

# EU-kommissionens nya rekommendationer för att hantera utländsk påverkan: Vad betyder de för svenskt forskningssamarbete med Kina?

## EU-dokumentets syfte och bakgrund

Den 18 januari i år publicerade generaldirektoratet för forskning och innovation under EU-kommissionen dokumentet: [Tackling R&I foreign interference](#) (nedan "EU-dokumentet") som föreslår verktyg för hur aktörer inom forskning och utveckling (FoU) kan hantera skadlig utländsk påverkan. Arbetet med EU-dokumentet har pågått i några år och ämnar ge stöd till europeiska forskningsaktörer (lärosäten och andra forskningsbaserade organisationer såsom forskningsinstitut och företag) att göra avvägningar vid forsknings- och innovationssamarbeten utanför EU. Vad dokumentet fokuserar på är att mildra effekter av "skadlig utländsk påverkan" på forskning och innovation inom EU. Denna påverkan förekommer när aktiviteter utförs av, eller på uppdrag av, en utländsk statlig aktör, i syfte att vara tvingande, vilseledande, eller korrumpierande, och står i motsats till EU:s suveränitet, värderingar och intressen. De fyra områden som täcks av EU-dokumentet är värderingar, styrning, partnerskap och cybersäkerhet. Här ger generaldirektoratet för forskning och innovation rekommendationer och förslag på olika verktyg för att hantera olika utmaningar inom dessa områden.

Bakgrunden till EU-dokumentet är det alltmer spända geopolitiska läget i världen och den ökande heterogeniteten och komplexiteten i det globala forsknings- och innovationslandskapet. Europeiska FoU-samarbeten har under det senaste årtiondet ökat dramatiskt med aktörer i forskningsmässigt snabbväxande länder som karaktäriseras som icke-demokratier eller demokratier med anmärkningar. Bland dessa finns Saudiarabien, Vietnam, Iran, Pakistan, Singapore och, inte minst, Kina.

Även globala maktstrukturer har förändrats, och konkurrensen om ett teknologiskt övertag sker mellan fler länder idag. Det ökande hotet från Ryssland, USA:s försvagade globala roll och Kinas växande styrka har lett till att EU idag tydligare förespråkar en [öppen strategisk autonomi](#). Begreppet innebär att EU har ambitionen att vara mindre beroende av andra delar av världen men samtidigt ha en öppenhet som stärker Europas konkurrenskraft. Detta inbegriper områden som försvar och handel, men också teknologi, innovation och forskning.

Med fler och djupare [samarbeten med "svåra" länder](#) finns det en oro i västländer och i Sverige att det skapas ett beroende som utnyttjas av diverse olika stater (exempelvis av Kina,

Ryssland och Iran). Att Europa förlorar konkurrenskraft och att det öppna forskningssystemet används för att bygga upp forskningssystemen i dessa länder på bekostnad av väst samt används i syften relaterade till militär-civil fusion. Detta kan ske genom öppna utbyten, men också via spionage. Forskningsarbeten kan också fungera som alibi för geopolitiska syften. Ett exempel är Kinas stärkta position i Arktis där [forskningsarbeten var en ingångsport](#).

## Kina och EU-dokumentet

EU-dokumentet vill främja ett öppet globalt forsknings- och innovationslandskap, inklusive samarbeten med länder som är väldigt annorlunda politiskt. Detta kommer dock inte utan utmaningar. Kina är det land som är mest angeläget att relatera till. Kina har vuxit enormt snabbt ekonomiskt de senaste fyra årtiondena, vilket även haft effekter på FoU. Inom forskning är Kina ledande på många områden. Landet [producerar flest vetenskapliga publikationer](#) i världen. På innovationsområdet är Kina ledande inom exempelvis materialvetenskap, solceller, drönarteknologi, kvantdatorer/kommunikation, autonoma fordon och robotik. Det syns tydligt i [patentstatistiken](#) och i det faktum att den kinesiska staten bedriver ett systematiskt arbete med appropriering av teknologi samt en strävan att ha förmåga att vara en [inflytelserik aktör i det internationella standardiseringsarbetet](#).

