

Lärosäten under beredskap

Scenarier för diskussion och övning om lärosätens roll och verksamhet under höjd beredskap

Lärosäten under beredskap

Scenarier för diskussion och övning om lärosätens roll och verksamhet under höjd beredskap

INTRODUKTION

Efter ett decenniums träda och till följd av den ryska invasionen i Georgien 2008 och händelserna i Ukraina 2014, fattade regeringen under 2015 beslut om att totalförsvaret skulle återuppbyggas för att möta en ny hotbild i Sveriges närområde. Ytterligare ett decennium senare har säkerhetsläget försämrats ytterligare; det råder ett storskaligt krig i Europa; Sverige är en del av Nato; och hela samhället behöver i allt snabbare takt få totalförsvaret på fötter. Både det offentliga och det privata försöker hitta sina roller och funktioner i detta totalförsvär. För vissa är det enkelt då de har tydliga uppdrag i lagstiftning, myndighetsinstruktioner, eller andra uppdrag. För många är det dock fortfarande en fråga om att läsa mellan raderna och att försöka koppla ihop aparta ledtrådar spridda mellan olika allmänt skrivna förordningar.

Sveriges lärosäten noterade mitt i allt detta att de tillhörde den senare kategorin. SUHF gav under 2023 en arbetsgrupp i uppdrag att skapa tydlighet i lärosätenas roll i totalförsvaret i dialog med utpekade totalförvarsaktörer. Campus Totalförsvär var ett av utfallen av detta arbete – en lärosätesöverskridande plattform som kunde fungera som en gemensam ingång för de totalförvarsaktörer som var i behov av utbildning och forskning, och som lät lärosätena tala med en röst gentemot det övriga samhället i totalförvarsfrågor.

Den grundläggande problematiken och frågeställningen kvarstår dock: vad är lärosätenas roll i totalförsvaret? Vad ska de planera inför och hur ska de agera i händelse av höjd beredskap? Det är inte bara lagar, förordningar, regering och statliga myndigheter som inte har ett tydligt svar på detta – vi lärosäten är själva osäkra på hur vi ska förhålla oss till de särreglerade förhållanden som råder när totalförvarslagstiftningen aktiveras. Redan i ett tidigt skede identifierades ett behov att höja kunskapen och självinsikten hos lärosätena om hur ett deltagande i totalförsvaret skiljer sig från den beredskap som behövs i vardagen för den vanliga krishanteringen.

Detta material syftar till att utgöra ett stöd i lärosätenas analys och problematisering av den egna identiteten, verksamheten, och i vårt bidrag till samhället under beredskapsförhållanden.

Problemställning

Det är i huvudsak tre lagstiftningar som lägger grunden för det offentliga ansvar och uppgifter kopplat till totalförsvaret: lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap med tillhörande förordning (2015:1053), förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, samt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, ofta förkortad "LEH". Av dessa är LEH uppenbart inte relevant för lärosätena eftersom de inte är kommuner eller regioner. Lag 2022:524 är applicerbar på de flesta lärosäten men inte alla, eftersom en handfull drivs som stiftelser eller enskilt lärosäte. Kvar som gemensam grund att stå på är lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som konstaterar:

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

1 § Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.

För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Lag (1996:1470).

Oavsett organisationsform är alla lärosäten en del av det svenska samhället, och de är inte en del av det militära försvaret. Vi kan därmed enkelt konstatera att lärosätena är en del av det civila försvaret och i händelse av högsta beredskap är totalförsvaret den enda verksamhet som ska bedrivas, även på lärosätena. Detta får till följd att, även om vissa lärosäten inte behöver följa förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap måste de likväl ha en beredskap och en planering för hur de ska fullfölja sina uppgifter som en del av det civila försvaret. Problemet är att det ingenstans finns reglerat eller definierat vilka uppgifter detta faktiskt är, med undantag för att Försvarshögskolan särskilt pekas ut i förordning (2015:1053) som skyldig att lämna underlag till Försvarsmakten.

Lärosätenas grunduppdrag består av utbildning, forskning och att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta. I brist på annan inriktning måste detta uppdrag anses kvarstå även i höjd beredskap: vårt bidrag till samhället, och ytterst till totalförsvaret, är att fortsatt kompetensförsörja samhället i stort. Samtidigt för totalförsvaret med sig förpliktelser för både personal och verksamhet som helt riskerar att kullkasta exakt hur och var detta uppdrag kan utföras. Både lärosätets personal och dess studenter kommer att omfattas av totalförsvarets plikt och kan tilldelas andra arbetsuppgifter än vad de har i vardagen, vilket gör att de försvinner iväg till annan verksamhet. Lärosätenas lokaler och anläggningar kan komma att omfattas av lagar om utrymning och inkvartering, utöver den redan omtalade frågan om skyddsrum. Byggnader och historiska samlingar kan omfattas av regler för undanförelse och förstörelse, kulturmiljö. System och processer kan påverkas av särskild beredskapslagstiftning rörande elektronisk kommunikation, sekretess och säkerhetsskydd, särskilt om lärosätet tar på sig en mer aktiv roll kopplat till totalförsvaret. Detta kan hända redan i fredstid men blir allt viktigare om beredskapen höjs och totalförsvaret blir operativt, på samma sätt som exempelvis exportkontrollfrågor – som redan kan vara aktuella och komplicerade nog till vardags – spetsas till ytterligare när det finns en tydlig antagonist som försöker sabotera verksamheten.

Den kanske största komplikationen är att den akademiska friheten som utgör en kärna i professionens identitet kan komma att begränsas. Totalförsvaret är den enda verksamheten som ska bedrivas, och lärosätets eller nationens behov kan tvinga prioriteringar i vem som gör vad – vilken forskning som ska bedrivas, vem som ska stå i vilket klassrum – i extremfallet med hårda straff på både individ- och organisationsnivå för den som vägrar genomföra den tilldelade uppgiften.

Mål, syfte och målgrupper för detta stöd

Detta material är mycket allmänt hållet och syftar främst till att skapa problematiserande diskussioner på alla nivåer inom lärosätena. Materialet ger inga svar på emellanåt mycket komplicerade och betungande frågor, men erbjuder en grundläggande lista över källor och inläsningsmaterial som kan utgöra en grund för diskussionerna att utgå ifrån och förhålla sig till. Det är upp till varje organisation eller grupp som använder materialet att avgöra om resonemang och slutsatser är rimliga för verksamheten och uppdraget – det svenska universitets- och högskoleväsendet är för apart och heterogent för att kunna ge entydiga svar. Även mellan ämnen inom ett och samma lärosäte kan olika problem och frågeställningar aktualiseras av frågorna i materialet, även om det naturligtvis kan vara värt att jämföra tolkningar, erfarenheter och slutsatser i hur dessa problem kan tacklas.

Det finns inte heller någon särskilt utpekad målgrupp, utan de scenarier som presenteras har tagits fram för att aktualisera frågor för samtliga nivåer och verksamheter inom ett lärosäte, även om det kommer skilja sig åt vilka som upplevs som viktigare och svårare, och på vilken detaljnivå som diskussionerna kan föras. Det finns inget som hindrar att materialet används i smågrupper till syfte att lokalt och i det lilla höja kunskapsnivån och problemförståelsen, men det finns en bakomliggande målsättning med framtagandet och det är att materialet används systematiskt för att få en bild av hur olika verksamheter påverkas av de förutsättningar som beskrivs i scenarierna.

På ett mest grundläggande plan är syftet med scenarierna:

På ledningsnivå

- Att belysa ledarskapsutmaningar och målkonflikter som kan uppkomma när lärosätena får nya krav och förväntningar på sig som drastiskt skiljer sig från ett fredsläge.
- Att skapa en diskussion om lärosätens identitet och de symbolvärden som underbygger hela verksamheten.
- Att skapa en diskussion om prioritering mellan verksamheter och om ledningsnivåns möjlighet att styra denna prioritering.
- Att belysa vad myndighetsrollen ställer för krav kopplade till beredskap, och hur denna roll kan komma i konflikt med lärosätetsrollen.

På institutionsnivå

- Att skapa en förståelse om lärarens och forskarens uppdrag i förhållande till tjänsteplikten.
- Att skapa en diskussion om lärar- och forskarrollens identitet och de symbolvärden som underbygger hela verksamheten.
- Att belysa vilka skillnader i verksamheten som kan uppkomma i ett krigsläge.
- Att skapa en diskussion om prioritering av verksamhet och hur denna prioritering kan påverka uppdraget i förhållande till vad som står i anställningskontrakt.

