

Lärosätenas roll i totalförsvaret

Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor har med anledning av krisen i Ukraina tagit fram en promemoria angående lärosätenas roll i totalförsvaret.

Promemorian är framtagen av Annevi Fredäng, säkerhetschef, Linköpings universitet, Sofia Norling, säkerhetsstrateg, Mälardalens universitet, och Michael Andréén, säkerhetschef, Försvarshögskolan.

Introduktion kring totalförsvaret

Totalförsvaret är all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att höja Sveriges försvarsförmåga kan beredskaperna höjas. Höjd beredskap är antingen "skärpt" eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all verksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det militära försvaret består av den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, delar av frivilliga försvarsorganisationer, Försvarsindustrin samt relevanta delar av näringslivet. Det civila försvaret består av civil verksamhet som myndigheter, kommuner, regioner, enskilda, företag och frivilliga försvarsorganisationer och samt det civila samhället. Det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. Under höjd beredskap och ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målen för det civila respektive militära försvaret (se s. 5 i Handlingskraft).

Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att: Försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra inom och utom landet.

Kort inledande lägesbild

I dag saknas en tydlig bild av vad Sveriges lärosäten förväntas bidra med under höjd beredskap eller krig. Lagstiftningen ger ingen vägledning till lärosätena om hur länge och i vilken omfattning utbildning och forskning ska bedrivas, bara att statliga myndigheter har ett uppdrag att ha beredskap för kris såväl som för höjd beredskap. För att kunna bedriva rätt nivå av kontinuitetsplanering för verksamheten vid lärosätena är detta förutsättningar som behöver tydliggöras. Det är också önskvärt med en sektorsgemensam tolkning av rollen lärosäten spelar i totalförsvaret och huruvida personal vid lärosäten behöver krigsplaceras.

Denna promemoria avser att utgöra ett underlag för fortsatt diskussion och i arbetet har vi utgått från nedanstående frågor för att söka ringa in vad som behöver besvaras för att lärosätena ska kunna säkerställa god beredskap och kunna förbereda verksamheten på de krav som ställs under höjd beredskap och krig.

- Vad har universitet och högskolor för roll i totalförsvaret?
- Vilka uppgifter behöver universitet och högskolor fokusera på för att kunna uppfylla sina roller i totalförsvaret?
- Finns det delar av verksamheten som ska bedrivas vid höjd beredskap och krig? Finns det en gradering i relation till olika scenarier? Ska varje lärosäte prioritera själva eller kommer lärosätena att få prioriteringsdirektiv/uppdragsdirektiv (sektorsgemensam tolkning)?
- Hur kan universitet och högskolor arbeta med frågan om krigsplacering av personal?
- Kan lärosätenas lokaler tas i anspråk av annan verksamhet t.ex. som logement eller tillfälligt sjukhus eller dylikt. Vem avgör i så fall om lärosätet ska upplåta sina lokaler till detta och hur ställs det i relation till uppdraget lärosätena har att fortsätta utbilda (särskilt som det uppdraget idag är okänt/ej specificerat).

Författningar

Detta avsnitt beskriver vilka författningar som *direkt eller indirekt* påverkar området.

Direkt påverkande

Alla myndigheter behöver ha en beredskap för att kunna förebygga, motstå och hantera krissituationer av olika slag enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap samt i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Där finns bland annat följande reglerat:

- Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Detta inkluderar även förberedande övning och utbildning (2015:1052 5§ samt 9§).
- Varje myndighet ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området (2015:1052 8§).
- Länsstyrelserna ska efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande (2015:1052 6§).
- Universitet och högskolor finns inte med bland myndigheter med särskilt samordningsansvar/områdesansvar, om inte sådant reglerats separat till berörd myndighet genom exempelvis särskild förordning eller regleringsbrev. Arbetsgruppen har inte identifierat sådan reglering för något lärosäte, med undantag för Försvårshögskolan, men det är varje myndighets ansvar att säkerställa detta.
- Bevakningsansvariga myndigheter, där universitet och högskolor ej ingår, ska i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Övriga uppgifter ska om möjligt upprätthållas. Man ska också lämna underlag till Försvårsmakten, en uppgift som också gäller för Försvårshögskolan (Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 19, 22§§).
- Varje myndighet ska efter förfrågan från Regeringskansliet eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämna den information som behövs för samlade lägesbilder ((2006:942) 15 §).

