

FOKUS: NORDEN OG UTFORDRENDE KUNNSKAPSRELASJONER

Danmarks retningslinjer for internasjonalt forskningssamarbejde: En balancegang mellom politisk pragmatik og risikostyring

Maj Grasten* & Stine Haakonsson
Copenhagen Business School, Danmark

Abstrakt

De danske retningslinjer for internasjonalt forskningssamarbejde er resultatet af en kort årrækkes sikkerhedsliggørelse af hovedsageligt Kinas rolle i global vidensproduktion og innovation. Vi viser, hvordan tilgangen til dansk forskningssamarbejde med Kina har ændret sig fra ikke at være en italesat trussel til at blive en trussel der indebar, at danske forskningsinstitutioner var både spionagemål og sikkerhedspolitiske nøgleaktører, til i dag at være en trussel, som skal *balanceres* i forhold til dansk konkurrenceevne. Vi argumenter for, at de danske retningslinjer og det fortolkningsarbejde der pålægges forskningsinstitutionerne i implementeringsfasen er kendetegnet af en ”strategisk tvetydighed”. Vores gennemgang af de danske efterretningstjenesters årlige risikovurderinger og udenrigspolitiske strategier viser, at tvetydighed tegner til at være et politisk – strategisk – kompromis. På den ene side er det udløst af længerevarende politiske og mere aktuelle økonomiske interesser i at opretholde et relativt godt samarbejde med Kina og kinesiske forskningsmiljøer. På den anden side er kompromiset resultatet af, at danske universiteter gradvist er blevet indlejret i et nyt institutionelt felt, hvor eksport-, sikkerheds- og udenrigspolitik i højere grad end tidligere indtænkes i forskningspolitik. Fra et organisatorisk perspektiv er tvetydighed en ambivalent størrelse, der har

*Kontaktinformasjon: Maj Grasten, e-post: mg.bhl@cbs.dk

©2024 Maj Grasten & Stine Haakonsson. 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: Grasten, M. & Haakonsson, S. (2024). *Danmarks retningslinjer for internasjonalt forskningssamarbejde: En balancegang mellom politisk pragmatik og risikostyring*. *Internasjonal Politikk*, 82(1), 36–50. <http://doi.org/10.23865/intpol.v82.6049>

skabt et fortolkningsrum hvor de enkelte forskere reelt har det endelige ansvar for implementeringen af de danske retningslinjer.

Nøkkelord: retningslinjer • sikkerhedsliggørelse • Danmark • Kina • forskningssamarbejde

Introduktion

Trans- og internationale forskningssamarbejder er blevet et vigtigt nationalt udenrigs- og sikkerhedspolitisk anliggende, da de i højere grad end tidligere går på tværs af geopolitiske alliancehensyn og spændinger. Det har affødt nye internationale og nationale retningslinjer om god forskningsskik og -etik samt udenrigspolitiske strategier møntet på at regulere forskeres transnationale samarbejder. I denne artikel fokuserer vi på sikkerhedsliggørelsen (*securitization*) af dansk forskningssamarbejde med kinesiske forskere, som inden for en kort årrække er gået fra at være en ikkeeksisterende trussel til at udgøre en ifølge de danske efterretningstjenester ”markant” sikkerhedstrussel. Vores analyse begrænser sig til dansk forskningssamarbejde med Kina som i forhold til andre ikke-allierede lande er institutionaliseret gennem partnerskabsaftaler udmøntet af den danske regering. Der har tidligere også været forskningssamarbejder med russiske forskere, som nu er blevet stoppet på opfordring fra den danske uddannelses- og forskningsminister efter Ruslands invasion af Ukraine.

Udviklingen i Danmark følger de generelle internationale og nationale tendenser, som har resulteret i nationale retningslinjer og policy-strategier med henblik på at risikominimere (*derisk*) eller ligefrem afkoble (*decouple*) eksisterende forskningsnetværk, især hvis de geografisk ikke dækker nationale sikkerhedspolitiske alliance-medlemskaber (se Tang et al., 2021; se også Fjæstad & Gåsemyr i dette særnummer). I forbindelse med publiceringen af de danske retningslinjer i 2022 udtalte formanden for de danske universiteters samarbejdsorganisation, at ”vi kan desværre blive nødt til at skønne, at bestemte samarbejder skal vi ikke gå ind i. Det vil være fagligt smertefuldt for den enkelte forsker, der har investeret tid i det” (Tiemann, 2022). Dansk politik følger i denne henseende USA’s ændrede politik over for amerikansk forskningssamarbejde med Kina, som i 2019 resulterede i Trump-administrationens *The China Initiative*, og formuleringen af EU’s 2021-strategi, ”Europas Strategi for Internationalt Samarbejde i en Verden i Forandring” samt EU-Kommissionens arbejdsdokument, ”Tackling R&I Foreign Interference”, publiceret i 2022.

Implementeringen af de danske retningslinjer fokuserer på *pragmatisk balancering*, men er formet af retorikken om nødvendigheden af risikominimering. I denne forbindelse nedsatte de danske universiteter et Udvalg om Retningslinjer for Internationalt Forsknings- og Innovationssamarbejde (URIS), som publicerede de første retningslinjer for internationalt forskningssamarbejde i Danmark (URIS, 2022). Vi viser i artiklen, hvordan dannelsen af et institutionelt felt om sikkerhedsliggørelsen af dansk forskningssamarbejde med kinesiske forskere har indlejret en høj grad af (strategisk) tvetydighed (*ambiguity*) og ambivalens (se Alvesson, 2001;

