

## Universitets- og høyskolerådets hørings svar til forslag til endringer i eksportkontrollforskriften

Universitets- og høyskolerådet (UHR) viser til brev fra Utenriksdepartementet 28. mars 2022 om forslag til endringer i eksportkontrollforskriften. UHR takker for muligheten til å kommentere forslaget som nå foreligger. Som interesseorganisasjon for 32 universiteter, vitenskapelige høyskoler og private høyskoler, ønsker vi å trekke fram noen felles synspunkter som er viktige for sektoren. Vi viser også til institusjonenes egne hørings svar.

### Innledning

UHR anerkjenner at man ser behovet for en endring i eksportkontroll-forskriften.

Universitets- og høyskolesektoren er underlagt lov om universiteter og høyskoler. Et helt sentralt prinsipp i loven er at universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet. UHR er derfor i dette høringsinnspillet opptatt av at vi må finne en riktig balanse mellom hensynet til akademisk frihet og hensynet til sikkerhet. I det foreliggende forslaget mener vi hensynet til sikkerhet er vektet for tungt. Slik endringene er utformet, vil forskriften komme i konflikt med universitets- og høyskolelovens §§ 1-1 og 1-5, punkt 6.

I tillegg til hensynet til akademisk frihet, utfordrer forslaget to andre sentrale kunnskapspolitiske mål; internasjonalt samarbeid og åpen forskning:

#### *Internasjonalt samarbeid:*

For Norge som forskningsnasjon er internasjonalt samarbeid av avgjørende betydning. Slikt samarbeid har vært et uttalt mål for å gi økt innovasjon og konkurranseevne, økt kvalitet i norsk forskning, tilgang på prosjekter, nettverk, infrastruktur og markeder. Universitets- og høyskolesektoren har, sammen med resten av kunnskaps-Norge, arbeidet langsiktig og målrettet med dette, og har i dag et langt sterkere internasjonalt samarbeid enn noen gang tidligere.

De foreslåtte endringene i eksportkontrollforskriften vil ha svært negativ innvirkning på dette samarbeidet. Den snevre definisjonen av «grunnforskning» (se under) i forslaget er en grunn til dette. Dersom endringen ikke skal få for store negative konsekvenser, er det av avgjørende betydning at forskriften er i samsvar med tilsvarende regelverk og praksis med land vi har mye samarbeid med, og da spesielt tilsvarende regelverk i EU. Dersom vi har strengere regler i Norge enn ellers vil det svekke norske fagmiljøer innen brede og viktige fagområder i Norge.

Forskriftsforslaget har videre et implisitt utgangspunkt at Norge og «vestlige land» ligger foran i kunnskaps- og teknologiutviklingen. Dette er ikke lenger riktig på alle områder. På noen fagområder er ikke-demokratiske land vel så langt framme i kunnskap og kompetanse som Norge. Dette er et premiss som ikke dekkes i forskriftsforslaget.

På berørte fagområder, særlig innen matematikk, naturvitenskap, teknologi og livsvitenskap, forutsetter nasjonal sikkerhet og andre nasjonale behov at det foregår ledende forskning og internasjonalt samarbeid i Norge, for å sikre tilgang til og utvikling av kritisk spisskompetanse og kunnskap. Forslaget til endringer i eksportkontrollforskriften, slik det foreligger i dag, er et sterkt inngrep i vitenskapelig frihet både for norske og utenlandske akademikere i Norge, og vil få store konsekvenser for internasjonalisering av forskning, utdanning og innovasjon.

I tillegg vil forslaget ha store konsekvenser for akademisk kompetansebygging innen flere fagområder i Norge. Dersom det innføres lisensplikt innen visse fagområder, vil det bli vanskeligere å opprettholde aktivitet og rekruttere forskere til disse fagområdene - som også er viktige for nasjonal sikkerhet.

#### *Åpen forskning:*

I dag arbeides det nå svært aktivt, både i Norge og internasjonalt, med å gjøre forskningen mer åpen slik det fremkommer i «Nasjonale mål og retningslinjer for åpen tilgang til vitenskapelige artikler». Dette er en omfattende endringsprosess som det norske og internasjonale kunnskapssystemet står midt oppe i. Utvikling av åpen forskningspraksis, både av forskningsprosess, data og resultater gir langt flere muligheter for faglig utvikling, innovasjon og løsning av samfunnsutfordringer, samtidig som det vil gi samfunnet utenfor academia åpen tilgang til forskningsresultater. En for streng og generell praktisering av sikkerhetshensynet vil lett komme i konflikt med målet om åpen forskning.

