

FOKUS: NORDEN OG UTFORDRENDE KUNNSKAPSRELASJONER

Innledning. Norden og kunnskapssamarbeid med autoritære og ikke-allierte stater: betinget åpenhet med skjerpede krav til beskyttelse

Hans Jørgen Gåsemyr

Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Norge

Sammendrag

Betingelsene for internasjonal kunnskapsproduksjon og internasjonalt kunnskapssamarbeid er i endring. Det som lenge har vært et samfunnsområde preget av særlig liberale og åpne praksiser, er nå gjenstand for skjerpet oppmerksomhet om beskyttelse av nasjonal sikkerhet og akademisk frihet. Utvikling relatert til Kina spesielt, men også Russland og andre autoritære stater med kunnskapsrelaterte ambisjoner, har fått varsellampene til å blinke i mange liberale demokratier. Det gjelder også i Norden. I dette fokusnummeret studerer vi hvordan og hvorfor strengere og mer restriktive betingelser knyttet til internasjonalt kunnskapssamarbeid vokser frem i Norge, Sverige, Danmark og Finland. Vi er opptatt av å problematisere og forklare hva som skjer når sterkere sikkerhets- og beskyttelseshensyn møter liberale normer som akademisk frihet.

Nøkkelord: kunnskapsrelasjoner • sikkerhetisering • beskyttelsesprioritering • akademisk frihet • Norden • Kina • Russland

Introduksjon

Betingelsene og forventningene knyttet til internasjonal kunnskapsproduksjon og kunnskapssamarbeid på tvers av land og kulturer er i endring. I dette fokusnummeret

Kontaktinformasjon: Hans Jørgen Gåsemyr, e-post: hg@nupi.no

©2024 Hans Jørgen Gåsemyr. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Gåsemyr, H. J. (2024). Innledning. Norden og kunnskapssamarbeid med autoritære og ikke-allierte stater: betinget åpenhet med skjerpede krav til beskyttelse. *Internasjonal Politikk*, 82(1), 1–14. <http://doi.org/10.23865/intpol.v82.6086>

drøfter vi hvordan og hvorfor nordiske land innfører nye og mer restriktive tiltak for internasjonalt kunnskapssamarbeid. Formålet er å bruke Norden som et vindu til å observere og forstå endringer som vil prege kunnskapsmiljø i mange land og belyse årsaker og konsekvenser.

Forskning og utdanning, aktivitet som man gjerne forbinder med universitet, høyskoler og forskningsinstitutt, har lenge vært preget av særlig liberale og åpne praksiser med utstrakt kunnskapsdeling. Rekruttering og merittering har vært styrt av faglige kvalifikasjoner uten vektlegging av landbakgrunn. Prioriteringen av fag og kompetanse har gjort kunnskapsproduksjon til et spesielt internasjonalsert samfunnsområde, med utstrakt samarbeid og student- og forskermobilitet på tvers av land og landenes ledende kunnskapsinstitusjoner. Internasjonalisering har også vært et kjennetegn for kunnskapsintensive selskaper, der forsknings- og utviklingsaktivitet (FoU) er avgjørende for innovasjon og utvikling av teknologiske og konkurransedyktige produkter. Enkelt forklart er internasjonalt kunnskapssamarbeid ikke bare del av forsknings- og utdanningspolitikken, men også en naturlig del av mange lands utenriks- og utviklingspolitikk.

I mange liberaldemokratiske land har vi de seneste årene sett en tydelig dreining mot at nasjonal sikkerhet og vern om liberale verdier, som akademisk frihet, blir mer problematisert i sammenheng med kunnskapsproduksjon og samarbeid. Problematiseringen er særlig tydelig for aktivitet og aktører knyttet til ikke-allierte stater, altså stater som står utenfor de liberaldemokratiske landenes sikkerhetspolitiske samarbeid. Framveksten av Kina som en ledende kunnskapsnasjon spesielt, men også utvikling i andre autoritære land, som Russland og Iran, har fått varsellampene til å blinke i mange liberale demokratier. I Europa, i USA, Canada og flere andre land har sikkerhetsmyndigheter advart – i ordelag som er blitt stadig skarpere – mot påviste og mulige koblinger mellom kunnskapssamarbeid og ikke-allierte lands militære utvikling og etterretnings- og påvirkningsaktivitet. Det gjelder også i Norden.

I dette fokusnummeret av Internasjonal Politikk lar vi fire nordiske land, Norge, Sverige, Danmark og Finland, fungere som vindu inn mot endringer vi ser at påvirker internasjonalt kunnskapssamarbeid i mange land. Dette gjelder særlig for kunnskapsrelasjoner mellom liberale demokratier og autoritære og ikke-allierte stater, som Kina og Russland. Vi har ikke en egen artikkel om Island, men publisering og samarbeid med utspring i islandske kunnskapsmiljø omtales i Gunnar Sivertsens oversiktsartikkel (2024), og vi legger til grunn at mange av forholdene vi diskuterer også gjelder for islandske kunnskapsrelasjoner.

Gitt formatet, gir ingen av artiklene, heller ikke denne innledningen, rom for en teoritung analyse. Vi presenterer likevel noen teoriretninger som virker aktuelle for å forstå hva som skjer med kunnskapsrelasjoner til autoritære og ikke-allierte stater. Vi konsentrerer oss om teoriretninger med bakgrunn i litteratur om geopolitikk og sikkerhetisering (*securitization*) og det vi i denne artikkelen kaller beskyttelsesprioritering.

Om drivkrefter og Norden som vindu til endringer i kunnskapsrelasjoner

Internasjonalisering har lenge vært regnet som avgjørende for fremragende kunnskapsproduksjon. I perioden etter den kalde krigen har både samarbeid og rekruttering av forskertalent på kryss av grenser økt i takt med den generelle globaliseringen (Duan, 2011; Fink & Miguelez, 2017; Haas, 1980). I liberaldemokratiske land har verdier som åpenhet og tillit stått høyt i kurs blant kunnskapsmiljø, samtidig som selvstyre og vide rammer for akademisk frihet har vært en selvfølge mange steder (Lee & Haupt, 2020; Macfarlane & Cheng, 2008). Internasjonalt samarbeid om forskning, utdanning og næringsrettet FoU har vært ansett som nødvendig for å løse store samfunnsutfordringer og innfri FN's bærekraftsmål, blant annet i form av vitenskapsdiplomati og aktiviteter der forskere, organisasjoner og ledere fra ulike land møtes og diskuterer forskningsbasert kunnskap.