Alvesson & Svenningsson, 2003; Jarzabkowski et al., 2010) i bestræbelsen på at balancere politisk pragmatik og risikostyring, især i forhold til institutionelt forankrede relationer til kinesiske forskningsmiljøer. Strategisk tvetydighed er et retorisk greb, der kan anvendes til at integrere forskellige organisatoriske aktører og deres til tider modstridende interesser i et fælles handlerum. Denne tvetydighed har konsekvenser for ansvarsfordelingen i implementeringen af de danske retningslinjer inden for området. På det formelle plan er dansk udenrigspolitisk strategi over for Kina drevet af ”balancering” og ”pragmatisk idealisme” som styrende logikker. De danske efterretningstjenesters italesættelse af den nødvendige risikostyring af fremmede staters potentielle spionagevirksomhed mod danske forskningsmiljøer kommer derimod fra en ”styrket indsats målrettet den danske forskningssektor” (PET, 2021, s. 31). Disse relativt modsatrettede positioner over for kinesisk (forsknings-)samarbejde er reflekteret i konklusionen i URIS’ danske retningslinjer, som understreger, at forskningsrelationer med Kina ikke kan ”reduceres til et spørgsmål om for eller imod” (URIS, 2022).

Der tegner sig et institutionelt kompromis på området – strategisk tvetydighed – som betyder, at en stor del af fortolknings- og implementeringsarbejdet om de nye retningslinjer ligger hos de individuelle institutioner og deres forskere. Vi argumenterer i artiklen for, at dansk strategisk tvetydighed i dette spørgsmål kan forstås ved at vende blikket mod danske forskningssamarbejder med Kina, herunder danske forskeres netværksrelationer med Kina-baserede forskere inden for rammerne af det fælles forsknings- og universitetscenter, Sino-Danish Center for Research and Education (SDC) i Beijing, hvis succes blandt andet kan måles på antallet af sampublicationer mellem danske og kinesiske forskere. Dette er desuden understøttet af danske virksomheders investeringer i det kinesiske marked, herunder etablering af R&D-afdelinger i Kina. Kina er i dag Danmarks fjerde vigtigste handelspartner (efter Tyskland, USA og Sverige) og lokation for mange store danske virksomheders offshore aktiviteter og netværk, herunder forskning og udvikling (Dansk Industri, 2023; Haakonsson, 2017; Haakonsson & Slepniow, 2018).

Tvetydigheden, der kendetegner den danske tilgang til forskningssamarbejde med Kina, er betegnende for mere generelle internationale tendenser. Forskningssamarbejder på tværs af landegrænser er på den ene side blevet et sikkerhedspolitisk anliggende drevet af regeringers og efterretningstjenesters italesættelse af potentielle farer ved, at ulovlig anskaffelsesvirksomhed udøves af udenlandske forskere ved nationale universiteter eller i forbindelse med internationale forskningsprojekter. På den anden side er forskning blevet en vigtig faktor i national konkurrenceevne, som i stigende grad bliver målt på landes position inden for teknologiske kerneområder. Eksempelvis italesættes global innovation i dag ofte som et ”kapløb” (Schneiger-Petsinger et al., 2019) – her kan nævnes ”the quantum race” (Howell, 2022), ”the nanotechnology race” (Dong et al., 2016), ”the lithium race” (Book et al., 2023), og ”the greentech race” (Eisen, 2011). Dertil er der nu en generel anerkendelse af at forskning, der skal bidrage til globale udfordringer og kriser, såsom

klima og sundhed, ikke kan udføres i nationalt lukkede netværk. En artikel i *Nature* konstaterede i 2013, at forskning har entreret en ny – fjerde – æra, hvor de tre tidligere henholdsvis var kendetegnet af individuel, institutionel, og national forankret forskning og innovation. Den fjerde æra er karakteriseret ved *internationalt* samarbejde mellem eliteforskningsgrupper. Men skiftet mellem den tredje – nationale – æra og den fjerde æra er ikke uden spændinger og øgede risici, ifølge *Nature*-artiklen: “Tensions are growing: between the knowledge a country needs to remain competitive and the assets it can exclusively secure, and between the collaborative and domestic parts of the research base” (Adams, 2013); mellem kultiveringen af en nationalt forankret, men international, konkurrencedygtig talentmasse og behovet for at sikre national intellektuel ejendom. Det er i denne kontekst, den danske case indskrives sig, hvor balancegangen foregår i krydsfeltet mellem forskningsbaseret innovation som en vigtig faktor for national økonomi og global sikkerhedspolitisk rivalisering.

I den første del af artiklen beskriver vi det bredere netværksbaserede felt, som dansk-kinesisk forskningssamarbejde er indlejret i, og som er en vigtig faktor i forståelsen af dansk balancegang og strategisk tvetydighed i integrationen af handels-, industri-, forsknings-, udenrigs- og sikkerhedspolitik i den danske tilgang til at samarbejde med Kina. Artiklen afgrænser sig til universiteters forskningssamarbejder. Det skal her nævnes, at danske virksomheders internationale forsknings- og udviklingsarbejde reguleres igennem regler for eksportkontrol samt investeringsscreeningsloven, der begge følger internationale aftaler, herunder EU-lovgivning, med det formål at forhindre spredning af viden og teknologi, der kan anvendes til uønskede formål, især dual-use (dobbelt anvendelse). I artiklens anden del analyserer vi sikkerhedsliggørelsen af dansk forskningssamarbejde gennem de danske efterretningstjenesters årlige risikovurderinger fra perioden fra 2009 til i dag. Vi viser, hvilken betydning denne sikkerhedsliggørelse af internationale forskningssamarbejder har haft for institutionaliseringen af samarbejdet mellem efterretningstjenesterne og danske forskningsinstitutioner og for etableringen af en – ifølge URIS-udvalget – ”egentlig sikkerhedsorganisation” på danske universiteter. Artiklen er baseret på officielle rapporter og trusselsvurderinger fra danske myndigheder, danske medier og interviews med ledelse og forskere ved de otte danske universiteter samt relevante ministerier og på egne erfaringer fra dansk-kinesisk forskningssamarbejde inden for rammerne af SDC.

