



Regeringskansliet

Promemoria

2025-04-04
U2025/00994

Utbildningsdepartementet

Överlåtelse av förvaltningsuppgift inom nordiskt
forskningssamarbete

Promemoria

Överlåtelse av förvaltningsuppgift inom nordiskt forskningssamarbete

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom en ny lag ska bemyndigas att besluta att Nordforsk, som är en institution för forskningssamarbete underställd Nordiska ministerrådet, ska ha rätt att pröva frågor om tilldelning av forskningsmedel för forskning inom ramen för det nordiska samarbetet under Nordiska ministerrådet. Förslaget innebär att en förvaltningsuppgift som även kan innefatta myndighetsutövning överläts till en internationell inrättning.

Syftet är att Sverige ska kunna delta i det nordiska forskningssamarbetet under likvärdiga förutsättningar som övriga nordiska länder.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Nordforsk.....	3
2	Det finns hinder för forskningsfinansiering över gränserna i Norden	4
3	Gällande rätt.....	5
3.1	Överlåtelse av förvaltningsuppgift till en mellanfolklig organisation.....	5
3.2	Nordforsks rättsliga status	6
4	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att överlåta förvaltningsuppgift till Nordforsk.....	7
5	Ikraftträdande.....	9
6	Konsekvenser.....	9
6.1	Konsekvenser för statliga forskningsfinansiärer	9
6.2	Konsekvenser för övriga	9
7	Författningskommentar	9

1 Förslag till lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Nordforsk

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att Nordforsk ska ha rätt att pröva frågor om tilldelning av forskningsmedel för forskning inom ramen för det nordiska samarbetet under Nordiska ministerrådet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Det finns hinder för forskningsfinansiering över gränserna i Norden

Nordiska ministerrådets vision för det nordiska samarbetet år 2030 är att Norden ska bli världens mest integrerade region och en framstående forskningsregion. Nordiskt forskningssamarbete är centralt för att möta olika samhällsutmaningar och hantera samhällskriser samt är ett viktigt bidrag till att stärka nationella forskningsprioriteringar. Finansiering av det nordiska forskningssamarbetet administreras genom Nordforsk som är en institution för forskningssamarbete underställd Nordiska ministerrådet. Det formella beslutet att genomföra nya utlysningar av forskningsmedel fattas av Nordforsks styrelse. De nationella forskningsfinansiärerna finansierar minst två tredjedelar av den totala budgeten, medan Nordforsks bidrag är upp till en tredjedel. Kraven på sökande och deltagare varierar för varje utlysning och anges alltid i utlysningstexterna. Som ett generellt krav gäller att projektägaren av ett Nordforskprojekt ska vara en forskningsutförande institution. Projektkonsortiet måste inkludera partner från minst tre nordiska länder (Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige) eller autonoma områden (Färöarna, Grönland och Åland). För varje utlysning utser Nordforsk en kommitté bestående av en ordförande och en medlem från varje finansieringspartner. Kommittén utarbetar rekommendationen om vilka projekt som ska finansieras. Rekommendationen baseras på internationella expertbedömningar, projektens nordiska mervärde och en strategisk bedömning av vilka projekt som bäst bidrar till utlysningens mål.

Nordforsks utlysningar utvecklas i samarbete med de nationella forskningsfinansiärerna, främst genom en mekanism som kallas öppen inbjudan. Genom denna mekanism bjuds de nationella forskningsfinansieringsorganisationerna in att föreslå nya nordiska utlysningar eller förlängning av befintliga Nordforskinitiativ. Ett förslag till en ny utlysning måste stödjas av forskningsfinansieringsorganisationer i minst tre nordiska länder. Nordforsk använder två finansieringsmodeller, vanligtvis den så kallade real common pot, men i vissa fall används den så kallade virtual common pot.

Real common pot är en gränsöverskridande finansieringsmodell som kräver att de nationella finansieringsparterna förbinder sig att överföra finansieringen till Nordforsk, som på uppdrag av de nationella forskningsfinansiärerna förvaltar och distribuerar den gemensamma potten till de bästa forskningsförslagen efter sakkunniggranskning, oavsett hur mycket finansiering varje land har bidragit med till potten. Eftersom finansieringsbeslutet endast utgår från förslagens rankning säkerställer detta att de förslag som har högst kvalitet och strategiskt värde finansieras. Enligt denna modell kan forskare vid nordiska lärosäten och andra organisationer (inklusive Färöarna, Grönland och Åland) få finansiering från utlysningen. Dock kan endast forskningsinstitutioner från länder som medfinansierar utlysningen vara projektägare (värdinstitution). Nordforsks styrelse fattar det slutliga finansieringsbeslutet och Nordforsks administration ansvarar för att följa upp projekten.

