

Utenriksdepartementet

Vår ref.:
REGDeres ref.:
22/4075Dato:
27. juni 2022

Høring om endringer i eksportkontrollforskriften

Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening er den største masterforeningen i Norge, og den største fagforeningen i Akademikerne med over 95 000 medlemmer. Våre medlemmer har mastergrad eller mer fra tekniske og naturvitenskapelige fagområder.

Det vises til Utenriksdepartementets høringsbrev av 28. mars 2022 om forslag til endringer i eksportkontrollforskriften, med høringsfrist 28 juni. Tekna gir med dette sitt svar.

Tekna er som arbeidstakerorganisasjon opptatt av et sterkt arbeidsrettslig vern og ryddige arbeidsforhold. Mange av våre medlemmer jobber innenfor de fagfeltene som er omfattet av eksportkontrollforskriften. For dem er det viktig med forutsigbarhet og klare rammer for internasjonalt samarbeid. Tekna har i forbindelse med denne høringen fått innspill fra tillitsvalgte som jobber i teknisk-vitenskapelige institutter og universitet- og høyskolesektoren.

Innledning

Norge har en ambisjon om å være verdensledende innenfor en rekke fagområder. For å oppnå det trengs både godt samarbeid med internasjonale partnere og synlighet av arbeidet som gjøres inkludert banebrytende publikasjoner. Forskningsmarkedet er konkurranseutsatt og ekstra hindre for samarbeid og publisering for norske aktører kan få store negative følger for Norges ambisjoner innenfor forskning.

Tekna anerkjenner det trusselbildet som departementet beskriver. Å skape bevissthet, veilede og informere om risikoen for at teknologi og kunnskap kommer på avveie er viktig. Likevel er Tekna bekymret for at det regelverket som nå foreslås vil være komplekst å forholde seg til og etterleve i praksis, og at kostnaden vil være større enn nytten. Tekna er også bekymret for hensynet til den akademiske friheten. Det er et klart ønske fra myndighetene om at norske forskningsmiljøer skal være til stede på internasjonale arenaer, både innenfor EU og i forhold til Panorama-strategien. Det fordrer at de kan være konkurransedyktige opp mot utenlandske aktører.

Det er derfor viktig at norske forskningsinstitusjoner kan delta på like vilkår som internasjonale samarbeidspartnere og konkurrenter. Regelverket for kunnskapsoverføring og tolkningen og praktiseringen av dette vil bli avgjørende. Dette bør harmonisere med allierte

og nærstående land slik at det ikke legges unødig strenge krav på norske forskningsinstitusjoner.

Vi vil nedenfor gi våre kommentarer til departementets forslag til endringer i eksportkontrollforskriften.

Ansvar

Eksportkontroll er et komplekst og krevende regelverk å navigere i. Departementets forslag tydeliggjør og strammer inn forvaltningen av eksportkontrollen. Endringene vil endre kontrollpraksisen innen en rekke aktiviteter i virksomheter som driver med kompetanseoverføring innen fagområder som er omfattet av forskriften.

Tilbakemeldingene Tekna får fra tillitsvalgte er at mange er bekymret for at den økte kompleksiteten også gjør det lettere å bryte regelverket – uten at man selv er klar over det. Det trengs en kombinasjon av dyp fagkunnskap og inngående kunnskap i eksportkontrollregelverket for å klare å vurdere om noe er omfattet av varelistene (I og II) eller «catch-all» bestemmelsen (§7). Vareliste II er omfattende, og det er tidvis vanskelig å vurdere hva som er innenfor og hva som er utenfor. Dette kan gi grobunn for frustrasjon og menneskelige feil. Tekna mener det er høyst problematisk at enkeltansatte kan bli strengt straffet ved å *uaktsomt* bryte eksportkontrollforskriften.