Danmarks strategiske forskningssamarbejde med Kina

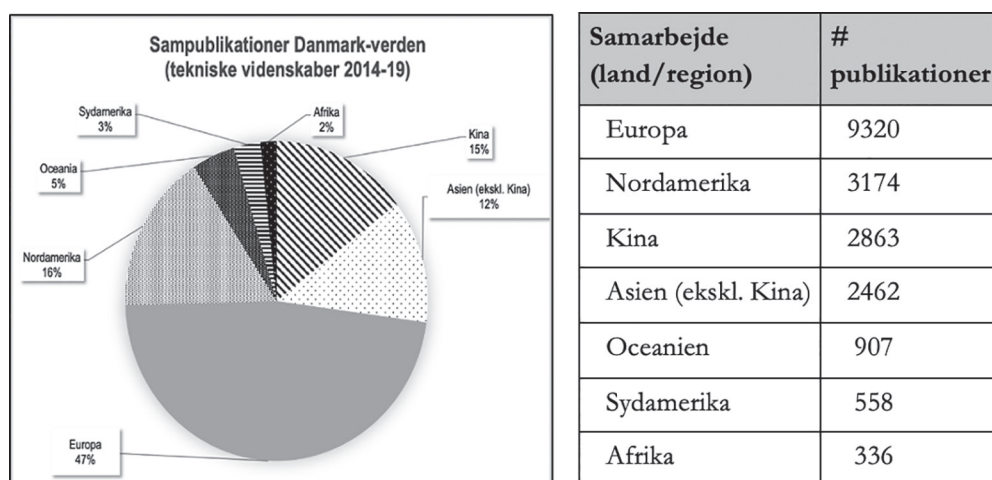
De danske retningslinjer for internationalt forskningssamarbejde afspejler den generelle udenrigspolitiske linje, som den danske regering har ført over for Kina gennem en årrække. Danmark har historisk set haft en pragmatisk og åben tilgang til Kina. På forskningsområdet har en række førende danske forskere igennem tiden samarbejdet med kinesiske forskere. Et godt eksempel er atomforsker og nobelprisvinder Niels Bohr helt tilbage i 1937 (Kangnian, 1996). Siden etableringen af Folkerepublikken

Kina i 1949 har relationen mellem Danmark og Kina været baseret på ”cooperation and friendship” (Brødsgaard, 2010, s. 6). Danmark var et af de første lande, der anerkendte Folkerepublikken i januar 1950 og oprettede en ambassade i Beijing. Den danske dronning besøgte officielt Kina i 1979, som det første vestlige statsoverhoved efter åbningen af Kina. Relationen til Kina har siden da udviklet sig gennem mere formaliserede partnerskaber, som er en vigtig forudsætning for de aktuelle forskningssamarbejder, talentmobilitet og finansiering, der understøtter dansk-kinesiske forskningsnetværk. Dette er intensiveret efter årtusindskiftet, hvor Kina har opnået en central global position ikke mindst inden for de tekniske og fysiske videnskaber og bliver anset som strategisk partner for Danmark (se Bertelsen et al., 2016; Delman & Chen, 2008; Sivertsen, 2023).

Danmark indgik i 2008 et formelt strategisk partnerskab (”Comprehensive Strategic Partnership”) med Kina. Et af partnerskabets primære fokusområder var at facilitere et mere institutionelt-forankret samarbejde inden for forskning, innovation og uddannelse. Partnerskabsaftalen var baseret på politisk enighed og prioritering på højt niveau fra både Danmark og Kina. Fra dansk side var dette udtrykt i en række delegationer med deltagelse af kongehuset, ministerier, universiteter og teknologitunge virksomheder. Fra kinesisk side udtalte Præsident Xi i forbindelse med den danske dronnings officielle besøg i 2014, at det bilaterale forhold til Danmark var ”an all time high”. 2008-aftalen banede vej for en række bilaterale initiativer og direkte kommunikationsveje mellem Danmark og Kina, hvilket fik relationen til at ændre karakter fra *overførsel* af viden og teknologi inden for særlige områder (f.eks. vindenergi) til at være et egentligt *samarbejde* (Delman, 2022). Et konkret resultat af denne kursændring er det fælles universitetssamarbejde, Sino-Danish Center for Research and Education (SDC).

SDC’s overordnede formål er at bidrage til det danske og kinesiske samfund igennem forskningssamarbejder, der beriger begge lande og hjælper med at løse fremtidige udfordringer. SDC er etableret som et universitetscenter på tværs af universiteter og har otte kandidatprogrammer, hvor de studerende opnår dobbeltgrader fra værtsuniversitetet University of Chinese Academy of Science (UCAS) og ét af de otte danske universiteter, afhængigt af det enkelte kandidatprogram. Samlet er der indskrevet henholdsvis ca. 210 studerende på den danske side og den kinesiske side af samarbejdet. Der er ligeledes 95 indskrevne studerende på dobbeltgradsprogrammer på ph.d.-niveau samt tætte samarbejder mellem danske og kinesiske forskere. Konsolideringen af eksisterende dansk-kinesiske forskningsnetværk over tid er reflekteret i antallet af sampublicationer. I perioden 2014–2019 udgjorde Kina-baserede forskere 15% af danske forskeres sampublicationer (figur 1). Denne procentdel er vokset markant gennem de sidste 20 år (se Sivertsen i dette særnummer). Alene i 2022 udkom 438 internationale videnskabelige publikationer inden for SDC-samarbejdet.

