

Er referens
U2024/02810
Utbildningsdepartementet
Universitets- och högskoleenheten

Vår handläggare
Hans Frennberg

Remissvar gällande rapporten Nationell stödfunktion för ansvarsfull internationalisering - Slutrapportering av ett regeringsuppdrag

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter och kommentarer på förslagen i slutrapporteringen av uppdraget.

Sammanfattning av FOI:s synpunkter

- FOI värdesätter att redovisningen beaktar hela spännvidden och komplexiteten av ansvarsfull internationalisering, och då även inkluderar aspekter som ingår i begreppet forskningssäkerhet. FOI vill betona vikten av att såväl riktlinjer som stödfunktion utformas så att aspekter baserade på juridiska ramverk tydligt separeras från frågeställningar där omdömesgilla avvägningar kan göras.
- I rådande säkerhetspolitiska läge accentueras betydelsen av att lärosäten, forskningsfinansiärer och andra aktörer stärker den egna förmågan att identifiera skyddsvärd verksamhet, och att också vidta ändamålsenliga skyddsåtgärder. En nationell stödstruktur kan bidra till att stärka sådan förmåga, men FOI vill särskilt understryka att en nationell stödstruktur inte på något sätt övertar de enskilda aktörernas ansvar, eller minskar behovet av lokala stödstrukturer.
- I rapporten beskrivs en nationell stödfunktion med flera, delvis överlappande, målsättningar. Operationalisering av stödfunktionens uppgifter kommer enligt förslaget fordra relativt omfattande samverkan, och vilar till jämförelsevis stor del på en förutsättning om ett distribuerat arbetssätt. FOI bedömer att ett sådant arbetssätt riskerar att medföra osäkerheter avseende såväl planerbarhet som kvalitet och effektivitet. Vidare bedömer FOI att den styrmodell som presenteras riskerar att skapa en betydande komplexitet vad gäller ledning av stödfunktionens verksamhet.

Övergripande synpunkter

Inledning

I FOI:s remissvar¹ gällande delrapporteringen² av uppdraget noteras att en bred tolkning av ansvarsfull internationalisering görs, och att faktorer som utgör forskningssäkerhet naturligt inkluderas i begreppet. FOI vill i detta sammanhang påminna om vikten av att såväl riktlinjer som stödfunktion utformas så att aspekter baserade på juridiska ramverk tydligt separeras från frågeställningar där omdömesgilla avvägningar kan göras. FOI anser att frågor som avser forskningssäkerhet, där mållkonflikter inte kan avgöras genom avvägningar, bör hanteras på ett sådant sätt att kraven på regelefterlevnad är tydligt uttalade.

Det civila forsknings- och innovationssystemet har en allt viktigare roll för att stärka Sveriges försvarsförmåga. I regeringens strategiska inriktning för försvarsinnovation³ framhålls att samverkan mellan myndigheter, akademi och näringsliv ska värnas och vidareutvecklas. Därmed ställs också nya krav på att utveckla förmågan och kunskaperna om informationssäkerhet och vad som är skyddsvärt på lärosätena.

I sammanhanget noterar FOI att det vanligen inte är grundforskningen eller dess resultat i sig som är skyddsvärda utan den specifika tillämpningen. För teknisk-naturvetenskaplig forskning är skyddsvärdet ofta, men inte alltid, högre ju högre upp i teknikmognadsskalan (TRL) verksamheten befinner sig. I rapporten framhålls att internationella aktiviteter ska bedrivas så öppet som möjligt och så säkert som nödvändigt, och i delrapporteringen sätts även ansvarsfull internationalisering i relation till akademisk frihet och institutionell autonomi. FOI vill här framhålla betydelsen av internationell samverkan för forskarutbildningens och forskningens kvalitet samt för spridning av forskningsresultat.

I ljuset av de osäkerheter som det säkerhetspolitiska läget medför vill FOI även särskilt understryka vikten av att lärosäten, forskningsfinansiärer och andra aktörer har egen förmåga att identifiera skyddsvärd verksamhet, och även att vidta ändamålsenliga skyddsåtgärder avseende såväl forskningsmiljöer som kunskap och teknik. En nationell stödstruktur minskar således inte på något sätt behovet av lokala stödstrukturer.

¹ Remissvar gällande delredovisning av regeringsuppdraget att främja ansvarsfull internationalisering vid utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten. FOI-2024-818:2.

² Ansvarsfull internationalisering – Delrapport av ett regeringsuppdrag. UHR:s rapportserie 2024:1.

