3.3 Säkerhetsaspekter i internationella samarbeten måste beaktas	14
3.4 Lärosätena berörs av säkerhetshot från främmande makt	15
3.5 Det pågår ett arbete för att främja ansvarsfull internationalisering.....	16
3.6 Lärosätenas informationssäkerhetsarbete har granskats.....	17
3.7 Det är lärosätenas uppgift att identifiera skyddsvärd verksamhet.....	18
3.8 Åtgärder som regeringen har vidtagit för att följa lärosätenas säkerhetsarbete.....	20
4. Nuvarande reglering	22
4.1 Regeringens styrning av universitet och högskolor	22
4.2 Styrelsens och rektors ansvar.....	22
4.3 Bestämmelser i fråga om hur styrelseledamöter utses.....	23
5. Internationell utblick	24
5.1 Mellanstatliga stödåtgärder.....	24
5.2 Exempel från några andra länder	25
5.2.1 Norge.....	25
5.2.2 Danmark.....	26
5.2.3 Finland.....	28
5.2.4 Nederländerna	29
5.2.5 USA.....	30
5.3 Vetenskapsdiplomati och dess roll i utrikespolitiken	31
6. Sammanfattande iakttagelser	33
6.1 Säkerhetsläget kräver kompetens i säkerhetsfrågor.....	33

6.2 Många lärosäten uppger att de har svårt att bedöma om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet	33
6.3 Det behövs tydliga processer och riktlinjer	34
6.4 Säkerhetsfrågorna är mer uppmärksammade på lärosätena	34
6.5 En utmaning för lärosätena är balansen mellan öppenhet och säkerhet	35
6.6 Det krävs kompetenshöjande insatser.....	36
7. Förslag för att öka universitets och högskolors kompetens i säkerhetsfrågor	37
7.1 Kompetens i säkerhetsfrågor bör beaktas vid nominering av de ledamöter som regeringen utser	37
7.2 Styrelsernas ansvar avseende verksamhetens säkerhet bör förtydligas ..	42
7.3 Forsvarshögskolan bör ges i uppdrag att genomföra kompetensutvecklande insatser	43
7.4 Regeringen bör utreda hur en stödfunktion kan etableras	46
8. Frågan om placering i säkerhetsklass.....	50
8.1 Säkerhetsskyddslagen ställer krav på personalsäkerhet.....	50
8.2 Det är lärosätet som bedömer behovet av placering i säkerhetsklass	50
8.3 Regeringen bör i vissa fall besluta om säkerhetsprövning och placering i säkerhetsklass av rektorer och styrelseordförande.....	51
9. Bestämmelser om ikraftträdande	57
10. Konsekvenser	58
Sammanfattande konsekvenser för kompetensen i säkerhetsfrågor	58
Konsekvenser för nomineringspersoner	58
Konsekvenser för statliga universitet och högskolor	58
Konsekvenser för andra myndigheter	59
Ekonomiska konsekvenser.....	59
Konsekvenser för jämställdhet och integrationspolitiska konsekvenser	60

Förord

Den 31 augusti 2023 beslutade Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) att en utredare skulle biträda Utbildningsdepartementet med att ta fram förslag till åtgärder för att kompetensen i säkerhetsfrågor vid statliga universitet och högskolor ska öka (U 2023:D). Uppdraget gällde från och med den 1 september och skulle slutredovisas senast den 31 december. Till utredare utsågs från och med den 1 september 2023 f.d. landshövding Peter Egardt. Kanslirådet Anna Beijmo vid Utbildningsdepartementet har biträtt som sekreterare i utredningen och juristen Åsa Dryselius vid Utbildningsdepartementet har biträtt som sakkunnig och sekreterare.

De bedömningar som görs och de förslag som lämnas i denna promemoria är utredarens egna.

Sammanfattning

Säkerhetsläget har under de senaste åren blivit allt allvarligare och universitetens och högskolornas verksamhet är intressant för främmande makt. Lärosätenas krav på öppenhet och samverkan, inte minst internationellt, ställer stora krav på kunskap om och beredskap för hot och risker i det nya säkerhetsläget. Utbildningsministern har gett f.d. landshövdingen Peter Egardt i uppdrag (U 2023:D) att biträda Utbildningsdepartementet med att ta fram förslag om hur universitetens och högskolors kompetens i säkerhetsfrågor kan öka. Uppdraget omfattar universitet och högskolor med staten som huvudman och har ett särskilt fokus på universitetens och högskolornas styrelser.

I promemorian konstateras att säkerhetsarbetet och kompetensen i säkerhetsfrågor skiljer sig åt mellan lärosätena. Utredningen bedömer emellertid att det finns betydande brister i hanteringen av säkerhetsfrågorna vid samtliga universitet och högskolor. I promemorian ges förslag om hur universitetens och högskolors kompetens i säkerhetsfrågor kan öka.

När det gäller frågan om hur kompetensen kan öka och säkerställas bland de styrelseledamöter som utses av regeringen föreslås att kompetens i säkerhetsfrågor ska beaktas vid nominering av dessa ledamöter. Detta ska framgå av det uppdrag som regeringen ger nomineringspersonerna. För att förtydliga styrelsens ansvar för verksamhetens säkerhet föreslås att det i 2 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) ska framgå att styrelsen har att besluta om viktigare frågor om verksamhetens säkerhet. Utredningen föreslår därutöver som åtgärd för att höja styrelseledamöternas kompetens i säkerhetsfrågor att dessa bör erbjudas kompetenshöjande insatser. Regeringen bör ge Forsvars-högskolan i uppdrag att, i samarbete med relevanta myndigheter, utveckla och genomföra sådana insatser som kan erbjudas styrelseledamöter men även rektorer. Säkerhetsfrågorna bör även ges utrymme i de introduktioner som Regeringskansliet ger nya styrelseledamöter respektive myndighetschefer.

Som ytterligare åtgärd för att öka lärosätenas kompetens i säkerhetsfrågor föreslås att regeringen bör utreda hur en stödfunktion i säkerhetsfrågor kan inrättas för universitet och högskolor. Syftet med en sådan stödfunktion ska vara att bistå lärosäten men även enskilda forskare med stöd i frågor som rör säkerhetsaspekter på internationella samarbeten.

I övrigt har utredaren haft i uppdrag att beskriva förutsättningarna och analysera konsekvenserna för lärosätena av att placera befattningen som styrelseordförande och/eller rektor vid ett statligt universitet eller högskola i säkerhetsklass. I denna del anser utredningen att regeringen bör säkerhetspröva rektorer vid lärosäten som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Om det finns personal vid lärosätet som är placerad i säkerhetsklass bör även rektor och styrelseordförande normalt vara placerade i säkerhetsklass 3.

Sammantaget syftar förslagen till att höja kompetensen i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor med staten som huvudman. För enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina äger flera av förslagen giltighet i motsvarande mån.

1. Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §²

Styrelsen för en högskola ska ha det ansvar och de uppgifter som följer av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Vidare ska styrelsen själv besluta

1. i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation,

2. i viktigare frågor om verksamhetens säkerhet.

2. om årsredovisningar, delårsrapporter, budgetunderlag och viktigare framställningar i övrigt samt säkerställa att det vid högskolan finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt,

3. om årsredovisningar, delårsrapporter, budgetunderlag och viktigare framställningar i övrigt samt säkerställa att det vid högskolan finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt,

3. om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser och revisionsrapporter,

4. om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser och revisionsrapporter,

4. om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer

5. om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer

¹ Förordningen omtryckt 1998:1003.

² Senaste lydelse 2010:1064.

enligt 10 § internrevisionsförordningen (2006:1228),

5. i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna,

6. i frågor som enligt 15 § ska avgöras av en personalansvarsnämnd, om det inte har inrättats en personalansvarsnämnd vid högskolan eller om Statens ansvarsnämnd inte ska besluta enligt 4 kap. 16 §,

7. om den antagningsordning som anges i 6 kap. 3 § andra stycket,

8. om en arbetsordning med viktigare föreskrifter om högskolans övergripande organisation, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning,

9. om en anställningsordning,

10. om viktigare föreskrifter i övrigt, och

11. i övriga frågor som är av principiell vikt.

enligt 10 § internrevisionsförordningen (2006:1228),

6. i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna,

7. i frågor som enligt 15 § ska avgöras av en personalansvarsnämnd, om det inte har inrättats en personalansvarsnämnd vid högskolan eller om Statens ansvarsnämnd inte ska besluta enligt 4 kap. 16 §,

8. om den antagningsordning som anges i 6 kap. 3 § andra stycket,

9. om en arbetsordning med viktigare föreskrifter om högskolans övergripande organisation, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning,

10. om en anställningsordning,

11. om viktigare föreskrifter i övrigt, och

12. i övriga frågor som är av principiell vikt.

Av 2 kap. 8, 10 och 15 §§ framgår att styrelsen också beslutar om förslag på rektor, utser rektors ställföreträdare och beslutar om inrättande av en personalansvarsnämnd.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

2. Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Utbildningsministern har gett mig i uppdrag (U 2023:D) att biträda Utbildningsdepartementet med att ta fram förslag om hur universitets och högskolors kompetens i säkerhetsfrågor kan öka. Uppdraget omfattar universitet och högskolor med staten som huvudman och har ett särskilt fokus på universitetens och högskolornas styrelser.

I uppdraget har ingått att

- redovisa, i den utsträckning utredaren finner lämpligt, hur andra länder arbetar med säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor,
- utreda vilken kompetens i säkerhetsfrågor som behövs i styrelsen vid universitet och högskolor,
- föreslå hur det kan säkerställas att det finns sådan kompetens bland de ledamöter som utses av regeringen i de statliga universitetens och högskolornas styrelser,
- bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder för att öka universitetens och högskolornas kompetens i säkerhetsfrågor, och i så fall föreslå sådana åtgärder,
- beskriva förutsättningarna för och analysera konsekvenserna för lärosätena av att placera befattningen som styrelseordförande och/eller rektor vid ett statligt universitet eller högskola i säkerhetsklass, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Av uppdraget framgår att om jag bedömer att det finns behov av ytterligare åtgärder för att öka lärosätenas kompetens i säkerhetsfrågor, men inte hinner ta fram fullständiga förslag inom tiden för uppdraget, ska jag i stället övergripande ange vilka åtgärder som behövs.

2.2 Utgångspunkter för utredningens arbete

I uppdraget betonas att en utgångspunkt för uppdraget är lärosätenas särart och autonomi, där en grundläggande uppgift för universitet och högskolor i ett demokratiskt kunskapssamhälle är att vara en kritisk reflekterande kraft i samhällsutvecklingen. Universitet och högskolor ska präglas av öppenhet, akademisk frihet och av forskares möjligheter att fritt dela sina resultat till

exempel med forskare i andra länder. Principen om den akademiska friheten finns fastslagen i 1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

I uppdraget konstateras vidare att frågor om säkerheten vid ett lärosäte är viktiga på en övergripande verksamhetsnivå och att det därför kan finnas anledning att ställa krav på kompetens i säkerhetsfrågor i lärosätenas styrelser. Som utgångspunkt för utredningen konstateras samtidigt att lärosätena bedriver olika verksamhet och varierar i storlek och att de därför kan ha olika behov av att i styrelsen ha kompetens om säkerhetsskydd och annat säkerhetsarbete.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningen har strävat efter ett så öppet och transparent arbetssätt som möjligt och har därför genomfört ett stort antal intervjuer och möten. I enlighet med direktiven har synpunkter inhämtats från universitet och högskolor, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelserna, Sveriges förenade studentkårer samt Sveriges universitetslärare och forskare (SULF).

Utredningen har fått hjälp av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) med såväl material som med att anordna möten med rektorerna för de statliga lärosätena liksom med rektorerna för de enskilda utbildningsanordnarna Handelshögskolan i Stockholm, Chalmers Tekniska Högskola Aktiebolag och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Utredningen har även haft möten med Sveriges universitets- och högskoleförbunds expertgrupper för internationalisering respektive för fastighets- och säkerhetsfrågor.

Utöver de myndigheter och organisationer som finns angivna i direktivet har samråd skett med en absolut majoritet av ordförandena i lärosätenas styrelser, ett antal nomineringspersoner för universitet och högskolor, Migrationsverket, Militära säkerhets- och underrättelsetjänsten (MUST), Utredningen (2023:91) om en förbättrad process för säkerhetsprövningar, den nationella säkerhetsrådgivaren, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Verket för innovationssystem (Vinnova) inom ramen för myndigheternas uppdrag om att främja ansvarsfull internationalisering (U2023/02127), Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT), samt enskilda personer med lång erfarenhet i sektorn. Inom ramen för den internationella utblicken har skriftlig information inhämtats från motsvarande utbildningsdepartement i Danmark, Norge,

Finland och Nederländerna. En intervju med National Science Foundation i USA har genomförts.

Förslagen i promemorian avser universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

2.4 Vad som i denna utredning avses med säkerhetsfrågor

Utredningens uppdrag är att ta fram förslag om hur statliga universitets och högskolors kompetens i säkerhetsfrågor kan öka. I arbetet har frågor om vad som avses med säkerhetsfrågor väckts, eftersom säkerhet är ett mycket vidsträckt begrepp. För den här utredningens vidkommande handlar säkerhetsfrågorna om antagonistiska hot mot lärosätenas verksamhet och lärosätenas kompetens och förmåga att säkerställa skydd av såväl informationstillgångar som fysiska miljöer där säkerhetskänslig eller annan skyddsvärd verksamhet bedrivs.

För säkerhetskänslig verksamhet, dvs. sådan verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, finns särskilda regler i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Efter samtal med universitet och högskolor står det klart att det är långt ifrån alla lärosäten som bedriver, eller bedömer sig bedriva, säkerhetskänslig verksamhet. Att avgränsa denna utredning till sådan verksamhet som faller inom säkerhetsskyddslagstiftningens bestämmelser hade inte varit relevant för alla universitet och högskolor. Däremot bedrivs vid flertalet lärosäten verksamhet som kan vara skyddsvärd i andra bemärkelser, som om den röjs kan vara till skada för exempelvis forskningens eller individers integritet eller Sveriges konkurrenskraft.

När det i promemorian talas om säkerhetsskyddsåtgärder utgår dessa från de åtgärder som anges i 2 kap. 2–4 §§ säkerhetsskyddslagen. I säkerhetsskyddslagen avses med säkerhetsskyddsåtgärder informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Informationssäkerhet handlar om att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Det handlar även om att förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet. Fysisk säkerhet handlar om att förebygga att obehöriga får tillträde till platser eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs,

och att förebygga skadlig inverkan på sådana platser eller objekt. Personalsäkerhet handlar om att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Det handlar också om att säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd. Dessa åtgärder är relevanta även för säkerhet i den vidare bemärkelse som denna utredning avser.