Forskningssamarbejdet mellem Danmark og Kina, herunder SDC, har siden de første optag af studerende i 2012 opereret inden for skiftende politiske rammer på



Figur 1. Internationale sampublicationer mellem forskere ved danske universiteter og udenlandske forskere inden for de tekniske videnskaber (2014–2019) (Jørgensen & Haakonsson, 2020).

begge sider af partnerskabet. Dette har skabt en vis institutionel resiliens og gjort, at samarbejdet i dag bygger på en kombination af formelle institutionelle relationer og individuelle kollegiale venskaber. I en tid, hvor Kinas position inden for forskning og innovation har flyttet sig globalt (Kina er i dag det land, hvor der investeres mest i vidensinfrastruktur), er det derfor blevet relevant at udvikle måder, hvorpå danske forskere kan opretholde netværk med kinesiske peers, til trods for sikkerhedspolitiske spændinger og afkoblings-retorik (se Grasten & Haakonsson, 2023). Dertil er kinesiske vidensmiljøer yderst attraktive for danske virksomheder og deres placering af R&D aktiviteter. Dette er blandt andet påvist i et studie af danske virksomheder i Kina, hvor 70% svarede, at adgang til lokal viden og talent er en vigtig lokaliseringsfaktor, og 30% svarede, at adgang til test- og demonstrationscentre var vigtigt (ICDK Shanghai, 2022). Dette stemmer overens med Forsvarets Efterretningstjenestes (FE) seneste trusselsvurdering, som pointerer, at ”Kinas økonomi har dog også en række styrker. Kina har en helt central rolle i globale forsyningskæder og et stort hjemmemarked, der er attraktivt for udenlandske selskaber. Kinas store investeringer i forskning og udvikling giver også afkast i form af forskning i international topklasse og succesfulde højteknologiske virksomheder” (FE, 2022, s. 55).

Sikkerhedsliggørelsen af dansk-kinesisk forskningssamarbejde

Det er med baggrund i dansk-kinesisk samarbejde gennem en længere årrække, at indlejringen af strategisk tvetydighed i de danske retningslinjer for vidensudveksling med Kina skal forstås. Politiets Efterretningstjeneste (PET) udgav i maj 2021 i samarbejde med Uddannelses- og Forskningsministeriet og Erhvervsstyrelsen en rapport med titlen ”Er jeres forskning i fare?” (PET, 2021). ”Truslen mod dansk

forskning er reel”, understregede rapporten, især da Danmark traditionelt har haft en åben og internationalt baseret forskningstradition, har et højt forskningsniveau og en strategisk geopolitisk placering (jf. Danmark som arktisk nation qua Grønland) (PET, 2021). Forskere opfordredes af myndighederne til forsigtighed på rejser, og hjemmeuniversiteterne til at etablere en opmærksomhedskultur internt på tværs af organisationen. Rapporten fulgte i slipstrømmen på en kortere årrækkes trussels- og sikkerhedsvurderinger fra de danske efterretningstjenester, der i stigende grad havde vurderet og dermed italesat dansk forskning og innovation som et vigtigt spionagemål for fremmede stater. Dermed er danske universiteter og andre offentlige forskningsinstitutioner gradvist inddraget i det institutionelle felt omkring dansk sikkerheds- og efterretningspolitik. De danske efterretningstjenester udgiver hvert år vurderinger af truslerne mod Danmark. Foruden PET’s ”vurdering af spionagetruslen mod Danmark”, som beskriver fremmede staters efterretningsvirksomhed mod Danmark, udgiver det danske forsvars efterretningstjeneste (Forsvarets Efterretningstjeneste, FE) en årlig risikovurdering. Center for Terroranalyse udgiver ”vurdering af terrortruslen mod Danmark”, i hvilken det nationale terrortrusselsniveau er fastsat, og rapporten ”Cybertruslen mod Danmark” bliver årligt udgivet af Center for Cybersikkerhed.

Vores gennemgang af de forskellige risikovurderinger viser, hvordan truslen for fremmede staters spionage mod dansk teknologi og forskning på få år er gået fra at være ikkeeksisterende til at være ”markant”. I 2021 hævdede Center for Cybersikkerhed trusselsvurderingen for cyberangreb mod danske universiteter fra ”høj” (i 2018) til ”meget høj” (Center for Cybersikkerhed, 2021). Især dansk forskningssamarbejde med Kina, som er fokus for denne artikel, er gået fra ikke at være kategoriseret som en trussel til at være en trussel, hvor danske forskningsinstitutioner er både spionagemål og sikkerhedspolitiske nøgleaktører og til i dag at være en trussel, som skal *balanceres* i forhold til dansk økonomis konkurrenceevne. PET’s årlige redegørelse nævnte for første gang i 2019, at de største spionagetrusler nu er Rusland, Kina og Iran (PET, 2020). Rapporten understregede i forbindelse med den øgede spionagetrussel fra blandt andet Kina, at ”Danmark er på en række områder førende i at udvikle og producere ny viden og teknologi. Fremmede stater [...] forsøger at indhente højteknologisk viden og forskningsresultater fra danske virksomheder og forskningsinstitutioner” (PET, 2020, s. 21).

De seneste rapporter står i kontrast til PET’s tidligere spionagetrusselvurderinger, f.eks. fra 2015 og 2016, som blot nævnte, at aktiv spionage mod Danmark kunne omfatte indhentning af ”højteknologisk viden og forskningsresultater fra universiteter, højere læreanstalter og private virksomheder” (PET, 2016, s. 8). Hverken Kina, Rusland eller andre fremmede stater blev på det tidspunkt nævnt som potentielle spionagetrusler. I PET’s 2017-vurdering blev hverken konkrete stater eller højteknologisk viden og forskningsresultater omtalt som henholdsvis en spionagetrussel eller et spionagemål. Den daværende regerings udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi for 2017–2018 havde endda understreget, at ”[s]ærligt har Danmark et stærkt og

bredspektret myndighedsengagement og såkaldt 'omfattende strategisk partnerskab' med Kina. Erfaringerne herfra er særdeles gode" (Regeringen, 2017, s. 21).