#### *Manglende analyse av økonomiske og administrative konsekvenser:*

De foreslåtte endringene vil medføre ekstra kostnader til de enkelte institusjonene. I tillegg venter vi at sektoren vil oppleve forsinkelser i påvente av lisens, noe som vil føre til at Norge mister internasjonal kompetanse. Fagområder, som i større grad blir omfattet av lisenskrav, vil dessuten kunne oppleve svakere rekruttering og mindre interesse fra forskere og hindringer for deltakelse i den internasjonale kunnskapsutviklingen. Forskriften vil dermed være et hinder for å utvikle Norge som en ledende kunnskaps- og forskningsnasjon.

Det knytter seg også utfordringer opp mot selve søknadsprosessen. Dersom det blir gitt avslag på en lisenssøknad, uten at avslaget begrunnes, er dette problematisk av flere årsaker. UHR viser også til Riksrevisjonens rapport fra 2. februar 2021, hvor det blant annet kommer frem at Utenriksdepartementets arbeid på dette området er kritikkverdig. Dersom forslaget blir vedtatt vil både antall søknader og fagfeltene som skal dekkes øke vesentlig. En godkjenningsordning må både være tilstrekkelig effektiv og ha høy nok kvalitet for å fremstå tillitsvekkende overfor fagmiljøene som skal betjenes.

Det brukes allerede mye ressurser ved institusjonene for å håndtere dagens eksportkontrollforskrift. Vi anerkjenner at det er behov for å øke kompetanse og kapasitet ved institusjonene med ny forskrift, men endringene som er foreslått vil medføre behov for betydelige økning i ressursbruken, ikke bare ved institusjonene, men også i Utenriksdepartementet. Konsekvenser for kostnadene ved en ny forskrift er det ikke redegjort for.

#### *En egen forskrift for forskning?*

Ut fra avsnittene ovenfor og i det følgende går det fram at forslaget, etter vår mening, ikke er godt tilpasset forskningens egenart og kunnskapsinstitusjonenes samfunnsoppdrag. Ut fra dette kan en derfor spørre seg om en bedre løsning er å utarbeide en egen forskrift for forskning og kunnskapsutveksling som bedre kan reflektere utfordringene som knytter seg til dette. Forslaget med å utvide eksportkontrollforskriften fra å være en forskrift for utveksling av varer og tjenester, til også å omfatte kunnskapsutveksling, mener vi skaper langt flere problemer enn det løser.

## **Ut over dette har UHR følgende innspill:**

### **Samsvar i regelverk**

EU er Norges viktigste internasjonale samarbeidsarena gjennom ulike forsknings- utdannings- og innovasjonsprogram. Det er derfor av avgjørende betydning at den norske eksportkontrollforskriften er i samsvar med tilsvarende forskrifter innen EU. I samarbeidsprosjekter innen EU vil ulike forskrifter kunne innebære at norske institusjoner ikke kan delta i samarbeidsprosjekter med lisensplikt i Norge, men ikke i EU. Dette vil skape en uforutsigbar og uholdbar situasjon for forskningsmiljøer i Norge.

Også for samarbeid med land utenfor EU vil dette forslaget kunne få store konsekvenser, ikke minst med tanke på Panorama-strategien, Norges plan for økt forsknings- og høyere utdanningssamarbeid med Brasil, Canada, India, Japan, Kina, Russland, Sør-Afrika, Sør-Korea og USA. Forslaget vil også påvirke bærekraftsmålene og 2030-agendaen. Bistandsinnsatsen har som mål å forene klima- og utviklingspolitikken, prioritere fornybar energi, kjempe mot sult og for matsikkerhet, bekjempe ulikhet og bekjempe smittsomme sykdommer. Om dette lykkes vil i stor grad avhenge av et godt samarbeid innen forskning og utdanning. I lys av dette ser UHR et behov for en ytterligere konkretisering av hvilke land og fagområder forskriften vil påvirke.

#### **4.3.2.1.1 Unntak for kunnskap tilgjengelig i det offentlige rom**

I høringsnotatets tredje avsnitt står det blant annet følgende: 'Det er dermed kun førstegangspublisering som utløser lisensplikt, fordi kunnskapen på dette tidspunktet enda ikke er tilgjengelig i det offentlige rom'. Er dette å forstå slik at forskere på minimum doktorgradsnivå innenfor lisenspliktige fagområder vil måtte søke lisens for å publisere sin forskning i internasjonale fora, herunder vitenskapelige publikasjoner, bidrag til konferanser med mer? Bare innenfor teknologiområdet kan vi her snakke om tusentalls lisenssøknader hvert år.

