

Utkast til høringssvar: veileder for personellsikkerhet i UH-sektoren

Innledning

Universitetet i Bergen vil takke for muligheten til å gi innspill til arbeidet med utvikling av en veileder for personellsikkerhet i universitets- og høyskolesektoren. Vi vil understreke at de prinsipielle rammene for hvordan dette arbeidet håndteres, er av avgjørende betydning. Dette gjelder særlig hvordan forholdet mellom akademisk frihet og institusjonell tillit forstås og operasjonaliseres. Det er viktig at økt vekt på sivilt-militært samarbeid ikke går på bekostning av universitetets grunnleggende krav til åpenhet, tillit og uavhengighet.

UiB er skeptisk til det vi oppfatter er grunnsynet i veilederen om at våre medarbeidere i utgangspunktet er en sikkerhetsrisiko. Vi anerkjenner at sikkerhetsloven og eksportkontrollloven allerede kommer til anvendelse i sektoren, men det er problematisk når veilederen i tillegg introduserer formuleringen “andre tungtveiende sikkerhetshensyn” som på uklart grunnlag griper inn i forskningsfelt som i sin natur skal være åpne og tilgjengelige for samfunnet.

Veilederen innleder direkte med sikkerhetsperspektivet og det geopolitiske trusselbildet. UiB vil peke på at en veileder kun vil ha legitimitet dersom den tydelig forankrer personellsikkerhet i institusjonenes lovpålagte kjerneoppgaver: forskning, utdanning og formidling. Dette er ikke bare et pedagogisk poeng; universitets- og høyskoleloven definerer disse oppgavene som institusjonenes primære samfunnsoppdrag. En slik innramming ville også styrke veilederens legitimitet for de ansatte ved institusjonene, ved å tydeliggjøre at personellsikkerhet ikke er et mål i seg selv,

Veilederen oppgir en bred målgruppe, fra dem som skal utvikle helhetlige systemer for personellsikkerhet, til ledere, HR-medarbeidere, sikkerhetsroller, fagforeninger og tillitsvalgte. En så vid målgruppe stiller særlig store krav til tydelig struktur og pedagogisk språkbruk. Veilederen burde vært mye tydeligere på at den handler om unntakene snarere enn normalen i universitets- og høyskolesektorens forskningsaktivitet. Slik veilederen leses nå, skapes et inntrykk av den har et mye større nedslagsfelt enn nødvendig og den introduserer en forståelse av sivilt-militært samarbeid som kan komme i spenning med universitetets grunnleggende verdier.

Veilederen tar videre utgangspunkt i et risikoperspektiv der ansatte, gjesteforskere og tilknyttede fremstår som bærere av innsiderisiko. Dette er riktignok en etablert tilnærming i sikkerhetsfaglig sammenheng, men reiser likevel noen prinsipielle spørsmål. Universiteter er kunnskapsinstitusjoner basert på åpenhet, tillit og faglig autonomi. Det er etter UiB sitt syn en grunnleggende svakhet ved veilederen at den i ikke i tilstrekkelig grad reflekterer denne egenarten. Selv om det flere steder i teksten vises til behovet for balanse og til prinsippet om «så åpen som mulig, så sikker som nødvendig»,

er den gjennomgående innrammingen slik at ansatte primært fremstår som en mulig risiko.

I en universitets- og høyskolekontekst må sikkerhet i langt større grad forankres i tydelig faglig ansvar, profesjonsetikk, risikoforståelse og evnen til å gjennomføre gode risikovurderinger, samt institusjonell kapasitet til å følge disse opp i praksis.

UiB vil sterkt anbefale at veilederen i større grad tydeliggjør følgende:

- For det første bør forholdet mellom akademisk frihet og sikkerhetsarbeid gis en langt mer fremtredende og ledende plass. Dette er ikke bare et hensyn, men et rettslig og institusjonelt fundament som må være styrende for hvordan tiltak utvikles og anvendes.
- For det andre bør veilederen tydeligere reflektere risikoen for utilsiktede konsekvenser, herunder nedkjøling av internasjonalt samarbeid og svekket rekruttering. Dette er forhold som også trekkes frem som risikoer i sektoren selv, og som må tas på alvor i utformingen av anbefalt praksis.
- For det tredje bør den i sin grunnleggende innramming i sterkere grad understreke at ansatte er den viktigste forutsetningen for sikkerhet, ikke først og fremst en risiko. Sikkerhet i UH-sektoren må bygges gjennom kompetanse, åpenhet og faglig dømmekraft.
- For det fjerde bør det gjøres en klarere avgrensning av når personorienterte sikkerhetstiltak faktisk er nødvendige, og når andre tiltak - organisatoriske, teknologiske eller faglige - er mer hensiktsmessige. Det bør også vektlegges at den frie og uavhengige forskningens helt sentrale rolle i kunnskaps- og teknologiutvikling har helt avgjørende betydning for vår forsvarsevne.