Det samme gør sig gældende i FE's risikovurderinger af de ydre forhold, der måtte udgøre en trussel for national sikkerhed. I risikovurderingerne for perioden 2009 til 2020 var danske forskningsmiljøer ikke nævnt som værende under nogen form for pres fra fremmede stater. Eneste undtagelse er, at Kinas rolle i Arktis bliver fremhævet som værende en sikkerhedspolitisk faktor i risikovurderingen fra 2011 og de efterfølgende årlige risikovurderinger som følge af kinesisk investering i infrastruktur og forskning (f.eks. polarforskning og miljøovervågning). FE's 2011-risikovurdering fremhæver eksempelvis Kinas arktiske forskningsstation på Svalbard, som blev etableret i 2004 (FE, 2011). Center for Cybersikkerheds trusselsvurderinger har italesat risikoen for cyberspionage mod dansk forskning ved offentlige forskningsinstitutioner siden 2016 (Center for Cybersikkerhed, 2016), men først i 2021 bliver Kina direkte nævnt i centerets trusselsvurderinger grundet dets fokus på (forskning i) dual-use teknologi (Center for Cybersikkerhed, 2021).

Samarbejdet mellem efterretningstjenesterne og danske forskningsinstitutioner blev yderligere institutionaliseret i 2020. PET's årlige redegørelse pegede igen på Rusland og Kina som de stater, der udgjorde den største spionagetrussel mod Danmark, især i forbindelse med ulovlig anskaffelsesvirksomhed af "viden, teknologi, eller produkter fra Danmark, der kan gøre dem i stand til at producere og anvende masseødelæggelsesvåben eller andre militære programmer" (PET, 2021, s. 31). Redegørelsen understregede, at ulovlig anskaffelsesvirksomhed blandt andet kunne forekomme ved, at "forskere i god tro overfører viden fra forskningsinstitutioner i Danmark til forskningsmiljøer, der bidrager til andres landes våbenprogrammer", og det blev pointeret, at PET derfor havde "styrket indsatsen målrettet den danske forskningssektor" (PET, 2021). Dette indebar etableringen af en dialoggruppe for forskningsområdet, brieferinger og kurser samt et vejledningsforløb for relevante aktører.

Efterfølgende nedsatte Uddannelses- og Forskningsministeriet i efteråret 2020 et udvalg, Udvalg om Retningslinjer for Internationalt Forsknings- og Innovationssamarbejde (URIS), med repræsentanter fra Danmarks otte universiteter, professionshøjskoler og offentligt forskningsfinansierende fonde. URIS' fokusområder bestod blandt andet i at identificere risikoen for, at dansk udviklet teknologi ville blive brugt i militær henseende eller i brud med menneskerettighederne, risikoen for at udenlandske studerende og ansatte ved danske universiteter indgår i ulovlig anskaffelsesvirksomhed og risikoen for "at bidrage til at styrke og opbygge forsknings- og innovationskapacitet på følsomme områder i ikke-likesindede lande" (URIS, 2023). I den danske regerings udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi for 2019–2020 blev det nu formuleret direkte, at forholdet til Kina beroede på en balancegang mellem at sikre danske virksomheders adgang til det voksende kinesiske marked og at "holde os for øje", at den henholdsvis danske og kinesiske samfundsmodel er forskellig, herunder respekten for menneskerettigheder (Regeringen, 2023). I PET's redegørelse det efterfølgende år blev fremmede staters, derunder Kinas, spionage

”mod blandt andet danske universiteter [...] for at få fat i den nyeste teknologi og viden” ligefrem anført som en markant trussel mod Danmarks førerposition inden for teknologi, innovation og forskning (PET, 2022, s. 12), som ifølge PET var af stor betydning for dansk økonomi og det danske samfunds indtjeningsgrundlag samt dansk engagement i løsningen af globale udfordringer, herunder klima og sundhed.

FE’s risikovurderinger for 2021 og 2022 er måske ikke overraskende set i lyset af, at PET allerede havde nævnt, at kinesisk spionage rettet mod danske forskningsmiljøer potentielt kunne udgøre en national trussel. De fremfører dog for første gang *forskningssamarbejder* med kinesiske forskere som en potentiel sikkerhedspolitisk trussel mod danske nationale interesser. I 2021-vurderingen skriver FE således, at ”Kinas politiske system bevirker, at kinesiske aktørers egne interesser og statens strategiske mål i visse tilfælde er tæt integrerede”, og at dette har medført ”voksende bekymringer i en række vestlige lande for kinesisk spionage og utilsigtet videns- og teknologioverførsel i forbindelse med eksempelvis kinesiske investeringer og forskningssamarbejde med Kina” (FE, 2021, s. 44). Af konkrete sikkerhedsmæssige trusler nævnte rapporten blandt andet rekruttering af vestlige forskere og forskningssamarbejder generelt samt risikoen for, at civil videnskab og teknologi erhvervet i vestlige lande bruges med et militært formål i Kina. I 2022-risikovurderingen blev forskningssamarbejder, Kinas talentprogrammer inden for forskningssektoren (bl.a. de 1000 Talenter-programmet) samt investeringer i højteknologiske virksomheder oplistede som de midler, Kina bruger til at ”kortlægge og overføre udenlandsk teknologi” (FE, 2022, s. 57). Det blev desuden vurderet som ”meget sandsynligt”, at Kina vil forsøge at tilegne sig viden fra danske forskningsinstitutioner. Rapporten konkluderede derfor, at ”Selv om danske aktører kan have stor nytte af forskningssamarbejde med kinesiske virksomheder og institutioner, er der således en risiko ved visse forskningssamarbejder, særligt inden for naturvidenskabelige og tekniske områder” (FE, 2022, s. 57).