Gitt denne fortolkningen av at forskere ansatt ved våre institusjoner må søke om lisens for å publisere egen forskning innen f.eks. autonome farkoster eller datasikkerhet/kryptografering, vil implikasjonen av dette være at norske akademiske miljøer innen disse feltene vil forvitne. Ny kunnskap er målet med all forskning. Dialogen mellom forskere og formidlingen til samfunnet gjennom publisering er helt nødvendig.

Dette vil igjen innebære en fare for at Norge vil miste kompetanse på områder av sentral betydning for nasjonal sikkerhet og næringsliv, eksempelvis materialteknologi, informatikk og kryptografi. UHR anbefaler sterkt at all vurdering av lisensplikt angående vitenskapelig publisering og åpen formidling forblir ved institusjonene, men at det samtidig opprettes lokale systemer og rutiner som følges opp av for eksempel institusjonenes egne enheter for internrevisjon.

UHR vil også poengtere at unntaksbestemmelsene legger opp til at det kun er informasjon som allerede er tilgjengelig i det offentlige rom som er unntatt fra lisens. Dette er i kontrast med de amerikanske EAR-reglene hvor informasjon som er ment å publiseres er unntatt fra lisensplikt.

#### **4.3.2.1.2 Unntak for grunnforskning**

«Videre er det unntak for eksportkontroll av kunnskapsoverføringer om varer på liste I og II som vurderes å være på et nivå tilsvarende «grunnforskning». Begrepet grunnforskning defineres på liste I og II som «eksperimentelt eller teoretisk arbeid utført hovedsakelig for å tilegne seg ny kunnskap om de grunnleggende prinsippene for fenomener [...] ikke primært rettet mot et spesifikt praktisk mål

eller anvendelse». «Grunnforskning skal med andre ord ikke lede til utvikling av et produkt eller ha en praktisk industriell bruk, men kan være for eksempel observasjon av fenomener i naturen.»

I paragraf 5.3.7 fremkommer det at Utenriksdepartementet vurderer at kunnskapsoverføring på doktorgradsnivå innenfor teknologiske fagområder *som hovedregel* ikke vil anses som grunnforskning i eksportkontrollsammenheng.

Definisjonen av grunnforskning er smal, og begrepsbruken er uklar og til dels ulogisk. UHR mener begrepsparet grunn- og anvendt forskning er problematisk, ikke minst som et verktøy for å skille mellom faglig aktivitet som gir én type resultater, for eksempel innovasjoner og produkter, fra en annen type resultater, for eksempel kunnskap som ikke brukes til noe konkret umiddelbart. Denne tenkningen knyttes til den såkalte «lineære modellen» for forskning og utvikling, hvor en idé skapes i grunnforskningen, innsikten tas inn i anvendt forskning, for så å bli til produkter (se [Frascati-manualen](#)). Dette synet er forlatt som kunnskapspolitisk syn, til fordel for synet at FoU ikke kan deles inn i separate steg, og at det ikke gir mening å ha et skarpt skille mellom anvendt- og grunnforskning. Vi mener det er åpenbart problematisk å benytte dette begrepsparet, ikke minst i en ennå snevrere form enn i Frascati-manualen, som hjelp for å kategorisere hvilke prosjekter som skal ha lisensplikt og ikke.

Dersom departementet benytter definisjonen av grunnforskning slik det er foreslått, vil dette ikke bare føre til et kunstig skille mellom grunnforskning og anvendt forskning, men også medføre at store deler av forskningen innen flere fagområder påvirkes negativt og ha store konsekvenser for akademisk kompetansebygging og kunnskapsutvikling innen disse fagområdene. Slik det tidligere er bemerket vil det bli vanskeligere å opprettholde aktivitet og rekruttere forskere til disse fagområdene - som også er viktige for nasjonal sikkerhet konkurransekraft. Samlet sett mener UHR at disse begrensningene gitt fortolkning kan utgjøre en stor risiko for Norge som kunnskapsnasjon.

## 5.2. Foreslåtte forskriftsendringer

Eksportkontrollforskriftens nye § 5a skal lyde: «Lisensplikt for kunnskapsoverføring. Kunnskapsoverføring om varer og teknologi oppført på liste I og II, samt kunnskapsoverføring for øvrig som kan tjene til å utvikle et lands militære evne, som ytes i utlandet eller her i landet for bruk i utlandet, krever lisens fra Utenriksdepartementet.»

I henhold til ordlyden i eksportkontrolllovens § 1 bør dette presiseres til «[...] samt kunnskapsoverføring for øvrig som kan **direkte** tjene til å utvikle et lands militære evne, [...]»

Implikasjonen av at det skal søkes i alle tilfeller som berører liste I og II samt annen kunnskapsoverføring som kan utvikle et lands militære evne er at ansettelsesprosesser kan ta lenger tid enn det som er akseptabelt for oppdragsgiveren for det prosjektet en ph.d., postdoktor eller forsker skal tilsettes i.