Finansieringsmodellen virtual common pot omfattar inte gränsöverskridande finansiering, och alla deltagande nationella finansieringsorganisationer kommer att finansiera sina egna nationella sökande. Utvärderingen av ansökningar följer samma process som utlysningar med real common pot, men finansieringsbesluten fattas av de nationella finansierarna i enlighet med deras standardregler och förfaranden. Finansieringsmodellen innebär inte finansiering av forskare utanför finansierarens eget land.

Tilldelning av offentliga medel för forskning är i svensk rättsordning en förvaltningsuppgift som i vissa fall innebär myndighetsutövning. I Sverige utförs den huvudsakligen av de statliga primära forskningsfinansierarna, exempelvis myndigheterna Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte). I dag saknas lagstöd för de statliga forskningsfinansierarna i Sverige som ingår i Nordforsk och som bidrar med forskningsmedel att till Nordforsk överlämna rätten att besluta om tilldelning av dessa medel till olika projekt, vilket är en förutsättning för att kunna delta i Nordforsks forskningsprogram genom finansieringsmekanismen real common pot. Detta utgör ett hinder för forskningsfinansiering över gränserna i Norden som innebär att forskare vid lärosäten och andra organisationer i Sverige inte deltar i de gemensamma Nordforskutlysningarna på samma villkor som forskare i de flesta övriga nordiska länderna. Detta begränsar forskningssamarbetet på nordisk nivå samt försvårar att flytta forskningsmedel över de nordiska nationsgränserna. Nordiska Rådet, som är det parlamentariska organet för det officiella nordiska samarbetet, har rekommenderat att de nationella reglerna för beviljande och tilldelning av offentligt finansierade forskningsmedel justeras så att medlen kan användas till gemensamma projekt och satsningar över de nordiska gränserna. Rekommendationen är en del av rapporten Ett gränslöst Norden (Rek. 15/2012) som berör olika typer av gränshinder.

3 Gällande rätt

3.1 Överlåtelse av förvaltningsuppgift till en mellanfolklig organisation

Tilldelning av offentliga medel för forskning är i svensk rättsordning en förvaltningsuppgift som i de fall där sökande av bidrag till forskningsprojekt är enskilda organisationer och enskilda forskare innebär myndighetsutövning. Regeringsformen (RF) bygger på förutsättningen att rättskipning och förvaltning i Sverige ska fullgöras av svenska myndigheter, men RF hindrar inte att kompetens överförs till utländska organ. I bl.a. 10 kap. 8 § RF regleras förutsättningarna för överlåtelse utanför EU-samarbetet av rättsskipnings- eller förvaltningsuppgifter. Sådana uppgifter som inte direkt grundar sig på RF kan, i andra fall än inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, genom beslut av riksdagen överlåtas till

en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, måste riksdagen fatta beslut om överlåtelse eller bemyndigande med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för att stifta grundlag. Detta gäller även i de fall en svensk myndighet genom representation deltar i det utländska organets beslutsfattande. Effekten av en sådan överlåtelse av beslutanderätt är att det utländska organet kan besluta i enskilda ärenden om fördelning av svenska medel som avsatts för forskningsändamål.

3.2 Nordforsks rättsliga status

Nordiska ministerrådet är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan. Ministerrådets uppgift och organisation regleras främst i art. 60–67 Helsingforsavtalet som är en samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Avtalet undertecknades av dessa länder 1962 och Nordiska ministerrådet bildades 1971. Av art. 60 Helsingforsavtalet framgår att de nordiska ländernas regeringar samarbetar i Nordiska ministerrådet och att Färöarnas och Grönlands landstyren samt Ålands landskapsstyrelse deltar i ministerrådets arbete. Ministerrådet fattar beslut i den utsträckning som anges i Helsingforsavtalet och andra överenskommelser mellan de nordiska länderna. Ordförandeskapet i ministerrådet, som har ansvar för att samordna det nordiska regeringssamarbetet och ta nödvändiga initiativ, roterar mellan de nordiska ländernas regeringar (art. 61). Ministerrådet är beslutsfört när alla länder är representerade och beslut ska vara enhälliga (art. 62). Beslut av ministerrådet är bindande för de enskilda länderna. Om det enligt författning i något land krävs folkrepresentationens godkännande i en viss fråga är ministerrådets beslut i den frågan inte bindande för det landet förrän folkrepresentationen i landet godkänt beslutet (art. 63).