UiB anerkjenner at universitets- og høyskolesektoren står i en ny geopolitisk situasjon der en slik veileder kan være et virkemiddel, men den bør i langt større grad reflektere overordnede prinsipielle hensyn som også reflekterer universitetet og fagmiljøenes uavhengige rolle. En slik tilnærming bør legge til grunn at akademisk frihet og akademisk ansvar må ses i sammenheng, og at vurderinger baseres på faglig skjønn og kontekstforståelse. Videre bør det legges vekt på kunnskap om fag, verdier og samarbeidskontekst som grunnlag for vurderinger, samt på veiledning, dialog og læring som sentrale virkemidler. Dette vil bidra til mer konsistent praksis og minimere behovet for omfattende personrettede tiltak.

UiB har for øvrig følgende merknader til utkastet:

1. Behov for tydeligere avgrensning og korrekt kontekst

UiB mener veilederen bør tydeliggjøre at eksportkontroll, sikkerhetsklarering og særskilte personellsikkerhetsvurderinger i praksis vil gjelde et svært begrenset antall fagmiljøer, stillinger og situasjoner. Uten en slik avgrensning kan veilederen gi inntrykk av at kravene er mer generelle enn det rettslige og faktiske grunnlaget tilsier. Veilederen

bør derfor innledningsvis beskrive hvordan sikkerhet generelt skal forstås i en helhetlig UH-kontekst, der sikkerhetshensyn balanseres mot sektorens kjerneoppdrag: forskning, utdanning, formidling og internasjonalt samarbeid. Det bør fremgå helt tydelig at de aller fleste ansettelse, gjesteforskeropphold og samarbeidsrelasjoner fortsatt skal håndteres gjennom ordinære prosesser, og at særskilte sikkerhetsvurderinger bare er aktuelle i avgrensede tilfeller basert på lovbestemte krav, konkret risiko, tilgang og stillingens innhold.

2. Skille mellom rettslige krav og anbefalinger

UiB anbefaler en systematisk gjennomgang av språkbruken i veilederen. Begrepet «må» bør forbeholdes klare rettslige plikter, mens «bør», «kan» eller «anbefales» bør brukes der veilederen gir råd eller beskriver god praksis. Et tydeligere skille vil redusere risikoen for usikkerhet og unødig nedkjøling av internasjonalt samarbeid.

3. Verdikartlegging som premiss - ulik modenhet i sektoren

Veilederen legger til grunn at virksomhetene har gjennomført verdikartlegging. UiB mener det bør forklares tydeligere hva en slik kartlegging innebærer, hvordan den kan gjennomføres, og hvordan den skal brukes i personellsikkerhetsarbeidet. Dette er særlig viktig fordi sektoren mangler en felles tilnærming til vurdering av andre verdier enn informasjonsverdier. Videre er det ulikt modenhetsnivå i sikkerhetsarbeidet i UH-sektoren. UiB anbefaler at veilederen skiller tydeligere mellom minimumskrav og beste praksis. Det kan for eksempel gjøres ved å beskrive ulike modenhetsnivåer, som basis, etablert og avansert. Dette vil gjøre veilederen mer anvendelig for institusjoner med ulike forutsetninger.

4. Ledere og sikkerhetsmessig ledelse

UiB støtter at ledere har en sentral rolle i sikkerhetsarbeidet, men veilederen bør i større grad ta høyde for at mange ledere i UH-sektoren primært er faglige ledere, at de befinner seg på mange ulike nivå i organisasjonen, og ikke skal være sikkerhetsfaglige eksperter.