På Forbes [Fortune Global 500-listan](#) är cirka en tredjedel av världens största företag kinesiska. Kombinerat med att Kina är den enskilt största marknaden i världen finns det skäl till att svenska och europeiska företag bör samarbeta med kinesiska forsknings- och innovationsaktörer. Men Kinas auktoritära styre, den ökande politiska och ideologiska kontrollen i landet, och bristen på transparens, gör demokratiska länders samarbeten med Kina svåra, framför allt på lång sikt. Därför har försök till "frikoppling" ([decoupling](#)) eller ökad självförsörjning skett inom viss kritiska sektorer. Exempelvis, för USA:s del handlar det om att begränsa Kinas tillgång till halvledare, eller att inte vara alltför beroende av Kina ifråga om sällsynta jordartsmetaller. Men i realiteten är det svårt att åstadkomma frikoppling och på många områden inte heller önskvärt, exempelvis inom klimatsamarbete.

Även om en viss frikoppling kan komma att ske, eller redan har gjort så, inom ett fåtal områden så kommer en större åtskillnad inte att kunna ske på grund av hur globala värdekedjor ser ut och de etablerade strukturer som skapats över tid. Att inleda egen produktion av exempelvis sällsynta jordartsmetaller i [Sverige eller andra EU-länder](#) skulle både vara kostsamt och [försvåra arbetet med klimat- och utsläppsmålen](#) som länder i Europa åtagit sig. Även inom forskning, där kunskapsproduktionen idag är väldigt internationell, kommer frikoppling att vara svårt. Kinesiska forskargrupper har en central position inom flera olika vetenskapsområden, såsom materialvetenskap och kvantfysik. Ambitiösa forskare har överlag en tendens att arbeta med duktiga forskare oavsett var de finns.

Istället kommer en mer realistisk ansats att hantera svensk-kinesiska samarbeten, åtminstone på kort och medellång sikt, att behöva bygga på en förståelse av samarbetsprocesser på en mer detaljerad nivå, ha ett bättre informationsunderlag om partner och en bättre förmåga att utvärdera och hantera relationer.

Innovativa företag och forskare på lärosäten, samt deras nätverk i Sverige, behöver utgångspunkter för en sammanhållen analys och reflektion kring internationella samarbeten inom FoU. EU-dokumentet kan tjäna som en referens i kombination med EU:s övergripande

[strategi för Kina](#) och den svenska regeringens [skrivelse](#) Arbetet i frågor som rör Kina. Framför allt kan den leda till en mer samlad diskussion i Europa kring de avvägningar och beslut som måste göras och huruvida dessa är möjliga att utforma på europeisk nivå. Arbetet som sker i EU China Core Group där alla medlemsstater är representerade och EU Knowledge Network on China är exempel på initiativ som startats de senaste två åren för att mer strukturerat [diskutera frågor](#) som rör europeiska forsknings- och utvecklingssamarbeten med Kina.

## Rekommendationer

Hur kan svenska aktörer, utifrån ovanstående beskrivning, bättre förstå och använda EU-dokumentet? Nedan presenteras ett antal förslag:

- **Skapa forum för att diskutera och implementera rekommendationer kring ansvarsfull internationalisering:** Det är viktigt med ett forum för diskussioner kring hur den vägledning som tagits fram av generaldirektoratet för forskning och innovation kan användas och kontextualiseras. EU-dokumentet gör en inventering av goda praktiker och erfarenheter och är inte förordnande. Därför behöver förslagen kontextualiseras för enskilda länders och aktörers del. Den [myndighetsplattform](#) som föreslagits i [internationaliseringsutredningen](#) skulle till exempel kunna utgöra en sådan plattform för en sammanhållen och längre diskussion. Det finns även andra nätverk där dessa frågor kan diskuteras, som exempelvis inom Sveriges universitets- & högskoleförbund eller Team Sweden, som är det nätverk av myndigheter, verk och bolag som koordineras av UD och arbetar för att främja svensk export.
- **Utvärdera vilka verktyg och instrument som varit framgångsrika och användbara samt varför:** De verktyg och instrument som existerar och använts bör följas upp och utvärderas. Hur har olika verktyg använts och vilka effekter har de haft? Hur relevanta och användbara är verktygen för olika sektorer, organisationer och länder? En fördjupad förståelse av hur verktyg och instrument används skapar i sin tur möjligheter till förbättring av dessa.
- **Ta fram fallbeskrivningar för att förtydliga utmaningar och möjligheter samt avvägningar som kan behöva göras:** Specifika fallbeskrivningar av [utmaningar](#) och framkomliga vägar behöver identifieras för att skapa en stärkt förmåga hos individer och organisationer att kunna hantera komplexa relationer. Dessa kan underbygga en mer samlad diskussion kring var gränserna går för samarbeten. Utmaningar i svensk-kinesiska samarbeten har nyligen beskrivits av [NKK](#) och [STINT](#).
- **Låt inte extremerna sätta normen:** Forskning och samarbeten som inskränker mänskliga rättigheter och individuella rättigheter, bryter mot lagar eller har direkt militär användning ska hanteras på ett resolut och tydligt sätt, av myndigheter eller företags- och universitetsledningar. Det får inte finnas rum för diskretion i flagranta överträdelser av normer och lagar. Men det är också nödvändigt att förstå att de flesta samarbeten inte kommer att överträda röda linjer. Det är olyckligt om de reaktioner som följer av extrema fall (t.ex. spioneri, dubbel användning, eller inskränkningar av mänskliga rättigheter) sätter normerna för hur man ser på kinesiska samarbeten generellt. För ej så extrema fall, som exempelvis många forskningssamarbeten inom teoretisk matematik eller biodiversitet, måste istället aktörers förmåga stärkas för att kunna bygga meningsfulla relationer där möjligheter skapas men där

också ett ansvarsfullt beteende kan formas. Framför allt är det viktigt att få bättre förståelse av vilka gråzoner som skapas i internationella samarbeten och möjliga sätt att hantera dessa.

- **Erbjud stöd för arbete med svåra länder:** Som EU-dokumentet nämner så är målet inte att undvika samarbeten med svåra länder. Men det är viktigt att forskare eller företag som har samarbeten med aktörer i svåra länder förstår att det finns komplicerande faktorer som de måste ta hänsyn till. Detta inkluderar att hantera utmaningar på ett ansvarsfullt och principbaserat sätt, men också att inte undvika samarbeten enbart på grund av att forskare och organisationer har sin bas i ett specifikt land. Landstillhörighet ska inte automatiskt diskvalificera möjliga samarbetspartner. Dock kan det vara nödvändigt att vara mer eftertänksam och noggrann eftersom en partner kan ha andra möjligheter eller begränsningar än en själv eller ens egen organisation. Detta arbete kan utföras genom att lärosäten, forskningsfinansiärer och myndigheter bedriver ett aktivt informationsarbete för att öka medvetenheten hos forskningsaktörer. Det behövs också träning och utbildning för att skapa ökad förmåga hos individer och i organisationer att hantera samarbeten.



### **Tommy Shih**

Tommy Shih är seniorrådgivare vid Nationellt kunskapscentrum om Kina.

#### **Om NKK**

Nationellt kunskapscentrum om Kina (NKK) vid Utrikespolitiska institutet (UI) bedriver forskningsbaserad och policyrelevant analys och rådgivning om Kinarelaterade ämnen. Fokuset ligger på frågor av särskild vikt för svenska intressen. Eventuella åsikter som uttrycks i denna publikation är författarens egna, och ska inte tolkas som att de återspeglar NKK:s eller UI:s position.

©2022 Nationellt kunskapscentrum om Kina

#### **Läs också:**

[Swedish experiences of research collaboration with China: Challenges and the way forward](#)  
av Miriam Tardell.