På teknisk-administrativ nivå och för verksamhetsstöd

- Att skapa en förståelse för tjänstemannarollen på en myndighet i ett krigsläge.
- Att belysa vilka skillnader i verksamheten som kan uppkomma i ett krigsläge.
- Att skapa en diskussion om vilka (framför allt tekniska) förutsättningar som kan krävas för att upprätthålla verksamheten i ett krigsläge.
- Att skapa en diskussion om tekniska och juridiska förutsättningar för att kunna samverka med övriga offentliga och privata aktörer som en del av det civila försvaret.
- Att belysa juridiska målkonflikter som kan uppkomma mellan myndighetens uppdrag att agera i enlighet med beredskaps- och säkerhetslagstiftning, att fortsatt agera i linje med regleringar för högskoleväsendet och att upprätthålla ingångna forsknings- och utbildningsavtal, särskilt med aktörer utanför det svenska totalförsvaret.

Hur kan jag använda materialet?

Materialet är i huvudsak tänkt att fungera som en tankeväckare – ett sätt att ge diskussioner om verksamhetens grundförutsättningar en ny och ofta obekvämlig inramning där kritiska beredskapsfrågor blir av största vikt. Materialet är främst utformat för att fungera som bakgrund och inspel till en enklare skrivbords- eller diskussionsövning där det går att välja vilka förutsättningar och problemställningar som är av mest intresse att belysa. Frågorna som presenteras ska på intet sätt ses som allomfattande, utan ska snarare ses som en startpunkt – ett svar på frågan ”var ska vi börja?” – för att kunna inleda diskussion om ett oerhört komplext och mångfacetterat problem.

Materialet är även utformat för att lätt kunna omformas och användas i det generiska format som dåvarande MSB tagit fram under rubriken ”Öva enkelt”.¹ Det färdiga övningsmaterial som finns förberett i detta format är framför allt riktat mot operativa frågor, särskilt inom kommunal och samhällsviktig verksamhet, men Öva enkelt-konceptet i sin helhet är till för att göra det enklare att snabbt skapa små övningar som kan genomföras ofta och utan alltför komplicerade förberedelser. Även för sådana små övningar kan det dock vara betungande att ta fram ett relevant bakgrundsmaterial, skapa förutsättningar för inläsning, att sätta en stämning på övningen, och att skapa frågeställningar som är relevanta för dem som övas. Här är tanken att detta material kan sänka tröskeln genom att tillhandahålla färdiga omständigheter för scenarierna och ett referensmaterial som kan användas för och under en övning. För den som vill genomföra en mer systematisk övningsverksamhet kvarstår då att samla in observationer och genomföra utförande- och resultatutvärderingar för att ta övningens slutsatser vidare som en del av verksamhetsutvecklingen.

Återigen: detta material är tänkt att vara en startpunkt. När diskussionerna väl kommer i gång och förståelsen för både verksamhetens förutsättningar och problemområdets komplexitet ökar kommer helt nya och betydligt mer tillspetsade frågeställningar börja dyka upp. Det viktiga är att samtalet påbörjas.

Att välja scenario och frågeställningar

Scenarierna som presenteras är kategoriserade efter hur allvarligt omvärldsläget är för lärosätet. Även om det kan verka bekvämare att börja i det enkla och arbeta sig upp till de mer svåra och rent existentiella frågeställningarna är grundrekommendationen ändå att gå motsatt väg. Genom att börja med problem som berör verksamhetens innersta kärna och existensberättigande kan dessa svar utgöra ett stöd och en grund i senare frågor som rör viktiga prioriteringar: vad är det som ytterst ska bevaras. Att dimensionera för det värsta läget ger goda förutsättningar för att hantera ett lättare läge.

I synnerhet är det viktigt att tydligt komma bort från vardagen och de prioriteringar som görs där. Som tidigare nämnts, i högsta beredskap är totalförsvaret den enda verksamhet som ska bedrivas, och vad som är totalförsvärs viktigt kan visa sig vara markant annorlunda än det som är samhällsviktigt i en ”vanlig” kris. Lärosätets grundläggande funktionalitet kan komma att omprioriteras och omdefinieras – vad som anses vara kärnverksamhet i vardag kan vara av sekundär vikt när lärosätet är med och kämpar för nationens överlevnad. Eller så kan det visa sig att kärnverksamheten är kärnan trots allt, men att det behöver finnas en prioriteringsordning i vilken verksamhet som behöver upprätthållas in i det sista, och vad som kommer få stryka på foten när resurserna tryter. Att hitta denna obestridbara kärna först genom att välja de svårare scenarierna och frågeställningarna hjälper därmed att ge ett tydligt fokus för verksamheten även i de mer lätthanterliga lägena.

Ytterst är valet av scenario en fråga om vad syftet med diskussionen och övningen är: handlar det om att identifiera faktiska behov och beroenden som en del av en kontinuitetsanalys, eller är syftet snarare ett medvetandegörande och kunskapshöjande i frågor som rör totalförsvaret i stort?

¹ Se ett flertal exempel på mcf.se under ”Öva enkelt”, tillgängligt på: <https://www.mcf.se/sv/utbildning--ovning/ovning/systematisk-ovningsverksamhet/ovningsstod/ova-enkelt/>

ÖVERSIKT ÖVER SCENARIER

Grundförutsättningar

Scenarierna är indelade i tre huvudsakliga områden:

- Ett läge när lärosätet finns och är verksamt på ockuperad mark, och fientlig makt har etablerat tillräcklig kontroll över området att de av en eller annan anledning vill att lärosätet ska vara öppet.
- Ett läge när lärosätet är verksamt nära fronten och kan vara ett sporadiskt eller återkommande mål för attacker.
- Ett läge när lärosätet i sig på det hela är fredat från attacker men är verksamt i ett samhälle under höjd beredskap och som därmed behöver anpassa verksamheten utefter nya behov och omständigheter.

I det första läget **har svensk lag och förvaltning i princip upphört att gälla**. En återkommande fråga här är på vilka grunder lärosätet över huvud taget ska verka? Hur länge kan vi förlita oss på ren tradition och kultur för att bevara en identitet snarare än att följa en tydlig instruktion? Vad händer när nya instruktioner kommer som går på tvärs mot den identitet och kultur vi vill bevara?

Det andra läget kan något förenklas genom att förutsätta att **högsta beredskap**² råder för lärosätets räkning – totalförsvär är den enda samhällsverksamhet som ska bedrivas, och det innefattar lärosätena. Återkommande frågor här rör i vilken utsträckning verksamheten kan eller ens ska bedrivas. Med vilka resurser? För vilka syften? Vad kan anstå, vad kan förändras och vad måste fortfarande fungera till varje pris?

I det tredje läget kan det förutsättas att **skärpt beredskap**³ råder, vilket inte nödvändigtvis förenklar frågorna för lärosätet. Dels går det i diskussionen att välja om lärosätet i sig omfattas av den beredskapslagstiftning som har aktiverats, eller om det bara behöver anpassa sig till att viktiga delar av samhället runtomkring nu lever med ett annat regelverk. Dels innebär beredskapsnivån i sig att det finns stor flexibilitet i exakt vilka krav som ställs på samhället – allt från att personal försvinner till plikttjänstgöring till att lärosätets anläggningar och resurser direkt tas i förfogande för totalförsvärsändamål. Den återkommande frågan här är hur lärosätena anpassar sig till dessa samhällsomställningar, särskilt när det finns en förväntan att verksamheten i övrigt ska fortsätta som vanligt.

Övergripande temata

Även om omständigheterna för varje scenario skiljer sig åt och olika frågor aktualiseras utifrån dessa förutsättningar finns det ett antal återkommande frågor och problemområden som är värda att återkomma till i samtliga diskussioner.

- Symbolfrågan om vad som är "lärosätet" – vad är det för entitet och identitet som ska skyddas och bevaras?
- Grundläggande informationssäkerhet – vem har kontroll över, och hur bevaras forskningsdata och personuppgifter?

² Försvarshögskolan (2025), s. 122 samt Bilaga 2-25ff; Lag (1992:1403) om totalförsvär och höjd beredskap.

³ Den huvudsakliga skillnaden mellan skärpt och högsta beredskap är att skärpt beredskap är tänkt att vara ett mer spetsigt verktyg, där vissa verksamheter, sektorer och/eller geografiska områden kan dra nytta av specifika regelverk inom totalförsvärslagstiftningen, medan andra delar av samhället tillåts fortgå som vanligt. Denna möjlighet finns även för högsta beredskap så länge högsta beredskap inte råder till följd av krig, men förarbetena gör det tydligt att högsta beredskap är menad att vara betydligt mer allomfattande. Se Försvarshögskolan (2025), s. 122 samt Bilaga 2-25ff; Lag (1992:1403) om totalförsvär och höjd beredskap.