Internasjonalt kunnskapssamarbeid forblir aktuelt, men i de senere årene har vi sett klare tegn til at spørsmål om nasjonal sikkerhet og statusen til liberale verdier blir både mer aktualisert og problematisert. Vi ser flere årsaker. Her konsentrerer vi oss om tre drivkrefter.

For det første ser vi at kunnskapsressursene til flere framvoksende stormakter har vokst fort og speiler en dreining i de økonomiske tyngdepunktene i verden. De vestlige landene, som lenge har fullstendig dominert kunnskapsproduksjonen internasjonalt, særlig USA og Storbritannia, blir mindre dominerende (Brainard & Normile, 2022; se Sivertsen, 2024, i dette fokusnummeret). Blant de framvoksende kunnskapsnasjonene er Kina i særklasse og har vokst til å bli ledende innen flere fagfelt, med spesielt sterke miljø innen fysikk, materialvitenskap og kunstig intelligens (Benabdallah, 2020; Gåsemyr, 2020; Schulte, 2018). Andre store land, som Russland, Iran, India og Brasil, har svakere kunnskapsressurser, men har ambisjoner, og noen av dem har lyktes med å bygge sterkere miljø innen noen fagområder (Mäkinen, 2016; Shenderova, 2020).

For det andre foregår denne dreiningen av tyngdepunkter, for både kunnskapsproduksjon og økonomi, samtidig som at flere av stormaktene som nå preger internasjonal politikk blir mer autoritære i sine styreformer og driver aktiv etterretning. Igjen gjør Kina seg særlig gjeldende. Kina er nå verdens største kunnskapsnasjon, målt i antall akademiske publikasjoner og utdannede studenter (Benabdallah, 2020). Samtidig er Kina hjemsted for verdens andre største økonomi og styres av kommunistpartiet i et system der partiet kontrollerer alle viktige samfunnsinstitusjoner. Denne kombinasjonen av utviklingstrekk er unik i vår moderne historie. Russland, som er langt mindre i økonomisk og kunnskapsrelatert betydning, har på sin side gått til krig mot nabolandet Ukraina, som er naturlig å se i sammenheng med autoritære trekk i russisk politikk. Kina og Russland har dessuten innført flere lover knyttet til nasjonal sikkerhet og utenlandske aktører, som gjør at forskning og kunnskapssamarbeid er blitt gjenstand for flere begrensninger og krav om å tilpasse seg landenes autoritære politikk. Både Russland og Kina blir dessuten stadig pekt på

som spesielt aktive etterretningsaktører av sikkerhetstjenestene i nordiske og andre europeiske land.

For det tredje, og i stor grad som en reaksjon på punktene over, ser vi en endring i hvordan land med liberaldemokratiske styresett vurderer koblinger mellom kunnskapsproduksjon, økonomisk samhandel og sikkerhet. Begrep som «konkurranse», «nasjonal sikkerhet» og «liberale verdier» preger i mye større grad enn før den nasjonale debatten om hvordan man skal forholde seg til autoritære og ikke-allierte stater. Det ser vi i Norden, i EU og det øvrige Europa, samt i USA og innad i NATO. Kjernen i mange diskusjoner er hvordan liberale demokratier kan styrke sin konkurranseevne, ivareta nasjonale sikkerhetshensyn og verne om politiske verdier som akademisk frihet (Ahlers & Heberer, 2021; Arcestri et al., 2023; Johnston et al., 2021; Adams et al., 2023). Ofte har slike diskusjoner en direkte eller åpenbar henvisning til Kina, Russland og noen andre autoritære land. Nordiske land er interessante å studere i denne sammenhengen.

Norden består av land som vi forbinder med høyt utdanningsnivå og kunnskaps- og forskningsintensive samfunn. De har høy levestandard og sterk kjøpekraft med ustrakt bruk av produkter og tjenester som gjør bruk av avansert, og stadig mer digital, teknologi. Forskning og næringslivsrettet FoU betyr mye for de nordiske landene og deres relativt åpne økonomier, der mange industrier holder en høy innovasjonsgrad. Samtidig er de nordiske landene relativt små, og internasjonalisering er avgjørende for å skape fremragende kunnskapsmiljø. Mens Danmark lenge har vært medlem av både EU og NATO, er Norge medlem av NATO, men ikke EU, og Sverige og Finland er EU-medlemmer, men har, fram til 2023, ikke vært innlemmet i NATO. Fra våren 2024 er imidlertid alle de nordiske landene NATO-medlemmer. Vi skal ikke automatisk anta at alle disse forholdene har stor betydning for landenes kunnskapsrelasjoner, men innen- og utenrikspolitiske forskjeller er interessant å aktualisere i en tid der kunnskapssektoren utvilsomt blir gjenstand for større sikkerhetspolitiske vurderinger.

En betydelig forskjell blant de nordiske landene er at Finland og Norge grenser til Russland og har gjennom mange år hatt et tett og pragmatisk forhold til mange russiske fagmiljø, spesielt i grensenære nordområder. Mange russere har utdanning fra finske og norske universitet, og mange med russisk statsborgerskap eller nære bånd til Russland jobber som forskere og administrativt ansatte i kunnskapssektoren og næringslivet i Finland og Norge. Etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina vinteren 2022, har mye endret seg, og kunnskapsrelasjoner er også sterkt preget av sanksjoner. Samtidig må studiesteder og arbeidsgivere ivareta studenter og ansatte med russisk statsborgerskap som er del av deres miljø. Det setter et spesielt preg på allerede vanskelige dilemmaer og balanse ganger mellom åpenhet og sikring eller beskyttelse, og inkludering og ekskludering, eller det noen vil oppfatte som diskriminering (se Fjæstad & Gåsemyr, 2024; Mäkinen, 2024, i dette fokusnummeret).