Lärosätena har, utöver de skyldigheter som gäller enligt säkerhetsskyddslagen, även ansvar för att i övrigt säkerställa styrning och kontroll avseende informationssäkerhet, fysisk säkerhet samt personalsäkerhet som gäller enligt andra föreskrifter, exempelvis förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering, internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

3. Det nya säkerhetsläget kräver kompetens i säkerhetsfrågor

3.1 Regeringens beslut att förkorta förordnandeperioden för styrelseledamöter

Under våren 2023 fattade regeringen beslut (U2023/00023 m.fl.) om att utse ledamöter i styrelserna vid statliga universitet och högskolor för en kortare period än vad som har varit brukligt, fr.o.m. den 1 maj 2023 t.o.m. den 30 september 2024. Enligt 2 kap. 7 § högskoleförordningen (1993:100) ska ledamöterna utses för en period om högst tre år. Beslutet om en kortare mandatperiod fattades mot bakgrund av det förändrade säkerhetspolitiska läget och vikten av att kompetens i säkerhetsfrågor ingår i styrelserna.³

3.2 Öppenhet och samverkan är förutsättningar för hög kvalitet

Riksdagens och regeringens mål är att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt (prop. 2011/12:1 utg.omr. 16, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98). För att främja målet finns en politisk målsättning, både nationellt och inom Europeiska unionen (EU), om ett öppet vetenskaps-samhälle med öppen tillgång till vetenskapliga publikationer och forskningsdata. Utgångspunkten är att öppen tillgång till forskningsresultat bidrar till att upprätthålla och främja en hög forskningskvalitet.⁴ I den senaste forskningspolitiska propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60) konstaterades att vetenskapliga publikationer, som är ett resultat av forskning som finansieras med offentliga medel, ska vara omedelbart öppet tillgängliga med verkan från 2021. När det gäller forskningsdata konstaterades i samma proposition att omställningen ska vara genomförd fullt ut senast 2026, vilket enligt regeringen innebär att forskningsdata ska göras tillgängligt så öppet som möjligt och så begränsat som nödvändigt.⁵

Regeringens ambition återspeglas senast i det gemensamma regleringsbrevet för budgetåret 2023 för universitet och högskolor (U2023/00413), i vilket lärosätena gavs i uppdrag att fortsätta utveckla arbetet med öppen vetenskap i syfte att verksamheten ska bidra till att nå den nationella inriktningen för ett

³ Regeringen, *Nya styrelserna för 30 universitet och högskolor*, 2023, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/04/nya-styrelser-for-30-universitet-och-hogskolor/> [2023-11-15]

⁴ Prop. 2016/17:50, s. 107

⁵ Prop. 2020/21:60, s. 100

öppet vetenskapssystem. Sedan tidigare återfinns liknande uppdrag i instruktionen för Kungl. biblioteket i fråga om att samordna, följa upp och främja samverkan i arbetet för öppen tillgång till vetenskapliga publikationer och i instruktionen för Vetenskapsrådet vad gäller att samordna, följa upp och främja samverkan i arbetet för öppen tillgång till forskningsdata (2 § 3 förordningen [2008:1421] med instruktion för Kungl. biblioteket och 2 § 21 förordningen [2009:975] med instruktion för Vetenskapsrådet).

3.3 Säkerhetsaspekter i internationella samarbeten måste beaktas

Vid universitet och högskolor bedrivs i dag en omfattande internationell verksamhet som är väsentlig för att Sverige ska nå målen om hög kvalitet i både utbildning och forskning. I den forskningspolitiska propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60) konstaterades att för att Sverige ska vara en ledande forsknings- och kunskapsnation med forskning och utbildning av internationellt sett hög kvalitet krävs det både internationell samverkan och en hög grad av internationalisering.⁶ Vikten av samverkan och internationalisering och dess roll för att främja kvalitet och hållbar utveckling framgår av högskolelagen.

Samtidigt som fördelarna med internationell samverkan har framhållits i flera sammanhang har även de utmaningar som följer av internationella forskningssamarbeten lyfts fram, liksom vikten av att det finns kompetens och förmåga att säkerställa skydd av såväl informationstillgångar som fysiska miljöer. I prop. 2020/21:60 påtalades att internationella forskningssamarbeten kan innebära vissa risker och att det är angeläget att säkerställa skydd av forskningsresultat eftersom det utgör en strategisk resurs när det gäller Sveriges ekonomiska välbefinnande och tillväxt. I samma proposition framhölls att viss forskningsverksamhet vid universitet och högskolor utgör verksamhet som lyder under säkerhetsskyddslagen.⁷

Behovet att beakta nationella säkerhetsaspekter i forskningsintensiva verksamheter framgår av bland annat regeringens skrivelser *Strategi för svensk rymdverksamhet* (skr. 2017/18:259) respektive *Nationell inriktning för artificiell intelligens* (N2018:14). I regeringens skrivelse *Arbetet i frågor som rör Kina* (skr. 2019/20:18) konstateras vidare att ett stort ansvar vilar på univer-

⁶ Prop. 2020/21:60, s. 27

⁷ Ibid.

sitet och högskolor och det forskningsintensiva näringslivet när det gäller värderingen och säkerställandet av att skydda svensk forskning.

3.4 Lärosätena berörs av säkerhetshot från främmande makt

Säkerhetspolisen anger, senast i årsboken för 2022/2023, att Sverige är ett attraktivt land för länder som olovligen vill komma över kunskap, information och teknik för militära och civila ändamål. Det pågår dagligen en dold teknik- och kunskapsinhämtning från bland annat Ryssland, Kina och Iran i syfte att höja de egna förmågorna.⁸

Underrättelsehotet kan enligt Säkerhetspolisen ta sig olika uttryck och omfattar användning av både lagliga som olagliga metoder för att komma över information, kunskap och teknik. Inte sällan sker försök att komma över säkerhetsklassificerade uppgifter genom att värva agenter som har tillgång till sådan säkerhetskänslig information. Enligt Säkerhetspolisen förekommer även underrättelseverksamhet som riktas mot oppositionella som finns i Sverige.⁹ Utöver användandet av mänskliga källor använder främmande makt även teknisk inhämtning. Cyberspionage sker både i syfte att stjäla information och för att förbereda sabotage, och kan enligt Säkerhetspolisen pågå under lång tid utan att den verksamhet som utsätts för det upptäcker intrånget.¹⁰ Hur stor del av dessa olika försök till intrång som riktas mot universitet och högskolor framgår inte, men Säkerhetspolisen konstaterar att för en stat som har ambition att bli en global stormakt är teknikanskaffning en viktig del, likaså forskning som bedrivs på svenska universitet och lärosäten.¹¹

Olovlig teknikanskaffning för militärt bruk

För några länder är, enligt Säkerhetspolisen, anskaffning av produkter och kunskap för såväl tillverkning som utveckling av massförstörelsevapen av särskilt intresse. Större delen av produkter som behövs för att framställa sådana vapen är dock inte unika för vapenframställning utan förekommer i flera typer av industrier. Det handlar om teknik med dubbla användningsområden (PDA) som kan ha designats för civilt bruk men som i främmande

⁸ Säkerhetspolisen, *Årsbok 2022–2023*, s. 13

⁹ Säkerhetspolisen, *Underrättelsehotet*, <https://sakerhetspolisen.se/hoten-mot-sverige/underrattelsehotet.html>, [2023-11-15]

¹⁰ Säkerhetspolisen, *Årsbok 2022–2023*, s. 26

¹¹ Ibid.

makts händer används för militära ändamål.¹² Säkerhetspolisen framhåller i sammanhanget att det är viktigt för forskare att förstå att teknik som används i civila sammanhang, som exempelvis halvledare, även kan användas för militära syften.¹³ Inspektionen för strategiska produkter (ISP), som har i uppdrag att upprätthålla kontakter med berörda universitet och högskolor i syfte att informera om riskerna med spridning av känsliga teknologier¹⁴, har tagit fram en rekommendation med stöd till bland annat forskare för att hjälpa dem att följa exportkontrollens bestämmelser.¹⁵

Säkerhetspolisen konstaterar att det faktum att Sverige har ett öppet forskningsklimat och ett stort kunnande bidrar till att landet har en framstående position. Att Sverige bidrar till ett stort internationellt utbyte genom forskningssamarbeten och genom att ta emot många gästforskare är övervägande positivt. Samtidigt framhålls att eftersom spetsvetenskap och spetskompetens även kan användas i militärt syfte behöver det finnas en uppmärksamhet i fråga om vilka som får tillgång till den.¹⁶

3.5 Det pågår ett arbete för att främja ansvarsfull internationalisering

Inom högskolesektorn diskuteras i dag hur man kan främja det som kallas ansvarsfull internationalisering. Begreppet beskrivs av Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) som ett koncept som syftar till att öka medvetenheten om behovet av ansvarsfulla metoder och beteenden i internationella partnerskap och på hemmaplan, samt att stärka kapaciteten att skapa sådana.¹⁷ I sammanhanget skulle det kunna förstås som ett koncept för hur ett lärosäte fortsatt kan vara en internationellt öppen och välkomnande miljö, samtidigt som man hittar rätt nivå på sitt säkerhetsarbete när det gäller såväl sådan säkerhetskänslig verksamhet som faller inom säkerhetsskyddslagens bestämmelser som annan skyddsvärd verksamhet. STINT, som verkar för kunskaps- och kompetensuppbyggnad inom internationalisering och investerar i internationaliseringsprojekt, arbetar aktivt med frågor om ansvarsfull internationalisering. Tillsammans med

¹² Säkerhetspolisen, *Massförstörelsevapen*, 2022, <https://sakerhetspolisen.se/hoten-mot-sverige/massforstorelsevapen.html> (sakerhetspolisen.se), [2023-11-15]

¹³ Säkerhetspolisen, *Årsbok 2022–2023*, s. 45

¹⁴ 8 § Förordning (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter

¹⁵ Inspektionen för strategiska produkter, *Rekommendation för forskning om PDA*, 2022, <https://isp.se/pda/introduktion-till-pda/rekommendationer-om-interna-efterlevnadsprogram/rekommendation-for-forskning-om-pda/> [2023-11-16]

¹⁶ Säkerhetspolisen, *Massförstörelsevapen*, 2022

¹⁷ Shih, T., Garvi, M., & Östlund, S., *Recommendations to higher education institutions on how to work with responsible internationalisation*. R 22:05, (Stockholm: STINT, 2022), s. 5

Kungl. Tekniska högskolan, Karolinska institutet och Lunds universitet har STINT tagit fram riktlinjer till stöd för lärosätena och hur dessa på ett ansvarsfullt sätt ska förhålla sig till internationellt samarbete.¹⁸

Arbetet med främjande av ansvarsfull internationalisering pågår på flera håll, många gånger samordnat. Regeringen gav i regleringsbrevet för 2022 för Universitets- och högskolerådet (U2022/02554) myndigheten i uppdrag att, i samarbete med Svenska Institutet, Universitetskanslersämbetet, Vetenskapsrådet och Vinnova, inrätta en plattform för internationalisering till stöd för lärosätenas arbete med internationella samarbeten. Även SUHF deltar i arbetet. I juni 2023 gav regeringen Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Vinnova i uppdrag att föreslå hur arbetet med ansvarsfull internationalisering inom högre utbildning, forskning och innovation som bedrivs på universitet och högskolor, hos statliga forskningsfinansiärer och andra myndigheter, kan främjas (U2023/02127).

3.6 Lärosätenas informationssäkerhetsarbete har granskats

Vid universitet och högskolor omfattar säkerhetsrelaterade frågor till stor del olika former av information, inte minst hantering av forskningsdata. Sedan 2008 är alla statliga myndigheter, inklusive statliga universitet och högskolor, skyldiga att bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete.¹⁹

Riksrevisionen har under året genomfört en granskning av lärosätenas skydd av forskningsdata inom ramen för lärosätenas arbete med informationssäkerhet, (Informationssäkerhet vid universitet och högskolor – hanteringen av skyddsvärda forskningsdata, RiR 2023:20). Granskningen har omfattat 24 lärosäten som bedriver naturvetenskaplig och teknisk forskning. Riksrevisionens övergripande slutsats är att lärosätena inte bedriver ett tillräckligt effektivt informationssäkerhetsarbete för att skydda forskningsdata och att de åtgärder som regering, lärosäten och andra berörda myndigheter hittills vidtagit inte har varit tillräckliga.²⁰

¹⁸ Shih, T., Gaunt, A. & Östlund, S. *Responsible internationalisation: Guidelines for reflection on international academic collaboration*, R 20:01, (Stockholm: STINT, 2020)

¹⁹ 6 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6)

²⁰ Riksrevisionen, *Informationssäkerhet vid universitet och högskolor – hanteringen av skyddsvärda forskningsdata* (RiR 2023:20), <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2023/informationssakerhet-vid-universitet-och-hogskolor---hanteringen-av-skyddsvarda-forskningsdata.html>, s.5

En av Riksrevisionens huvudsakliga iakttagelser är att det saknas tillräckligt underlag för riskbedömning och säkerhetsåtgärder, eftersom skyddsvärda forskningsdata inte identifieras på ett effektivt sätt. En svårighet som granskningen påvisar är att, även i de fall som lärosätena har modeller för informationsklassning, är det få forskare som klassar sina forskningsdata enligt dessa modeller, vilket gör det svårt för lärosätet att sammanställa vilken data som är skyddsvärd.

Att det saknas en samlad överblick över värderingar av skyddsvärda forskningsdata kan enligt granskningen leda till att dessa inte skyddas på ett ändamålsenligt sätt. Eftersom det saknas systematik i inventering, klassning och riskanalys är det svårt för lärosätena att dimensionera och anpassa säkerhetsåtgärder och it-tjänster efter de behov som finns i forskningsverksamheten, vilket kan leda till att obehöriga får tillgång till skyddsvärda forskningsdata.²¹ Några andra övergripande iakttagelser som Riksrevisionen har gjort är att det saknas kunskap och kompetens att bedöma vad som är skyddsvärd, vilket kan leda till bristande skydd, liksom att lärosätetsledningarna inte har styrt och organiserat informationssäkerhetsarbetet på ett effektivt sätt.²²

3.7 Det är lärosätenas uppgift att identifiera skyddsvärd verksamhet

Det åligger universitet och högskolor att bedöma om det vid lärosätet bedrivs säkerhetskänslig eller annan skyddsvärd verksamhet och i vilket omfattning det sker. Utifrån de samtal som har förts med såväl lärosäten som andra myndigheter är det en svår uppgift, inte minst att bedöma vad som avses med verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet. Detta är något som även Riksrevisionen lyfter fram i sin granskning av skyddsvärda forskningsdata, där det konstateras att utan kunskap om vilken forskningsdata som är skyddsvärd på grund av exempelvis nationell säkerhet, personlig integritet eller samhällsekonomi kan inte säkerhetsåtgärder dimensioneras på ett ändamålsenligt sätt.²³

I sina bedömningar av om lärosätet bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller annan skyddsvärd verksamhet har lärosätena en rad regler som de ska följa, såväl nationella bestämmelser som internationella överenskommelser. Förutom de bestämmelser som finns i säkerhetsskyddslagen och säkerhets-

²¹ Riksrevisionen 2023, s. 31

²² Riksrevisionen 2023, s. 6

²³ Riksrevisionen 2023, s. 73

skyddsförordningen, som gäller säkerhetskänslig verksamhet, finns flera andra regler. Samtliga universitet och högskolor ska till exempel följa förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. De ska göra riskanalyser och vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster. För ett antal lärosäten gäller även internrevisionsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll. En del av de risker som kan finnas identifieras således inom ramen för dessa processer. Några av de övriga regler som är aktuella i sammanhanget återfinns bland annat i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Lärosätena berörs även av de internationella överenskommelser om sanktioner avseende vissa länder, som Sverige har ingått inom ramen för samarbetet i FN och EU.