Over en relativ kort årrække er dansk forskning blevet gjort til genstand for globale geopolitiske spændinger og sikkerhedsliggjort i en sådan grad, at de danske efterretningstjenester nu anser danske forskningsinstitutioner som både spionagemål og sikkerhedspolitiske nøgleaktører. URIS-udvalgets arbejde, understøttet af PET, Center for Cybersikkerhed og FE’s italesættelser af de sikkerhedspolitiske trusler mod dansk udvundet viden, teknologi og innovation resulterede i udgivelsen af nationale retningslinjer for de danske universiteters forskningssamarbejde i maj 2022. URIS-rapporten blev ledsaget på Uddannelses- og Forskningsministeriets hjemmeside af en pressemeddelelse med overskriften ”Ny rapport: Behov for skærpet tilgang til forskningssamarbejde med blandt andre Kina”. Trods det forhold, at de danske retningslinjer formelt er landeneutrale, blev Kina nævnt hele 54 gange i rapporten, efter fulgt af Rusland (14) og Iran (2). Året efter valgte samtlige danske universiteter at stoppe optaget af kinesiske ph.d.-studerende finansieret gennem det kinesiske program, Chinese Scholarship Council (CSC). Ved samarbejdets ophør var der 270 kinesiske ph.d.-studerende indskrevet på de danske universiteter. Til trods for,

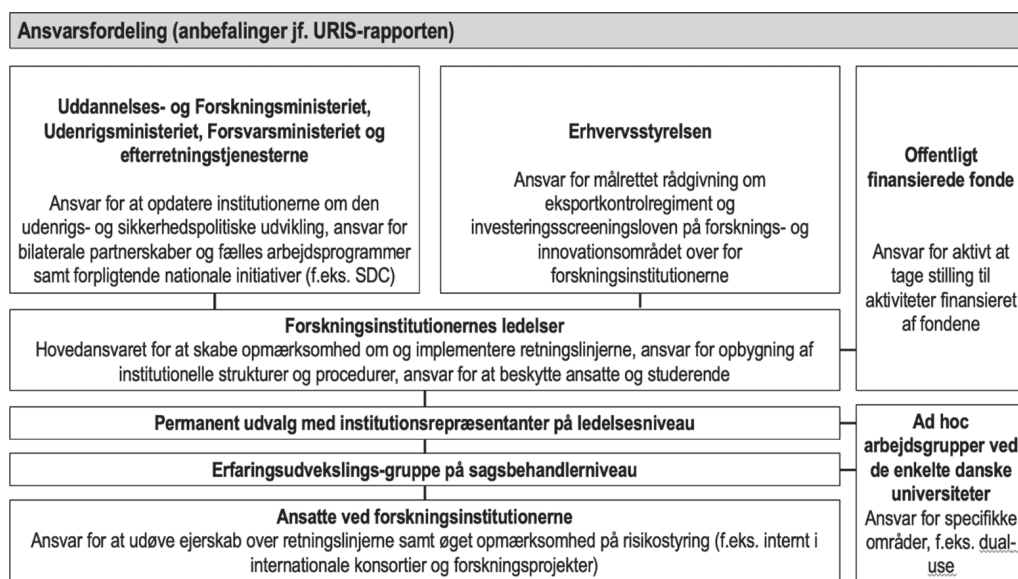
at fokuset på Kina nu var intensiveret (også i danske medier), indeholdt offentlige rapporter fra danske myndigheder ingen konkrete eksempler på kinesisk spionage i danske forskningsmiljøer.

Den danske regering anså retningslinjerne som et vigtigt politisk redskab. I forbindelse med rapportens udgivelse udtalte daværende uddannelses- og forskningsminister, Jesper Petersen(S), at ”Der vil være et før og et efter det her... Der er lavet en god og grundig rapport, som viser, hvordan der nu må ske et *paradigmeskifte* i den danske tilgang til international forskning og innovation” (Tieman, 2022). Ifølge ministeren skulle både universiteternes ledelser og forskere ”have de her retningslinjer helt ind på ryggraden og praktisk talt kunne dem udenad, hvis man vækker dem om natten” (Tieman, 2022). Retningslinjerne omfatter tre hovedfokusområder med hver tre underpunkter og er som udgangspunkt rettet mod ledelserne ved danske forskningsinstitutioner. Hovedpunkterne er følgende: (1) Identificér og beskyt jeres kritiske forskning; (2) Kend jeres samarbejdspartnere; og (3) Beskyt jeres institution, ansatte og studerende. Det fremgår desuden af URIS-rapporten, at udformningen af de danske retningslinjer bygger på inspiration fra retningslinjer fra Tyskland, Holland, Sverige (se artiklen af Shih i dette særnummer), Storbritannien og Australien, hvoraf de tyske og hollandske retningslinjer er landespecifikke ved at være direkte møntet på kinesisk forskningssamarbejde. Det vægtes desuden i anbefalingerne fra URIS, at de danske retningslinjer kontinuerligt tilpasses andre nationale (dvs. ”ligesindede landes”, jf. URIS-rapporten) og internationale retningslinjer, således at danske restriktioner af internationale forskningssamarbejder *ikke* forringer dansk konkurrenceevne.