- Personssäkerhet ur ett tekniskt, administrativt och juridiskt perspektiv – hur skyddar vi personal och studenter? Vad och vem skyddar vi dem emot?
- Intern och extern påtryckning – ledarskapsutmaningar mellan krav på lärosätet från stat och samhälle, från verksamhetsnivå, från studentnivå.
- Juridiska grunder och utmaningar – på vilka grunder kan vi genomföra de åtgärder och aktiviteter vi önskar för att säkra verksamheten, personalen och studenterna?

Inläsningsmaterialet ger förslag på litteratur som kan driva och i vissa fall ge konkreta svar på dessa frågor, men ytterst är detta ett område där vägledning och tydlig reglering saknas. Det är upp till diskussions/övningsledaren att identifiera vad som är relevant i respektive fall.

Scenarier

Detta material presenterar åtta grundscenarier. Scenarierna är inte särskilt anpassade för någon specifik målgrupp utan är tänkta att kunna användas av alla, men där olika verksamheter naturligtvis kommer skapa olika diskussioner.

De scenarier som beskrivs är:

På ockuperad mark (bortom svensk lag och förvaltning)

1. Verksamhet på ockupantens order. Hur hanterar lärosätet att det plötsligt måste svara mot en ny övermakt med andra krav och önskemål?
2. Beställda resultat. Hur hanterar lärosätet att dess namn och renommé används för att underbygga ett fientligt narrativ, långt från allt vad fri forskning och vetenskapligt baserad undervisning heter?
3. Under ny ledning. Hur hanterar lärosätet att det kontrolleras inifrån genom påtvingade tillsättningar av ledning och personal?
4. Fly eller illa fäktat. Hur hanterar lärosätet att det inte längre är en del av det svenska högskoleväsendet och förväntas balansera mellan att göra motstånd och att uppfylla folkrättsliga förpliktelser?

Nära fronten (under högsta beredskap)

5. En fråga om kontinuitet. Hur hanterar lärosätet att det, direkt eller indirekt, är ett mål för krigföring och förväntas bidra till försvarsansträngningarna efter bästa förmåga men samtidigt inte utgör en särskilt attraktiv arbetsplats eller studiemiljö?

I ett påverkat samhälle (under skärpt beredskap)

6. Första och andra uppgiften – lärosätets behov. Hur hanterar lärosätet förändringarna i studentunderlag och i tillgänglighet hos personal när båda grupper kan pliktas in i annan totalförsvarsviktig verksamhet? Vad i den egna verksamheten är totalförsvarsviktig och behöver prioriteras?
7. Tredje uppgiften – att bidra till samhällets behov. Hur hanterar lärosätet förändringar i det övriga samhällets förväntningar på verksamheten, särskilt rörande stöd till det civila och militära försvaret?
8. Den utökade tredje uppgiften – att bidra till allierades behov. I och med Natomedlemskapet uppkommer även förväntningar från andra parter än det svenska samhället. Hur hanterar lärosätet att internationella (främst militära) behov börjar påverka hur svenska staten väljer att bidra till samarbetet med de allierade?

Inläsningsmaterial för vidare diskussion och information

Nedan finns samlat ett referensmaterial som kan användas förberedande eller under diskussionerna för att öka kunskapen och förståelsen för de omständigheter, förutsättningar och problem som scenarierna belyser. För lagstiftning i synnerhet kommer det göra stor skillnad mellan både scenario och verksamhetsnivå vad som är relevant för diskussionen, och det som presenteras här är bara ett översiktligt urval för att ge en bakgrund till hur det svenska totalförsvaret är definierat i lag. Upprinnelsen till detta material är att lärosätenas roll i totalförsvaret i mångt och mycket är odefinierad, vilket innebär att det här främst är SUHF:s lärosätesövergripande rapporter, vägledningar och PM på området som presenteras som en gemensam grund att stå på, särskilt rörande frågor om den akademiska friheten.

Lagar och förordningar

[Arbetsrättslig beredskapslag \(1987:1262\).](#)
[Förfogandelag \(1978:262\).](#)
[Förordning \(1993:243\) om undanförsel och förstöring,](#)
[Förordning \(1995:238\) om totalförsvarsplikt.](#)
[Förordning \(2000:1217\) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.](#)
[Förordning \(2002:760\) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.](#)
[Förordning \(2006:639\) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.](#)
[Förordning \(2015:1053\) om totalförsvaret och höjd beredskap.](#)
[Förordning \(2022:511\) om elektronisk kommunikation, i synnerhet 1 kap 8–9 §§, 5 kap. 9 §.](#)
[Förordning \(2022:524\) om statliga myndigheters beredskap.](#)
[Kungörelse \(1974:152\) om beslutad ny regeringsform, i synnerhet 15 kap.](#)
[Offentlighets- och sekretessförordning \(2009:641\),](#)
[Offentlighets- och sekretesslag \(2009:400\), i synnerhet 15 och 18 kap.](#)
[Högskoleförordning \(1993:100\).](#)
[Högskolelag \(1992:1434\).](#)
[Kulturmiljölag \(1988:950\).](#)
[Lag \(1992:1402\) om undanförsel och förstöring.](#)
[Lag \(1992:1403\) om totalförsvaret och höjd beredskap.](#)
[Lag \(1994:1809\) om totalförsvarsplikt.](#)
[Lag \(1994:2077\) om arbetsförmedlingstvång.](#)
[Lag \(2006:545\) om skyddsrum.](#)
[Lag \(2006:546\) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.](#)
[Lag \(2022:482\) om elektronisk kommunikation, i synnerhet 1 kap 11–13 §§.](#)
[Ransoneringslag \(1978:268\).](#)
[Säkerhetsskyddsförordning \(2021:955\).](#)
[Säkerhetsskyddslag \(2018:585\).](#)
[Totalförsvarets folkrättsförordning \(1990:12\).](#)

Om totalförsvarets och samhällets funktion i höjd beredskap

Förvarsberedningens rapport Ds. 2024:6 *Stärkt försvarsförmåga – Sverige som allierad*. Tillgänglig på:
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2024/04/ds-20246/>
Förvarsdepartementet (2010) *Krigets lagar*, SOU 2010:22. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2010/05/sou-201022/>
Förvarshögskolan (2025) *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. FHS serie: 3-2025- Tillgänglig på
<https://diva-portal.org/smash/get/diva2:1989059/FULLTEXT02.pdf>
Orward, Björn (1995) *Motstånd under ockupation*. Psykologiskt försvar meddelande 137. Försvarmedia/Gotab.
Tillgänglig på: <https://rib.msb.se/bib/Search/Document?id=7132>
Longworth, Sally & Dalman, Julia (2025) *Rättsväsendet under ockupation – En rättslig analys av åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt*. FOI-R--5726--SE. Tillgänglig på:
<https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--5726--SE>
Regeringens proposition 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2024/10/prop.-20242534>
Säkerhetspolisen (2025) *Säkerhetspolisen 2024/2025*. Tillgänglig på: <https://sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/publikationer/sakerhetspolisens-lagesbild/sakerhetspolisen-2024-2025/sammanfattning.html>

Om lärosätenas uppdrag i höjd beredskap

Ekberg, Tim (2023) Akademisk frihet och institutionell autonomi. Tillgänglig på:

<https://suhf.se/app/uploads/2023/06/Akademisk-frihet-och-institutionell-autonomi-Tim-Ekberg-2023.pdf>

— (2024) Den akademiska friheten. Tillgänglig på: <https://suhf.se/app/uploads/2024/03/Den-akademiska-friheten-Tim-Ekberg-januari-2024-1.pdf>

— (2025) Akademisk frihet så in i Norden. Tillgänglig på: <https://suhf.se/app/uploads/2025/03/Akademisk-frihet-sa-in-i-Norden-Ekberg-feb-2025.pdf>

Lundborg, Stefan (2024) Frihet och kvalitet – för vem och vad. En analys av inspelen till forskningspropositionen 2024.