³ Beslut om strategisk inriktning för försvarsinnovation. Fö2024/00023.

Särskilda krav på integritetskritisk forskning

FOI vill påminna om att forskning för försvars- och säkerhetstillämpningar till stor del är integritetskritisk, dvs. forskningen skapar kunskap som endast är tillgänglig genom egen forskning och utveckling, och ofta omgärdad av sekretess. Internationell samverkan är likväl av grundläggande betydelse för att kunna bedriva integritetskritisk forskning av hög kvalitet. Genom formaliserade samarbeten med utvalda internationella partners kan tillgång till specifik information, data eller expertis säkras. Kvalitetskraven på den integritetskritiska forskningen behöver vara högt ställda, dels för att det är en förutsättning för att kunna etablera förtroendefulla internationella samarbeten, och dels eftersom resultaten kan vara avgörande för försvarsförmågan. För sådan forskning, som ofta inte kan publiceras öppet, krävs därför särskilda mekanismer för såväl internationella samarbeten som för kvalitetssäkring.

Integritetskritisk forskning bör därmed bedrivas i särskilda miljöer som kan hantera såväl säkerhets- som kvalitetsaspekterna av denna forskning, och där publicering av resultat inte är avgörande för karriärutveckling och forskningsfinansiering. Sådana forskningsmiljöer är också av särskild betydelse vid tillämpning av resultaten i en specifik verksamhet. FOI vill i sammanhanget påpeka att särskild hänsyn också behöver tas avseende finansieringsformer av forskning för försvars- och säkerhetstillämpningar, där direktuppdrag till utvalda utförare ofta är att föredra framför öppna utlysningar.

Ökad medvetenhet och lokala stödfunktioner

Forskningsutförare har en komplex utmaning avseende ansvarsfull internationalisering då deras verksamhet i grunden bygger på öppenhet både avseende informationshantering och internationell samverkan. Som exempel innebär förordningen om produkter med dubbla användningsområden (PDA) att kunskap som omfattas av PDA-förordningen kräver tillstånd för publicering. Dessutom föreligger hinder att, i samarbeten med personer med medborgarskap från länder utanför EU, producera sådan kunskap. Även om ärenden av denna art kan vara komplicerade att hantera, så finns ett tydligt regelverk att förhålla sig till.

Frågeställningar av mer komplex natur uppstår emellertid vid bedömning av risker och säkerhetsskyddsfrågor kopplade till anställda med utländskt medborgarskap, eller till samarbeten omfattande gästforskare i svenska forskningsmiljöer. Detta gäller särskilt samarbeten där personer med medborgarskap i länder som är kända för att vilja använda sina medborgare för informationsinhämtning ingår. Behovet av att kunna adressera utmaningar avseende risker och säkerhetsfrågor påtalas också i regeringens forskningsproposition⁴.

⁴ Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta. Prop. 2024/25:60.

Givet sådana grundläggande utmaningar anser FOI att det parallellt med inrättandet av en nationell stödfunktion, samtidigt bör ges tydliga direktiv till såväl forskningsutförare som -finansiärer att på bredden i sina organisationer öka medvetenheten om de utmaningar som finns avseende ansvarsfull internationalisering, och att samtidigt stärka sin egen förmåga att praktiskt hantera dessa utmaningar. Detta för att undvika att inrättandet av en nationell stödfunktion skulle kunna uppfattas som en instans dit konkreta ärenden kan lämnas in för lösning och att egen förmåga att hantera sådana ärenden därmed inte behöver byggas.

FOI:s synpunkter nedan följer rapportens disposition.

Inrätta en nationell stödfunktion

I rapporten beskrivs en nationell stödfunktion med flera, delvis överlappande, målsättningar, och enligt förslaget kommer de uppgifter som stödfunktionen föreslås få att fordra relativt omfattande samverkan. Rapportens förslag på implementering av stödfunktionen vilar till jämförelsevis stor del på en förutsättning om ett distribuerat arbetssätt. Styrmodellen är endast översiktligt beskriven men i rapporten beskrivs ett flertal råd och referensgrupper, vilket bedöms riskera att skapa en betydande komplexitet avseende ledning av stödfunktionens verksamhet. FOI vill här understryka vikten av tydlighet avseende styrmodell, för att säkerställa att verksamheten i stödfunktionen blir ändamålsenlig och effektiv.

Rapporten föreslår specifikt att ett kansli etableras för att operationalisera stödfunktionens uppgifter, och att ett strategiskt råd bildas för strategisk inriktning av kansliets operativa verksamhet. Rådet föreslås bestå av representanter för de primära målgrupperna, dvs. lärosäten, forskningsfinansiärer och andra myndigheter.