För de universitet och högskolor som bedriver säkerhetskänslig verksamhet är, som nämnts tidigare, säkerhetsskyddslagens bestämmelser tillämpliga. Enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen ska den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet utreda behovet av säkerhetsskydd, dvs. göra en säkerhetsskyddsanalys. Säkerhetsskyddsanalysen ska dokumenteras. Med utgångspunkt i genomförd säkerhetsskyddsanalys ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Verksamhetsutövaren ska även kontrollera säkerhetsskyddet i den egna verksamheten, anmäla och rapportera sådant som är av stor vikt för säkerhetsskyddet och i övrigt vidta de åtgärder som krävs enligt säkerhetsskyddslagens bestämmelser. Verksamhetsutövare ska enligt 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen anmäla att sådan säkerhetskänslig verksamhet bedrivs till berörd tillsynsmyndighet, vilket enligt 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen för lärosätenas räkning är någon av länsstyrelserna i Norrbottens, Stockholms, Skånes och Västra Götalands län. För Försvarshögskolan är det Försvarsmakten som är tillsynsmyndighet.

Tillsynsmyndigheterna, vars uppdrag trädde i kraft den 1 december 2021, uppger att de ännu inte har genomfört någon tillsyn av lärosätenas arbete med säkerhetsskydd. De har däremot initierat viss kartläggning av lärosätenas verksamheter. I den kartläggningen, som till del har utgått ifrån de lärosäten som finns upptagna i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen, har det uppmärksammats att det inte är alla lärosäten som står med i bilagan som har anmält att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet till aktuell tillsynsmyndighet trots att detta är ett krav enligt säkerhetsskyddslagen. En av de

anledningar som förs fram är att det saknas kompetens vid lärosätena i fråga om bedömning av om lärosätet bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller annan skyddsvärd verksamhet.

3.8 Åtgärder som regeringen har vidtagit för att följa lärosätenas säkerhetsarbete

Sedan 2019 har olika aspekter av säkerhet funnits med på dagordningen för Utbildningsdepartementets årliga myndighetsdialoger med lärosätena. 2020 uppmanade dåvarande ministern för högre utbildning och forskning lärosätesledningarna i ett brev (U2020/03059/UH) att bedriva ett systematiskt säkerhetsarbete i syfte att skapa sig en förståelse av eventuella skyddsvärden. Bakgrunden var bland annat den då relativt nya säkerhetsknyddslagen. I det gemensamma regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende universitet och högskolor (U2021/04891) var kravet att universitet och högskolor övergripande skulle redogöra för hur de arbetar för att stärka sin informationssäkerhet och för hur de planerar för att möta framtida behov, bland annat utifrån den ökade digitaliseringen i verksamheten. I det gemensamma regleringsbrevet för 2023 avseende universitet och högskolor (U2023/00413) låg fokus bland annat på att utveckla den interna styrningen och uppföljningen av informationssäkerhetsarbetet, it-incidenter och hot- och sårbarhetsanalyser om rådande omvärldsläge.

Som nämnts i tidigare avsnitt gav regeringen i regleringsbrevet för 2022 för Universitets- och högskolerådet (U2022/02554) myndigheten i uppdrag att, i samarbete med Svenska Institutet, Universitetskanslersämbetet, Vetenskapsrådet och Vinnova inrätta en plattform till stöd för lärosätenas arbete med internationella samarbeten. I juni 2023 gav regeringen Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Vinnova i uppdrag att föreslå hur arbetet med ansvarsfull internationalisering inom högre utbildning, forskning och innovation som bedrivs på universitet och högskolor, hos statliga forskningsfinansiärer och andra myndigheter, kan främjas (U2023/02127).

Några av regeringens övriga satsningar på säkerhetsfrågor

För att möta samhällets behov inom cybersäkerhetsområdet har regeringen i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16) föreslagit inrättandet av ett s.k. cybercampus Sverige vid KTH. Syftet är att stärka både kompetensförsörjning och forskning inom cybersäkerhet, till stöd för alla samhällssektorer. För att säkra tillgången till kompetens inom säkerhetsknyddsområdet har regeringen i samma proposition även föreslagit att

Försvarshögskolan ska ges förutsättningar att utveckla en utbildnings- och forskningsmiljö som kan stödja säkerhetsskyddsområdet och därmed långsiktigt stärka samhällets säkerhet och beredskap. Riksdagen har därefter beslutat om budgeten för 2024 i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2024 (bet. 2023/24:UbU1, rskr. 2023/24:103).

4. Nuvarande reglering

4.1 Regeringens styrning av universitet och högskolor

Statliga myndigheter styrs huvudsakligen genom lagar, förordningar, regleringsbrev och uppdrag. För statliga universitet och högskolor gäller utöver de generella regler som gäller för myndigheter särskilda regler i högskolelagen (1992:1434) och till den anslutande förordningar, bland annat högskoleförordningen (1993:100), förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Myndighetsförordningen (2007:515) och förvaltningslagen (2017:900) gäller för lärosätena med vissa undantag.

4.2 Styrelsens och rektors ansvar

Universitet och högskolor med staten som huvudman är styrelsemyndigheter. Bestämmelser om styrelser vid universitet och högskolor och deras sammansättning finns i högskolelagen och i högskoleförordningen, förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och i förordningen för Försvarshögskolan. Styrelsen är enligt 2 kap. 2 § högskolelagen lärosätets högsta beslutande organ och ska ha inseende över lärosätets alla angelägenheter och svara för att dess uppgifter fullgörs.

Styrelsens uppgifter preciseras i 2 kap. 2 § högskoleförordningen. Styrelsen ska besluta i frågor av principiell vikt, såsom i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och lärosätets organisation och om årsredovisningar, delårsrapporter, budgetunderlag och viktigare framställningar i övrigt. Styrelsen ska också säkerställa att det vid lärosätet finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Av 3 § myndighetsförordningen följer att styrelsen är kollektivt ansvarig inför regeringen och att styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Styrelsen ska också se till att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

För ledningen av verksamheten närmast under styrelsen ska varje lärosäte ha en rektor (2 kap. 3 § högskolelagen). Rektor beslutar i frågor som inte styrelsen ska hantera om inte annat är angivet i lag eller förordning eller styrelsen har beslutat om något annat.

4.3 Bestämmelser i fråga om hur styrelseledamöter utses

Styrelsen för ett statligt universitet eller en högskola ska som huvudregel bestå av ordföranden och fjorton andra ledamöter. I styrelsen ingår rektor. Regeringen utser ordföranden och ytterligare sju ledamöter, s.k. externa ledamöter. Lärarna och studenterna har rätt att utse tre ledamöter vardera.²⁴ När det gäller Försvarshögskolan har Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rätt att föreslå en ledamot vardera av de externa ledamöterna som utses av regeringen (2 kap. 4 § högskolelagen, 2 kap. 1 och 7 a §§ högskoleförordningen, 2 kap. 1 och 2 §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och 2 kap. 1 och 2 §§ förordningen för Försvarshögskolan).

De ledamöter som utses av regeringen ska utses efter förslag från två nomineringspersoner som utses av regeringen, varav en av personerna efter förslag från lärosätet. Den person som utses efter förslag från lärosätet ska ha god kännedom om det aktuella lärosätets verksamhet och får inte ha något pågående ledningsuppdrag vid lärosätet. Den andra personen ska företräda ett övergripande statligt intresse. Nomineringspersonernas förslag ska föregås av ett samråd inom och utom lärosätet och avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för lärosätets uppdrag enligt 1 kap. 2 § högskolelagen. För Sveriges lantbruksuniversitet ska förslaget på externa ledamöter avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för universitetets utbildnings-, forsknings-, miljöanalys- och samverkansuppdrag. Vidare ska en jämn könsfördelning bland ledamöterna beaktas i förslaget (2 kap. 7 a och 7 b §§ högskoleförordningen, 2 kap. 1 och 2 §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och 2 kap. 2 § förordningen för Försvarshögskolan). Av förarbetsuttalanden framgår att nomineringspersonerna har ett självständigt uppdrag att lämna förslag till externa styrelseledamöter. Samtidigt är det regeringen som inom ramen för gällande föreskrifter gör den slutliga bedömningen av om en föreslagen person ska utses eller inte.²⁵

²⁴ För Statens lantbruksuniversitet anges i 2 kap. 2 § förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet att det är lärarna och forskarna respektive studenterna som har rätt att utse tre ledamöter vardera.

²⁵ Styrelser för universitet och högskolor – ledamöternas tillsättning och ansvar (prop. 2015/16:131), s. 16

5. Internationell utblick

Det förändrade säkerhetsläget är inte en angelägenhet för enbart Sverige utan berör många andra länder i vårt närområde. I detta kapitel ges en kortfattad redogörelse för dels några av de mellanstatliga stödåtgärder som finns med bäring på verksamheten vid universitet och högskolor och säkerhetsfrågorna och för det arbete som pågår i några andra länder inom området.²⁶ Dessutom beskrivs kortfattat vetenskapsdiplomatiens roll i utrikespolitiken. Redogörelsen är inte uttömmande och ska ses som exempel.

5.1 Mellanstatliga stödåtgärder

År 2022 publicerade EU-kommissionen en rapport med rekommendationer för hur man kan mildra utländsk inblandning i forskning och innovation.

Rapporten innehåller rekommendationer inom följande sju områden:

1. Vikten av fri vetenskaplig forskning och internationellt samarbete som en viktig del av det globala forskningsekosystemet, 2. Integrering av forsknings-säkerhetsaspekter i nationella och institutionella ramverk för forskningsintegritet, 3. Främjande av en proportionerlig och systematisk strategi för riskhantering inom forskning, 4. Främjande av öppenhet och transparens när det gäller intressekonflikter eller åtaganden, 5. Vikten av tydliga riktlinjer och att begränsa onödig byråkrati, 6. Arbete över sektors- och institutionsgränser för att utveckla en mer integrerad och effektiv policy och 7. Förbättrat internationellt informationsutbyte om forskningsintegritet och säkerhet.²⁷

Inom OECD har det tagits fram en rapport som beskriver olika politiska initiativ och åtgärder för att skydda nationell och ekonomisk säkerhet samtidigt som forskningens frihet skyddas, internationellt forskningssamarbete främjas och öppenhet och icke-diskriminering säkerställs. Den innehåller exempel på åtgärder som vidtas och ger rekommendationer för att hjälpa länder att utveckla effektiva strategier för att stärka forskningssäkerheten som en del av ett bredare ramverk för forskningsintegritet.²⁸

Exemplen i rapporten finns tillgängliga i ett online-verktyg för övervakning av STI-policyinitiativ som rör forskningssäkerhet.²⁹

²⁶ Informationen har tillhandahållits av respektive lands motsvarighet till Utbildningsdepartementet.

²⁷ European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, *Tackling R&I foreign interference – Staff working document*, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/513746>

²⁸ OECD, *Integrity and security in the global research ecosystem*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 130, 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c416f43-en>

²⁹ OECD, *The EC-OECD STIP Compass Online tool*, 2021, <https://stip.oecd.org/stip/>

Inom G7-ländernas samarbete, där Sverige inte ingår, har det inrättats en arbetsgrupp för säkerhet och integritet i forskningsekosystemet och tagits fram en gemensam uppsättning principer för att tillhandahålla en gemensam ram som svar på säkerhetsrisker inom nationell och internationell forskning.³⁰

5.2 Exempel från några andra länder

5.2.1 Norge

Det norska utbildningsdepartementet (Kunnskapsdepartementet) arbetar för att främja kunskap och medvetenhet inom sektorn när det gäller vikten av ett systematiskt säkerhetsarbete. De krav som Kunnskapsdepartementet ställer på sina lärosäten anges i ett styrdokument.³¹ Kraven avser säkerhets- och beredskapsarbetet och handlar bland annat om att lärosätena ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och ha kris- och beredskapsplaner. Det finns även krav på att lärosätena ska ha ett säkerhetsledningssystem och ett ledningssystem för informationssäkerhet och dataskydd och att dessa system måste vara samordnade. Lärosätena måste också följa tillämpliga bestämmelser, såsom exportkontrollförordningen och säkerhetsskyddslagen.

Det finns i Norge ingen kontrollmekanism för hur lärosätena ska säkerställa kompetens i säkerhetsarbetet, men staten följer säkerhetsarbetet genom en årlig åiterrapportering som ligger till grund för en översyn av säkerhetsarbetet inom högskolesektorn. Dessutom genomförs årliga kontroller av enskilda institutioners dokumentation av säkerhetsarbetet. När det gäller informationssäkerhet och skydd av personuppgifter görs årliga kartläggningar. Departementet betonar vikten av att involvera ledningarna i lärosätenas säkerhetsarbete och anordnar möten om säkerhetsfrågor för lärosätenas ledningar och säkerhetsansvariga medarbetare.

Det finns flera säkerhetsrelaterade nätverk inom högskolesektorn. Ett av dessa är Rådet för samhällssäkerhet och beredskap i kunskapssektorn³² som

³⁰ G7 Working Group on the Security and Integrity of the Global Research Ecosystem (SIGRE), *G7 Common Values and Principles on Research Security and Research Integrity*, 2022, https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2022/220812-g7-sigre-paper.pdf?__blob=publicationFile&v=3

³¹ Regjeringen.no, *Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor*, 2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/styringsdokument-for-arbeidet-med-samfunns-sikkerhet-og-beredskap-i-kunnskapssektoren/id2512037/?ch=4>

³² Beredskapsrådet for kunnskapssektoren, 2023, <https://www.uis.no/nb/beredskapsradet-kunnskapssektoren> [2023-11-30]

inrättades av Kunnskapsdepartementet år 2017. Under 2022 tog Rådet fram en guide till risk- och sårbarhetsanalyser anpassad för kunskapssektorn.³³

Utöver detta har en myndighet, det s.k. Direktoratet för högre utbildning och kompetens, och Forskningsrådet, på uppdrag av departementet, i augusti 2023 lanserat riktlinjer för ansvarsfullt internationellt samarbete.³⁴

Riktlinjerna ger en översikt över relevanta lagar, förordningar och rapporter. Dessutom ges konkreta råd om vad som är viktigt att tänka på när man ingår samarbeten, råd som är riktade till institutionernas ledningar, administration och de ”akademiska miljöerna”. För att bidra till ökad kunskap om de möjligheter och utmaningar som är förknippade med samarbete med Kina – ett av de riskländer som säkerhetstjänsterna explicit lyfter fram i sina hotbedömningar – har departementet i nära dialog med andra berörda departement etablerat återkommande rundabordssamtal om akademiskt samarbete med Kina. Målgruppen är den strategiska ledningen vid institutionerna.