Søknadsprosesser vil også generere en betydelig mengde administrativt arbeid både ved universiteter og høyskoler og i Utenriksdepartementet. Allerede i dag brukes det mye ressurser ved UHRs medlemsinstitusjoner til dette arbeidet. For å gjøre arbeidet noenlunde håndterlig, anbefaler vi at lisensplikten kun omfatter nyansettelser.

### **5.3.8 Kunnskapsoverføring her i landet, i utlandet og for bruk i utlandet**

Universitet og høyskoler har pr. i dag både fast ansatte og midlertidig ansatte fra land som er omfattet av eksportkontrollforskriften. En del av disse er i frie vitenskapelige stillinger som professor og førsteamanuensis. Om personer som allerede bor i Norge er omfattet av søknadsplikt til lisens står det i forslaget til ny forskrift: «Et mulig avgrensningskriterium kan være ut ifra botid i Norge. Dersom man tar utgangspunkt i at det kan søkes om norsk statsborgerskap etter åtte års opphold i landet, jf. Lov om norsk statsborgerskap § 7 første ledd bokstav e), kunne man for eksempel fastsatt en grense på åtte års botid.»

Forslaget kan innebære at eksisterende ansatte, for eksempel professorer, i praksis får yrkesforbud ved at de ikke har lov til å jobbe med forskning/utstyr innen eget fagfelt. Kan eksportkontrollforskriften gis tilbakevirkende kraft på denne måten? Hva blir juridisk status til forskere som eventuelt blir rammet av dette? Det blir juridisk, økonomisk og praktisk svært krevende om kunnskapsoverføring til personer som allerede er ansatt skal anses som ulovlig kunnskapsoverføring. Dette vil påvirke både arbeidsmiljøet og fagutviklingen negativt og ikke minst kan dette også ha arbeidsrettslige konsekvenser som må vurderes. UHR mener derfor at søknadsplikt kun bør omfatte nye ansettelse.

#### **5.3.12 Tilbakevirkende kraft**

Departementet skriver: «Vi imøteser høringsinstansenes innspill på om forskriftsendringene bør gjelde for løpende (lisenspliktige) kunnskapsaktiviteter. Herunder bes det om innspill på evt. overgangsordninger. Dersom forskriftsendringene ikke gjøres gjeldende for løpende (lisenspliktige) kunnskapsoverføringer, innebærer det at sektoren ikke må søke om lisens for kunnskapsoverføring til utenlandske statsborgere og virksomheter som allerede har funnet sted, eller for arbeidsforhold, forskningssamarbeid eller øvrig pågående kunnskapsdeling som allerede er igangsatt. Dersom de faktiske forhold endrer seg, for eksempel at stillingsskifte medfører overføring av lisenspliktig kunnskap, vil det måtte søkes lisens.»

Universiteter og høyskoler har vurdert eksisterende prosjekt etter gjeldene eksportkontrollforskrift. Å søke om lisens for disse virker svært arbeidskrevende. UHR mener at pågående prosjekter bør gjennomføres og avsluttes som planlagt og at eventuelle endringer i eksportkontrollforskriften gjøres gjeldende for ny aktivitet, som starter etter innføringsdato for forskriftsendringene.

#### **5.3.7 Unntaksbestemmelser**

Departementet skriver «Forskriftsforslaget viderefører unntaksbestemmelsene som omtalt i punkt 4.3.2.1. For å målrette kontrollen ytterligere foreslår Utenriksdepartementet å gå bort fra krav om lisens for kunnskapsoverføring til mastergradsstudenter, da dette i mange tilfeller vil dreie seg om åpent tilgjengelig informasjon og grunnforskning. Lisensplikten for kunnskapsoverføring etter § 5a vil derfor innen academia praktiseres kun for overføring av kunnskap på et nivå tilsvarende doktorgrad.»

UHR støtter at mastergradsstudenter ikke er omfattet av søknadsplikten, men er opptatt av at universiteter og høyskoler selv tar ansvar for ansvarlig internasjonalt samarbeid, for eksempel innfører systemer og rutiner som gjør at masterstudenter fra land omfattet av eksportkontroll ikke får tilgang til utstyr eller kompetanse dekket av eksportkontrollforskriften.

Avslutningsvis vil UHR understreke viktigheten av at det gjøres en risikovurdering i forkant av innføringen av en endring av eksportkontrollforskriften. Det må sikres at det ikke innføres endringer

som ikke er praktisk gjennomførbare eller går på bekostning av å utvikle Norge som en ledende kunnskaps- og forskningsnasjon, inkludert fagfelt som er viktige for nasjonal sikkerhet.