FOI anser att stödfunktionens strategiska inriktning inte bör beslutas av målgrupperna. Beslut om inriktning bör fattas av de myndigheter som samverkar för att genomföra kansliets verksamhet, och ett eventuellt råd bör därför huvudsakligen utgöras av representanter för dessa.

I rapporten föreslås också att ett speciellt samverkansråd för säkerhetsfrågor inrättas. Förslag på uppgifter och mandat för samverkansrådet beskrivs inte närmare. Därutöver föreslås i avsnitt *Hantera frågor av säkerhetskaraktär* att en grupp av säkerhetsmyndigheter vid behov får i uppgift att bistå stödfunktionen med att hantera frågor av säkerhetskaraktär. Det framgår emellertid inte tydligt om denna uppgift på något sätt är sammankopplade med samverkansrådet för säkerhetsfrågor. Oaktat eventuella kopplingar är det FOI:s bedömning att i första hand myndigheter med tillsynsansvar i säkerhetsskyddsfrågor bör ingå i samverkansrådet för säkerhetsfrågor, och i den grupp av myndigheter som föreslås bistå stödfunktionen i hantering av frågor.

I rapporten ges förslag på flera olika sätt som kontakt med den nationella stödfunktionen skulle kunna tas, däribland en chattfunktion. En betydelsefull fråga som inte berörs i rapporten är emellertid om det ska finnas begränsningar avseende vilka som ska ha behörighet att kontakta stödfunktionen. FOI menar här att en naturlig väg att hantera frågor rörande ansvarsfull internationalisering är att initialt lyfta dem internt inom lärosätet/myndigheten, för att hanteras där i första hand. Vid behov skulle därefter frågeställningar kunna lyftas av särskilt utsedda kontaktpersoner med behörighet att ställa frågor till den nationella stödfunktionen. FOI noterar dessutom i detta sammanhang att om stödfunktionen inrättas vid en myndighet, kommer kommunikation till och från stödfunktionen att betraktas som inkomna alternativt expedierade handlingar och därmed behöva hanteras i enlighet med detta.

I rapporten rekommenderas vidare att stödfunktionens huvudfokus bör ligga på proaktiva insatser genom information och erfarenhetsutbyte. FOI delar den bedömningen, men vill även understryka vikten av lokala stödstrukturer som kan stödja forskarna inrättas hos forskningsutförarna. Den nationella stödfunktionen bör i detta sammanhang tilldelas en särskild uppgift att stödja utvecklingen av lokala strukturer och kompetens, bland annat för att säkerställa att bedömningar avseende ansvarsfull internationalisering sker enhetligt bland olika aktörer.

Ge myndigheter i uppdrag att samordna

Rapporten föreslår att stödfunktionens operativa arbete till del ska genomföras i arbetsgrupper och fördelas på ett flertal aktörer inom målgrupperna. Även om det finns fördelar med ett distribuerat arbetssätt där målgrupperna engageras är det FOI:s bedömning att ett sådant arbetssätt riskerar att medföra sämre planerbarhet och osäkerheter i såväl kvalitet som effektivitet. Det behöver därför nogt övervägas vilka delar av det operativa arbetet som är lämpliga att genomföra i ett sådant format.

Resursbehov och finansiering av stöd

I rapporten föreslås att stödfunktionen inledningsvis finansieras med sju miljoner kronor årligen för etablering och drift, inkluderande de totala insatser som krävs från olika myndigheter, inklusive de som ingår i kansliet samt övriga myndigheter som bidrar aktivt till stödfunktionen. FOI bedömer att uppskattningen av finansieringsbehovet är förenad med stora osäkerheter, och att det inte är uppenbart att den föreslagna initiala finansieringen stödfunktionen är i balans med de uppgifter och den ambitionsnivå som beskrivs.

Detta remissvar har beslutats av överdirektör Lena Nyberg efter föredragning av överingenjör Hans Frennberg. I den slutliga handläggningen har även forskningsdirektör Katarina Wilhelmsen, chefsjurist Eva Liljefors och stabschef Niclas Karlsson deltagit.

.....
Lena Nyberg

.....
Hans Frennberg

Sändlista:

u.remissvar@regeringskansliet.se

u.registrator@regeringskansliet.se

För kännedom

Försvarsdepartementet/RS

Försvarsmakten

FMV

Internt FOI

Registrator

GD-sekreterare

Särskild rådgivare

Chefsjurist

Forskningsdirektör