Under punkt 4.1.2. Straffebestemmelser står det at *«uaktsom overtredelse vil kunne straffes med bøter eller fengsel inntil to år»* og at *«Det er organisasjonen som er rettslig ansvarlig for å innhente tillatelser for kunnskapsoverføring som foregår i organisasjonens regi, og kan dermed straffes dersom kunnskapsoverføring utføres uten at det er innhentet nødvendige lisenser.*

Ordlyden «den som utfører varer, teknologi eller tjeneste» rommer imidlertid også enkeltansatte som foretar kunnskapsoverføring. I den grad en enkeltansatt for eksempel går ut over interne retningslinjer, rutiner eller føringer fra sin arbeidsgiver, kan dette være aktuelt. Det vil være opp til påtalemyndigheten å avgjøre nærmere i hvilke tilfeller hvor også enkeltansatte kan være tilstrekkelig ansvarlige til å kunne straffeforfølges etter denne bestemmelsen.»

Ideelt sett skulle vi sett at det var en tydeligere grense mellom hva som er arbeidsgivers ansvar og hva som er den enkelte ansattes ansvar. Den enkelte virksomhet må selvfølgelig gjøre et arbeid på å kartlegge fagområdene i egen organisasjon, identifisere områder hvor det er kompetanseoverføring som er omfattet av eksportkontrollforskriften og implementere og vedlikeholde rutiner for dette.

Tekna mener at terskelen for å straffeforfølge enkeltansatte som har foretatt kompetanseoverføring uten lisens ved uaktsomhet må være svært høy.

Risikoanalyse

Tekna har forståelse for presiseringen av regelverket og de pålegg som foreslås. Men det er en utfordring at man ikke vet helt utfallet av denne reguleringen. Det er høy risiko for at de nye føringene vil bidra til at vi ikke kan dra nytte av avgjørende og svært viktig forskerkompetanse. Det kan bli svært krevende å planlegge en rekke forskningsprosjekter med begrenset tilgang på ressurser. Frykten for å trå feil, straffeforfølgning og ansvar for

verdifulle ansatte kan medføre tap av forskning og kompetansebygging innen svært strategiske viktige områder for Norge. Dette kan få negative konsekvenser for forskning som berører næringsutvikling og konkurransekraft og forskning innen geopolitiske strategiske områder.

En risikovurdering burde se på følgende punkter (ikke uttømmende):

- 1) Tilgangen til kompetanse i norske forskningsmiljø
- 2) Tilgangen til viktige internasjonale samarbeidsarenaer (og kunder)
- 3) Mulig svekket konkurransekraft for norske forskningsmiljø innen enkelte fagfelt
- 4) Mulige økonomiske konsekvenser for norske forskningsmiljø.

Tekna mener det bør gjennomføres en risikoanalyse på hvordan forskriftsendringene vil påvirke tilgangen på kompetanse nasjonalt og tap av viktige samarbeidsarenaer når deling av forskning internasjonalt begrenses.

Selv om det i en rekke tilfeller viser seg at det er innenfor lovverket å bruke eksterne ressurser, så vil frykten for å trå feil være en risikofaktor som kan begrense viljen til å ansette og bruke eksterne krefter. Dette kan føre til diskriminering av utenlandske forskere ved at man ikke tar seg bryet/ikke har tid til å søke lisens.

Det ligger også en større risikofaktor i kapasiteten på veiledning både i Utenriksdepartementet og i Kunnskapsdepartementet. Det vil antakelig være behov for raske avklaringer straks man igangsetter arbeid med nye prosjekter og løpende kontakt under utarbeidelsen. Tid er en kritisk faktor og vurderingen av ressursbehovet er ikke omtalt i høringsnotatet.

Tekna mener det bør gjøres en risikoanalyse av veiledningskapasiteten i berørte departementer. For lav kapasitet kan føre til svekking av norske fagmiljøer igjennom færre publikasjoner, færre faglige internasjonale samarbeid og diskriminering av utenlandske forskere.