Tillgänglig på: <https://suhf.se/app/uploads/2024/05/Frihet-och-kvalitet-%E2%80%93-for-vem-och-vad-inspelen-till-forskningspropositionen-2024-Lundborg.pdf>

SUHF (2010) Manifest 2010 Universitet och högskolor som aktörer i samhällsutvecklingen, Tillgänglig på:

https://suhf.se/app/uploads/2019/07/Manifest-2006_Samverkan-f%C3%B6r-att-st%C3%A4rka-Sverige-i-det-globala-kunskapssamh%C3%A4llet.pdf

— (2022) Lärosätens roll i totalförsvaret, SUHF PM 220518. Tillgänglig på:

<https://suhf.se/app/uploads/2022/06/La%CC%88rosa%CC%88tens-roll-i-totalfo%CC%88rsvaret-PM-SUHF-220518-1.pdf>

— (2024) Vägledning rörande lärosätens ansvar för etik i forskning utomlands. Rekommendation REK 2024:2. Antagen

SUHFs styrelse 240827. Tillgänglig på: https://suhf.se/app/uploads/2024/09/REK-2024-2-Vagledning-rorande-larosatens-ansvar-for-etik-i-forskning-utomlands_antagen-SUHFs-styrelse-240827.pdf

— (2025) Yttrande över betänkandet Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, januari 2025. Tillgänglig på:

<https://suhf.se/app/uploads/2025/01/Yttrande-over-betankandet-Motstandskraft-i-samhallsviktiga-tjanster.-SUHF-250107.pdf>

GRUNDFÖRUTSÄTTNING 1: PÅ OCKUPERAD MARK

Det råder krig i Östersjöregionen. Fronten svajar fram och tillbaka men medan Nato fortfarande samlar styrkor har Finland, Baltländerna och Sverige förlorat markområden i den första chocken. Lärosätet är fångat bakom denna frontlinje och det är i nuläget oklart hur prioriterat det är att lägga kraft på att ta tillbaka svensk mark – den kil som har slagits in i territoriet är trots allt svår för motståndaren att hålla om den mer direkta frontlinjen i öst kollapsar. Det finns därmed en risk att ockupationen av detta territorium kommer bli långvarig och snarare ses om ett städningsarbete som lämnas till ett senare skede i konflikten.

Lärosätet är inte ett mål för några stridshandlingar. Ur motståndarens perspektiv utgör lärosätet snarare ett bra byte i konflikten som är värt att bevara, och ur svenskt perspektiv finns förhoppningen kvar att det ska gå att vinna tillbaka allt som har gått förlorat och att verksamheten ska kunna återgå till det vanliga.

Under tiden befinner sig lärosätet som aktör i en legal gråzon. Om lärosätet kan anses vara en representant av svenskt offentligväsen gör Regeringsformens (1974:152) 15 kap. 9 § gällande att

Varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela ett beslut eller vidta en åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

Lärosätet förväntas med andra ord att delta i motståndet mot ockupationen. Samtidigt gör internationell rätt – i synnerhet IV:e Haagkonventionen – gällande att ockupanten har den lagliga makten över området; **svensk lag gäller av hävd inte längre.** Internationell rätt, i den mån den faktiskt efterföljs, uttrycker i IV:e Genèvekonventionen och Tilläggsprotokoll 1 till Genèvekonventionerna ett krav att skydda civila från krigshandlingar men de kan likväl beordras att arbeta för ockupationsmakten. Tilläggsprotokoll 1 försöker även klargöra vad som formellt räknas som "motstånd" i termer av vad ockupanten aktivt kan bekämpa. Gränsdragningen är omstridd och allt annat än tydlig.⁴

Följden av detta är att det är tveksamt om lagstiftningen om högsta beredskap gäller för lärosätet, även om det vore naturligt för området, och många har på eget bevåg tolkat att pliktlagstiftning och liknande som annars skulle kunna tvinga dem att fortsätta med sin vardagliga verksamhet inte är applicerbar och har därför flytt till icke-ockuperad svensk mark. **Endast 25% av den egna personalen är fortfarande tillgänglig**, men de **50% av studentunderlaget som är kvar på ockuperad mark går fortfarande på undervisning**, i brist på annat. Om sjukvårdsutbildning genomförs på lärosätet är all denna personal och alla studenter uttagna för att stödja ockupationsmakten, men åtnjuter samtidigt på pappret ett utökat skydd under Genèvekonventionerna och dess tilläggsprotokoll. **Anläggningar och byggnader är på det hela taget intakta och kan användas som vanligt, men kan inte underhållas i särskilt hög grad och åtnjuter inte heller någon särskild bevakning** annat än i bemärkelsen att ockupationsmakten försöker säkerställa att inga motståndsrörelser verkar på området.

Lärosätet utgör dock ett symboliskt viktigt byte för ockupanterna och oaktat vad svensk eller internationell rätt gör gällande **har det utfärdats order om att verksamheten ska fortsätta och att den ska tjäna ockupationsmaktens syften.**

⁴ Se bl.a. [Skygge \(2005\) The Right to Resistance in Occupied Territory](#); [Barnidge \(2011\) Resistance Movements](#).

Scenario 1: Verksamhet på ockupantens order

Lärosätet står under ockupationsmaktens kontroll och dess varumärke är något som fienden vill använda för sina egna ändamål. Dels är det en fjäder i hatten att kunna uppvisa detta ”byte” i konflikten, dels är det viktigt att kunna uppvisa att ockupanterna nu faktiskt kontrollerar området tillräckligt väl för att även kunna direktstyra lärosätets verksamhet. Det är inte längre tal om akademisk frihet, utan om att följa order med vagt definierade hot om repressalier om dessa order inte efterföljs.

Den kompetens och förmåga som finns samlad på lärosätet har fortfarande ett värde som ockupationsmakten vill dra nytta av, men det är än så länge oklart exakt vad och hur – hittills har verksamheten fortsatt, nästan bara av organisatorisk tröghet och vana, då det inte finns någon tydlig inriktning för att göra något annat. Lärosätet står inför ett existentiellt vägskäl: vad kan organisationen över huvud taget gå med på? Hur länge ska verksamheten pågå för att upprätthålla kärnan av forskning och utbildning? När upphör namnet att betyda något och blir i stället bara en propagandasymbol? Finns det över huvud taget någon strategi för att bevara lärosätet i det här läget?

Osäkerheten kring vad som komma skall, och den moraliska tvisten mellan förväntan att göra motstånd, förväntan att lyda ockupanterna, och de i många fall oprövade och oreglerade riskerna med att faktiskt starta en motståndsrörelse slår olika för de olika grupperna på lärosätet: studenterna saknar tydligt samma möjlighet att fly området som lärosätets personal, vilket också speglas i den skeva fördelningen i vilka som finns kvar på plats. Samtidigt, även om det mest är en känsla än något som går att slå fast är motståndsviljan betydligt högre hos studenterna, medan den kvarvarande personalen uttrycker att de känner sig fastlåsta vid lärosätet och många verkar vilja följa minsta motståndets lag. I båda fallen är det i nuläget ytterst osäkert vad dessa val i praktiken skulle innebära.

Diskussionsfrågor

- Varför kan krav komma?
 - Vad finns det för verksamhet på lärosätet som skulle kunna vara av särskilt värde för en ockupationsmakt att upprätthålla? Vad är troligt att de kommer kontrollera hårt och tvinga att personal (och kanske även studenter) arbetar vidare med?
 - Kommer kraven vara särskilt krävande, eller finns det anledning att tro att verksamheten bara kommer fortgå av vana och bekvämlighet? Hur villiga är de som finns på lärosätet att ge upp vad de har arbetat med och börja om någon annanstans?
- Vilket motstånd kan ges?
 - Vilka möjligheter finns att göra motstånd? Både ur ett juridiskt-legalt och ett etiskt-moraliskt perspektiv behöver gränserna för hur personal och studenter kan uppfylla grundlagens förväntningar utforskas och kommuniceras.
 - Hur skulle ett sådant motstånd ta sig uttryck? För dem som inte har möjligheten att helt enkelt fly området och på det sättet vägra att delta i verksamheten finns det ett brett spann mellan ren maskning och kamouflerad arbetsvägran till aktiva sabotagehandlingar. Är detta något som kan bestämmas på policynivå eller måste det få vara individens val?
- Vilka kommer konsekvenserna vara?
 - Vad kan hända om organisationen som helhet eller enskilda individer tydligt gör motstånd mot ockupationsmakten? Går det att skydda sig mot dessa konsekvenser och bör detta skydd vara något som lärosätet ansvar för att upprätthålla som en del av ansvaret att bidra till motståndsverksamhet?
- Spoilers och medlöpare – att sabotera motståndet
 - Det är lätt att uttrycka åsikten som funnits med i alla beredskapsbroschyrer sedan 1940-talet, att ”vi ger aldrig upp”, men praktiken har i alla konflikter visat sig vara en annan. Går det att på något sätt organisatoriskt hantera de interna konflikter som kommer uppkomma mellan dem som gör motstånd och dem som bara vill lyda och överleva?

Scenario 2: Beställda resultat

Lärosätets renommé i forskningsvärlden har efter en tids ockupation visat sig väga tungt nog att verksamheten i stort inte har ålagts någon särskild styrning. Det ses snarare som en välkommen distraktion som tar upp både de anställdas och studenternas tid och samlar dem på ett avgränsat och enkelt övervakat område. Det som dock snabbt börjar dyka upp som krav är att de resultat och slutsatser som kommer ur lärosätets forskning, och det material som ska användas för undervisningen, ska ligga i linje med ockupationsmaktens narrativ. Om det försiggår forsknings- och kunskapsutbyte med andra lärosäten och forskargrupper som inte går att kontrollera på detta sätt eller som riskerar att producera misshagliga resultat, ska denna samverkan upphöra.