En annen vektig forskjell er de nordiske landenes tilnærming til Kina, som er blitt et viktig samarbeidsland for mange forskningsmiljø (se Sivertsen, 2024, i dette fokusnummeret). Med tanke på næringsliv og kunnskapsrelasjoner, framstår

Danmark som det nordiske landet som har lagt mest politisk vilje bak satsing på kinesisk samhandel og samarbeid. Samtidig er Danmark kjent for sine sterke bånd til USA (Michalski, 2022). Vi bør derfor kanskje forvente at den skjerpede oppmerksomheten om sikkerhet og liberale verdier, som vi ser i mange demokratier, medfører en ekstra spisset eller sammensatt debatt i danske kunnskapsmiljø som er blitt oppfordret til å utvikle mer og tettere samarbeid med nettopp Kina.

I det hele tatt gir de nordiske landene et spennende vindu inn til endringer i betingelsene for internasjonalt kunnskapssamarbeid med autoritære og ikke-allierte stater. Vi går nærmere inn på dette i denne innledningen og i de ulike artiklene i fokusnummeret. Først sier vi imidlertid litt om aktuelle teoriretninger som kan bidra til å forklare endringene som vi observerer og diskuterer.

Teoretiske tilnærminger: geopolitikk og beskyttelsesprioritering

Artiklene i dette fokusnummeret byr ikke på teoritunge analyser, som heller ikke er formålet. Her i innledningen omtaler vi imidlertid noen teoretisk relevante retninger og litteratur som vi opplever at blir mer aktuell ettersom betingelsene for internasjonalt kunnskapssamarbeid endrer seg.

Den første teoriretningen er knyttet til geopolitikk, som har lange tradisjoner og vektlegger lands beliggenhet og tilgang på ressurser. Selv om den opprinnelige betydningen av geografi og naturressurser er blitt mer sammensatt som følge av moderne kommunikasjonsteknologi og digitalisering, er geopolitikk som begrep for fullt tilbake i diskusjoner om internasjonal politikk (Klin, 2018; van der Wusten, 1998). Etter mange år med globalisering og økt samhandel på tvers av land og kulturer, er landegrenser og allianser igjen blitt tydelige markører for hvem som er «inne» og «ute» av samarbeid på flere politiske, økonomiske og militære områder. Dette ser vi spesielt tydelig blant verdens fremste stor- og supermakter, som har skjerpet konkurransen og rivaliseringen over tilgang på ressurser og teknologi som er viktig for økonomisk og militær utvikling.

Den geopolitiske rivaliseringen gjelder i første rekke USA og Kina, men involverer også andre land, ikke minst i Europa. Dels fordi mange europeiske land er medlem av NATO og står USA nær, men også fordi EU er blitt mer opptatt av å styrke europeisk konkurransevne og selvforsyning. Dette står i kontrast til politikken for et tiår tilbake, da global «arbeidsdeling» og globalisert handel stod sterkere (Roberts & Lamp, 2023). Oppmerksomheten om sårbare verdikjeder og avhengigheter ble forsterket av covid-19-pandemien, og av Russlands angrepskrig mot Ukraina, som innebar en kraftig reduksjon eller stopp i tilførselen av russiske energiforsyninger mange steder i Europa.

Kunnskapsproduksjon ligger i kjernen av mye av den geopolitiske konkurransen vi nå ser bre om seg (Gåsemyr, 2021). Mye storpolitikk handler om hvordan sikre kontroll over ressurser som inngår i avansert – og ofte digital – teknologi. Kunnskap, det være seg i form av ledende grunnforskning, skolerte arbeidstakere eller innovativ

FoU i bedrifter, er avgjørende for hvordan land presterer i den geopolitiske konkurransen. Selv om internasjonalt samarbeid forblir viktig, ser vi klare grep innrettet mot å styrke kontrollen med forskningsbasert, og ikke minst teknologiintensiv, kunnskap. Det observerer vi med all tydelighet også i Norden. Poenget her er at geopolitikk framstår som et nyttig analyseverktøy for å forstå hvorfor myndigheter i mange land skjerper oppmerksomheten om nasjonal kunnskapsproduksjon og internasjonalt kunnskapssamarbeid.

Den andre teoretisk relevante retningen vi aktualiserer er knyttet til begrepet sikkerhetisering (av engelske *securitization*). Nasjonal sikkerhet er i løpet av noen få år blitt en sentral del av debatten i mange liberaldemokratiske land om hvordan best styre økonomisk samhandel og kunnskapssamarbeid med autoritære og ikke-allierte stater. Mens geopolitikk understreker betydningen av nasjonale grenser og ressurskontroll, kan sikkerhetiseringsteori bidra til å forklare hvordan forståelsen og prioriteringen av sikkerhet kan endre seg. Sikkerhetisering er en etablert forklaringsmodell for hvordan ulike aktører kan bidra til å flytte sikkerhetsspørsmål opp på den politiske dagsordenen. Nokså forenklet kan man si at sikkerhetisering innebærer at sikkerhet får økt betydning og gjerne blir prioritert framfor andre hensyn (Buzan et al., 1998; McDonald, 2008).

Selv om sikkerhetisering som forklaringsmodell involverer flere steg og årsaks-sammenhenger enn de vi studerer her, gir sikkerhetiseringsteori en rettesnor i forståelsen av hvordan prioritering av sikkerhet er noe som skjer i interaksjon mellom flere aktører. Når noen aktører framsetter sterke sikkerhetsfremmende argumenter og ulike hensyn blir veid mot hverandre, kan det ende med at sikkerhet blir prioritert framfor andre hensyn (McDonald, 2008). Debatter og dragkamper mellom aktører som ønsker mer og mindre prioritering av sikkerhet, er en naturlig og legitim øvelse i et demokrati. Sikkerhetisering trenger ikke være et negativt fenomen. Formålet her er å underbygge et analytisk poeng om at prioritering av sikkerhet er noe som skjer fordi noen aktører eller hensyn vinner fram, og at andre hensyn samtidig kan få endret betydning, og at betingelsene knyttet noen aktiviteter dermed kan bli endret.