Under 2023 har ett initiativ tagits av flera departement tillsammans för att undersöka hur man kan uppnå ett mer övergripande och strategiskt stöd för samarbete inom känsliga ämnesområden och strategisk teknik.

5.2.2 Danmark

Under hösten 2020 inrättade ministeriet för högre utbildning och vetenskap en kommitté för riktlinjer för internationellt forsknings- och innovationssamarbete (URIS). Kommittén har fått i uppdrag att se över det befintliga ramverket för internationellt forsknings- och innovationssamarbete och ge rekommendationer för nya initiativ. I maj 2022 publicerade kommittén en rapport där man rekommenderar att Danmark antar en ny strategisk inriktning för internationellt forsknings- och innovationssamarbete. Rekommendationen är att arbetet bör inriktas på riskhantering, att främja danska intressen och ge stöd till institutionerna.³⁵ Som ett led i arbetet har Kommittén tagit fram riktlinjer till ledningarna för utbildnings- och

³³ Beredskapsrådet för kunskapssektoren, 2022, *Veileder i risiko- og sårbarhetsanalyser for kunnskapssektoren*, <https://www.uis.no/nb/det-teknisk-naturvitenskapelige-fakultet/veileder-i-risiko-og-sarbarhetsanalyser-for>

³⁴ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2023, *Retningslinjer og verktøy for ansvarlig internasjonalt kunnskapssamarbeid*, <https://hkdir.no/retningslinjer-og-verktoy-for-ansvarlig-internasjonalt-kunnskapssamarbeid>

³⁵ Uddannelses- og Forskningsministeriet, *Afrapportering Udvalg om retningslinjer for internationalt forsknings- og innovationssamarbejde*, 2022, <https://ufm.dk/publikationer/2022/afrapportering-udvalg-om-retningslinjer-for-internationalt-forskings-og-innovationssamarbejde>

forskningsinstitutioner om hur danska lärosäten kan öka medvetenheten och bygga upp strukturer och processer som kan hjälpa dem att navigera i säkerhetsfrågorna relaterat till internationella samarbeten.³⁶ Riktlinjerna handlar om att identifiera och skydda kritisk forskning, om att lära känna sin samarbetspartner, och om att skydda sin organisation, sina anställda och studenterna. Med hänsyn till institutionernas mångfald är riktlinjerna allmänt hållna med möjlighet till lokal anpassning, och den vägledande principen för införandet av åtgärder är proportionalitet.

Kommittén påtalar även behovet av att ta fram upp en skärpt gemensam strategi för relevanta myndigheter, utbildnings- och forskningsinstitutioner och offentliga organisationer för forskningsfinansiering. Utgångspunkten är att ett striktare förhållningssätt kommer att få effekt endast om det finns en samlad insats från myndigheter, utbildnings- och forskningsinstitutioner samt forskningsfinansierande organisationer. Relevanta myndigheter omfattar särskilt ministeriet för högre utbildning och vetenskap, den danska styrelsen för högre utbildning och vetenskap, utrikesministeriet, ministeriet för industri, näringsliv och finansiella frågor, den danska näringslivsmyndigheten, justitieministeriet, den danska säkerhets- och underrättelsetjänsten, försvarsministeriet, den danska försvarsunderrättelsetjänsten och centrumet för cybersäkerhet.

Vidare rekommenderar kommittén att Danmark söker en gemensam strategi med likasinnade länder för att inte avskärma danska forskare från ett brett spektrum av internationellt samarbete som är gynnsamt för Danmark och dansk konkurrenskraft. Myndigheterna rekommenderas att arbeta aktivt för en gemensam EU-linje och kontinuerligt anpassa den danska strategin så att den ligger i linje med EU:s och likasinnade länders synsätt. En ytterligare rekommendation handlar om en stående kommitté på ledningsnivå i syfte att utbyta kunskap mellan myndigheter, institutioner och fonder, harmonisera den acceptabla risknivån och eventuell anpassning av det danska synsättet till internationellt samarbete.

De danska universiteten arbetar sedan en tid med att implementera riktlinjerna, genom att bland annat se över regler, beslutsförfaranden, samarbet-

³⁶ Ibid.

srelationer, rekryteringsförfaranden och tillträdesvillkor och har etablerat en gemensam arbetsgrupp i frågorna. Även forskningsfinansiärer har vidtagit åtgärder för att skydda danskfinansierad forskning från oönskad utländsk inblandning.³⁷

5.2.3 Finland

I Finland finns bestämmelser i lag när det gäller krav på universitet och högskolor att ha beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt att med andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt också vid undantagsförhållanden, störningar och exceptionella situationer. Beredskapen övervakas av undervisnings- och kulturministeriet. Om brister i beredskapen konstateras, kan det bestämmas att bristerna ska avhjälpas.³⁸

Ministeriet involverar rektorer och säkerhetsansvariga i diskussioner om lärosätenas säkerhet. Utöver ovan nämnda bestämmelser använder man sig av informell styrning i frågan genom att bjuda in alla säkerhetsansvariga vid högskolorna till gemensamma diskussioner en eller två gånger per år. Det finns dock inga krav som anger att kompetens i säkerhetsfrågor ska finnas på en viss ledningsnivå eller funktion, med motiveringen att det är upp till lärosätena själva att bestämma över den interna organisationen. De riktlinjer och det stöd som finns i frågan ges genom seminarier och workshops och vid behov på ad hoc-basis.

De initiativ som har tagits från centralt håll för att öka kompetensen har skett genom informell styrning och utbyte av goda exempel mellan lärosätena. De senaste åren har man haft diskussioner mellan lärosäten och ministeriet om flera ämnen såsom olika typer av överväganden när det gäller frågor om utländsk inblandning, rekryteringsfrågor, risker med finansiering, samarbete om framväxande teknik med vissa utmanande länder och så vidare. Sådana diskussioner har hållits inte bara med säkerhetsledningen, utan även med bland annat rektorer, vice rektorer, och olika högskolenätverk.

³⁷ Uddannelses- og Forskningsministeriet, *Statusrapport for implementering af URIS Forum for International Koordination og Samarbejde*, 2023, <https://ufm.dk/publikationer/2023/filer/statusrapport-for-implementering-af-uris.pdf>

³⁸ 11 kap. 90 § Universitetslag (24.7.2009/558), <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20090558#L11P90>

5.2.4 Nederländerna

År 2022 publicerades nationella riktlinjer³⁹ för kunskapssäkerhet/informationssäkerhet utifrån ett gemensamt initiativ mellan olika delar av regeringen och kunskapssektorn. Riktlinjerna instruerar utbildnings- och forskningsinstitutionerna att utse en ansvarig för kunskapssäkerhet i sina styrelser och rekommenderar dem att inrätta ett rådgivande team av experter för kunskapssäkerhet. För att ytterligare främja säkerhetsarbetet vid universitet och högskolor skrev ministern för utbildning, kultur och vetenskap till alla institutioner med en uppmaning om att implementera riktlinjerna och att utse en ansvarig för kunskapssäkerhet på styrelsenivå, att inrätta ett rådgivande team för kunskapssäkerhet och att aktivt öka säkerhetsmedvetenhet inom hela organisationen.

Som ett led i främjandet av dessa riktlinjer har man inrättat en lärandemiljö för tillgång till, och utbyte av, kunskap om säkerhet. Man har även skapat en nationell kontaktpunkt för kunskapssäkerhet.⁴⁰ Kontaktpunkten är ett samarbete mellan flera nederländska ministerier och erbjuder lärosätena hjälp med säkerhetsrelaterade frågor avseende internationella samarbeten. Den nationella kontaktpunkten består av ett front-office och ett back-office bestående av olika nederländska ministerier och nederländska säkerhetstjänster för att hantera såväl enklare som mer komplexa frågor. Frågor som tas upp handlar om potentiella risker med internationella samarbeten och möjliga åtgärder för att minska dessa risker. De flesta frågorna handlar om internationella samarbeten inom militära/känsliga områden med företag, universitet eller enskilda personer från Kina, Iran och Ryssland. Målet är att internationella samarbeten ska kunna ske på ett säkrare sätt. De råd som kontaktpunkten ger är inte rättsligt bindande utan rekommendationer. Kontaktpunkten finansieras av utbildningsdepartementet. Andra åtgärder som har vidtagits omfattar bland annat en begränsad finansieringssatsning för att stödja kompetens- och expertisuppbyggnad inom säkerhetsteam vid institutioner.

³⁹ Government of the Netherlands, *National knowledge security guidelines*, 2022, <https://english.loketkennisveiligheid.nl/knowledge-security/documents/publications/2022/04/07/national-knowledge-security-guidelines>

⁴⁰ Government of the Netherlands, *Contact point for knowledge security*, u.å., <https://english.loketkennisveiligheid.nl>

Målet med de samlade åtgärderna är att nå fram till en integrerad säkerhetspolitik på lärosätetsnivå, där de olika formerna av säkerhet (i Nederländerna talar man om social säkerhet, cybersäkerhet och kunskapssäkerhet) ingår. Det första steget är att öka medvetenheten om kunskapssäkerhet och att se till att denna fråga integreras i administrationen. Man betonar vikten av att frågorna uppmärksammas och behandlas av och i lärosätets styrelser och inte enbart ses som en operativ fråga. Utöver att rekommendera att frågorna ska hanteras i lärosätets styrelser rekommenderas att den ansvarige för kunskapssäkerhet bör få hjälp och råd av ett internt rådgivande team för kunskapssäkerhet, dvs. ett team bestående av flera experter med olika typer av expertis, med ett formellt mandat att tillhandahålla efterfrågad och icke efterfrågad information och rådgivning till styrelsen när det gäller frågor om kunskapssäkerhet. Man betonar också att olika institutioner har olika profiler och omständigheter som är avgörande för vilken risknivå som ska godkännas och var denna befogenhet ska ligga.

5.2.5 USA

I USA har den federala nationella finansieringsmyndigheten, National science foundation (NSF), vidtagit en rad åtgärder inom ramen för sin verksamhet för att minska riskerna för antagonistiska hot mot universiteten. Bland annat har man, som skydd mot s.k. dubbla affilieringar och dubbla intressen, krav på att forskare som beviljas finansiering måste skriva under ett sekretessavtal om att inte avslöja uppgifter om den finansierade forskningen till andra parter. Andra pågående åtgärder är utbildning av alla myndighetens programhandläggare, bland annat i fråga om riskerna med andra länders utbytes- eller finansieringsprogram där programmets ändamål kan var inhämtning av kunskap och information för det egna landets militära ändamål. NSF samarbetar med de nationella säkerhetsmyndigheterna för att få information om de säkerhetshot som finns. Med NSF:s ställning som nationellt finansieringsorgan har man möjlighet att ställa krav på säkerhetsåtgärder vid de universitet som erhåller finansiering. NSF arbetar vidare med att utveckla en funktion för att tillhandahålla stöd till forskare i fråga om säkerhet och internationella samarbeten. Stödet ska finnas representerat i flera regioner.⁴¹

⁴¹ Enligt samtal med representant för NSF, 2023-12-01

5.3 Vetenskapsdiplomati och dess roll i utrikespolitiken

Sedan ett antal år diskuteras s.k. vetenskapsdiplomati (science diplomacy) och dess möjliga roll i utrikespolitiken. En definition av vetenskapsdiplomati är följande:

“Collaboration between existing and new stakeholders working in the science, technology and innovation community, the diplomacy community and the policy community on different levels in the multi-level spectrum of decision making within an international politico-scientific context that can be characterised by activities ranging from competition to collaboration.” (Aukes et al. 2020a; cf. Melchor 2020).⁴²

I EU:s globala strategi för forskning och innovation framhålls ett starkare fokus på vetenskap och teknik i EU:s utrikes- och säkerhetspolitik och att vetenskapsdiplomati kan hjälpa EU att främja ekonomiska intressen och värderingar på ett effektivare sätt.⁴³ Inte minst framhålls försvaret av värden som akademisk frihet, forskningsetik och integritet, mångfald och öppen vetenskap av vikt i en värld där dessa undergrävs av utländska aktörer som blandar sig i den akademiska världen, otillbörligt tillägnar sig immateriella rättigheter och undviker spelregler baserade på ömsesidighet.⁴⁴

I Sverige har frågan hittills inte rönt någon större uppmärksamhet, vilket konstateras i STINT:s rapport *Science diplomacy in and for Sweden*.⁴⁵ I samma rapport föreslås att Sverige inrättar ett forum för frågor om vetenskapsdiplomati och för att bättre samordna internationella vetenskapsinitiativ. Denna mer strategiska samordning menar författarna av rapporten är särskilt viktig i Sverige där lärosäten och myndigheter har en hög grad av självständighet.

STINT har sedan rapportens publicering fortsatt att vara ett forum för vetenskapsdiplomati och har under 2023 anordnat ett rundabordssamtal i frågan tillsammans med Utbildningsdepartementet, Utrikespolitiska institutet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Vetenskapsrådet, SUHF, Universitetskanslersämbetet och Lunds

⁴² Kuhlmann, S., and Aukes., E., 2022, *Science diplomacy in and for Sweden*, R 22:01 (Stockholm: STINT, 2022), s. 8

⁴³ Europeiska kommissionen, *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, om den globala strategin för forskning och innovation - Europas strategi för internationellt samarbete i en föränderlig värld*, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0252>

⁴⁴ Europeiska kommissionen, *Science diplomacy 2022*, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/science-diplomacy_en_\[2023-11-20\]](https://www.eeas.europa.eu/eeas/science-diplomacy_en_[2023-11-20])

⁴⁵ Kuhlmann, S., and Aukes., E., 2022, *Science diplomacy in and for Sweden* (Stockholm: STINT, 2022)

universitet.⁴⁶ STINT:s verkställande direktör har tillsammans med STINT:s policyansvariga person nyligen blivit utsedda som experter och medlemmar i EU:s nya arbetsgrupp för vetenskapsdiplomati.⁴⁷

⁴⁶ Uppgift från STINT 2023-12-12

⁴⁷ Ibid.

6. Sammanfattande iakttagelser

6.1 Säkerhetsläget kräver kompetens i säkerhetsfrågor

Allt eftersom omvärldsläget har förändrats och underrättelseverksamheten mot universitet och högskolor intensifierats har även behovet av att lärosätena bedriver ett effektivt säkerhetsarbete ökat. Det är alla lärosätens ansvar att vidta åtgärder för att skydda säkerhetskänslig verksamhet och annan skyddsvärd verksamhet.