Arbetet i Nordiska ministerrådet bedrivs genom elva fackministerråd samt samordningsministrarnas ministerråd. Ett av fackministerråden är Nordiska ministerrådet för utbildning och forskning (MR-U) som ska bidra till att Norden har en ledande position som kunskaps- och kompetensregion. Under vissa fackministerråd har inrättats samnordiska institutioner som bedriver verksamhet inom respektive fackministerråds ansvarsområde. För närvarande finns tolv sådana institutioner.

Nordforsk är en sådan institution för forskningssamarbete under MR- U. Institutionen bildades 2005 genom beslut av de nordiska samarbetsministrarna. Syftet med Nordforsks verksamhet är att främja ett effektivt nordiskt samarbete inom forskning, forskarutbildning och forskningsinfrastruktur, och därigenom åstadkomma högsta internationella kvalitet på den nya kunskap som produceras. Nordforsk fungerar som ett samarbetsorgan mellan de nationella forskningsfinansierande organen. Nordforsk ska främst utforma initiativen utifrån de nationella forskningsfinansierande organens prioriteringar. Nordforsks roll är att identifiera och svara på strategiska prioriteringar för samarbete och därigenom skapa nordiskt mervärde. Nordforsk har en styrelse med ansvar för

verksamheten och för utvecklingen av Nordforsk. För att kunna utnyttja den fulla potentialen av samarbetet ska Nordforsk arbeta i nära dialog med Nordiska Ministerrådet, särskilt MR-U.

I folkrätten anses en sammanslutning av stater som en mellanfolklig organisation med egen rättskapacitet. Grunden för bildandet av Nordiska ministerrådet finns i Helsingforsavtalet som är en överenskommelse om samarbete mellan de nordiska länderna inom olika områden. Ministerrådet fattar beslut inom de områden och de frågor som de nordiska länderna har kommit överens om i Helsingforsavtalet och i en rad andra överenskommelser mellan länderna. En sådan överenskommelse är avtal om kulturellt samarbete som även omfattar samarbete inom forskningsområdet. Ministerrådets beslut är under vissa förutsättningar bindande för de nordiska länderna. Mot den bakgrunden är bedömningen att Nordiska ministerrådet är ett organ som i folkrätten betraktas som en mellanfolklig organisation.

I art. 1 Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om den rättsliga ställningen för samnordiska institutioner och deras anställda av den 9 december 1989 (SÖ 1989:67) anges att varje samnordisk institution som är upprättad och finansierad av Nordiska ministerrådet är ett självständigt rättssubjekt med samma rättsliga handlingsförmåga som andra juridiska personer i det land där institutionen har sitt säte. Nordforsk har en egen styrelse och ett sekretariat belägna i Oslo. Inom institutionen fattas beslut om finansiering och administrering av olika forskningsprojekt som genomförs inom Norden. Institutionen fungerar som en inrättning inom en mellanfolklig organisation (Nordiska ministerrådet) och utför uppgifter som i svensk rätt anses ha karaktär av förvaltningsuppgifter. Därför anses Nordforsk vara en sådan internationell inrättning som avses i 10 kap. 8 § RF.

4 Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att överlåta förvaltningsuppgift till Nordforsk

Förslag: Det ska införas en ny lag med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta att Nordforsk ska ha rätt att pröva frågor om tilldelning av forskningsmedel för forskning inom ramen för det nordiska samarbetet under Nordiska ministerrådet.

Skälen för förslaget

De nordiska länderna har pågående forskningssamarbeten mellan starka forskningsmiljöer inom centrala områden som grön omställning, hav, välfärd och hälsa samt Arktis. Samtidigt finns det många forskningsaktörer i Norden, och konkurrensen om forskningsmedlen är stor. MR-U

har antagit mål och delmål för det nordiska samarbetet under perioden 2025–2030. De politiska prioriteringarna sätter ramarna för verksamheten på politikområdet i det nordiska samarbetet. Nordisk forskning ska hålla hög internationell kvalitet, säkerställa god kunskapsberedskap och ge ny kunskap inom strategiskt viktiga områden för Norden. Norden ska vara en stark kunskapsregion, där nordisk forskning är en integrerad del av att hitta konkreta lösningar på stora samhällsutmaningar, över discipliner och samverkansområden. Forskning ska ha nordiskt mervärde, baserat på gemensamma värderingar och principer, och säkerställa att Norden har kunskapsberedskap för framtiden. Vidare ska Norden vara en attraktiv forskningsregion med goda ramvillkor för att bedriva forskning, oavsett kön, ålder och funktionsförmåga.