I tillegg til spørsmål om nasjonal sikkerhet, ser vi at oppmerksomheten og bekymringen omkring statusen til liberale verdier øker blant myndigheter og samfunnsaktører i mange liberaldemokratiske land (Greitens & Truex, 2020; Prelec et al., 2022). I nordiske og andre europeiske land foregår det livlige debatter om akademisk frihet og ytringsfrihet, som også angår flere nasjonale forhold (OECD, 2022). I tilknytning til internasjonalt forskningssamarbeid, blir dette særlig problematisert i samarbeid som involverer autoritære land. Det er dermed ikke bare geopolitisk konkurranse eller nasjonal sikkerhet som opptar myndigheter og forskningsmiljø, men en bredere bekymring for hvordan liberale demokratier og deres kunnskapstradisjoner står rustet i møte med autoritære og ikke-allierte kunnskapsnasjoner. I denne artikkelen gjør vi bruk av begrepet beskyttelsesprioritering når vi snakker om hvordan nasjonale sikkerhetsinteresser og liberale verdier blir diskutert med en tydelig og økende vektlegging av beskyttelsesbehov.

Vi legger til grunn at situasjoner som leder til beskyttelsesprioritering har mange likheter med mekanismer som leder til sikkerhetisering, men artikkelen gir ikke rom for å presentere en fullstendig analytisk modell. Her nøyer vi oss med å fastslå at beskyttelsesprioritering inntreffer når nye råd, retningslinjer og regler for internasjonalt kunnskapssamarbeid blir introdusert og akseptert som del av sikkerhetsfremmende og verdibeskyttende tiltak.

I dette fokusnummeret konsentrerer vi oss om nordiske land, men for å forstå endringene som skjer her, er det nyttig å se til utvikling som foregår parallelt andre steder. Under går vi kort inn på siste års endringer i USA og innad i NATO og EU, før vi går inn på nordiske forhold. Allianseforhold til USA og tilknytning til NATO og EU preger naturlig nok betingelsene for internasjonalsert kunnskapsproduksjon i Norden, ikke minst når geopolitisk konkurranse og sikkerhetspolitikk får økt betydning.

Utviklingstrekk i USA, NATO og EU

USA har lenge vært den største og fremste kunnskapsnasjonen i verden, som er naturlig å se i sammenheng med at USA også har hatt den klart største økonomien. Går man et par tiår tilbake, var alle de ledende kunnskapsleverandørene i verden vestlig orienterte land. I dag er situasjonen ganske annerledes, som i første rekke skyldes Kina, og i noen grad andre land der forskningsaktiviteten og økonomien har vokst. Utfordringen av amerikansk og vestlig dominans blir tydeligere på flere områder. På amerikansk side ble USAs svekkede posisjon og tiltak for å snu denne utviklingen til et sentralt tema og slagord, «Make America Great Again», i Donald Trumps valgkamp og presidentperiode 2017–2021. USA innførte da en rekke handels- og sikkerhetsregulerende tiltak for å styrke seg i konkurransen med Kina, og mange snakket om tilløp til avkopling (*decoupling*) (Evans, 2020; Segal & Gerstel, 2021). Et eget program, «The China Initiative», ble lansert for å gjennomgå amerikanske forskningsmiljø sine forbindelser til Kina, blant annet for å avdekke aktivitet med forbindelser til kinesisk etterretning (German, 2022).

Etter at Joe Biden tok over som president, i januar 2021, er noen av disse tiltakene blitt justert og «The China Initiative» avviklet. På andre områder har USA innført nye og strengere restriksjoner for samhandel og samarbeid med kinesiske aktører, blant annet gjennom revidering av reglene for eksportkontroll og kunnskapsoverføring, som er særlig viktig for flerbruksvarer og teknologi som kan anvendes til både sivile og militære formål. Vi har sett en stadig utvidelse av amerikanske sanksjoner og andre restriksjoner på teknologifaglige områder (Covington, 2023). Samtidig har amerikanske forskningsmiljø pekt på gevinster av sine relasjoner til kinesisk akademia. USA har derfor jobbet for å opprettholde noe samarbeid med Kina og avtalte høsten 2023 en midlertidig forlengelse av den bilaterale samarbeidsavtalen for vitenskap (Matthews, 2023).

De senere årene har også NATO, der USA stadig spiller en helt sentral rolle, viet mer oppmerksomhet til kontroll og beskyttelse av strategisk viktig og

teknologiintensiv kunnskap (NATO, 2023; Snetselaar et al., 2022). Ordlyden rundt generelle sikkerhetsutfordringer knyttet til både Russland og Kina er blitt betydelig skjerpet, og NATO signaliserer at de ønsker mer innflytelse over strategisk viktig kunnskapsproduksjon. Dette underbygger opplevelsen av at geopolitikk og kontroll over kunnskapsressurser vil bety mer i årene som kommer. Også i nordiske land har vi sett mer kontakt mellom NATO og kunnskapsinstitusjoner med henblikk på forskning innenfor strategisk viktige teknologiområder (se Fjæstad & Gåsemyr, 2024, i dette fokusnummeret).

Skjeler vi mer til Europa, er geopolitikkens logikk lett å spore i hvordan både enkeltland og EU forholder seg til internasjonale utviklingstrekk og kunnskapsrelasjoner (Johnson et al., 2021). Nederland var tidlig ute med å systematisere arbeidet med det de kaller kunnskapssikkerhet (*knowledge security*). Der har de blant annet opprettet et nasjonalt kontaktpunkt på myndighetssiden som koordinerer spørsmål om kunnskapssamarbeid (d'Hooghe & Lammertink, 2022).