De lärosäten som bedriver säkerhetskänslig verksamhet är, som tidigare har beskrivits, skyldiga att kontinuerligt analysera behovet av säkerhetsskydd, och, utifrån den analysen, vidta de åtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Lärosätena ska också meddela berörd tillsynsmyndighet. Omfattningen av sådana säkerhetsskyddsanalyser, vilka bedömningar lärosätena gör av om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet och vilka åtgärder som vidtas ser olika ut beroende på det enskilda lärosätets verksamhet. Även inom ett och samma lärosäte kan det finnas stora skillnader i verksamheten i fråga om risker, hot och behov av åtgärder.

En generell iakttagelse är att det finns betydande brister vad gäller kompetensen i säkerhetsfrågor såväl när det gäller säkerhetskänslig verksamhet som annan skyddsvärd verksamhet vid samtliga lärosäten.

6.2 Många lärosäten uppger att de har svårt att bedöma om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet

Många lärosäten uppger att de har svårt att bedöma om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Inte minst har de svårt att bedöma om de bedriver verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet. Det är inte heller klart inom vilken process en sådan bedömning ska ske, eftersom en säkerhetsskyddsanalys i strikt mening endast behöver göras i det fall verksamhetsutövaren, i det här fallet lärosätena, redan har identifierat och bedömt att det bedrivs säkerhetskänslig verksamhet.

Även Säkerhetspolisen konstaterar i sin vägledning i säkerhetsskydd avseende säkerhetsskyddsanalysen att det för vissa verksamheter inte är tydligt om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller inte. Säkerhetspolisen framhåller dock att metoden för en säkerhetsskyddsanalys med fördel kan användas även för att i ett första steg identifiera om det bedrivs

säkerhetskänslig verksamhet.⁴⁸ Det är, som Säkerhetspolisen påtalar, genom att göra en sådan analys som lärosätet på ett strukturerat sätt kan identifiera eventuell säkerhetskänslig verksamhet.

De lärosäten som har genomfört sådana analyser har i flera fall kommit fram till att någon säkerhetskänslig verksamhet inte bedrivs vid lärosätet, men konstaterar att analysen har varit ett viktigt instrument för att identifiera verksamhet som kan vara skyddsvärd i andra avseenden. Samtliga universitet och högskolor bör, enligt utredningens mening, genomföra en analys av verksamheten i syfte att genomlysna säkerhetsbehovet för skyddsvärd verksamhet generellt och för säkerhetskänslig verksamhet i enlighet med säkerhetsskyddslagen specifikt. I det sammanhanget kan, i enlighet med Säkerhetspolisens vägledning, metoden för säkerhetsskyddsanalys användas.

6.3 Det behövs tydliga processer och riktlinjer

För ett effektivt säkerhetsarbete krävs att det finns processer på plats för att identifiera hot, risker och för att besluta om – ibland långtgående – skyddsåtgärder. Tydlighet avseende ansvar och befogenheter blir i sammanhanget avgörande. Det är ett ansvar som åligger ledningen för varje universitet och högskola. Samtidigt måste regeringen ta ansvar för att de bestämmelser som utfärdas och de krav som ställs är tydliga och att det finns stöd att tillgå för att möta kraven.

6.4 Säkerhetsfrågorna är mer uppmärksammade på lärosätena

Det finns i dag ett nymornat intresse för säkerhetsfrågor i ledningarna för våra lärosäten. Det faktiska säkerhetsarbetet har ökat de senaste månaderna, i takt med att dessa frågor har fått en mer framträdande roll i samhällsdebatten. Flera universitet och högskolor vittnar om att man nyligen har beslutat om uppdaterade styrdokument gällande säkerhet och i flera fall genomfört de säkerhetsskyddsanalyser som säkerhetsskyddslagen kräver. På några håll ser man över hela säkerhets- och krisberedskapsorganisationen och genomför obligatoriska utbildningar i säkerhetsfrågor för sin personal. Några lärosäten har regelbunden kontakt med Säkerhetspolisen i fråga om såväl allmänna som mer specifika hot. Frågorna tar allt oftare plats på styrelsemötenas dagordningar. Lärosätenas uppfattning är att det också finns en allt större acceptans i organisationen för det säkerhetsarbete som bedrivs.

⁴⁸ Säkerhetspolisen, *Säkerhetsskyddsanalys – Vägledning i säkerhetsskydd*, 2022, https://sakerhetspolisen.se/download/18.3baf70bf187108c7cf04b7/1681802201089/Sa%CC%88kerhetskyddsanalys_anpassad.pdf, s. 5

Säkerhetsfrågorna tas i hög grad även upp i högskolegemensamma fora som SUHF.

Det kan samtidigt konstateras att det finns en stor spännvidd mellan lärosätena i fråga om både form för och nivå på arbetet. Utifrån samtal med lärosäten och myndigheter kan det konstateras att det finns en betydande skillnad i kunskapen om de regler som gäller såväl säkerhetsarbete i stort som hur det arbetet bedrivs vid det egna lärosätet och, framför allt, hur medvetenheten i fråga om säkerhetsfrågor ser ut bland medarbetarna längre ut i organisationen. Bristande kunskap om gällande regler och om de utmaningar som Sveriges i dag mer utsatta geopolitiska läge medför riskerar att leda till suboptimeringar och ibland t.o.m. initiativ som inte överensstämmer med gällande regler. Vissa rektorer har till utredningen uppgivit att de har blivit placerade i säkerhetsklass genom beslut fattade av annan befattning på lärosätet i strid med gällande säkerhetsskyddslagstiftning. Lagen stadgar att ett sådant beslut ska fattas av regeringen, som ju har att fatta beslut om rektors anställning.

6.5 En utmaning för lärosätena är balansen mellan öppenhet och säkerhet

En utmaning för allt säkerhetsarbete är att hitta balansen mellan de för akademien grundläggande värdena om fri forskning och öppenhet och en nödvändig riskmedvetenhet. Ett bristfälligt säkerhetsarbete riskerar att hota de värden som bör skyddas. Samtidigt riskerar en alltför vidsträckt riskidentifiering utan bakomliggande analys att leda till alltför långtgående och oproportionerliga skyddsåtgärder, vilket kan hota det öppna synsätt som präglar lärosätenas verksamhet. Även risken att man utmålar en viss grupp som ett hot och stigmatiserar personer från ett visst land är påtaglig.

Att hålla verksamheten så öppen som möjligt och endast så begränsad som nödvändigt bör vara en ledstjärna i allt säkerhetsarbete. För att hitta rätt balans och vidta de nödvändiga och proportionerliga åtgärder som krävs behöver det finnas kompetens att identifiera och förstå vilka hoten och riskerna är och var de kommer ifrån, vilken verksamhet som måste skyddas och på vilket sätt. I sammanhanget är det avgörande att lärosätena genomför analyser av verksamhetens sårbarheter och behov av skydd.

6.6 Det krävs kompetenshöjande insatser

En sådan medvetenhet skapas enligt utredningens mening bäst genom kompetenshöjande insatser, samtidigt som det finns skäl för regeringen att tydliggöra styrelsens och ledningens ansvar. I nästa kapitel ges förslag och rekommendationer som kan möta dessa behov.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det i styrelserna bör finnas en hög grad av medvetenhet och kompetens i säkerhetsfrågor. Det handlar delvis om behov av tydlighet i fråga om styrelsernas ansvar men än mer om att säkerställa kompetensutvecklande insatser riktade mot såväl styrelseledamöter som lärosätenas operativa ledningar. Det är också nödvändigt att säkerställa lärosätesinterna processer. Inte minst handlar det om att lärosätena och enskilda medarbetare måste erbjudas stöd i fråga om de analyser och de bedömningar som behöver göras.

Vetenskapsdiplomat kan, enligt utredningens mening, också medverka till en förstärkt säkerhet i Sverige genom förbättrad information om vilken forskning som bedrivs i andra länder och om vilket intresse dessa länder kan ha av verksamheten vid svenska universitet och högskolor.

När det gäller säkerhetsskyddslagstiftningen och dess tillämpning har det under arbetets gång framkommit att säkerhetsskyddslagstiftningens formulering om verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet inte alltid enkelt kan definieras eller tolkas. Det finns därför enligt utredningens mening skäl att se över säkerhetsskyddslagstiftningen från denna utgångspunkt. Det faller emellertid utanför ramarna för denna utredning.

7. Förslag för att öka universitets och högskolors kompetens i säkerhetsfrågor

7.1 Kompetens i säkerhetsfrågor bör beaktas vid nominering av de ledamöter som regeringen utser

Förslag: Nomineringspersonerna bör ges i uppdrag av regeringen att vid inför nomineringen av ledamöter beakta att det i styrelsen som helhet finns allmän kompetens i säkerhetsfrågor. Detta bör gälla utöver dagens uppdrag att förslaget till ledamöter ska avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans uppdrag enligt högskolelagen och att en jämn könsfördelning ska beaktas i förslaget.

Nomineringspersonerna bör redovisa att, och hur, frågan om kompetens i säkerhetsfrågor har beaktats.

Skälen för förslaget

Säkerhetsfrågor är av strategisk och principiell vikt och är därmed styrelsens ansvar

Enligt 1 kap. 2 § högskolelagen ligger det i styrelsens ansvar att se till att lärosätena i enlighet med kraven i högskolelagen samverkar med det omgivande samhället och verkar för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta. Lärosätenas ledningar ska även i enlighet med 1 kap. 5 § högskolelagen se till att lärosätets samlade internationella verksamhet dels stärker kvaliteten i lärosätets utbildning och forskning, dels bidrar nationellt och globalt till hållbar utveckling. I sammanhanget blir säkerhetsfrågor relaterade till sådan samverkan och ansvarsfull internationalisering centrala för styrelserna.

Som lärosätets högsta beslutande organ och ytterst ansvarig inför regeringen spelar styrelsen en viktig roll för regeringens uppföljning av lärosätenas verksamhet, och för att säkerställa att lärosätena uppfyller regeringens mål och förväntningar. Den långsiktiga kvaliteten i verksamheten bygger på en väl insatt styrelse som kan ge ramar för verksamheten genom att strategiskt inrikta lärosätenas utveckling. Det gäller inte minst frågor som rör samverkan med det omgivande samhället, såväl nationellt som globalt. Säkerhetsfrågorna kräver noggranna överväganden, inte minst för att säkerställa att de skyddsåtgärder som vidtas är proportionerliga och inte så långtgående att de riskerar att begränsa stora delar av verksamheten. Med den utgångspunkten är det rimligt att styrelsen tar ett uttalat strategiskt ansvar och helhetsgrepp

även när det gäller säkerhetsfrågor vid lärosätet. För det behöver styrelserna rustas.

Säkerhetsfrågor lyfts i olika hög grad till styrelserna

Frågor om lärosätets arbete med säkerhetsfrågor lyfts i mycket olika grad till lärosätenas styrelser. När så sker är det oftast inom ramen för de återkommande processerna för bland annat årsredovisning, verksamhetsplan, och, för dem som berörs, internrevisionen och processer för intern styrning och kontroll. Det åligger samtliga lärosäten att göra riskanalyser, varför vissa frågor lyfts till styrelserna inom ramen för de processerna. Dessa riskanalyser har dock ofta fokus på ekonomiska risker eller kompetensrisker. Utifrån de redovisningar av riskanalyserna som utredningen har tagit del av har risker av säkerhetskaraktär utöver informationssäkerhetsrisker sällan innefattats i analyserna. Enligt flera lärosäten efterfrågar styrelserna allt oftare information om säkerhetsarbetet i särskild ordning och i ett fåtal fall tas specifika säkerhetsincidenter upp i styrelsen för information.

Frågor om verksamhetens säkerhet är enligt utredningens mening en angelägenhet för samtliga lärosätens styrelser och bör därför lyftas till styrelserna för övergripande diskussion och överväganden. Sådana strategiska diskussioner och överväganden om lärosätenas säkerhetsarbete kräver dock kompetens i säkerhetsfrågor för att förstå, analysera och, när så krävs, även ifrågasätta den operativa ledningens bedömningar. Styrelserna ska kunna värdera, belysa och bedöma frågorna ur olika perspektiv, vilket medför ett behov av breda och balanserat sammansatta styrelser där olika kompetenser och erfarenheter finns representerade.

Styrelsens roll är inte en plats för expertutlåtanden

Styrelsens roll är emellertid inte att vara en plats för expertutlåtanden eller att besluta i enskilda ärenden. Det finns därmed inte heller behov av att peka ut en specifik expertkompetens bland styrelsens ledamöter som nödvändig för styrelsens arbete med säkerhetsfrågor. Det är däremot av vikt att styrelsen utifrån en bred och väl balanserad kompetensbas kan hantera och övergripande bedöma strategiska frågor som gäller säkerheten vid lärosätet, såsom riktlinjer och processer kopplade till säkerhetsarbetet, och exempelvis se till att säkerhetsskyddsanalyser görs och följs upp.

Behovet av en balanserat sammansatt styrelse bör således även fortsättningsvis vara utgångspunkten för nominering och utseende av ledamöter. Genom

de enskilda ledamöternas kompetenser och erfarenheter uppnås den samlade kompetens som lärosätena behöver för att klara av sina uppdrag. På så sätt ges goda förutsättningar för ett professionellt styrelsearbete som grund för styrelsens kollektiva ansvar. Varje ledamot förutsätts bidra med sin egen kompetens till ett aktivt och effektivt styrelsearbete och känna ansvar för uppgiften. Det kan till exempel vara fråga om att ta initiativ utifrån det egna kompetensområdet, bidra med erfarenheter från andra styrelser, bidra med ekonomisk eller juridisk kunskap, bidra till en god omvärldsbevakning, bidra i ett strategiskt planeringsarbete och uppmärksamma avvikelser och varningssignaler.⁴⁹

Nomineringspersonerna har redan i dag i uppdrag att beakta olika kompetenser och erfarenhet av betydelse för högskolornas uppdrag

De ledamöter som utses av regeringen ska utses efter förslag från två nomineringspersoner. Dessa har ett självständigt uppdrag att lämna förslag till regeringen. De instruktioner som ges i regeringsbeslut med uppdrag till och förordnande av nomineringspersonerna innehåller hänvisningar till relevanta bestämmelser i högskolelagen och högskoleförordningen liksom till bestämmelser gällande Försvarshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet. Nomineringspersonernas förslag till ledamöter ska föregås av ett samråd inom och utom lärosätet och avse personer med den kompetens och erfarenhet som i enlighet med dessa föreskrifter har betydelse för lärosätets uppdrag. Samrådet tar sin utgångspunkt i de behov och utmaningar som respektive lärosäte står inför, liksom i frågan om bredd i kompetensen och vilket behov av kontinuitet bland ledamöterna som föreligger (2 kap. 7 a och 7 b §§ högskoleförordningen, 2 kap. 1 och 2 §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och 2 kap. 2 § förordningen för Försvarshögskolan).

Regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2024

I budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16) konstaterar regeringen att det kan behövas kompetens i säkerhetsfrågor i styrelserna vid universitet och högskolor. Regeringen bedömer dock att det mot bakgrund av dagens regler och uttalanden i förarbetena (prop. 2015/16:131, prop. 2011/12:133 och prop. 2006/07:43) inte finns utrymme för regeringen att ställa krav på sådan kompetens bland de ledamöter som utses av regeringen i de statliga universitetens och högskolornas styrelser. Regeringen upplyser om

⁴⁹ Regeringskansliet, *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, 2016, [vägledning-for-statliga-myndighetsstyrelser](#), s. 21

att det därför har inletts en översyn i Regeringskansliet (denna utredning). Regeringen anger vidare att den med anledning av översynen kan behöva göra andra bedömningar när det gäller reglering på förordningsnivå eller regeringens beslut än vad som har gjorts i nämnda propositioner.

I och med att riksdagen har beslutat om budgeten för 2024 i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2024 (bet. 2023/24:UbU1, rskr. 2023/24:103) är regeringen inte längre bunden av någon begränsning i fråga om vilka krav på kompetens i säkerhetsfrågor som regeringen kan ställa på de ledamöter som utses av regeringen i de statliga universitetens och högskolornas styrelser.

Kompetens i säkerhetsfrågor bör beaktas vid nominering av de ledamöter som regeringen utser

Givet de alltmer omfattande utmaningar som säkerhetsfrågorna utgör vid lärosätena torde dessa vara frågor av vikt att ta hänsyn till i nomineringarna av styrelseledamöter. Givetvis kan behoven skilja sig mellan olika lärosäten, beroende på såväl lärosätets storlek som profil och pågående verksamhet. Vilka behov som finns vid det enskilda lärosätet bör liksom i dag vara nomineringspersonernas uppgift att bedöma.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang bör det av det uppdrag som regeringen ger till nomineringspersonerna framgå att de inför nominering av ledamöter, utöver de krav som ställs i dag, ska beakta att det i styrelsen som helhet ska finnas kompetens i säkerhetsfrågor. Sådan kompetens bör inte betyda krav på expertkunskap i fråga om säkerhetsfrågor eller säkerhetskyddsarbete. Det handlar om personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för respektive lärosätets behov för att fullfölja uppdraget enligt högskolelagen och anknutna förordningar. Kompetens kan i sammanhanget lika gärna förstås som exempelvis erfarenhet från arbete i ledningen för ett företag, som myndighetschef eller motsvarande, i vilken personen har haft övergripande ansvar för verksamhet där frågor av komplex karaktär och säkerhetsfrågor har varit aktuella och diskuterats.

För ovanstående förslag kan anföras att det utan en tydligare styrning är alltför enkelt för nomineringspersonerna att förbise frågan. Det bör därför framgå i de krav på redovisning som ställs på nomineringspersonerna att de har beaktat kravet på kompetens i säkerhetsfrågor. I dag ingår det i uppdraget till nomineringspersonerna att de ska redovisa hur förslaget har tagits

fram. Av redovisningen ska även framgå bl.a. att det har säkerställts att de föreslagna ledamöterna inte har några andra uppdrag som bedöms innebära risk för jävs- eller intressekonflikter i relation till uppdraget som ordförande eller ledamot i den aktuella högskolestyrelsen. På samma sätt bör nomineringspersonerna redovisa att, och hur, frågan om kompetens i säkerhetsfrågor har beaktats. Denna redovisning ska dock självfallet ske inom ramen för gällande föreskrifter avseende bl.a. sekretess.

Styrelsens mandatperiod bör justeras

Det beslut som regeringen fattade i fråga om att utse ledamöter i styrelserna vid statliga universitet och högskolor för en kortare period än den gängse förordnandeperioden om tre år, innebar att innevarande period avslutas per den 30 september 2024. I och med att det gällande beslutet om styrelseledamöter enligt regeringen avsåg en engångsvis kortare förordnandeperiod utgår utredningen från att regeringen kommer att återgå till förordnanden om tre år när nuvarande förordnandeperiod utgår. Det betyder att nästkommande förordnandeperiod kommer att löpa fr.o.m. den 1 oktober 2024 t.o.m. den 30 september 2027.

Regeringen har länge beslutat om att utse styrelsernas externa ledamöter fr.o.m. den 1 maj. På så vis får styrelserna möjlighet att sätta sig in i lärosätets verksamhet och finansiella förutsättningar i god tid innan de ska fatta beslut om bland annat årsredovisning, verksamhetsplanering och budget. I det fall regeringen inför nästa förordnandeperiod återgår till förordnanden om tre år kommer det olyckligtvis att betyda att styrelser tillsätts alltför sent för att få en möjlighet att sätta sig in i lärosätets verksamhet, så att de kan känna sig trygga med att fatta beslut om densamma. Av den anledningen vill utredningen understryka vikten av att regeringen justerar nästa förordnandeperiod så att behovet av att sätta sig in i lärosätets verksamhet i god tid kan tillgodoses.

7.2 Styrelsernas ansvar avseende verksamhetens säkerhet bör förtydligas

Förslag: Det bör förtydligas i högskoleförordningen att styrelsen har att besluta i viktigare frågor om verksamhetens säkerhet. Regeringen bör säkerställa att lärosätena årligen övergripande redovisar hur de arbetar med säkerhetsfrågor.

Skälen för förslaget

Styrelsernas ansvar ska förtydligas i högskoleförordningen

Som anförs i tidigare avsnitt är ett lärosätes säkerhetsarbete av principiell vikt och har som sådant en plats på styrelsernas dagordningar. Så är emellertid inte alltid fallet. Med anledning av frågornas principiella vikt och på grund av de olikheter som finns i fråga om i vilken mån övergripande frågor om säkerhetsarbete tas upp i styrelserna bör styrelsens ansvar i frågan förtydligas. Det bör göras genom att styrelsens ansvar för viktigare frågor om verksamhetens säkerhet förs in som en punkt i 2 kap. 2 § högskoleförordningen. Ett sådant förtydligande kommer också att framledes styra nomineringspersonernas arbete. I detta arbete ska de bedöma om de personer som nomineras sammantaget har den kompetens som krävs för att hantera de frågor som styrelsen har att besluta i. Genom förslaget till ändring i högskoleförordningen tydliggörs styrelsens ansvar att vidta erforderliga åtgärder avseende verksamhetens säkerhet. En av dessa åtgärder är att säkerställa att det görs riskanalyser avseende säkerhet inom verksamheten.

Utredningen bedömer att det inom ramen för det förtydligande av styrelsens ansvar för frågor om verksamhetens säkerhet som föreslås ryms bland annat att 1. säkerställa att det när så krävs genomförs en säkerhetsskyddsanalys, liksom analyser i fråga om annan skyddsvärd verksamhet, 2. säkerställa att det finns riktlinjer där ledningens målsättning med och inriktning för säkerhetsarbetet framgår, 3. tydliggöra myndighetsledningens och den övriga organisationens ansvar, inklusive den eller de som utses att leda och samordna säkerhetsarbetet, och ge dessa befattningar de befogenheter som behövs, 4. säkerställa att säkerhetsarbetet tilldelas nödvändiga resurser, 5. upprätta de interna regler, arbetssätt och stöd som behövs, och 6. säkerställa att innehållet i myndighetens interna regler, arbetssätt och stöd utvärderas samt vid behov anpassas.

Regeringen bör säkerställa att lärosätena årligen övergripande redovisar hur de arbetar med säkerhetsfrågor, exempelvis genom återrapporteringskrav i regleringsbrev eller inom ramen för den årliga myndighetsdialogen.

7.3 Försvarshögskolan bör ges i uppdrag att genomföra kompetensutvecklande insatser

Förslag: Regeringen bör ge Försvarshögskolan i uppdrag att, i samarbete med relevanta myndigheter, utveckla och genomföra kompetenshöjande insatser för universitet och högskolor i fråga om säkerhetsfrågor. Insatserna bör i första hand riktas mot styrelsernas ledamöter och lärosätenas ledningar.

En kortare introduktion till säkerhetsfrågorna och regeringens förväntningar på styrelserna avseende säkerhetsfrågor bör införas i Regeringskansliets (Utbildningsdepartementets) introduktion till nya styrelseledamöter i och med att nya styrelseledamöter utses från den 1 oktober 2024.

Skälen för förslaget

Ledningen för ett lärosäte måste ha kunskap om och förståelse för säkerhetsfrågor. Att lärosätet har ett fullgott säkerhetsarbete är avgörande för att säkerställa kvaliteten på den samverkan och det samarbete som sker, såväl nationellt som globalt. Det ligger i både styrelsens och rektors intresse att ha en övergripande kunskap om och förståelse för säkerhetsfrågor och säkerhetsskydd. För styrelsernas del handlar det bland annat om att kunna ställa krav på systematiskt säkerhetsarbete i organisationen. Rektor behöver å sin sida ha tillräcklig förståelse för säkerhetsfrågorna för att med hjälp av operativt ansvariga i organisationen kunna omsätta styrelsens krav på säkerhetsarbete i praktiken.

Det behövs kompetens att bedöma vad som är säkerhetskänslig eller annan skyddsvärd verksamhet

För att bedöma vilka proportionerliga säkerhets- och säkerhetsskyddsåtgärder som behöver vidtas behöver lärosätets styrelse och ledning ha viss kunskap om och förståelse för vilka hoten är liksom kompetens att bedöma vad som är säkerhetskänslig verksamhet eller annan skyddsvärd verksamhet, inte minst i fråga om vad som har betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Som Riksrevisionen beskriver i sin granskning av lärosätenas skydd av forskningsdata inom ramen för dess arbete med informations-

säkerhet (Informationssäkerhet vid universitet och högskolor – hanteringen av skyddsvärda forskningsdata, RiR 2023:20) räcker det inte med att enskilda forskare har kunskap om skyddsvärden och risker kopplade till den egna forskningen. Vissa risker uppstår först när data aggregeras, till exempel om en obehörig får tillgång till forskningsdata från olika verksamheter vid samma lärosäte.⁵⁰

För att kunna göra de övergripande och strategiska bedömningar som krävs för att kunna fatta beslut i frågor som rör lärosätets säkerhet behöver styrelse och ledning också kunskap om och förståelse för gällande regler. Det gäller bland annat förståelse för säkerhetskylagstiftningens krav på säkerhetskylagets tre delar (personalsäkerhet, informationssäkerhet och fysisk säkerhet), och vikten av att det finns ett helhetstänkande och en systemsamverkan mellan dessa. Förståelse för vikten av att genomföra analyser för att identifiera om lärosätet bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller annan skyddsvärd verksamhet är i sammanhanget avgörande.

Hot, risker och säkerhetsfrågorna i stort är av föränderlig karaktär

De hot och risker som lärosätena möter förändras över tid. Den förståelse som behövs för säkerhetsfrågorna kan därför inte säkerställas enbart genom tillsättning av ledamöter med viss kompetens eller erfarenhet eller att styrelsens ansvar för säkerhetsfrågorna förtydligas i högskoleförordningen. Utvecklingen av frågorna kräver en fortgående kompetensutveckling och diskussion. Det finns därför skäl för regeringen att säkerställa att sådan kompetensutveckling finns att tillgå. Genom detta kan en viss nivå av kompetens i säkerhetsfrågor säkerställas över tid.

Ansvar för kompetensutveckling ligger hos både lärosätena och regeringen

Inom högskolesektorn har flera initiativ tagits i fråga om kompetensutveckling i säkerhetsfrågor. Mellan åren 2020–2021 beställde SUHF utbildningar i säkerhetsfrågor. Dessa genomfördes i huvudsak av Förvarshögskolan, i samarbete med Säkerhetspolisen.⁵¹ SUHF har också initierat arbetsgrupper där säkerhetsfrågor diskuteras, dels expertgruppen för fastighet och säkerhet som bland annat har tagit fram dokument kring lärosätenas roll i totalförsvaret, dels ett säkerhetsnätverk.⁵² Även inom ramen

⁵⁰ Riksrevisionen, *Informationssäkerhet vid universitet och högskolor – hanteringen av skyddsvärda forskningsdata*, 2023, s. 73

⁵¹ Uppgift från Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2023-11-23

⁵² Ibid.

för det årliga forum för gemensamma diskussioner som SUHF erbjuder rektorskollegiet ges säkerhetsfrågorna lämpligen utrymme i diskussionen.

Samtidigt har regeringen ansvar för att de krav som ställs på lärosätena är tydliga och att det finns visst stöd att tillgå för att möta kraven. Ett tillfälle för detta är den introduktionsutbildning som Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) som regel erbjuder i samband med beslut om utseende av nya styrelseledamöter.⁵³ Syftet med introduktionen är att ledamöterna ska få en god bild av statlig styrning och aktuell högskolepolitik, liksom av styrelsernas uppdrag och ansvar och regeringens förväntning på styrelserna. Säkerhetsfrågor har hittills inte funnits med på programmet. Ett sådant moment bör därför införas i introduktionen i och med att nya styrelseledamöter utses från den 1 oktober 2024. På samma sätt är det lämpligt att säkerhetsfrågor finns med på programmet för den mer allmänt hållna introduktion som Regeringskansliet erbjuder nya myndighetschefer, där även rektorer omfattas.

Försvarshögskolan bör få i uppdrag att utveckla och ge kompetenshöjande insatser. Även om en viss kunskap i säkerhetsfrågor kan ges inom ramen för de introduktioner som Regeringskansliet tillhandahåller behövs därutöver ett mer utvecklat och fördjupat stöd. Det vore därför lämpligt att ge en myndighet i uppdrag att utveckla och genomföra kompetenshöjande insatser i fråga om säkerhet, med särskilt fokus på lärosätenas särskilda förutsättningar i fråga om balansen mellan öppenhet och säkerhetsåtgärder.

Försvarshögskolan är en central aktör för att förse bland annat tillsynsmyndigheter och andra myndigheter med såväl grundkompetens som vidare utbildningsmöjligheter inom säkerhetsskyddsområdet. Högskolan ger redan i dag utbildning inom säkerhetsskyddsområdet inom ramen för uppdragsutbildning som inte är poänggivande. Syftet med dessa utbildningar är att stödja myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och andra organisationer i deras behov av kompetensutveckling inom krisberedskap och totalförsvar. Utbildningarnas inriktning tas fram i samverkan med avnämare och styrs av deras behov.

Lärosätena har som tidigare har beskrivits inte bara behov av kompetenshöjande insatser vad gäller säkerhetskänslig verksamhet i säkerhetsskydds-

⁵³ Ingen introduktion gavs under våren 2023

lagens mening utan även vad gäller annan skyddsvärd verksamhet. Försvarshögskolan har med sin erfarenhet av utbildning och forskning inom säkerhetsskyddsområdet, och med djup förståelse för lärosätenas särskilda förutsättningar och utmaningar i fråga om balans mellan öppenhet och säkerhet, goda förutsättningar att utveckla insatser för sektorn. Genom riktade insatser kan kompetensen i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor öka och lärosätena därigenom rustas för att möta de särskilda utmaningar som sektorn har.