URIS-udvalgets anbefalinger udtrykker, i hvilken grad integreringen af forsknings- og sikkerhedspolitik samt nationale økonomiske interesserer for en mindre, åben økonomi som den danske er ambivalent. Dette forhold vedrører især udvalgets refleksioner over samarbejdet med Kina. Udvalget understreger, at ”særligt Kina har [...] forskningsmiljøer i verdensklasse, og samarbejdet med Kina er i høj grad efterspurgt og til gavn for forskningsinstitutioner og virksomheder i Danmark” (URIS, 2022, s. 12). Men det er ifølge URIS-rapporten et ”grundlæggende dilemma”, at dansk-kinesisk forskningssamarbejde på den ene side styrker dansk konkurrenceevne grundet Kinas massive investeringer i forskning og innovation, der har resulteret, i at Kina i dag er globalt ledende inden for en række forskningsområder, der overlapper med danske nøgleforskningsområder, herunder grøn energi, clean tech og life science (f.eks. nanoteknologi). På den anden, understreger rapporten, side bidrager dansk-kinesisk forskningssamarbejde også potentielt med ”at styrke kinesisk forskningskapacitet på følsomme teknologiområder” (URIS, 2022). Rapporten konkluderer derfor, at samarbejdet med Kina ikke kan ”reduceres til et spørgsmål om for eller imod”, og at en ”nul-risiko-tilgang” vil have omfattende konsekvenser for kvaliteten af dansk forskning og dermed dansk konkurrenceevne. Anbefalingen ligger i direkte tråd med den udenrigs- og sikkerhedspolitiske linje, der blev lagt efter det danske folketingsvalg i november 2022, som resulterede i en bred regering over midten under socialdemokratisk ledelse af statsminister Mette Frederiksen. Denne bygger på hvad,

der i Udenrigsministeriets strategi betegnes som ”pragmatisk idealisme”, som i tilgangen til Kina udspilles som en balancegang mellem forsigtighed (udenrigsministeren udtrykker i strategien, at ”vi længe har været for naive”) og samarbejde, når det er i Danmarks interesse (cf. PET, 2021). Balance nævnes også eksplicit som det styrende princip i tilgangen til samarbejdet med Kina i URIS-rapporten og i PET’s opdatering ”Er din forskning i fare?” i 2023, hvor ”at opnå den rette *balance*, hvor danske universiteter og virksomheder arbejder så åbent som muligt – og så sikkert som nødvendigt” er blevet tilføjet (PET, 2023, s. 3).

Et andet væsentligt punkt i de danske retningslinjer er ansvarsfordeling. I tråd med dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi om, at handels- og industripolitik, forskning-, udenrigs- og sikkerhedspolitik må integreres i konteksten af det nuværende globale trusselsbillede, anbefaler URIS-rapporten etableringen af en risikoorganisation på universiteterne med klare kommandoveje i eksekveringen af risikostyring. Vores opsummering af rapportens anbefalinger om ansvarsfordelingen for sikkerhedsliggørelsen af forskningspraksisser og internationalt forskningssamarbejde (figur 2) viser hvordan det institutionelle felt strækker sig horisontalt over myndigheder inden for eksport-, sikkerheds- og forskningssektorerne og vertikalt på tværs af ledelses- og individuelt forskerniveau inden for forskningsinstitutionerne. URIS-udvalget understreger dog, at hovedansvaret ligger hos lederne på institutionerne. Vores opsummering viser, at en del af institutionernes hovedansvar er individualiseret ved at være placeret ved de enkelte forskere. Det er i tråd med PET’s anbefalinger til forskningsinstitutionerne: ”I de fleste tilfælde er det jer som forskere, der kan vurdere den potentielle interesse og de bredere anvendelsesmuligheder af et forskningsprojekt” (PET, 2021, s. 7).



Figur 2. Ansvarsfordelingen i URIS-modellen.

Som led i implementeringen af retningslinjerne har Uddannelses- og Forskningsministeriet nedsat et forum for international koordination og samarbejde, og interesseorganisationen Danske Universiteter har etableret et implementeringsudvalg. Vores interviewmateriale indikerer dog, at der er en række forskere, som stadig ikke har kendskab eller indgående kendskab til retningslinjerne. Det er derfor problematisk, at URIS-rapporten individualiserer hovedansvaret for den egentlige implementering af retningslinjerne. Dette forhold er eksempelvis adresseret hos Danmarks Tekniske Universitet (DTU), hvor URIS-implementeringen har nået den enkelte forsker. DTU har nedsat en arbejdsgruppe og ressourcepersoner til at give forskere individuel sparring og feedback. Der er blevet indført en godkendelses- og samarbejdsproces, som skal hjælpe forskere med at vurdere samarbejdspartnere og identificere kritiske teknologier med potentielt dual use. Formålet er at optimere balancegangen, uden at samarbejdet påvirkes mere end højst nødvendigt.

Konklusion

De danske retningslinjer for internationalt forskningssamarbejde er resultatet af en kort årrækkes sikkerhedsliggørelse af hovedsageligt Kinas rolle i global vidensproduktion og innovation. Kendetegnende for de nye danske retningslinjer og det fortolkningsarbejde, der pålægges forskningsinstitutionerne i implementeringsfasen, er det, vi i artiklen betegner som ”strategisk tvetydighed”. Tvetydighed tegner til at være et politisk – strategisk – kompromis, der er udløst af politiske og økonomiske interesser i at opretholde et relativt godt samarbejde med Kina og kinesiske forskningsmiljøer. Fra et organisatorisk perspektiv er tvetydighed en ambivalent størrelse. På den ene side medfører den, at de enkelte forskningsinstitutioner har større råderum til at implementere det, der fra de danske myndigheders side betegnes som en egentlig risikoorganisation med tydelige kommandoveje for risikostyring. På den anden side bliver fortolkningsprocessen i forbindelse med de nationale retningslinjer skubbet længere ned i organisationen til de enkelte forskere, som dermed står med det reelle ansvar for implementering og overholdelse af regelsættet. Dette er en direkte konsekvens af det ambivalente forhold mellem vigtigheden af at fastholde en global førerposition inden for viden og innovation, som er afhængig af tiltrækningen af en international talentmasse (deriblandt fra ikke-allierede lande), og at navigere i en verdensorden præget af øget usikkerhed og større risici. Der er tale om en kontekst af helt modsatrettede processer, som konkret har givet anledning til nye nationale tiltag.