Kapasitet og kompetanse i UD og KD til å behandle søknadene og gi veiledning

De foreslåtte endringene i forskriften vil ha store administrative følger for forskningsaktørene. Det vil kreve en omfattende gjennomgang av eksisterende rutiner og opprettelse, implementering og vedlikehold av nye. Prosjekter, aktiviteter og lab-infrastruktur (instrumenter) og ansatte må identifiseres og vurderes for om det skal søkes generell eller individuell lisens.

Dette vil frembringe et stort antall lisenssøknader. Departementet vurderer det selv slik at det vil bli et større søknadstilfang i perioden etter at nye regler trer i kraft. Selv om dette nivået ikke vil holde seg like høyt over tid, så er det grunn til å tro at et skjerpet regelverk vil generere en større søknadsbyrde sammenliknet med i dag.

Tekna er bekymret for om UD og KD har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å behandle et større volum av lisenssøknader, samtidig som de også skal drive veiledning av det nye regelverket. En god og reell behandling av lisenssøknader krever inngående kunnskap på en rekke teknologifelt.

Tekna mener det vil være helt avgjørende med tilstrekkelig behandlingsskapasitet i departementene for å sikre god saksbehandling med en rimelig saksbehandlingstid. Behandlingstid må være en prioritet.

Ansettelse av utenlandske statsborgere

De fleste store norske aktører som har aktiviteter innenfor de fagområdene som er definert som *særlig relevante* henter i dag kompetanse i utlandet, både fra allierte og andre nærstående land, men også fra land Norge ikke har sikkerhetssamarbeid med. Utenlandske borgere utgjør en viktig ressurs for at norske institusjoner skal kunne holde et høyt internasjonalt forskningsnivå, men også for å bygge nasjonale kompetanse og kompetansemiljøer.

I ansettelsesprosesser er tidsaspektet særlig viktig. Ansettelsesprosesser som drøyer i tid vil kunne føre til at man mister de beste kandidatene, eller at kandidater opplever lange uavklarte prosesser som lite lukrativt og velger å ikke søke seg til norske institusjoner.

Tilbakemeldingene Tekna har fått fra våre tillitsvalgte er at mange erfarer at slike søknader i dag tar flere måneder.

Tekna er bekymret for at økt tilfang av liens-søknader som et resultat av det nye regelverket vil føre til en ytterligere forlengelse i søknadsbehandlingen hos myndighetene. Behandlingstiden må ned til uker – ikke måneder.

Tekna mener departementet må ha et særlig fokus på konsekvensen av lang behandlingstid av lisenssøknader på ansettelser av utenlandske borgere, både ved de generelle, men også ved individuell kunnskapsoverføringslisens. Tekna mener det er mulig med raske og smidige prosesser, samtidig som man ivaretar de nødvendige sikkerhetsvurderingene.

Kompetanseoverføring til utenlandsk borger i Norge og avgrensninger

Departementet ber i punkt 5.3.8 om innspill til avgrensninger for når kunnskapsoverføring som ytes i Norge kan tenkes «for bruk i utlandet». Departementet har selv et forslag til en avgrensning på tid en person har bodd 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. Det ville i så fall ikke vært krav om lisens for kunnskapsoverføringer til utenlandsk statsborger som har oppholdt seg i Norge i mer enn 8 år. ... Med en slik avgrensning ville det vært naturlig at kunnskapsoverføring til utenlandske statsborgere som også har norsk statsborgerskap, heller ikke ville krevet lisens."

Dette vil gjøre det lettere i en del tilfeller der søkere til stilling har dobbelt statsborgerskap eller har oppholdt seg i Norge i mer enn 8 år.

Tekna mener det er fornuftig at personer med dobbelt statsborgerskap, der ett av dem er norsk, blir behandlet likt som andre norske statsborgere.

Lisenstyper

Med departementets forslag vil det bli mulig å søke om to ulike typer lisenser; generell lisens til kunnskapsoverføring og individuell lisens til kunnskapsoverføring.