Mot bakgrund av ovanstående bör regeringen ge Försvarshögskolan i uppdrag att utveckla och genomföra kompetenshöjande insatser i form av en uppdragsutbildning. Ett sådant uppdrag bör utifrån de behov som finns genomföras i samarbete med andra relevanta myndigheter, exempelvis Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. De kompetenshöjande insatser som föreslås bör i första hand ta sikte på de styrelseledamöter som utses av regeringen och lärosätenas rektorer. För dessa insatser bör regeringen tillföra Försvarshögskolan erforderlig finansiering. De insatser som utvecklas av Försvarshögskolan bör dock kunna avropas av lärosätena för övriga styrelseledamöter och övrig personal, såsom exempelvis lärosätenas övriga ledningsfunktioner, säkerhetschefer och säkerhetsskyddschefer men även för annan personal om behov finns. Sådana avrop bör rymmas inom ramen för lärosätenas anslag.

7.4 Regeringen bör utreda hur en stödfunktion kan etableras

Förslag: Regeringen bör låta utreda hur en stödfunktion i säkerhetsfrågor kan inrättas för universitet och högskolor. Syftet med en sådan stödfunktion bör vara att bistå lärosäten men även enskilda forskare med stöd i frågor som rör säkerhetsaspekter på internationella samarbeten.

Skälen för förslaget

Avvägningar i fråga om lärosätenas internationella samarbeten är svåra

Frågor om hot mot universitetens och högskolornas verksamheter och utmaningar i samband med internationella samarbeten är relativt nya frågor för lärosätena att hantera. Frågorna är komplexa och ofta mycket svårbedömda. Det gäller inte minst bedömningar av verksamhet som faller inom säkerhetsskyddslagens bestämmelser, vilket ställer stora krav på verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Vad som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige

förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd är en fråga som ställs. Vilka säkerhetsskyddsåtgärder som behöver vidtas i fråga om bland annat informationssäkerhet är andra.

De hot och risker som lärosätena möter förändras över tid och utmaningar kan handla om att bedöma i vilken mån en samarbetspart i ett annat land utgör en risk, vilket i sammanhanget exempelvis handlar om frågor som rör exportkontroll, företags ägarstrukturer och andra länders krav på studenter och forskare som medverkar i samarbetsprojekt. Regeringen har en ambition att främja ett öppet vetenskapssamhälle och en fortsatt ökad internationalisering. Samtidigt signaleras att det finns utmaningar med detsamma och att även om öppenhet bör utgöra grunden i internationella samarbeten behöver det finnas en medvetenhet om behovet av att skydda nationella intressen, kunskap och teknik.

I sammanhanget blir frågan om proportionalitet och balans i fråga om de skyddsåtgärder som vidtas av yttersta vikt, eftersom alltför långtgående åtgärder kan få oönskade konsekvenser i form av t.ex. ökad misstänksamhet, diskriminering och ökad slutenhet. Även frågor om vad Sverige kan bidra med för att stärka frågor om demokratiska och mänskliga rättigheter kan bli aktuella. Att upprätthålla balansen mellan öppet och tillitsbaserat vetenskapligt samarbete och skyddande men potentiellt restriktiva bestämmelser kan vara en stor utmaning, där lärosätena behöver stöd.

Det är viktigt att Sverige utvecklas i takt med omvärlden

I Sverige pågår på flera håll ett arbete med hur man bäst kan främja det som kallas ansvarsfull internationalisering. I flera andra länder pågår samtidigt arbete med att skapa centrala stödstrukturer för lärosätenas internationella samarbeten. Fokus på dessa verksamheter är att stärka säkerheten samtidigt som internationellt samarbete fortsatt främjas. Det är viktigt att Sverige i det avseendet utvecklas i takt med omvärlden. Regeringen gav tidigare i år Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Vinnova (U2023/02127) i uppdrag att föreslå hur arbetet med ansvarsfull internationalisering vid universitet och högskolor, forskningsfinansiärer och andra myndigheter kan främjas. En del av uppdraget avser framtagandet av nationella riktlinjer för ansvarsfull internationalisering. Den delen av redovisningen ska lämnas senast den 31 mars 2024. I samband med redovisningen av dessa riktlinjer ska en plan för arbetet med ytterligare former av stöd för ansvarsfull internationalisering presenteras.

Bland universitet och högskolor finns, enligt de samtal som utredningen har haft med lärosätena, behov av stöd i frågor som rör lärosätenas internationella samarbeten och de säkerhetsutmaningar som är relaterade till dessa. Frågor relaterade till internationella samarbeten berör samtliga universitet och högskolor och flera av de frågeställningar som lärosätena möter är gemensamma för alla lärosäten. Det kan handla om att bedöma risker kopplade till ett visst land, universitet eller finansieringsprogram, frågor som är alltför komplexa för enskilda forskare och lärare men även lärosäten att bedöma. Det är därför rimligt att det finns ett samordnat stöd, där samverkan sker mellan myndigheter som kan bidra med olika perspektiv på frågorna. Därigenom byggs en kunskapsbank upp för framtida ärenden.

Inom den akademiska världen finns ofta föreställningen att näringslivet har fullständig kontroll över vilka internationella samarbeten de kan ingå givet den analys av säkerhets- och ekonomiska risker som de förväntas göra. I en promemoria från Utrikesdepartementet (UD2023/01662, Harald Sandberg) uttalas emellertid att svenska företag som vill göra affärer på komplexa marknader behöver kunna göra gedigna riskanalyser och vidta åtgärder för att efterleva internationella riktlinjer och nationell lagstiftning. Underförstått är att företagen inte alltid har den erforderliga kompetensen för detta. I promemorian föreslås därför en helpdesk för ansvarsfullt företagande med fokus på mänskliga rättigheter, miljö och korruption för att underlätta för svenska företag att handla med företag i länder som kännetecknas av större hållbarhetsrisker. Även om promemorian inte riktar in sig på de säkerhetsrelaterade riskerna i första hand kan denna typ av helpdesk också vara av intresse för universitet och högskolor. I den nämnda promemorian föreslås att Kommerskollegium ska ges uppdraget att svara för den föreslagna helpdesk-funktionen.

Riksrevisionen ger i sin rapport Informationssäkerhet vid universitet och högskolor – hanteringen av skyddsvärda forskningsdata (RiR 2023:20) en rekommendation till regeringen att ge universitet och högskolor i uppdrag att i samverkan inrätta en gemensam stödfunktion för informationssäkerhet. Etableringen bör enligt Riksrevisionen ske i samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och andra relevanta myndigheter.⁵⁴

⁵⁴ Riksrevisionen 2023, s. 76

Som konstateras i bl.a. budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16) råder kompetensbrist inom säkerhetsknyddsområdet. Många lärosäten uppger att en särskild utmaning är att hitta kompetens med förståelse för lärosätenas speciella förutsättningar med krav på öppenhet och behov av internationella samarbeten, samtidigt som behovet av säkerhet ska uppfyllas. En funktion med uppdrag att ge lärosätena stöd i frågor som rör internationella samarbeten och säkerhetsrisker skulle till viss del även möta de kompetensbehov som finns.

Mot bakgrund av de behov som har beskrivits ovan vore det önskvärt att det som en del av det pågående uppdraget i fråga om ansvarsfull internationalisering ingår att utveckla en modell för en stödfunktion i säkerhetsfrågor för universitet och högskolor. Syftet med en sådan stödfunktion skulle vara att bistå lärosäten men även enskilda forskare med stöd i frågor som rör säkerhetsaspekter på verksamheten, med särskilt fokus på internationella samarbeten. Som modell finns bland annat den struktur som prövas i Nederländerna och som har beskrivits i avsnitt 5.2.4. Med beaktande av att den nederländska myndighetsstyrningen skiljer sig från den svenska förefaller det ändå vara en stor fördel med det stöd som de har utvecklat med samverkan mellan flera myndigheter. Det möjliggör ett samlat stöd i frågeställningar som kräver specialistkunskaper inom olika områden. Hur ett sådant stöd skulle se ut i Sverige behöver utredas vidare. Ett uppdrag om att utreda den föreslagna stödfunktionen bör förslagsvis inrymmas inom pågående uppdrag om ansvarsfull internationalisering.

8. Frågan om placering i säkerhetsklass

Utredningen har i uppdrag att beskriva förutsättningarna för och konsekvenserna av att placera befattningen som rektor och/eller styrelsens ordförande vid ett statligt universitet eller högskola i säkerhetsklass. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen.

8.1 Säkerhetsskyddslagen ställer krav på personalsäkerhet

För säkerhetskänslig verksamhet, dvs. sådan verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, finns särskilda regler i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen. Verksamhetsutövare, i det här fallet lärosäten som bedriver säkerhetskänslig verksamhet, ska kontinuerligt analysera behovet av säkerhetsskydd och utifrån den analysen vidta de åtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter.

Säkerhetsskyddslagen ställer bland annat krav på personalsäkerhet som syftar till att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Krav på personalsäkerhet innebär även att säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd. I det fall det bedöms att en person ska delta i en säkerhetskänslig verksamhet ska denna säkerhetsprövas (3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska i vissa fall placeras i säkerhetsklass. Placering i säkerhetsklass får dock endast göras om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt (3 kap. 5–11 §§ säkerhetsskyddslagen).

8.2 Det är lärosätet som bedömer behovet av placering i säkerhetsklass

Placering av en befattning i säkerhetsklass förutsätter enligt säkerhetsskyddslagen att en säkerhetsprövning av personen som ska ha befattningen har genomförts. Innan säkerhetsprövning blir aktuellt måste det göras en bedömning om respektive lärosäte bedriver säkerhetskänslig verksamhet. En sådan bedömning ansvarar verksamhetsutövaren – lärosätet i detta fall – för och görs inom ramen för en säkerhetsskyddsanalys. Med ledning av säkerhetsskyddsanalysen har verksamhetsutövaren också att bedöma vilka

befattningar inom verksamheten som kräver säkerhetsprövning av personal. Med utgångspunkt i den bedömningen ska det göras en säkerhetsprövning av de som genom anställning eller på annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet (3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen).

I det fall lärosätenas säkerhetsskyddsanalys resulterar i att lärosätet bedömer att det finns behov av att besluta om placering av befattningar i säkerhetsklass, ska myndigheten anmäla det till regeringen för dess ställningstagande och beslut i frågan (5 kap. 5 och 6 §§ säkerhetsskyddsförordningen). För att lärosätena själva ska få besluta om placering i säkerhetsklasserna 2 och 3 krävs att lärosätet tas upp i bilagan till samma förordning (5 kap. 8 § säkerhetsskyddsförordningen). För närvarande är 11 lärosäten upptagna i bilagan.

Som rektors arbetsgivare är det alltid regeringen eller Regeringskansliet som har att fatta beslut om placering av befattningen som rektor i säkerhetsklass. Detsamma gäller placering i säkerhetsklass av befattningen som styrelsens ordförande, eftersom dessa utses av regeringen (3 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen och 5 kap. 7 § säkerhetsskyddsförordningen). Dessa beslut fattas bland annat mot bakgrund av verksamhetsutövarens bedömning i säkerhetsskyddsanalysen. I dag är placering i säkerhetsklass av rektorer inte vanligt förekommande

8.3 Regeringen bör i vissa fall besluta om säkerhetsprövning och placering i säkerhetsklass av rektorer och styrelseordförande

Rekommendation: Regeringen bör säkerhetspröva rektorer vid lärosäten som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Om det finns personal vid lärosätet som är placerade i säkerhetsklass bör rektor och styrelseordförande normalt vara placerade säkerhetsklass 3.

Skälen för förslaget

Rektor måste få ta del av bedömningar som ligger till grund för beslut om placering i säkerhetsklass

Det är oklart i vilken omfattning som de lärosäten som finns upptagna i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen själva har beslutat att placera personal i säkerhetsklass. Utredningen utgår ifrån att beslut i dessa fall fattas av rektor eller möjligen av den som rektor har delegerat beslutet till, vilket exempelvis kan vara en säkerhetsskyddschef. Om ett lärosäte bedömt att det bedrivs säkerhetskänslig verksamhet samt att andra befattningar än rektor på

lärosätet ska vara placerade i säkerhetsklass kan beslut avseende placering i säkerhetsklass då komma att fattas av en person – rektor – som innehar en befattning som i sin tur inte är placerad i säkerhetsklass. En sådan ordning är, enligt utredningens mening, inte rimlig. Den som har att fatta beslut om placering av en befattning i säkerhetsklass måste skäligen kunna få ta del av den bedömning och de underlag som ligger till grund för det beslut om placering i säkerhetsklass som ska fattas. Den som är ytterst ansvarig för säkerhetsfrågorna och för underställd personal som är placerad i säkerhetsklass bör rimligtvis själv vara placerad i säkerhetsklass och säkerhetsprövad.

Det är avgörande att rektor får ta del av information för att fatta strategiska beslut

Rektor är som myndighetschef högst ansvarig för den operativa verksamheten vid lärosätet och måste därför ha tillgång till tillräcklig information om alla delar av verksamheten för att kunna fatta välavvägda beslut. Även om rektor inte deltar praktiskt i en viss specifik verksamhet har hon eller han att besluta om den operativt strategiska styrningen av lärosätets verksamhet. Detta kan vid tillfällen betyda att det finns ett behov för rektor av att ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Liksom tidigare uttryckts, att det inte är rimligt att beslut om att placera en befattning i säkerhetsklass fattas av någon som själv inte är placerad i säkerhetsklass, är det enligt utredningens mening inte heller rimligt att rektor har att besluta om verksamhet som är säkerhetskänslig inom sitt lärosäte utan att få ta del av information om den verksamhet som man har att fatta strategiska beslut om. Att låta ansvaret för säkerhetskänsliga frågor stanna hos enskilda som har en befattning som är placerad i säkerhetsklass och som arbetar längre ut i organisationen utan ansvar för helheten kan i sig innebära en risk. Utan full insyn i verksamheten är det svårt för rektor att ta det fulla ledningsansvar som rektor har i sin egenskap av lärosätets ledning under styrelsen (2 kap. 3 § högskolelagen).

För att möjliggöra att rektor får ta del av tillräcklig information om den verksamhet som hon eller han har att fatta beslut om måste rektor vara säkerhetsprövad och om så krävs placerad i en säkerhetsklass som tillåter detta. Att besluta om att placera befattningen som rektor i säkerhetsklass i de fall lärosätet bedriver säkerhetskänslig verksamhet är därför naturligt.