På sikt kommer lärosätets varumärke skjutas i sank till följd av detta, men i slutändan är lärosätet inte förknippat med ockupationsmakten och varumärket kan ur deras perspektiv slitas ut och tömmas på allt värde utan att det egentligen gör något. På samma sätt är studenternas kunskap inte värd så mycket – om de redan nu formas ”rätt” i förhållande vad ockupationsmakten vill att de ska veta och tycka sparar det bara tid, och det finns redan medlöpare som är villiga att dämpa kritiken på detta område.

Frågan i detta läge är vad som måste och vad som kan bevaras i lärosätets kunskapstradition. Hur långt är namnet i sig värt att försvara? Eller är det viktigare att skydda personalens och studenternas liv och hälsa med vetskapen om att historien redan är skriven och kunskapsproduktionen från detta år och framåt redan inte är värt något i den akademiska världen?

Diskussionsfrågor

- Vilka krav kan komma?
 - Givet lärosätets forsknings- och utbildningsverksamhet, vad finns det som kan vara värt för en ockupationsmakt att påverka och förvanska? För vilket syfte?
 - Finns det anledning att tro att viss verksamhet antagligen inte kommer tillåtas alls, och är det något som är värt och möjligt att planera inför – undanförsel och bevarande av forskningsdata, och möjligheter att hitta skydd- och flyktvägar för utsatta forskare?
- Hur långt sträcker sig *pacta sunt servanda*?
 - Vad händer med ingångna avtal när lärosätet tas över? Principen om att avtal ska hållas är generellt bindande, men finns det redan tydliga skrivningar om under vilka omständigheter – i detta fall rörande uppenbar och uttrycklig extern påverkan – som de upphör att gälla?
 - Hur stor del av verksamheten, och då i synnerhet även dess finansiering, är knuten till avtal som riskerar att brytas i händelse av ockupation eller liknande omständigheter? Kommer det i praktiken påverka något eller rör det i så fall redan forskning (och forskare) som ändå måste fly lärosätet för att skyddas från repressalier från ockupationsmakten?
- Förtroende, varumärke, och renommé – på vilken nivå?
 - Vad är det ytterst som behöver skyddas när forskningen och utbildningen blir rena beställningsalster? Är det lärosätet eller de individuella forskarna och lärarna? Är det kunskapen som förmedlas till studenterna?
 - Hur bör lärosätet prioritera sina åtgärder för att skydda verksamhet och individer givet dessa förhållanden?

Scenario 3: Under ny ledning

Att få kontroll över lärosätet visar sig ha varit ett av målen med att ockupera just detta geografiska område. Kompetensen och kunskapsproduktionen är för värdefull för att slösas bort, men detta innebär fortfarande inte att det kommer röra sig om någon akademisk frihet i vanlig mening. Forskningens och utbildningens resultat lämnas orörda, men lärosätet måste kontrolleras noga för att försäkra sig om att personal och studenter inte "radikaliseras" i motstånd till ockupationen.

Kontrollen sker inifrån såväl som utifrån. Resultat och produktion granskas för att säkerställa att den är politiskt acceptabel och åtminstone inte aktivt vinklad mot ockupanternas intressen. Även internt tillsätts dock lednings- och kontrollfunktioner för att bevaka och vid behov styra verksamheten bort från misshagliga ämnen. En air av frihet i verksamheten upprätthålls, vilket också gör dessa styrda tillsättningar attraktiva och prestigefyllda för ockupanterna: det är ett bekvämt sätt att få lärosätets namn på sin resumé – kanske öppnar det tillfällen för mild förskingring och korruption där vänner och bekanta kan få jobb och uppdrag på lärosätet, och det är inte nödvändigtvis bara hos ockupanterna som detta erbjudande är lockande.

Det upprätthålls en bild av stabilitet på lärosätet uppåt och utåt, men inom organisationen skapas snabbt konfliktlinjer mellan personal som vill göra motstånd, personal som nöjer sig med att kunna fortsätta nästan som vanligt, och politiskt tillsatt personal – ingen av grupperna är i majoritet och förtroendet mellan grupperna är obefintligt. Grupperingarna finns tvärs igenom alla organisatoriska indelningar, från ledning ner till enskilda forskare, lärare och administrativ personal. På enskilda institutioner eller avdelningar förekommer det dock i det tysta utfrysningar och arbetsfördelningar som gör att en eller annan gruppering har lokal kontroll just inom denna lilla organisationsdel. Oaktat situationen bland universitetets anställda är studenterna starkt involverade i olika motståndsrörelser, särskilt i protest mot vad de ser som en politisk styrning, förvanskning och förstörelse av deras källa till en god utbildning och en kvalitativ framtid. Det finns en uttalad oro att detta studentmotstånd kommer provocera fram beslut om att stänga ner stora delar av lärosätets verksamhet trots allt.

Diskussionsfrågor

- Går det över huvud taget att leda en så splittrad organisation?
 - Hur stora interna konflikter kan organisationen överleva utan att falla samman? Är det något som lärosätet kan och bör ta ställning till för att verksamheten ska kunna fortsätta eller är det ockupantens – och den tillsatta ledningens – huvudvärk att hantera?
- Hur ser organisatoriska kulturen ut rörande styrning och ledning i olika led?
 - Präglas lärosätet av normer som ger enskilda organisationsenheter stort självbestämmande, eller går normen snarare i riktning mot en mer kollektiv styrning?
 - Var kommer konfliktlinjer att utkristallisera sig givet dessa normer, och givet den organisatoriska kulturen?
 - Finns det anledning att se över norm och kultur för att öka möjligheten att motstå politisk styrning? Är det troligt att det kommer hjälpa att upprätthålla möjligheten att fortsätta verksamheten på lärosätet, eller är splittringen oundviklig?
- Ska lärosätet i slutändan bevaras eller är det en del av det tänkta motståndet att förvägra ockupationsmakten denna trofé?
 - Finns det ett självändamål med, och en strategi bakom, att lärosätet ska fortsätta existera på ockuperad mark? Vad eller vem är det som avgör detta och hur fattas ett sådant beslut på demokratiskt och juridiskt riktiga grunder?
 - Hur kan denna överlevnads- eller självsaboterande strategi kommuniceras och förankras hos medarbetarna? Hos studenterna? Går det att på förhand besluta om och förbereda åtgärder som en ockupationsmakt sedan inte kommer känna till och kunna rå på?

Scenario 4: Fly eller illa fäktat

Fronten för konflikten är mycket dynamisk, och vartefter Nato-insatsen samlar kraft och fart finns en vag förhoppning att områden som förlorades på ett tidigt stadium kan återvinnas, antingen med våld eller som en förhandlingsbricka. Frågan är bara hur viktigt lärosätets närområde är i detta geopolitiska spel. Är det månne värt för ockupanten att hålla fast vid in i det sista som en symbol för att de faktiskt lyckades åstadkomma något? Är det nästan oviktigt för den allierade sidan att förhandla tillbaka i förhållande till mer viktiga områden i Finland eller Baltikum? Eller är det kanske mest besvärligt för hålla ockuperat så att det nog per automatik kommer återgå till svensk kontroll när konflikten väl är över?

Framför allt, för lärosätets del, hur ska den långsiktiga planeringen se ut för att kunna möta alla dessa potentiella utfall? Är det viktigare att, åtminstone här och nu och kanske bara tillfälligt, utrymma lärosätet och stänga ner dess verksamhet, med förhoppningen om att det kan återupptas senare eller återskapas på annan plats i landet? Eller finns det ett värde och självändamål att ha en kontinuitet i verksamheten till dess lärosätets slutgiltiga öde med säkerhet kan fastställas? Går det ens att flytta på eller återstarta verksamheten, eller är forskning och utbildning så hårt kopplade till anläggningar och tillgångar att det vore att ge upp allt och börja om från noll om alla flydde fältet?

Givet de slutsatser som dras i andra scenarier baserade på samma förutsättningar, hur vingklippt har själva organisationen och funktionen som ett lärande och forskande organ blivit av ockupationen och den påtvingade styrning som lärosätet utsatts för? Går det att återintegrera lärosätet i det övriga samhället för att återuppta den tredje uppgiften på ett trovärdigt sätt?