I EU har vi sett opplegg for både revidering av eksportkontrollregelverket, innstramming av kriteriene for hvem som kan delta EU-finansierte prosjekter, og innføring av nye tiltak for å avverge utenlandsk påvirkning (Arcestri et al., 2023). Dette er del av EUs etter hvert omfattende program for økonomisk sikkerhet og risikoreduksjon (*de-risking*). En ny tiltakspakke, med blant annet forslag til nye grep om forskningssikkerhet, ble lansert i januar 2024 (Europakommisjonen, 2024). Selv om Kina ikke er eksplisitt nevnt i lovtekster eller retningslinjer, er Kina hovedfokus i mange av de aktuelle diskusjonene. Videre ser vi at menneskerettighetshensyn og ønsket om å beskytte liberale friheter blir framhevet, også når sakene gjelder sikkerhetsutfordringer. Et eksempel på det er omtalen av skjerpet eksportkontroll (d'Hooghe & Lammertink, 2022; Europakommisjonen, 2021). Vi ser klare eksempler på mer beskyttelsesprioritering i ordningene EU innfører. Europeiske friheter og liberale verdier må beskyttes, og strengere regler og restriksjoner skal bidra til det. Å innskrenke den åpenheten vi forbinder med liberale samfunn, med det formål å beskytte liberale verdier, innebærer naturligvis flere dilemma (Cooley & Nexon, 2021).

Norden som vindu til endringer som angår mange land

De nordiske landene vi studerer i dette fokusnummeret speiler utviklingstrekk vi ser i både USA og i EU. Like fullt ser vi interessante forskjeller i hvordan Norge, Danmark, Sverige og Finland håndterer spørsmål knyttet til sikkerhet, liberale verdier og kunnskapsrelasjoner til autoritære og ikke-allierte stater.

Sverige er Nordens største land og står bak den største kunnskapsproduksjonen. I likhet med de andre tre landene, er forskningen preget av utstrakt internasjonalisering (se, i dette fokusnummeret, Shih, 2024; Sivertsen, 2024). I europeisk sammenheng var noen svenske kunnskapsmiljø tidlig ute med å flagge utfordringer knyttet til internasjonalt samarbeid. Retningslinjene som Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT), Lund Universitet, Karolinska

Instituttet og Kungliga Tekniska högskolan utga sammen i 2020, kan være opprinnelsen til begrepet ansvarlig internasjonalisering (*responsible internationalization*) (Shih et al., 2020). Sverige er imidlertid ikke tidlig ute med å lage nasjonale retningslinjer, noe både Danmark (2022) og Norge (2023) har gjort, og som Finland (2021) har gjort for Kina-relatert samarbeid. I 2023 igangsatte også svenske kunnskapsmyndigheter utvikling av nasjonale retningslinjer. Vi ser dette som en indikasjon på at svenske myndigheter, fra sentralt hold, er mindre ivrige enn sine nordiske kolleger med å dirigere sine lands institusjoner som er vant til å bestemme mer selv. Dette svenske kjennetegnet med større grad av frivillighet og institusjonelt selvstyre så vi mye diskutert også i forbindelse med Sveriges håndtering av covid-19-pandemien (Ludvigson, 2022).

Danmark er ikke størst, men er kanskje det landet i Norden som har lagt mest politisk kraft bak internasjonalisering av sin kunnskapsproduksjon. Det er også det eneste blant de nordiske landene som har inngått (i 2008) et såkalt omfattende (*comprehensive*) strategisk partnerskap med Kina. På kunnskapssiden har dette blant annet gitt seg utslag i opprettelsen av Sino-Danish Center for Education and Research, der åtte danske universitet samarbeider med Chinese Academy of Sciences (Copenhagen Business School, 2023). Danmark er imidlertid også kjent for sterke sikkerhetspolitiske bånd til USA. Da det danske Uddannelses- og Forskningsministeriet i 2022 publiserte nye retningslinjer for internasjonalt forsknings- og innovasjonssamarbeid, kom de innpakket i en lengre introduksjon, der sikkerhetsrisikoer knyttet til Kina og Russland blir omtalt som «helt særlige utfordringer» (2022). Argumentene for mer beskyttelsesprioritering er mange og spisse. Danske kunnskapsmiljø har opplevd dette som en nokså plutselig endring, sett opp mot de mange årene med klare incentiver for å dyrke mer samarbeid, ikke minst med Kina. Samtidig er det ofte forskerne selv som sitter igjen med det endelige ansvaret for ansvarlig samarbeid, noe Maj Grasten og Stine Haakonsson beskriver som del av en tvetydig tilnærming fra danske myndigheter (i dette fokusnummeret, 2024).

Finland og Norge bidrar med ytterligere nyanser for hvordan nordiske land navigerer geopolitiske spenninger i kunnskapsektoren. Ikke minst er problematiseringen av forholdet til Russland og hvordan ta hånd om studenter og forskerkolleger med russisk statsborgerskap vesentlig mer aktualisert i Finland og Norge enn i Sverige og Danmark. Som Sirke Mäkinen (2024) og Kristin Fjæstad og Hans Jørgen Gåsemyr (2024) beskriver i sine artikler i dette fokusnummeret, er det krevende å ivareta personer som kommer fra et land, samtidig som man protesterer og sanksjonerer mot det landet. Siden tilstedeværelsen av personer som regner seg som russere, eller har sterke bånd til Russland, er betydelig i mange finske og norske kunnskapsmiljø, blir de menneskelige aspektene ved beskyttelsesprioritering ekstra synlige. Dette er noe vi vet at bedrifter også opplever som utfordrende. Flere finske kunnskapsinstitusjoner innførte egne og særlig strenge regler for kontakt med kunnskapsmiljø i Russland etter invasjonen i 2022 (se Mäkinen, 2024, i dette fokusnummeret), som synliggjør forskjeller i risikohåndtering mellom både land og institusjoner.