Det er uklart for oss hvor bredt det er mulig å søke om generell lisens, som igjen vil påvirke hvor stor ekstra administrativ byrde de foreslåtte endringene vil medføre. Under punkt 5.3.9.1 står det: "*Den generelle kunnskapsoverføringslisensen vil utstedes for hele organisasjonen, være gyldig i flere år og kan enkelt forlenges gjennom E-lisens når den utløper.*" Vi synes dette er uklart beskrevet, da det ikke kommer fram om den generelle lisensen dekker et bestemt fagområde eller prosjekt. For forskningsinstitusjonene vil den administrative byrden helt klart bli lettere jo større fagområder og ansattgrupper det er mulig å søke generell lisens for.

Siden generell lisens bare kan gjelde for nærstående og allierte land (5.3.9.1), vil det uansett være behov for individuelle lisenser for en stor gruppe ansatte. Tekna er usikre på hvordan dette kan håndteres best mulig i praksis, og mener ideelt sett at ansatte fra land som ikke er "nærstående eller allierte" må kunne få en lisens for alt sitt arbeid.

Andre aspekter knyttet til lisenser som Tekna har fått innspill fra tillitsvalgte på:

- Vil det bli mulig å søke lisenser på forskningsfelt, eller må det søkes for hvert enkelt prosjekt der man ønsker å publisere eller samarbeide med internasjonale partnere?
- Hvem kan avgjøre om et prosjekt må søke lisens, eller om det allerede er dekket av den generelle lisensen og/eller er definert som "grunnforskning"?
- Skal man måtte søke lisens før man søker om støtte til et forskningsprosjekt? Hvordan vil dette påvirke programmene til NFR?
- Søker prosjektet om lisens for publisering av alle relevante prosjektresultat samlet eller må en søke om lisens for hver publikasjon og hvert foredrag?

Tekna ber departementet legge til rette for et svært effektivt veiledningssystem for raske avklaringer på spørsmål som nevnt over.

Tilbakevirkende kraft

Departementet ber om tilbakemelding på om forskriftsendringen skal ha tilbakevirkende kraft. Selv om de endringene som foreslås vil ha betydelige endringer i praktiseringen av regelverket er kunnskapsoverføring kontrollert etter gjeldende rett.

For forskningsinstitusjonene er forutsigbarhet viktig, både for pågående forskningsprosjekter og ansatte. Dersom forskriftsendringen skal ha en tilbakevirkende kraft vil det kunne ha betydelige konsekvenser for progresjonen og forpliktelser i pågående prosjekter, samt få en del arbeidsrettslige utfordringer for personer som er ansatt fast, eller på prosjekt.

Etter Teknas syn er ulempene med at forskriften skal være tilbakevirkende, større enn gevinsten. Pågående aktiviteter skal allerede være klarert mot gjeldende rett for eksportkontroll. Det er derfor grunn til å tro at dette utgjør en liten risiko. Dersom forskriften skal være tilbakevirkende vil det også påføre forskningsaktørene og myndighetene en stor administrativ belastning. Ressurser man heller kan bruke for å sikre god implementering av rutiner i egen virksomhet, og ressurser myndighetene kan bruke på den søknadsbelastningen det nye regelverket uansett vil medføre.

Dersom de faktiske forhold endrer seg, for eksempel ved endrede arbeidsoppgaver, stillingstype, nye fagområder osv. som medfører overføring av lisenspliktig kunnskap, så er det fornuftig at det må søks lisens etter ny praksis.

Tekna mener det er for store ulemper ved å gi forskriften tilbakevirkende kraft og mener derfor forskriften ikke skal ha tilbakevirkende kraft.

Unntaket for «grunnforskning»

Departementet viser selv i høringsnotatet til at grunnforskning har en bredere definisjon i academia enn det som benyttes for eksportkontroll av kunnskapsoverføring.