- Statliga myndigheter ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap (2015:1052 § 1).
- Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret ska det ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt (2015:1053 § 4).
- Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda (2015:1053 § 4).
- Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten. Personal som är krigsplacerad vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet och personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än den där den är anställd, ska genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin krigsplacering eller avsedda tjänstgöring. Beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats (2015:1053 6§).
- Vid beredskapslarm ska kommuner och regioner samt de trossamfund och andra enskilda organisationer (där t.ex. de enskilda högre utbildningsanordnarna skulle kunna ingå) och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation. Förordning (2015:1053 § 12).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar vilka övriga myndigheter som ska ha säkra kryptografiska funktioner. För universitet och högskolor som har behov att kommunicera säkerhetsskyddsklassificerad information rekommenderas att hemställa till MSB om tilldelning (2015:1053 §§16-18).

Indirekt påverkande

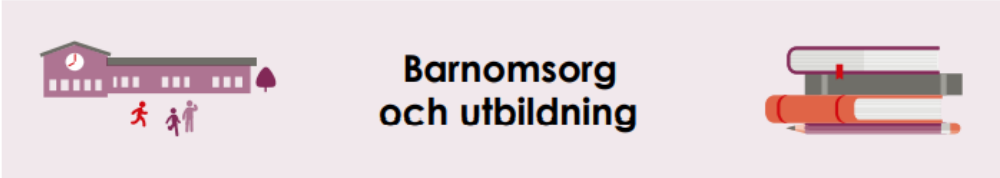
I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. finns föreskrivet hur grund- och gymnasieutbildning ska fortsätta utbildning vid krig eller krigsfara. Där finns t.ex. skrivningar som ger till känna att grundskolan ska fortsätta, om än i viss justerad form, och att gymnasieskolan kan behöva lämna sina resurser till grundskola eller arbetsmarknads-motiverad utbildning, att utbildningar till vårddyrken ska prioriteras och vid behov omarbetas för att snabbt kunna tillgodose behov. Då motsvarande reglering saknas för högre utbildning, är det i dagsläget upp till varje lärosäte att tolka och ta ställning till huruvida man väljer att låta skolans reglering vägleda för förberedande arbete och prioriteringar. Om det fanns en tydligare vägledning för högre utbildning skulle det kunna visa på kompetens som behöver säkerställas även under höjd beredskap och krig och därmed medföra att vissa utbildningar inom exempelvis vård och teknik prioriteras och får en anpassad kursplan. Andra kritiska områden kan vara inom kemi och biologi (vattenrening, krigsföring med kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära stridsmedel t.ex.) för att nämna två. Det är viktigt att behovet av kompetens för samhällets återuppbyggnad tas med i beräkningarna.

Utredningar och publikationer

I Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) föreslår utredningen i sitt förslag till ny beredskapslag egentligen samma lydelse som tidigare, dvs. att "Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering ska det ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt". Samma utredning föreslår också att fyra

särskilda beredskapsområden inrättas, varav ett ska vara Skola och förskola med Skolverket som beredskapsmyndighet. Detta område omfattar inte högre utbildning. Rapporten tar dock återkommande upp universitet och universitetssjukhus som viktiga kunskapsbärande aktörer för den regionala ledningen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i uppdrag att samordna och utveckla det civila försvaret och utvecklar i skriften *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner (MSB 2021)*, resonemangen i nämnda utredning, samt listas viktiga samhällsfunktioner. I skriften påpekas också att det civila försvaret bör ta sin utgångspunkt i områden för viktiga samhällsfunktioner. Exempel på typer av samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer viktiga samhällsfunktioner inom området Barnomsorg och utbildning är ”Utbildning som säkerställer personalförsörjning till samhällsviktig verksamhet till exempel inom arbetsmarknadsutbildning, vuxenutbildning och högskola/universitet. Forskning vars syfte är att förebygga och hantera samhällsstörningar.”



Viktiga samhällsfunktioner:	Exempel på typer av samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer funktionen:
Omsorg av barn	Verksamhet inom förskola, grundskola, fritidsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet.
Utbildning för barn och unga	Verksamhet inom förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och motsvarande.
Övrig utbildning och forskning	Utbildning som säkerställer personalförsörjning till samhällsviktig verksamhet till exempel inom arbetsmarknadsutbildning, vuxenutbildning och högskola/universitet. Forskning vars syfte är att förebygga och hantera samhällsstörningar.