5. Praktisk bruk i rekrutteringsprosesser

Del 2 bør være selvbærende for ledere og HR-medarbeidere som skal bruke veilederen i konkrete rekrutteringssituasjoner. UiB anbefaler derfor en kort innledning som forklarer vurderingskategoriene, rettslig handlingsrom og praktiske konsekvenser. Veilederen bør også omtale en søkers rett til innsyn dersom sikkerhetsvurderinger får betydning for søkeren i en rekrutteringsprosess.

6. Eksportkontroll og sikkerhetsmessig egnethet

UiB mener veilederen bør klargjøre forholdet mellom eksportkontrollregelverket og vurderinger av personlig sikkerhetsmessig egnethet. Under eksportkontrollregelverket er lisenssystemet den sentrale kontrollmekanismen, og det bør tydeliggjøres hvilket selvstendig grunnlag arbeidsgiver *eventuelt* har for ytterligere egnethetsvurderinger.

Foreslåtte standardtekster til utlysninger bør justeres slik at lisenskrav og egnethetsvurderinger ikke fremstår som generelle krav, men knyttes konkret til stillingens oppgaver, eksponering og risikobilde.

7. «Andre tungtveiende sikkerhetshensyn»

Kategorien «andre tungtveiende sikkerhetshensyn» er problematisk og bør rammes inn tydeligere. Til forskjell fra sikkerhetsloven og eksportkontrollregelverket, som gir klare hjemler og rammer for når bestemte tiltak skal vurderes og iverksettes, fremstår det rettslige grunnlaget for denne kategorien uklart. Det er derfor behov for at veilederen tydeliggjør både hva som utløser slike vurderinger, og hvilket handlingsrom virksomheten faktisk har. Dette er særlig viktig fordi vurderingene må skje innenfor rammene av annet relevant regelverk, herunder statsansatteloven, diskrimineringsregelverket og personvernlovgivningen. Uten et tydelig rettslig utgangspunkt er det risiko for at kategorien praktiseres ulikt og med både for høy og for lav terskel. Det kan føre til uforholdsmessige tiltak, usikkerhet i rekrutteringsprosesser og unødig nedkjøling av internasjonalt samarbeid og rekruttering. Eksempellisten fremstår svært vid og kan omfatte store deler av aktiviteten ved et breddeuniversitet. UiB mener derfor at veilederen enten må forankre «andre tungtveiende sikkerhetshensyn» i et tydelig og utpenslet rettslig grunnlag, eller klargjøre at dette er en snever, risikobasert restkategori med klare rammer for når og hvordan den kan anvendes.

8. Gjesteforskere

Gjesteforskere omtales som en viktig kategori innledningsvis, men behandles ikke systematisk videre i veilederen. UiB anbefaler at veilederen gir mer praktisk veiledning om håndtering av gjesteforskere, særlig der de gis tilgang til laboratorier, data eller andre relevante verdier.

9. Behov for oppdatert og entydig informasjon - integrering av juridisk grunnlag

Deler av veilederen vil kreve jevnlig oppdatering. UiB anbefaler derfor at veilederen i større grad viser til oppdatert informasjon fra autoritative kilder, fremfor å gjengi detaljer som raskt kan bli utdaterte. Dette gjelder særlig eksportkontroll, der forholdet mellom ulike kilder og veiledninger bør avklares tydelig for å unngå rettslig usikkerhet.

Veilederens juridiske gjennomgang er nyttig, men bør i større grad innlemmes i de praktiske delene. Rettslig grunnlag, anbefalt praksis og eksempler bør presenteres samlet der de hører hjemme. Dette vil gjøre det enklere for brukerne å forstå hva som er lovpålagt, og hva som er anbefalinger eller god praksis.

10. Behov for en overordnet veileder for sikkerhetsarbeid i UH-sektoren

UiB mener sektoren har behov for en overordnet veileder for sikkerhetsarbeid i UH-sektoren, men ikke slik utkastet nå fremstår. En veileder bør etablere felles begreper og prinsipper i en akademisk kontekst. Mer spesifikke veiledere om personellsikkerhet, fysisk sikkerhet, informasjons- og IKT-sikkerhet mv. bør deretter bygge på dette felles fundamentet.

Det er UiBs samlede vurdering at utkastet til veileder berører helt grunnleggende spørsmål ved akademisk frihet og institusjonell autonomi, og at teksten må gjennomgå en gjennomgripende revisjon og sendes ut på ny høring til institusjonene før den endelig publiseres.