Forskningsfinansiering i Sverige sker genom medel som tillhandahålls av både offentliga och privata aktörer. När det gäller den offentliga delen av finansieringen avsätts i statsbudgeten särskilda medel för forskningsfinansiering hos statliga lärosäten och hos vissa privata organisationer som bedriver forskning. Dessutom avsätts medel i statsbudgeten för forskning som disponeras av statliga myndigheter. Vetenskapsrådet, Formas och Forte är några av de myndigheter som fattar beslut om bidrag till forskningsprojekt. Det handlar således om en förvaltningsuppgift som utförs av offentliga organ i Sverige. I de fall där sökande av bidrag till forskningsprojekt är enskilda organisationer och enskilda forskare innefattar den uppgiften myndighetsutövning.

Multidisciplinärt och tvärsankteriet forskningssamarbete mellan nationella och nordiska forskningsfinansierare kan främja nordiskt forsknings-samarbete inom potentiellt excellenta forskningsområden. Detta inkluderar strategiskt betydelsefulla områden där gemensamma nordiska investeringar kan bygga forsknings- och utbildningskompetens av internationell kvalitet och styrka. Forskningsfinansiering över gränserna i Norden säkerställer att forskningsprioriteringar så långt det är möjligt kopplas till problem och utmaningar som är särskilt angelägna för de nordiska länderna. Det främjar vetenskaplig kvalitet och stärker nätverksarbetet inom nordiska forskningsmiljöer på flera sätt, bland annat genom att sammanföra forskare med olika expertiser men också genom möjligheten till jämförande studier. De möjligheter som i dag finns för forskningsfinansiering över gränserna i Norden kan emellertid inte användas optimalt, eftersom de rättsliga hindren försvårar för att flytta forskningsmedel över de nordiska nationsgränserna och begränsar forskningssamarbete på nordisk nivå.

Det finns därför starka skäl att i lag införa en möjlighet att överlåta förvaltningsuppgifter i form av tilldelning av forskningsmedel för forskning inom ramen för det nordiska samarbetet till Nordforsk. I valet mellan att riksdagen fattar beslut om överlåtelse till Nordforsk av denna förvaltningsuppgift eller att riksdagen bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att fatta beslut om sådan överlåtelse, framstår det senare alternativet som mer fördelaktigt. På det sättet skapas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att välja en lämplig detaljnivå och anpassa beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift i förhållande till de olika utlysningar om forskningsmedel som sker inom Nordforsk.

5 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Skälen för förslaget och bedömningen: Mot bakgrund av att det är angeläget att undanröja hinder för forskningsfinansiering över gränserna i Norden bör ändringen träda i kraft så snart som möjligt. Den 1 januari 2026 är den tidigast möjliga tidpunkten för ikraftträdande utifrån den beredning och de beslut som ärendet kräver. Det bedöms inte krävas några särskilda förberedande åtgärder.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för statliga forskningsfinansiärer

Förslaget innebär att de statliga forskningsfinansiärerna, bl.a. Vetenskapsrådet, Formas och Forte, kan delta i det nordiska forskningssamarbetet på samma villkor som övriga nordiska länder. Det är positivt och främjar excellens då det innebär att projekt med högsta vetenskapliga kvalitet tilldelas medel.

6.2 Konsekvenser för övriga

Förslaget förväntas inte ha några effekter på jämställdheten eller några sociala effekter i övrigt. Inte heller bedöms den kommunala självstyrelsen påverkas.

7 Författningskommentar

Förslag till lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Nordforsk

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att Nordforsk ska ha rätt att pröva frågor om tilldelning av forskningsmedel för forskning inom ramen för det nordiska samarbetet under Nordiska ministerrådet.

Lagen ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att överlämna vissa förvaltningsuppgifter till Nordforsk.

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer överlämna till Nordforsk rätten att pröva frågor om tilldelning av forskningsmedel för forskning inom ramen för det nordiska samarbetet under Nordiska ministerrådet. De nordiska ländernas regeringar, dvs. Danmarks, Finlands, Islands, Norges och Sveriges regeringar, samarbetar i Nordiska ministerrådet och de autonoma områdena Färöarnas och Grön-

lands landsstyren samt Ålands landskapsstyrelse deltar i ministerrådets arbete. Med forskning inom ramen för det nordiska samarbetet under Nordiska ministerrådet avses den forskning som bedrivs av forskare vid lärosäten och andra organisationer i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de autonoma områden Grönland, Färöarna och Åland.

Överväganden finns i avsnitt 4.