Diskussionsfrågor

- Hur mycket av beslut och strategier om den fortsatta verksamheten är beroende av utkomsten av konflikten?
 - I vilket läge går det att på välvägd grund besluta om att fly? Om att trots allt stanna?
 - Vad ska i så fall förstöras och förvägras ockupationsmakten om flykt är ett möjligt bästa val? Vad ska absolut bevaras om flykt inte är möjligt eller lämpligt?
 - Hur mycket skiljer sig detta mellan olika ämnen, organisationer, verksamheter, och andra indelningar på lärosätet? Finns det funktioner som behöver vara kvar in i det sista?
- Hur skapar vi beredskap hos personalen för dessa möjliga utfall?
 - Vad behöver de öva på och ha generisk kunskap om för att kunna genomföra ett eventuell förstörande av anläggningar och materiel, eller bevarande av detsamma?
 - Vem ansvarar för beslut om bevarande och förstörelse, och hur är detta ansvar delegerat?
- Borgfred och försoning
 - Om det finns en förhoppning om kontinuitet i verksamheten och kanske till och med en återgång till svensk kontroll, hur kan organisationen återskapas, särskilt om det förekommit politisk tillsättning och styrning eller om det har funnits medlöpargrupperingar hos personalen?
 - Om det har funnits stora slitningar eller skillnader mellan forskar- och lärarkåren och studenterna, hur kan detta förtroendegap läkas i en återförening? Givet regler om studentinflytande, om arbetsmiljö, om personalsäkerhet med mera, vad finns det för formella policyramar för att hantera de konflikter som kan uppstå?
- Återskapande av forskningsförtroende
 - Om det förekommit politisk styrning av och avbrott i forskningsproduktionen, hur kan detta förtroende återskapas efter en konflikt?
 - Om konflikten redan hänt en gång, hur stor är risken att den blossar upp på nytt och hur påverkar det utsikterna att kunna påbörja ny forskning?

GRUNDFÖRUTSÄTTNING 2: NÄRA FRONTEN

Efter år av provokationer och provattacker mot svenska samhällsfunktioner, och mot grannländerna i Östersjöområdet i största allmänhet, har en fullskalig konflikt utbrutit i regionen. Ett famlande och oorganiserat svar från Nato-alliansen gav motståndaren en fördel i inledningsfasen, och de kunde göra markanta landvinningar i Baltikum, och mot norra Sverige. För närvarande står dock frontlinjen still och stridigheterna har övergått till att främst handla om fjärrbekämpning av samhällsviktiga funktioner och logistikknutpunkter med hjälp av drönare och robotattacker. Från de framskjutna positionerna kan dessa angrepp i princip göras mot hela Sverige, men det finns samtidigt en begränsning i hur stor del av denna enorma areal som går att angripa på en och samma gång, och motståndaren har valt att fokusera på en handfull centrala orter bortom den faktiska frontlinjen. Tyvärr ligger lärosätet i anslutning till ett av de utvalda målen.

Med anledning av att landet befinner sig i krig råder högsta beredskap. Personal och studenter har tagits i anspråk av det civila och militära försvaret då de är krigsplacerade i tjänster utanför högskoleväsendet. **Lärosätets egen personal lyder under den allmänna tjänsteplikten** och förväntas utföra sina vanliga uppgifter såvida dess kompetens inte anses vara bättre nyttjad någon annanstans i försvaret av riket och upprätthållandet av totalförsvarsviktig verksamhet. Möjligheten att röra sig fritt är begränsad, dels för att tåg och större transportvägar har utgjort viktiga mål och är under konstant behov av reparation, dels för att försvarsviktiga transporter prioriteras. Störningar av elnät och IT- och teletrafik är återkommande, vilket även begränsar möjligheterna att arbeta på distans. Som en följd är **endast 50% av personalen tillgänglig** vid varje givet tillfälle – det är dock inte nödvändigtvis hela tiden samma 50%. Även studentunderlaget har initialt varit kraftigt beskuret och **endast 25% av inskrivna studenter genomför för närvarande sin utbildning** såvida det inte rör sig om professionsutbildningar som är direkt kopplade till samhällsviktig verksamhet, exempelvis vårdutbildning och utbildning inom polis och räddningstjänst. Utöver samma problem med att vara i anspråkstagna av pliktjänstgöring och att begränsad mobilitet, har många även engagerat sig i frivilliginsatser och operativt arbete inom totalförsvaret. Det är i nuläget osäkert om studenterna kommer återgå till sina studier i takt med att den initiala chocken går över och konflikten normaliseras.

Lärosätet verkar inte utgöra ett prioriterat mål på samma sätt som exempelvis kritisk infrastruktur eller samhällsviktiga anläggningar, men har inte desto mindre utsatts för direkta angrepp. **Vissa anläggningar och byggnader är förstörda eller så skadade att de inte på ett säkert sätt kan utnyttjas** för sitt tilltänkta ändamål. **Andra har mindre skador som påverkar dess vardagsfunktionalitet – värme, ventilation och vatten, skalskydd och åtkomst till lokalerna och liknande.** Om lärosätet har avancerade laboratorier eller produktionsmiljöer har delar av dessa tagits i förfogande för att stödja försvarsinsatserna, och många andra är upptagna med riktad uppdragsverksamhet gentemot olika nationella och regionala totalförsvarsaktörer, både för mer operativt arbete och för uppdragsforskning för att möta nya identifierade kunskapsbehov.

Den dagliga verksamheten störs återkommande av el- och kommunikationsbortfall, och av larm om inkommande fjärrangrepp. De första kommer utan förvarning och går inte att planera kring mer än att försöka upprätthålla eventuell reservförmåga. De direkta angreppen kommer med cirka en halvtimmes förvarning, men det har redan börjat uppkomma en viss likgiltighet kring dem och det förekommer allt oftare att medarbetare och studenter inte söker skydd med någon större brådska.

Scenario 5: En fråga om kontinuitet

Utifrån de förutsättningar som råder med anledning av att lärosätet befinner sig i direkt anslutning till konflikten, sett ur ett perspektiv av hur löst definierad "frontlinjen" är i ett modernt krig, behöver lärosätet i sin helhet och personal ner på individnivå ta ställning till ett antal viktiga frågor rörande den verksamhet som bedrivs på lärosätet. Den tillgängliga personalstyrkan är decimerad och inte helt tillförlitlig – inte för att de enskilda personerna är opålitliga utan för att det inte går att säga från en dag till en annan om de har möjlighet att gå till jobbet. På samma sätt är studentunderlaget kringskuret, med den skillnaden att studenterna inte är förpliktigade att sätta sig i skolbänken. De som fortfarande studerar kan inte alltid medverka av samma anledning som personalen i stort, men studentgruppen är i sig också mycket mindre då många anser sig göra mer nytta på andra håll. Samtidigt översköljs lärosätet och individuella forskare av förfrågningar, förväntningar och riktade uppdrag kopplade till försvarsinsatserna. Alla motparter har naturligtvis en förståelse för att det är mycket som efterfrågas på samma gång, men alla tycker också att just deras fråga är lite viktigare och mer prioriterad än alla andras. Därutöver kvarstår lärosätets grunduppdrag och ingångna avtal om forskningsprojekt och samverkan med andra lärosäten, i och utanför landet. Tillgänglig personal kan omöjligen utföra alla de uppgifter som just nu tillskrivs lärosätet, och det är en konstant fråga om hur värdefull viss verksamhet är, särskilt på utbildningssidan, givet det skrala studentunderlaget.

Ur ett administrativt perspektiv är det också viktigt att veta vilken verksamhet som ska prioriteras. Även här saknas personal och resurser, och system och anläggningar förstörs eller störs ut återkommande. I och med att delar av verksamheten är ombedd att vara inriktad mot totalförsvaret är det samtidigt viktigt att upprätthålla god säkerhet på alla områden – må det vara fysisk säkerhet, personalsäkerhet eller informationssäkerhet.

Diskussionsfrågor

- Vilken verksamhet ska prioriteras?
 - Vad *måste* lärosätet göra, oavsett omständigheter, och finns det några konflikter och avvägningar mellan dessa tvång? Lika viktigt är att fundera på vad lärosätet absolut inte ska syssla med – vilken verksamhet vore ett slöseri med tid, resurser och kompetens?
 - Vad kan prioriteras bort och vad blir konsekvenserna av detta, på ett ekonomiskt plan, på ett förtroendeplan (för lärosätet som helhet och mellan medarbetare och ledning), på ett symboliskt plan?
- Vilka avbrott kan hanteras och hur?
 - Hur mycket av daglig drift måste ske kontinuerligt? Hur kan det säkerställas att denna drift fortgår även under störda förhållanden?
 - Hur mycket är tidskritiskt eller på annat sätt känsligt för att möta specifika tidsfönster (exempelvis löneutbetalningar)? Hur ser möjligheterna ut att flytta dessa tidsfönster?
- Vad i verksamheten är knutet till plats, person, grupp eller organisation?
 - Finns det möjligheter att bedriva verksamheten på andra sätt och på annan plats – hur mycket görs mest "av hävd" och av gammal vana?
 - Hur stor redundans finns det i den faktiska kompetens som behövs för att driva verksamheten? Kan exempelvis bara vissa föreläsare eller forskare bedriva en specifik utbildning eller analysverksamhet? Går det att hitta ersättare någon annanstans?
- "Värdlandsstöd", forskningsturism och forskarflykt.
 - Det kommer finnas ett intresse från övriga forskarsamhället att studera eller direkt delta i verksamheten när den bedrivs under så ovanliga förhållanden. Har lärosätet möjlighet att ta emot sådana förfrågningar och sådant externt stöd? Vad är fördelarna och riskerna?
 - Det kommer på samma sätt finnas en önskan bland vissa att försöka komma bort från konfliktområdet, trots att tjänsteplikt råder. Hur kan detta hanteras?