Rektor anställs av regeringen efter förslag från lärosätets styrelse

Rektor anställs av regeringen efter förslag från lärosätets styrelse (2 kap. 8 § högskoleförordningen). Innan förslaget lämnas ska styrelsen höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som styrelsen har bestämt.

Styrelsens ordförande utses av regeringen efter förslag från av regeringen utsedda nomineringspersoner (2 kap. 4 § högskolelagen). Genom att befattningen rektor anställs efter förslag från respektive lärosäte har regeringen ingen direkt insyn innan förslaget lämnas till regeringen. Den som föreslås som rektor har utöver s.k. hörande av personal och studenter, normalt genomgått omfattande prov, tester och kontroller av skilda slag innan styrelsen lämnar sitt förslag till regeringen. Det är dock inte att likställa med en fullständig säkerhetsprövning.

Placering av befattningen som rektor i säkerhetsklass kan påverka rekryteringsprocessen

Frågan om att placera befattningen som rektor i säkerhetsklass kan innebära vissa utmaningar när det gäller rekrytering av rektorer, eftersom rekryteringen av rektor till del sker genom en öppen process. Som ett sista steg i lärosätets rekryteringsprocess genomgår rektorskandidaten (oftast en) ett hörande vid lärosätet efter vilken kandidaten kan föreslås till regeringen av lärosätets styrelse. De specifika rekryteringsregler som gäller för rektorer innebär att man måste hantera frågan kring den öppna processen i förhållande till säkerhetsskyddslagens bestämmelser. I det fall en ordning med placering i säkerhetsklass av rektorer vid behov införs bör det dock rimligtvis inte ha någon påverkan på rekryteringen, eftersom information om krav på säkerhetsprövning i så fall kommer att vara känd på förhand. Detta torde därför inte påverka kandidaters vilja att ställa sig till förfogande.

Styrelseordföranden har som stöd till rektor ett behov av att delges information

Styrelseordföranden har, utöver att leda styrelsens arbete, en viktig roll som stöd för rektorn i arbetet med att driva och genomföra strategiska förändringar och beslut. Detta kan vara särskilt viktigt i svåra bedömningar som gäller säkerhetskänslig information och säkerhetsklassificerade uppgifter där rektor endast har ett fåtal att diskutera saken med. För att kunna ge sådant stöd till rektor är det av vikt att också ordföranden får ta del av den information som rektor har tillgång till och behov av att informera om och få stöd i. Utan att kunna dela den informationen med någon i lärosätets högsta ledning står rektor mycket ensam med frågorna. Placering av befattningen som styrelseordförande i samma säkerhetsklass som rektor innebär att dessa kan dela information med varandra. På så sätt möjliggörs den fördjupade diskussion som kan vara nödvändig för att rektor ska kunna fatta strategiska beslut som rör den säkerhetskänsliga verksamheten.

Det finns skäl att i vissa fall besluta om genomförande av säkerhetsprövning och om så är aktuellt även placering i säkerhetsklass

Det är, som påpekats ovan, regeringen, eller Regeringskansliet⁵⁵, som har att göra bedömningen avseende säkerhetsprövning och placering i säkerhetsklass av både rektor och styrelseordförande. I beslutet har regeringen i normalfallet att utgå ifrån lärosätets bedömning av om det bedriver säkerhetskänslig verksamhet. I praktiken förutsätter ett sådant beslut att regeringen har fått information om att de aktuella personerna kan komma att involveras i säkerhetskänslig verksamhet. Regeringen kan dock, i egenskap av arbetsgivare, göra en självständig bedömning av om det finns ett behov av säkerhetsprövning och beslut om placering i säkerhetsklass.

Det finns, enligt utredningens mening, och mot bakgrund av det ovan anförda, starka skäl för regeringen eller Regeringskansliet att säkerhetspröva och om så är aktuellt placera befattningen som rektor i säkerhetsklass i samtliga fall då ett lärosäte har bedömt att man 1) bedriver säkerhetskänslig verksamhet och 2) det finns behov att placera en viss befattning i säkerhetsklass. I dessa fall bör regeringen eller Regeringskansliet säkerhetspröva rektorer även om detta behov inte nämns specifikt i lärosätenas egna bedömningar. Regeringen har då i dessa fall att utgå från en självständig bedömning av om det finns behov av säkerhetsprövning av rektor och om eventuell placering i säkerhetsklass. Detsamma gäller säkerhetsprövning och eventuell placering i säkerhetsklass av styrelsens ordförande, mot bakgrund av att ordföranden fungerar som ett viktigt stöd till rektor, särskilt i frågor av strategisk och svår karaktär.

Frågor om integritet och medborgarskap bör beaktas

Vid införandet av säkerhetsskyddslagen konstaterade regeringen att säkerhetsprövning ofta aktualiserar frågor som kan uppfattas som mycket integritetskränkande för den enskilde (prop. 2017/18:89).⁵⁶ Av den anledningen har lagstiftningen utformats både för att trygga enskildas integritet och för att säkerhetsprövningen ska kunna vara ett ändamålsenligt verktyg för verksamhetsutövarna. Lagstiftningen ska till exempel tillämpas restriktivt och omfatta endast de verksamheter som har ett reellt behov av säkerhetsskyddsåtgärder. Huruvida enbart det faktum att lärosätet bedriver säkerhetskänslig verksamhet är tillräckligt skäl för säkerhetsprövning och eventuell

⁵⁵ Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet (RKF 2023:3)

⁵⁶ Prop. 2017/18:89, s. 85

placering av befattningen som rektor och styrelseordförande i säkerhetsklass kan diskuteras med tanke på det integritetsintrång detta medför.

När det gäller en myndighetschef som har att fatta strategiska och långsiktiga beslut om verksamheten, även i de delar som rör säkerhetskänslig verksamhet, bör dessa skäl, enligt utredningens mening väga tyngre. I dessa fall bör regeringen besluta att myndighetschefen också ska säkerhetsprövas och om så är aktuellt placeras i säkerhetsklass. Säkerhetsfrågor är rörlig materia och säkerhetsskyddsanalyser ska ske fortlöpande. Av detta skäl finns det inte heller anledning att undanta nuvarande rektorer från eventuell säkerhetsprövning.

En annan aspekt som bör beaktas är frågan om möjligheten att anställa utländska medborgare som rektorer vid svenska lärosäten, något som i dag är möjligt och som tjänar högskolesektorn väl. En utländsk medborgare kan enligt 3 kap. 11 § säkerhetsskyddslagen inte ha en anställning i staten som är placerad i säkerhetsklass 1 eller 2. Om det finns särskilda skäl får dock regeringen enligt samma bestämmelse i enskilda fall medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap. En placering i säkerhetsklass 1 eller 2 kan således påverka möjligheten att anställa en rektor som inte är svensk medborgare. Befattningen som rektor och styrelseordförande bör enligt utredningen därför normalt placeras i säkerhetsklass 3. Därmed kommer frågan om medborgarskap inte att mer än undantagsvis aktualiseras.

Det är viktigt att det finns en samlad bild av vilka lärosäten som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

Det finns inget sätt för regeringen att i praktiken veta hur många lärosäten som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Enligt 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen ska de verksamhetsutövare (lärosäten) som bedriver säkerhetskänslig verksamhet utan dröjsmål anmäla det till aktuell tillsynsmyndighet, i lärosätenas fall (förutom vad gäller Försvvarshögskolan) någon av länsstyrelserna (8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen) i Norrbottens, Stockholms, Västra Götalands eller Skånes län. Ännu har ingen tillsyn initierats, men en viss kartläggning har genomförts på länsstyrelsernas egna initiativ. Enligt länsstyrelserna visar kartläggningen att det förekommer att lärosäten inte anmäler till tillsynsmyndigheten att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Utredningen vill påtala vikten av att lärosätena följer de regler som finns och anmäler säkerhetskänslig verksamhet till respektive tillsynsmyndighet.

Med utgångspunkt från den gjorda analysen vill utredningen framhålla vikten av att de lärosäten som bedriver säkerhetskänslig verksamhet bör göra en framställan till regeringen om att få besluta om placering i säkerhetsklass 2 och 3, dvs. att bli upptagna i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen. Därigenom kan regeringen bemyndiga lärosätena att själva besluta om placering i säkerhetsklass 2 och 3.

9. Bestämmelser om ikraftträdande

Förslag: Den föreslagna ändringen i högskoleförordningen bör träda i kraft den 1 juli 2024.

Skälen för förslaget

Ändringen syftar till att tydliggöra vikten av att styrelserna har ett övergripande ansvar när det gäller frågor avseende verksamhetens säkerhet. Nya högskolestyrelser tillträder den 1 oktober 2024. Det är angeläget att de tillträdande styrelseledamöterna vet vilka styrelsens uppgifter är, vilket inkluderar viktigare frågor om verksamhetens säkerhet. Det är därför lämpligt att den föreslagna ändringen i högskoleförordningen träder i kraft så snart som möjligt.

10. Konsekvenser

Sammanfattande konsekvenser för kompetensen i säkerhetsfrågor

Sammanfattningsvis bör de förslag som ges i denna promemoria leda till en ökad och fördjupad kompetens i säkerhetsfrågor, särskilt bland styrelsernas externa ledamöter men även hos enskilda medarbetare, studenter och lärosätena som helhet. En förtydligat ansvar för styrelserna i frågor som rör lärosätenas säkerhet, kompetensutvecklande insatser och tydligare uppföljning från regeringen bör leda till att säkerheten som helhet ökar vid universitet och högskolor.

Konsekvenser för nomineringspersoner

Förslaget att det av uppdraget till nomineringspersonerna ska framgå att dessa ska beakta att det i styrelsen som helhet finns allmän kompetens i säkerhetsfrågor leder till att nomineringspersonerna får ett mer komplext och mer komplicerat uppdrag än tidigare, med krav på en mer ingående analys av de personer man vill nominera. Den föreslagna ändringen i 2 kap. 2 § högskoleförordningen kommer troligen inte finnas på plats i tid för det beslut om uppdrag till nomineringspersoner som ska fattas under våren 2024. Förslaget om ändring bör dock i förlängningen komma att ytterligare bidra till att tydliggöra nomineringspersonernas uppdrag.

Konsekvenser för statliga universitet och högskolor

Förslaget att införa ett krav på att beakta säkerhetskompetens i nomineringspersonernas uppdrag bör leda till att styrelsernas kompetens i säkerhetsfrågor, utifrån de behov som föreligger, breddas och fördjupas.

För universitet och högskolor kommer förslaget om ändring i 2 kap. 2 § högskoleförordningen om att styrelsen ska fatta beslut i viktigare frågor om verksamhetens säkerhet innebära en ökad tydlighet i fråga om styrelsens ansvar för säkerhetsfrågor. Det bör i sin tur leda till att högre krav ställs på säkerhetsmedvetande och därigenom bidra till ett större ansvarstagande i frågor om säkerhet på alla nivåer inom lärosätena. Förslaget bör på lång sikt underlätta lärosätenas arbete med säkerhetsfrågor också genom att de leder till ökad tydlighet och mer sammanhållna och precisa analyser.

Förslaget om att uppdra till Försvarshögskolan att i samarbete med relevanta myndigheter utveckla och ge kompetensutvecklande insatser som är särskilt anpassad till de utmaningar som högskolesektorn har att hantera bör leda till

en ökad och fördjupad kompetens i säkerhetsfrågor och en bredare kompetensbas vid samtliga lärosäten i den mån en majoritet av såväl styrelseledamöterna som högskoleledningarna deltar i utbildningarna.

Förslaget om att regeringen bör låta utreda hur en stödfunktion i säkerhetsfrågor kan inrättas innebär att universitet och högskolor liksom enskilda forskare, i det fall ett sådant stöd etableras, ges stöd i de avvägningar som måste göras i fråga om verksamheten, särskilt med avseende på internationella samarbeten. Förslaget bör leda till att det blir enklare för lärosätena att göra de bedömningar som krävs för att upprätthålla en hög grad av internationalisering och öppenhet samtidigt som säkerhetsfrågorna beaktas. Förslaget kommer även att vara till hjälp för lärosätenas analyser och bedömningar i fråga om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet och vilka åtgärder som i så fall behöver vidtas enligt säkerhetsskyddslagen.

Konsekvenser för andra myndigheter

Förslaget om att uppdra till Försvarshögskolan att utveckla en utbildning i säkerhetsfrågor, särskilt anpassad till högskolesektorn, leder till administrativa och ekonomiska konsekvenser för i första hand Försvarshögskolan, men även för de andra myndigheter som kan komma att medverka i den föreslagna utbildningen. Bland de myndigheter som kan komma att beröras finns Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap och Inspektionen för strategiska produkter.

Förslagen har i sig inga konsekvenser för tillsynsmyndigheterna eller deras uppdrag. Däremot bör promemorians resonemang i sin helhet leda till att fler universitet och högskolor som bedriver säkerhetskänslig verksamhet anmäler detta till sina respektive tillsynsmyndigheter i enlighet med bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen. I det fall samtliga lärosäten som bedömer att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet gör en framställan till Regeringskansliet om att upptas i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen torde detta sammantaget leda till en större tydlighet i fråga om vilken verksamhet som bedrivs och därigenom möjliggöra eventuella insatser.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen kan komma att ha vissa ekonomiska konsekvenser för lärosätena. I dessa fall bör de ökade kostnaderna tas inom lärosätenas anslag.

Förslaget att ge Försvarshögskolan i uppdrag att utveckla och erbjuda kompetenshöjande insatser i säkerhetsfrågor leder till ökade kostnader för högskolan. Dessa kostnader bör dock täckas av det förslag till höjda anslag som ges i promemorian liksom av det faktum att utbildningarna i övrigt kommer att ges som uppdragsutbildning för vilka kostnaderna täcks av deltagaravgifter.

Förslaget leder till ökade kostnader för statsbudgeten. I fråga om nivån för de ökade kostnaderna kan viss vägledning fås från Försvarshögskolans tidigare utbildningar. Med utgångspunkt i Försvarshögskolans befintliga utbildningar och med hänsyn till kommande kostnadsökningar, uppgår kostnaden för utveckling och genomförande av en grundutbildning i säkerhetsskydd på fem dagar till cirka 20 000 kr per deltagare. Kostnaden kan komma att bli lägre i det fall de kompetenshöjande insatser som ges genomförs digitalt. Förslaget utgår ifrån att staten i första hand bör finansiera genomförande för utbildning av de ledamöter i lärosätens styrelser som utses av regeringen och samtliga lärosätens rektorer. En beräkning ger vid handen att de ledamöter som utses av regeringen uppgår till cirka 248 personer. I det fall ersättning utgår med full kostnadstäckning bör statens kostnad för utbildningen som helhet uppgå till ca 5 mkr.

I den utsträckning som universitet och högskolor i övrigt kommer att avropa sådan utbildning bekostas detta inom universitetens och högskolornas anslag.

Konsekvenser för jämställdhet och integrationspolitiska konsekvenser

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten eller i förhållande till de integrationspolitiska målen.