Videre har Finland og Norge tatt spesielle grep om Kina-relatert samarbeid. I begge land har kunnskapsmyndighetene lansert rundebord for å aktualisere utfordringer forbundet med Kina. I Finland utarbeidet departementet for utdanning og kultur i 2021 egne retningslinjer for akademisk samarbeid med Kina (se Mäkinen, 2024, i dette fokusnummeret). I Norge ble det på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utviklet nasjonale retningslinjer for ansvarlig internasjonalt kunnskapssamarbeid høsten 2023. De norske retningslinjene er ikke Kina-spesifikke, men tar opp i seg mange av de spørsmålene som er diskutert under Kina-rundebordene (se Fjæstad & Gåsemyr, 2024, i dette fokusnummeret). I Norge har dessuten arbeidet med revideringen av forskriften for eksportkontroll og kunnskapsoverføring skapt stort engasjement. Det arbeidet har aktualisert så mange sprikende hensyn, at prosessen er blitt utsatt flere ganger, senest høsten 2023 uten fastsettelse av en ny tidsfrist (Utenriksdepartementet, 2023).

Det er liten tvil om at det i både Norge, Danmark, Sverige og Finland kan komme nye krav og flere innstramminger for samarbeid som involverer autoritære og ikke-allierte stater. Trenden mot mer beskyttelsesprioritering er tydelig i alle land. Så langt har vi ikke registrert egne diskusjoner om dette i de formaliserte samarbeidsforumene som Nordisk råd eller Nordisk ministerråd, men vi vet at det er aktiv dialog om slike spørsmål mellom kunnskapsmyndighetene i de nordiske landene. Vi tror det vil bli mer debatt og flere kontroverser om hvor grensene mellom åpenhet og sikkerhetsprioritering skal gå, også fordi mer sikring og beskyttelse kan føre til negative eller uønskete konsekvenser. Vi sier litt om dette i den avsluttende konklusjonen.

Konklusjon

Betingelsene for internasjonalt kunnskapssamarbeid er i endring. De fire landene vi studerer i dette fokusnummeret gir et godt bilde av hvordan både myndigheter og forskningsmiljø navigerer i et omskiftelig landskap, hvor geopolitiske spenninger og krav om mer beskyttelse av nasjonal sikkerhet og liberale verdier gjør seg gjeldende.

I både Norge, Danmark, Sverige og Finland ser vi hvordan advarsler (fra sikkerhetstjenestene) og retningslinjer for samarbeid (fra kunnskapsmyndighetene) blir tydeligere i omtalen av risiko og beskyttelsesbehov, spesielt i tilknytning til autoritære og ikke-allierte stater, og ofte med direkte henvisning til Kina og Russland. Samtidig er det tydelige forskjeller i hvordan de fire landene griper an utfordringene; som hvor aktive nasjonale myndigheter har vært i utvikling av råd og retningslinjer og hvorvidt man har valgt generelle eller land-spesifikke tilnærminger. I Finland og Norge utgjør dessuten naboskapet til Russland særlig krevende problemstillinger, siden mange personer med russisk bakgrunn studerer og arbeider her.

EU har fremmet flere forslag for å skjerpe sin eksportkontroll og Norge jobber med en større revidering av sin forskrift for eksportkontroll og kunnskapsoverføring (Europakommisjonen, 2024; se Fjæstad & Gåsemyr, 2024, i dette fokusnummeret).

For nordiske land er det opplagt at EU har stor betydning for internasjonalt kunnskapssamarbeid. EU finansierer mange store forskningsprosjekt, som må følge EUs retningslinjer, og medlemsland er forpliktet til å følge EUs lover, som eksportkontroll. Også i NATO ser vi en tydelig aktualisering av beskyttelsesprioritering forbundet med kunnskapsproduksjon (Snetselaar et al., 2022). Forskning på teknologiintensive tema og områder går i kjernen av geopolitisk konkurranse og spenning (Gåsemyr, 2021). Vi bør forvente flere føringer og trolig mer styrt finansiering av forskning innen strategiske kunnskapsområder fra NATOs side de kommende årene.

I det hele tatt er forskning, utdanning og næringslivsrettet FoU – i mye større grad enn noen få år tilbake – gjenstand for diskusjoner om hvordan beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser og liberale verdier som akademisk frihet. Det er ingenting som tyder på at prioriteringen av beskyttelse vil avta. Samtidig som beskyttelsesprioritering kan framstå godt begrunnet og helt legitim, endrer det betingelsene for den åpenheten vi lenge har forbundet med internasjonalt kunnskapssamarbeid. Det gjelder særlig for samarbeid med aktører i autoritære og ikke-allierte stater. Beskyttelse innebærer mindre åpenhet og flere restriksjoner, i form av strammere regler, som eksportkontroll, eller retningslinjer med klare råd som mange vil forvente at blir fulgt. Det innebærer nye betingelser og strammere rammer rundt den akademiske friheten vi prøver å beskytte. Det er et dilemma.

Videre må vi forvente at den skjerpede oppmerksomheten om risiko, og det spissete fokuset mot noen land, fortrinnsvis Kina, Russland og Iran, vil merkes i miljø der personer fra disse landene er studenter eller kolleger. Vi får stadig høre om situasjoner der personer fra disse landene føler seg uglesett eller diskriminert. Vi hører om seminarer, konferanser og andre aktiviteter der noen personer ikke lenger blir invitert. Vi har eksempler på store kunnskapsinstitusjoner i Norden som i hovedsak har sluttet å ansette personer fra disse landene (se Fjæstad & Gåsemyr, 2024, i dette fokusnummeret; se også; Gåsemyr et al., 2022). Slike reaksjoner kan medføre en betydelig innskrenking av tilgangen på forskertalenter, som kan påvirke kvaliteten eller nivået på forskningen som utføres i Norden. Dette representerer også et klart dilemma, siden liberale akademiske verdier bygger på prinsipper om åpenhet. Vi har så langt lite kunnskap om utbredelsen av slike situasjoner og effekter.