GRUNDFÖRUTSÄTTNING 3: I ETT PÅVERKAT SAMHÄLLE

Efter år av provokationer och provattacker mot svenska samhällsfunktioner, och mot grannländerna i Östersjöområdet i största allmänhet, har en fullskalig konflikt utbrutit i regionen. Ett kraftfullt svar från Nato-alliansen har skapat ett stillaståndsläge där territorievinningar på ett område har bytts mot förluster på ett annat och frontlinjen fluktuerar emellanåt kraftigt när båda sidor försöker sig på drag och motdrag för att vinna fördelar. I nuläget handlar konflikten till stor del om att försöka störa ut bakomliggande logistik och att båda sidorna försöker störa ut samhället som fungerar som stöd till de rent militära insatserna – precis det totala krig som totalförsvaret är tänkt att kunna hantera. Sverige utgör en första stödlinje för stridigheterna, främst i Baltikum men även längs den finska gränsen, med ett betungande uppdrag att agera som transitland, logistikhubb, och sista utpost för materiel och trupper som ska vidare till fronten.

Än så länge **råder skärpt beredskap i hela landet** men det försiggår en hetsig parlamentarisk och juridisk debatt om våra Natoåtaganden i praktiken innebär att Sverige faktiskt befinner sig i krig, även om regeringen hittills har vägrat att utfärda en krigsförklaring, vilket skulle försätta landet i högsta beredskap. Motargumentet är att detta sista steg skulle vara onödigt tärande på ett samhälle som för närvarande fungerar relativt väl och att lagarna är utformade precis för att kunna tillåta den här sortens flexibilitet. Stämningen är dock att det när som helst kan ändras, av operativa eller politiska skäl, vilket skulle göra att all totalförsvarslagstiftning och alla dess tvångsmedel skulle aktiveras.

Den skärpta beredskapen gäller för sjukvårdssektorn, för tåg- och väginfrastruktur, samt för el-, IT- och telekomsektorn, och tjänsteplikt råder för personal inom dessa områden. **Även lärosätespersonal med kopplingar till dessa sektorer – må det vara genom bisysslor, konsultuppdrag, uppdragsforskning eller uppdragsutbildning – omfattas av tjänsteplikten. Studenter som har genomfört värnplikt eller som har kommit långt nog i sin utbildning för att ha börjat genomföra praktiktjänster inom samma sektorer har också tillfälligt pliktats in och är frånvarande från sina utbildningar.** Det varierar kraftigt från ett lärosäte till ett annat hur mycket detta har påverkat personaltillgång och studentunderlag. Även om numerären inte är stor har inkallelsen av värnpliktiga trots att märkvärt påverkat könsfördelningen hos de yngre studentkullarna. Samtidigt är trycket stort för att omedelbart utöka kunskapsproduktionen och utbildningen på dessa hårt ansatta områden.

I andra delar av landet har vissa lärosäten redan utsatts för sporadisk fjärrbekämpning av fastigheter och anläggningar som tydligen ansetts vara av värde för totalförsvaret eller som har någon koppling till världlandsstödet till Nato. **Ert eget lärosäte är än så länge förskonat, men det är antagligen bara en fråga om tur och tid.** Hela samhället utsätts dock för upprepade och kraftiga om än sporadiska störningar i elnätet och på IT-området, med återkommande cyberangrepp mot lärosätenas IT-infrastruktur för att komma åt allt från forskningsdata till persondata rörande personal och studenter, till att försöka identifiera kopplingar mellan lärosätet och övriga totalförsvarsaktörer. Ryktet om att lärosätena är enklare mål för den här sortens intrång, jämfört med många andra statliga system, har gjort dem attraktiva för motståndaren.

Många internationella samarbeten har även kraftigt bromsat in eller lagts helt på is, dels på grund av svårigheterna att kommunicera på distans, dels för att det råder så stor osäkerhet om i vilken utsträckning säkerhetsläget tillåter fortsatt kunskapsutbyte. Är det över huvud taget säkert att fortsätta använda svenska forskare och anläggningar, eller kan de när som helst försvinna?

Lärosätenas odefinierade roll i totalförsvaret gör sig dock kännbar utanför de specifika kunskaps- och utbildningsbehov som är kopplade till den skärpta beredskapen. Läget är för akut för många aktörer för att de ska kunna lyfta blicken från de sina mest omedelbara åtaganden och ansvar. Från såväl statligt som regionalt håll har kommunikationen med lärosätena varit knapphändig och mönstret från tidigare större

kriser upprepar sig: det verkar snarare ligga på lärosätena att kommunicera hur de kan stödja samhället med sin kompetens och sin tillgängliga kapacitet till innovation och utveckling.

Scenario 6: Första och andra uppgiften – lärosätets behov

Under skärpt beredskap är totalförsvaret operativt, men det svenska förvaltningssystemet har inte helt övergått till att enbart utföra totalförsvarsuppgifter. Organisationer och individer som inte uttryckligen påverkas av den lagstiftning och det urval av samhällsverksamheter som omfattas av beslutet om skärpt beredskap befinner sig formellt sett i en vardagssituation där krisberedskapens lagstiftning och principer är vägledande. Samtidigt behöver naturligtvis planeringen för operativt totalförsvär intensifieras ytterligare då det är sannolikt att beslut om högsta beredskap och ytterst en krigsförklaring kan komma utan ytterligare förvaring – den skärpta beredskapen *är i sig* förvarningen.

Det finns med andra ord inga uttalade skillnader i lärosätenas verksamhet – utbildning och forskning är fortfarande kärnuppgiften som i möjligaste mån ska utföras som vanligt. Planeringshorisonterna för dessa verksamheter skiljer sig dock drastiskt från hur snabbt en stegring i beredskapen, inklusive att ”bara” expandera den skärpta beredskapen till att omfatta ytterligare sektorer och verksamheter, kan hända. Det är med andra ord läge att, och en sista möjlighet, att planera och förbereda för ett värre läge, inklusive att skapa förutsättningar för snabba förändringar i kärnuppgifterna. Redan omfattas dock viss utbildnings- och forskningsverksamhet, beroende på vilka ämnen som finns på det enskilda lärosätet.

I och med att verksamheten bara har påverkats indirekt och att berörda totalförsvarsaktörer ännu inte har begärt stöd inom lärosätets kompetensområde, måste lärosätet på egen hand bestämma sina förberedelser och meddela dessa till berörda myndigheter. Här finns naturligtvis också möjligheten att planera för, påbörja, och erbjuda andra stödsatser som lärosätet redan nu kan identifiera som viktiga för totalförsvaret, antingen i nuläget eller inom kort i ett förvärrat läge. Trots det är dock den viktigaste frågan att se om sitt eget hus: vilka är lärosätets behov, nu och i den snara framtiden, och hur kan dessa behov säkras mot ytterligare störningar?

Diskussionsfrågor

- Kommer det finnas studenter?
 - Den mest fundamentala frågan för utbildningsverksamheten är om det kommer finnas ett studentunderlag. En del har redan försvunnit i väg in i pliktsystemet, och beroende på samhällets behov kan än större grupper komma att pliktas in till samhällsviktig verksamhet inom kort. Hur kan lärosätet planera sin verksamhet givet denna volatilitet?
 - Kan och behöver det redan i detta läge föras en diskussion med departement och uppdragsfinansiärer om hur ett svikande studentunderlag kommer påverka möjligheterna att genomföra utbildning?
- Vad kommer studenterna vilja och behöva lära sig?
 - Några utbildningsområden kopplade till samhällsviktig verksamhet är redan påverkade och är enkla att identifiera. Hur se möjligheterna ut att stärka upp utbildningen på dessa områden? Var hittar lärosätet lärare när så många redan riskerar att fångas upp av plikttjänstgöring utanför lärosätet?
 - Går det redan nu att planera för anpassade utbildningsformer – program där studenter växlar in och ut ur praktisk verksamhet inom det civila försvaret som en del av utbildningen – och få dem godkända i förhållande till kvalitets- och examenskrav? Kommer dessa anpassade examina vara godkända när konflikten är över?
- Hur påverkas forskningen av de nya behoven?
 - Riskerar den fria forskningen att få stryka på foten när beredskap inom vissa kritiska områden tar all uppmärksamhet? Hur skapas en långsiktighet i forskningen så att det inte bara är den kortsiktiga osäkerheten och panikkänslan som styr?
 - Finns det trots detta anledning att inom ramen för denna frihet styra om forskning till nya ämnen utifrån den egna vetenskapen om vad som snart kommer vara viktigt? Finns det ens ett utrymme och en möjlighet att göra detta på eget bevåg?