Figur 1: Urklipp från MSB:s publikation *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, oktober 2021. [Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner \(msb.se\)](https://www.msb.se/publikationer/identifiering-av-samhallsviktig-verksamhet-lista-med-viktiga-samhallsfunktioner)

Denna skrift ger en begränsad men i sammanhanget ändå värdefull vägledning för universitet och högskolor vid planering och prioritering av verksamheten. Utbildning som säkerställer personalförsörjning till vård, livsmedelsproduktion, energiproduktion mm samt forskning som syftar till att hantera och förebygga störningar är således att betrakta som samhällsviktig verksamhet.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap – *struktur för ökad förmåga* (SOU 2022:6) nämner högre utbildning bara ytligt. Den ger inga klara indikationer på inriktning eller vilja. Utredaren skriver under punkten Kompletteringsutbildning av personal att ”Att genomföra vidareutbildning kan inte anses vara genomförbart under annat än mycket långvariga kriser då sådan utbildning oftast tar lång tid att genomföra”(s. 659). Ett antal universitet har den på remiss för närvarande och remisstiden utgår den 10 juni 2022. Vi tror att utredningen har internremitterats i huvudsak till vårdutbildningsenheterna på respektive lärosäte. Här ser vi ett

behov av att även säkerhets-/beredskapsfunktionen deltar i framtagandet av ett remissyttrande.

Höjd beredskap eller krig kan alltså kräva att lärosäten snabbt ställer om eller bidrar med riktade utbildningsinsatser, något som också visat sig i det invasionsdrabbade Ukraina där t.ex. läkarutbildningar inriktats mot katastrofmedicin och hur man kan utföra vård utan att ha tillgång till sin normala utrustning.

Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till är hur vi ser på kompetens för återuppbyggnad efter ett krig. Vid hårda prioriteringar av universitets och högskolors verksamhet kommer utbildade medborgare saknas inom flera kompetensområden efter ett krig. Man kan se ett kortvarigt krig som mindre hindrande i detta fall men om det blir utdraget så kommer kompetens att saknas för återuppbyggnad. Vägledning för detta finns, om än vagt, inom den reglering för krishantering som MSB (?) föreskrivit myndigheter att kunna hantera en kris. Man kan också snegla mot den skrivelse som MSB:s generaldirektör sände ut till Sveriges myndigheter, i mars 2022 ("Tillsammans stärker vi det svenska totalförsvaret"), vilken myndigheterna uppmanades att tillsammans öka takten för att höja samhällets och individernas motståndskraft systematiskt, och att bibehålla skärpa och fokus under lång tid för att även myndigheter som normalt inte arbetar med beredskapsplanering ska kunna öka sin motståndskraft och beredskap. I arbetet ingår bland annat kontinuitetsplanering, men även informationshantering, säkerhetsskydd och viss beredskapsplanering.

Krigsplacering inom universitet och högskolor

Universitet och högskolor ska, precis som andra myndigheter eller samhällsviktiga aktörer, kunna bedriva viss verksamhet vid höjd beredskap och krig. Det betyder att lärosäten måste planera för vilken krigsorganisation som behöver finnas, och hur den ska bemannas, för att kunna bedriva nämnda verksamhet. Detta görs genom krigsplacering av berörd personal.

Att vara krigsplacerad med allmän tjänsteplikt innebär att en person är ianspråktagen för att tjänstgöra under höjd beredskap. Skyldigheten att tjänstgöra inträder först när regeringen beslutar om höjd beredskap och föreskriver om allmän tjänsteplikt. Ingen individ kan ha mer än en krigsplacering och tanken är att personen ska vara krigsplacerad i den verksamhet där den gör störst nytta för totalförsvaret. Vad gäller universitet och högskolors möjlighet att krigsplacera personal (gäller alltså myndigheter som inte har möjlighet att krigsplacera utifrån lagen om totalförsvarsplikt) gäller följande: Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten. Personal som är krigsplacerad vid myndigheten ska ges skriftligt besked om sin krigsplacering.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har tagit fram en vägledning för myndigheters arbete med krigsorganisation: [Rätt person på rätt plats – offentliga aktörer: vägledning för myndigheters arbete med krigsorganisation och krigsplacering \(msb.se\)](#)

Ur ovan nämnda vägledning kan följande förenklade process hämtas: Då en person behöver krigsplaceras gör myndigheten först en disponibilitetskontroll hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk. I händelse av att personen redan är ianspråktagen behöver samråd ske med den aktör som personen redan är krigsplacerad hos för att utröna var personen gör bäst nytta för totalförsvaret. Nästa steg är en registrering hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk som registrerar berörd person i krigsorganisationen. Innan första registrering ska en överenskommelse med Totalförsvarets plikt- och prövningsverk om registrering tecknas. Myndigheten ska därefter informera berörd medarbetare om krigsplaceringen samt säkerställa

att relevant övning och utbildning kan ske. Viktigt är också att i ett tidigt skede i processen med krigsplaceringar kommunicera med fackliga organisationer och medarbetare.