Samtidig som politikkutforming og praksis mange steder er i rask endring, har vi fortsatt lite systematisk eller forskningsbasert kunnskap om hvordan de endrete betingelsene for internasjonalt kunnskapssamarbeid, inkludert nye regler, retningslinjer og råd, blir praktisert og med hvilke konsekvenser (for eksempler på akademiske studier, se Greitens & Truex, 2020; Owen, 2020; Prelec et al, 2022; Shih & Forsberg, 2023). Det er opplagt behov for mer forskning på utfordrende kunnskapsrelasjoner, ikke minst i tilknytning til næringslivsrettet forskning og FoU. Kort oppsummert vet vi etter hvert mer om drivere av endringer, men vet stadig lite om effekter og konsekvenser. I denne sammenhengen vil nordiske land – med sine likheter og forskjeller – forbli spennende å studere, og vil kunne bidra til å synliggjøre og forklare positive og negative effekter av beskyttelsesprioritering.

Takksigelser

Arbeidet med artikkelen, og fokusnummeret den innleder, har dratt nytte av faglige samlinger (*workshops*) finansiert av NordForsk-programmet «NOS-HS Exploratory workshop call». Vi takker kolleger og anonyme fagfeller for konstruktive tilbakemeldinger.

Om forfatteren

Hans Jørgen Gåsemyr (ph.d.) er seniorforsker ved Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI). Gåsemyrs bakgrunn spenner om samfunnsvitenskap, kinesisk språk og områdestudier fra norske og kinesiske universitet. MA- og ph.d.-gradene hans er i statsvitenskap. Gåsemyr har tidligere arbeidet for FN i Beijing, og han har erfaring fra norsk media og kringkasting. Han forsker på kinesisk nasjonal og internasjonal politikk, med vekt på organisasjoner og betingelser for politisk, økonomisk og kunnskapsrelatert samhandling mellom stater og samfunnsaktører.

Referanser

- Adams, J., Ilieava, J. & Johnson, J. (2023). *The China question revisited: “De-risking” higher education and research*. <https://www.kcl.ac.uk/policy-institute/assets/china-question-revisited.pdf>
- Ahlers, A. L. & Heberer, T. (2021). More exchange at eye-Level: European research cooperation with the People’s Republic of China. *Global Cooperation Research*, 3(2), 19–23.
- Arcesati, R., Ghiretti, R. & Serger, S. S. (2023, 24. oktober). *In research collaboration, drawing red lines with China isn’t easy* [Kommentar]. Merics. <https://merics.org/en/comment/research-collaboration-drawing-red-lines-china-isnt-easy>
- Brainard, J. & Normile, D. (2022). China rises to first place in one key metric of research impact. *Science*, 277(6608), 799.
- Benabdallah, L. (2020). *Shaping the future of power: Knowledge production and network-building in China–Africa relations*. University of Michigan Press.
- Buzan, B., Wæver, O. & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner.
- Cooley, A. & Nexon, D. (2022). The real crisis of global order: Illiberalism on the rise. *Foreign Affairs*, 101(1). Copenhagen Business School. (2023). *Sino-Danish Center for Education and Research (SDC)*. <https://www.cbs.dk/en/study/graduate/msocsc-public-management-and-social-development/sino-danish-center-education-and-research-sdc>
- Covington. (2023, 19. oktober). U.S. expands October 7, 2022 export controls restrictions on advanced computing and semiconductor manufacturing items. <https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2023/10/us-expands-october-7-2022-export-controls-restrictions-on-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-items>
- d’Hooghe, I. & Lammertink, J. (2022). *How national governments and research institutions safeguard knowledge development in science and technology*. Leiden Asia Centre. <https://leidenasiacentre.nl/publication-how-national-governments-and-research-institutions-safeguard-knowledge-development-in-science-and-technology/>
- Duan, L. (2011). Analysis of the relationship between international cooperation and scientific publications in energy R&D in China. *Applied Energy*, 88(12), 4229–4238.
- Evans, P. (2020). Techno-nationalism in China–US relations: Implications for universities. *East Asian Policy*, 12(2), 80–92.
- Europakommisjonen. (2024). *Commission proposes new initiatives to strengthen economic security* [Pressemelding]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_363
- Europakommisjonen. (2021, 9. september). *Strengthened EU export control rules kick in* [Pressemelding]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4601