Scenario 7: Tredje uppgiften – att bidra till samhällets behov

Samhället i stort, och det operativa totalförsvaret i synnerhet, har ännu inte kunnat lyfta blicken från de mer närliggande och akuta problemen som konflikten har skapat. Lärosätena är lite bortglömda i den verksamhet som pågår, men det finns all anledning att anta att detta kommer ändras. Frågan är bara om det är lärosätena som ska identifiera problem som de kan lösa och erbjuda sin hjälp, eller om de ska vänta på mer specifika förfrågningar som matchar mot tydliga behov inom totalförsvaret. Samtidigt skiljer sig lärosätena och deras studenter och personal inte från samhället i stort: det finns en stor frivillighet och vilja att bidra till ansträngningarna. Om inte lärosätet gör det organiserat kommer individuella initiativ påbörjas i varje hörn av verksamheten, vilket är behjärtansvärt men riskerar att i slutändan påverka lärosätets förmåga att möta de stödförfrågningar som förr eller senare kommer att dyka upp.

Två avgränsande faktorer i detta är att, så länge beredskapshöjningen inte gäller lärosätena specifikt finns heller inga möjligheter att dra nytta av den verktygslåda som beredskapslagstiftningen öppnar. Det kan finnas både för- och nackdelar med att via myndighets- och regeringskontakter argumentera för en breddning av den skärpta beredskapen till att även innefatta högskolesektorn. Den andra faktorn är dock motvikten till detta: är lärosätet berett att axla det ansvar och uppfylla de krav som kommer ställas om de blir en operativ del av totalförsvaret? Finns metoder, processer och system som möjliggör säker utbildning och forskning snarare än den fria akademiska miljö som lärosätena vanligtvis arbetar i? Finns ens lagrum som tillåter att utbildning och forskning säkras på ett fullgott sätt mot påverkan och spionage?

Ytterligare en aspekt som kan behöva planeras är om och hur lärosätena kan stödja varandra – andra lärosäten är ju också en del av samhället. Om konflikten eskalerar och ett lärosäte drabbas mer än andra vad gäller höga – till och med orimliga – förväntningar, eller förluster i förmågan att genomföra verksamhet, kan då andra lärosäten kliva in och stödja eller ta över denna verksamhet?

Diskussionsfrågor

- Vad går att ändra?
 - Vilka begränsningar och vilka oreglerade möjligheter finns för att snabbt ställa om lärosätets verksamhet för att möta plötsligt uppkomna behov inom totalförsvaret? Går det redan i förväg att identifiera och undanröja byråkrati, att påbörja tidskrävande förberedelser, eller att säkra upp finansiering för stödverksamhet?
 - Finns det något i verksamheten som direkt skulle tjäna på att omfattas av de verktyg som beredskapslagstiftningen låser upp (kanske framför allt rörande plikt och arbetsrättslig beredskap)?
- Vad måste finnas kvar?
 - Finns det någon verksamhet på lärosätet som ingen annan aktör, i alla fall inte inom rimligt avstånd eller inom rimlig tid, kan genomföra? Viss flexibilitet för omfördelning är bra, men även då behöver det vara tydligt vad som måste kvarstå som en prioritet.
 - Faller något mellan stolarna? Det finns alltid en risk att alla gör något unikt som blir högprioriterat, så hur säkerställer lärosätena i samverkan att allt stöd – inklusive forskning och utbildning – faktiskt omhändertas av någon?
- Hur skapas och upprätthålls ett förtroende gentemot samhället och totalförsvaret?
 - Vilka säkerhetskrav behöver lärosätet uppfylla för att kunna utföra tredje uppgiften på ett förtroendeingivande sätt? Går det på förhand att avgöra vad som fortfarande kan vara öppen och fri forskning och utbildning? På samma sätt, går det att avgöra vad som behöver säkras upp och stängas ner i händelse av höjd beredskap?
 - Vilka formella möjligheter finns det att stänga ute individer –både studenter och egen personal –från det totalförsvarsviktiga verksamhet som bedrivs? Hur stor kontroll har lärosätet över parametrarna för detta eller är det helt upp till totalförsvarsaktörerna att definiera vad som är tillräckligt säkert?

Scenario 8: Utökade tredje uppgiften: att bidra till allierade...

Det samhälle som lärosätenas kunskapsproduktion ska bidra till, särskilt när beredskapen höjs, är inte bara det svenska utan det innefattar numer även våra allierade i Nato. Till skillnad från medlemskapet i EU som omnämns i RF 1 kap 10 § har Natomedlemskapet dock inte hunnit hitta in i särskilt mycket av den lagstiftning som definierar och reglerar den offentliga verksamheten. Nato är dessutom över huvud taget inte en reglerande organisation – det är ett mellanstatligt politiskt organ, i kontrast till EU:s överstatlighet och dess juridiska styrning. Icke desto mindre kommer det finnas en förväntan på lärosätena att i höjd beredskap kunna vara en del av Sveriges bidrag till Nato. Antagligen redan under skärpt beredskap men definitivt om högsta beredskap råder och om nationen befinner sig i krig. Om lärosätenas roll i totalförsvaret kan anses vara otydlig eller till och med odefinierad är deras roll i en operativ Natokontext än mer outtalad.

I ett läge där Sverige fungerar som värdland och transitland för en större Natoinsats i Baltikum kommer samma uppenbara sektorer att påverkas och behöva ytterligare stöd: vård av sårade och skadade som förs till Sverige för omedelbar vård; transporter, lagring och inkvartering och av materiel och personal; upprätthållande av el-, IT- och livsmedelsinfrastruktur. Lärosäten med expertis på dessa områden kommer behöva utgöra ett kunskapsstöd till regering och myndigheter i planeringen av dessa insatser. Samtidigt finns ett stort utrymme och behov av innovation, både inom dessa sektorer och inom organisering och samhällsplanering. Sverige blir även ett högintressant studieobjekt för både allierade – inklusive Nato-organisationen som sådan – och för fientligt inställda länder, vilket ställer nya och höga krav på hur forskning och kunskapsutbyte genomförs.

Diskussionsfrågor

- Hur kan lärosätet bidra till Sveriges värdlandsstöd?
 - Vilken verksamhet på lärosätet knyter på något sätt an till värdlandsstödsfrågor?
 - Finns redan kopplingar mot Nato inom utbildning och forskning som kan behöva prioriteras i ett skarpt läge? Är kunskapen om sådana eventuella kopplingar iså fall spridd till de myndigheter och regionala eller lokala aktörer som ansvarar för värdlandsstödet, så att arbetet inte i onödan dupliceras?
- Forskningssäkerhet och komplikationer i säkerhetsskyddet
 - Varken Offentlig- och sekretesslag (2009:400) eller den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) har tagit höjd för den kultur och struktur för sekretess som används inom Nato, och verksamheten på säkerhetsskyddsområdet är ofta redan eftersatt eller ojämnt på lärosätena. Hur kan lärosätet förbereda sig på att hantera de uppgifter som kommer förekomma om lärosätet blir inblandat i att upprätthålla viktiga funktioner inom ramen för en Natoinsats?
 - Går det även här, liksom för stöd till samhället i stort, att på förhand identifiera vad som kan hanteras öppet och vad som kräver särskilda säkerhetsåtgärder för att i förlängningen kunna ge tydliga instruktioner till lärare och forskare om hur dessa uppgifter ska hanteras?
 - Ytterst är det en fråga om, vad ska lärosätet över huvud taget syssla med? Förväntningar är inte krav, så går det att redan från början friskriva sig från viss hanteringsproblematik genom att inte befattas sig med vissa uppdrag?
- Utträngningseffekter
 - Riskerar krav och förväntningar från en allians av denna storlek, eller från andra länder inom alliansen, att tränga ut verksamhet som egentligen är viktigare för lärosätenas kärnuppdrag? Finns en tydlig och förankrad prioritering av vilken utbildning, forskning, och vilket stöd som lärosätet ytterst ska tillhandahålla?
 - Om det är något som lärosätet inte ska syssla med men där det ändå sannolikt kommer finnas stora förväntningar, vem annars är bättre att omhänderta dessa förväntningar?