Arbetet med krigsplaceringar ska utgå från myndighetens ansvar under höjd beredskap och välavvägda prioriteringar av verksamheten. Prioriteringar kan också komma att behöva göras gentemot annan verksamhet, i de fall då samma resurs behöver tas i anspråk. Det är alltså av avgörande vikt för denna process att sektorns och myndighetens uppdrag är tydligt.

Resonemang om fortsatt hantering eller utredning

Arbetet inom detta område bör fortsätta parallellt på flera olika fronter. Dels behöver varje enskilt lärosäte arbeta med sina bedömningar av vad som kan sägas utgöra samhällsviktig verksamhet. Man behöver också arbeta aktivt med kontinuitetsplanering utifrån de bedömningar och prioriteringar som kan göras.

Därutöver bör ett arbete med eventuell krigsorganisation ske för att säkerställa att myndigheten kan fullgöra sitt uppdrag under höjd beredskap. Här skulle sektorsgemensamma bedömningar och ställningstaganden kunna underlätta arbetet vid respektive universitet eller högskola, kanske genom en gemensam vägledning som kan motsvara skolväsendets reglering i händelse av krig eller krigsfara. Kunskapsinhämtning till en sådan vägledning kan ske genom dialoger med flera parter, däribland Socialstyrelsen för dess syn på behov av utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal i händelse av krig samt Vägverkets/Banverkets/Sjöfartsverket för dess syn på behov av fortsatt utbildning av ingenjörer.

Frågor

Om det uppstår frågor går det bra att kontakta Annevi Fredäng, säkerhetschef, Linköpings universitet, ordförande i nätverket för säkerhetschefer (013-28 23 40, annevi.fredang@liu.se)

SUHF:s expertgrupp för fastighets- och säkerhetsfrågor

Peter Liljenstolpe, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm (ordförande), Richard Olsson, Umeå universitet, Martin Norsell, Högskolan Dalarna, Martin Melkersson Sveriges lantbruksuniversitet, Veronika Sundström, Luleå tekniska universitet, Rikard Becker, Karolinska institutet, Åsa Bergenudd, Lunds universitet, Maria Fornstedt, Uppsala universitet, Lena Lundqvist, Stockholms universitet, Annevi Fredäng, Linköpings universitet, Fredrik Blomqvist, Uppsala universitet, och Lars Alberius, SUHF:s kansli

Referenslista

- [Förordning \(2015:1052\) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap Svensk författningssamling 2015:2015:1052 t.o.m. SFS 2021:965 - Riksdagen](#)
- [Förordning \(2015:1053\) om totalförsvaret och höjd beredskap Svensk författningssamling 2015:2015:1053 t.o.m. SFS 2021:935 - Riksdagen](#)
- Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25):
<https://www.regeringen.se/496a62/contentassets/444fe6ead7c442cba3f3d1d50c8c206e/struktur-for-okad-motstandskraft-sou-2021-25.pdf>
- [Totalförsvaret 2021–2025 - Regeringen.se](#) (Prop. 2020/21:30)
- <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/handlingskraft.pdf>
- [Totalförsvaret och civilt försvar \(msb.se\)](#)

- Totalförsvarsplikt: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/krigsorganisation-och-krigsplacering/totalforsvarsplikt/>
- Krigsplacering: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/krigsorganisation-och-krigsplacering/fragor-och-svar-om-krigsorganisation-och-krigsplacering/>
- Förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet/Svensk författningssamling 1993:1993:221 t.o.m. SFS 2019:701 - Riksdagen
- Förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan/Svensk författningssamling 2007:2007:1164 t.o.m. SFS 2021:957 - Riksdagen
- Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning (diva-portal.org), Försvarshögskolan, 2019
- Frågor och svar om krigsorganisation och krigsplacering (msb.se)
- Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga (SOU 2022:6)
- Regleringsbrev till olika lärosäten