Innledning. Norden og kunnskapssamarbeid med autoritære og ikke-allierte stater

- Fink, C. & Miguelez, E. (2017). *The international mobility of talent and innovation: New evidence and policy implications*. Cambridge University Press.
- Fjæstad, K. & Gåsemyr, H. J. (2024). Norges styring av kunnskapsrelasjoner med land utenfor sikkerhetspolitiske samarbeid. *Internasjonal Politikk*, 82(1), 66–83. <https://doi.org/10.23865/intpol.v82.6060>
- German, M. (2022, 25. mars). *End of justice department's 'China initiative' brings little relief to U.S. academics* [Kronikk]. Brennan Center for Justice. <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/end-justice-departments-china-initiative-brings-little-relief-us>
- Grasten, M. & Haakonsson, S. (2024). Danmarks retningslinjer for internasjonalt forskningssamarbeide: En balansegang mellom politisk pragmatik og risikostyring. *Internasjonal Politikk*, 82(1), 36–50. <https://doi.org/10.23856/intpol.v82.6049>
- Greitens, S. C. & Truex, R. (2020). Repressive experiences among China scholars: New evidence from survey data. *The China Quarterly*, 242, 349–375.
- Gåsemyr, H. J. (2020). *China in the sustainable development agenda: Contributions to health and education*. Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Gåsemyr, H. J. (2021). *Chinese digi-tech politics: Steering growth, spurring innovation and reinforcing control*. Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Gåsemyr, H. J., Fjæstad, K. & Hogstad, M. E. T. (2022). Ufordrende kunnskapssamarbeid: Etske og sikkerhetsrelaterte utfordringer som forskere og kunnskapsinstitusjoner i Norge møter i internasjonale samarbeid (NUPI-rapport 6/2022). Norsk utenrikspolitisk institutt. <https://www.nupi.no/publikasjoner/cristin-pub/utfordrende-kunnskapssamarbeid-etske-og-sikkerhetsrelaterte-utfordringer-som-forskere-og-kunnskapsinstitusjoner-i-norge-moeter-i-internasjonale-sa>
- Haas, E. B. (1980). Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. *World Politics*, 32(3), 357–405.
- Johnson, J., Adams, J., Ilieva, J., Grant, J., Northend, J., Sreenan, N., Moxham-Hall, V., Greene, K. & Mishra, S. (2021). *The China question. Managing risks and maximising benefits from partnership in higher education and research*. The Policy Institute, King's College London. <https://www.kcl.ac.uk/policy-institute/assets/china-question.pdf>
- Klin, T. (2018). Conducting the study of geopolitics: Three approaches. *Political Studies Review*, 16(2), 92–101.
- Lee, J. J. & Haupt, J. P. (2020). Winners and losers in US-China scientific research collaborations. *Higher Education*, 80, 57–74.
- Ludvigsson, J. F. (2022). How Sweden approached the COVID-19 pandemic: Summary and commentary on the national commission inquiry. *Acta Paediatrica*, 112(1), 19–33.
- MacFarlane, B. & Cheng, M. (2008). Communism, universalism and disinterestedness: Re-examining contemporary support among academics for Merton's scientific norms. *Journal of Academic Ethics*, 6, 67–78.
- Mäkinen, S. (2024). Akademisk frihet og sikkerhet i fare? Finlands forskningssamarbeid med autoritære state. *Internasjonal Politikk*, 82(1), 51–65. <https://doi.org/10.23865/intpol.v82.6052>
- Mäkinen, S. (2016). In search of the status of an educational great power? Analysis of Russia's educational diplomacy discourse. *Problems of Post-Communism*, 63(3), 183–196.
- Matthews, D. (2023, 29. august). *US extends science and technology agreement with China, buying time to renegotiate the deal*. Science Business. <https://sciencebusiness.net/news/international-news/us-extends-science-and-technology-agreement-china-buying-time-renegotiate>
- McDonald, M. (2008). Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, 14(4), 563–587.
- Michalski, A. (2022). *Denmark's foreign and security policy: Perfecting the balance between an Atlantic, Nordic, and European outlook* (UI brief 6/2022). The Swedish Institute of International Affairs. <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2022/ui-brief-no.-6-2022.pdf>
- NATO. (2023, 17. april). *Science for peace and security programme*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_85373.htm
- OECD. (2022). *Integrity and security in the global research ecosystem*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers.
- Owen, C. (2020). The 'internationalisation agenda' and the rise of the Chinese university: Towards the inevitable erosion of academic freedom? *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(2), 238–255.
- Prelec, T., Furstenberg, S., Heathershaw, J. & Thomson, C. (2022). Is academic freedom at risk from internationalisation? Results from a 2020 survey of UK social scientists. *The International Journal of Human Rights*.

- Roberts, A. & Lamp, N. (2023). *Six faces of globalization: Who wins, who loses, and why it matters*. Harvard University Press.
- Schulte, B. (2019). Innovation and control: Universities, the knowledge economy and the authoritarian state in China. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 5(1), 30–42.
- Segal, S. & Gerstel, D. (2021). *Degrees of separation: A targeted approach to U.S.-China decoupling*. Center for Strategic and International Studies.
- Shenderova, S. (2020). Russia–EU internationalisation of higher education: Cooperation vs competition? I E. Balbachevsky, Y. CAi, H. Eggins & S. Shenderova. (Red.), *Building higher education cooperation with the EU* (s. 86–106). Brill.
- Shih, T. (2024). Geopolitisk rivalitet och en förändrad syn på internationella forskningssamarbeten: Svenska erfarenheter. *Internasjonal Politikk*, 82(1), 25–35. <https://doi.org/10.23856/intpol.v82.6053>
- Shih, T. & Forsberg, E. (2023). Origins, motives and challenges in Western–Chinese research collaborations amid recent geopolitical tensions – findings from Swedish–Chinese research collaborations. *Higher Education*, 85, 651–667.
- Shih, T., Gaunt, A. & Östlund, S. (2020). *Responsible internationalisation: Guidelines for reflection on international academic collaboration*. STINT. https://www.stint.se/wp-content/uploads/2020/02/STINT__Responsible_Internationalisation.pdf
- Sivertsen, G. (2024). Norden, Kina og Russland i det globale forskningssamarbeidet. *Internasjonal Politikk*, 82(1), 15–24. <https://doi.org/10.23856/intpol.v82.6050>
- Snetselaar, D., Frerks, G., Gould, L., Rietjens, S. & Sweijs, T. (2022). *Knowledge security: Insights for NATO*. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/09/30/knowledge-security-insights-for-nato/index.html>
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2022). *Af rapportering: Udvalg om retningslinjer for internationalt forsknings- og innovationssamarbejde*. <https://ufm.dk/publikationer/2022/afrapportering-udvalg-om-retningslinjer-for-internationalt-forsknings-og-innovationssamarbejde>
- Undervisnings- og kulturministeriet. (2021). *Rekommendationer om tilvægagangssatt støder det akademiska samarbetet med Kina*. <https://okm.fi/sv/-/rekommendationer-om-tillvagagangssatt-stoder-det-akademiska-samarbetet-med-kina>
- Utenriksdepartementet. (2023, 25. august). *Status for arbeid med eksportkontrollforskriften*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/status-for-arbeid-med-eksportkontrollforskriften/id2992259/>
- van der Wusten, H. (1998). Geopolitics: Its different faces, its renewed popularity. *GeoJournal*, 46(4), 233–235.

Abstract in English

Nordic countries and knowledge collaboration with authoritarian non-allied states: conditional openness with stronger demands for protection

The conditions surrounding international knowledge production and collaboration are changing. What has long remained a field characterized by overtly liberal and open practices is now subject to more scrutiny with regards to protecting national security and academic freedom. Developments concerning China especially, but also Russia, and other authoritarian states with knowledge-related ambitions have alerted authorities in many liberal, democratic states. This is the case in the Nordic region, too. In this focus edition, we study why and how stricter conditions for international knowledge collaboration are emerging in Norway, Sweden, Denmark and Finland. We are especially interested in problematizing and explaining what happens when stronger security concerns and calls for protection meet liberal norms, including academic freedom.

Keywords: knowledge relations · securitization · protection prioritization · academic freedom · Nordic region · China · Russia