Tekna mener det er uheldig at det ikke er en standard definisjon av begrepet «grunnforskning». Dette kan føre til uklarheter og i verste fall uaktsom kompetanseoverføring av lisenspliktig kunnskap. Det bør vurderes om man i eksportkontrollsammenheng heller skal benytte seg av et annet begrep for å unngå misforståelser.

Publisering og formidling av forskningsresultater

Publisering av forskningsresultater er en sentral del av norske utdannings- og forskningsinstitusjoners virke. Både virksomhetene og de ansatte blir målt på både hyppighet, antall og kompleksitet i publikasjonen og publikasjoner inngår som et kriterium for finansiering.

Tekna er bekymret for at det kan bli utfordrende for institusjonene å tilfredsstille publikasjonskravene dersom det må søkes egne lisenser for enkeltpublikasjoner. Institusjonene opererer også i en konkurransesituasjon med miljøer både nasjonalt og internasjonalt med å være «først» ute med ny kunnskap og funn. Tiltak som strammer inn på hva som kan publiseres utfordrer derfor ikke bare den akademiske friheten, men kan også få finansielle og konkurransemessige utfordringer.

Innenfor patenterbar forskning er det gjerne slik at alt er hemmelig før man publiserer første gang. Derimot skjer fremdriften innen de fleste forskningsfelt sekvensielt. Ny kunnskap bygges gradvis på toppen av eksisterende. Hva som anses som "førstegangspublikasjon" er i slike prosesser derfor uklart. Man kan ikke publisere materiale som allerede har blitt publisert, men det vanlige er at man videreutvikler allerede publisert kunnskap. Da står vi igjen med to alternativer, enten at alle publikasjoner er "førstegangspublikasjoner", eller at nesten ingen publikasjoner er "førstegangspublikasjoner" siden mange bygger videre på kjent kunnskap

Alle publikasjoner må per definisjon ha en nyhetsverdi. Dersom *alle* publikasjoner ansees som en «førstegangspubliserings», ser vi for oss et scenario hvor ekstremt mange publikasjoner må søke lisens. Tekna er da bekymret for at kravet om lisens vil føre til lange byråkratiske prosesser, som vil gjøre det mer krevende å få publisert forskningsresultater. Det er også vanskelig å forstå hvordan en eventuelt skal bemanne prosjekter før "førstegangspublikasjon". Med de foreslåtte definisjonene fremstår det i tillegg unaturlig at alle PhD-løp blir definert som "anvendt forskning" (og underlagt krav om å søke lisens) siden alt PhD-arbeid må resultere i publikasjoner.

Tekna tror et bedre mål på om noe skal søkes lisens for kan være tema for arbeidet og typen prosjekt som arbeidet blir utført i. Ved planleggingen av prosjekter vet man om forskningen skal være åpen (f.eks. i forskerprosjekt/kompetanse- og samarbeidsprosjekt (KSP)) eller om det er forventet at enkelte resultater skal beskyttes (typisk IPN-prosjekt eller andre prosjekter tett på kunder/næringsliv).

Med en slik tilnærming kunne Forskningsrådet også fått et ansvar for å vurdere behov for lisens (og søknad) ved tildeling av prosjektmidler. Dette vil kunne lette den administrative byrden og ansvaret til den enkelte forskningsinstitusjon som skal søke om prosjektmidler.

Kunnskapsoverføring går også to veier. Dersom det legges unødige strenge krav og begrensninger på norske forskningsinstitutt innen publisering og deltakelse på konferanser, risikerer vi også å miste tilgang til læring og nettverksbygging fra internasjonal forskning og debatt.

Tekna mener at kriteriet "førstegangspublisering av kunnskap" er uhensiktsmessig siden alle publikasjoner per definisjon har nyhetsverdi.

Med vennlig hilsen
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening



Line Henriette Holten
Generalsekretær