Artiklen viser, hvordan de danske efterretningstjenester over en relativt kort årrække har tegnet et billede af forskningssamarbejder med Kina, som fra politisk hold ikke kan ignoreres, til trods for at dansk udenrigspolitik over for Kina er styret af logikken om balancering og pragmatik. Med Kinas mål om at blive en vidensbaseret stormagt før udgangen af 2050, med massive investeringer i forskningsinfrastruktur og talentudvikling til følge, er ikke blot danske

forskningsmiljøer men også virksomheder interesserede i at fortsætte deres tilstedeværelse og samarbejder med kinesiske vidensmiljøer. Det er endnu for tidligt at spørge om, hvilke konsekvenser de nationale retningslinjer vil have for dansk-kinesisk forskningssamarbejde. Hvis vi vender blikket mod USA's Kina-politik styret af retorikken om afkobling, var Kina-baserede forskere i 2022–2023 de vigtigste samarbejdspartnere blandt amerikanske forskere, ifølge *Nature* (2023, s. S9). URIS-rapporten noterer også, at USA var klart den største bilaterale samarbejdspartner for Kina i 2021–2022 inden for forskning i grøn teknologi, energi, sundhed og landbrug. URIS-rapporten konkluderer derfor, at "Udvalget noterer sig på den baggrund, at selv lande med en særligt Kinakritisk retorik, Kinaspecifikke retningslinjer og øget opmærksomhed på udfordringerne fortsætter det formelle myndighedssamarbejde og samarbejder med Kina om bilaterale opslag inden for områder, der også inkluderer følsomme områder" (URIS, 2022, s. 18).

Om forfatterne

Maj Grasten er adjunkt ved Department of Business Humanities and Law, Copenhagen Business School. Hendes forskning kombinerer rettsociologi med studier inden for global governance, blandt andet med henblik på at kortlægge hvordan aktører navigerer i transnationale netværker.

Stine Haakonsson er lektor på Institut for Organisation, Copenhagen Business School, og Principal Coordinator for Social Sciences i Sino-Danish Center for Research and Education (SDC). Hendes forskningsinteresser omhandler blandt andet innovation og globale forsyningskæder.

Referanser

- Adams, J. (2013). The fourth age of research. *Nature*, 497, 557–560.
- Alvesson, M. (2001). Knowledge work, ambiguity, image and work identity. *Human Relations*, 54, 863–886.
- Alvesson, M. & Sveningsson, S. (2003). Good visions, bad micro-management and ugly ambiguity: Contradictions of (non-)leadership in a knowledge-intensive organization. *Organization Studies*, 24, 961–988.
- Bertelsen, R. G., Du, X. & Søndergaard, M. K. E. (2016). Transnational science guanxi: A necessary, but insufficient, condition for Sino-Danish flows of knowledge, talent and capital in genetics. *International Journal of Business and Globalisation*, 16(3), 228–244.
- Book, S., Brächer, M., Giesen, C., Hage, S., Hecking, C., Hesse, M., Schultz, S. & Traufetter, G. (2023, 7. juni). Europe at risk of losing the lithium race. *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/international/business/the-global-competition-for-raw-materials-europe-at-risk-of-losing-the-lithium-race-a-bcbb3566-36ed-491d-bfac-3756ffee638e>
- Brødsgaard, K. E. (2010). *Danish-Chinese relations: The collapse of a special relationship*. Copenhagen Discussion Papers No. 36. Asia Research Centre. Copenhagen Business School.
- Center for Cybersikkerhed. (2021). *Trusselsvurdering: Truslen fra cyberspionage mod dansk forskning og universiteter*. <https://www.cfcs.dk/globalassets/cfcs/dokumenter/trusselsvurderinger/cybertruslen-mod-forskning-og-universiteter.pdf>
- Center for Cybersikkerhed. (2016). *Trusselsvurdering: Hackere fra udlandet truer danske offentlige forskningsinstitutioner*. <https://www.cfcs.dk/globalassets/cfcs/dokumenter/trusselsvurderinger/arkiv/trusselsvurdering----dansk-forskning---december-2016.pdf>

- Dansk Industri. (2023). *Kinas økonomiske betydning for Danmark*. <https://www.danskindustri.dk/arkiv/analyser/2023/4/kinas-okonomiske-betydning-for-danmark/>
- Delman, J. (2022). ThinkChina/analysis: Danish-Chinese knowledge collaboration at a critical juncture. *Think China*, 3, 1–8.
- Delman, J. & Chen, Y. (2008). *Nordic collaboration with China in energy research and development*. NIAS, Nordic Institute of Asian Studies.
- Dong, H., Gao, Y., Sinko, P. J., Wu, Z. J. & Jia, L. (2016). The nanotechnology race between China and the United States. *NanoToday*, 11(1), 7–12.
- FE Forsvarets Efterretningstjeneste. (2022). *UDSYN 2022: En efterretningsbaseret vurdering af de ydre vilkår for Danmarks sikkerhed og varetagelsen af danske interesser*. <https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2022/udsyn-2022/-fe-udsyn-2022-opslag-.pdf>
- FE Forsvarets Efterretningstjeneste. (2021). *UDSYN 2021: En efterretningsbaseret vurdering af de ydre vilkår for Danmarks sikkerhed og varetagelsen af danske interesser*. <https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2021/udsyn/-fe-udsyn-pages-.pdf>
- FE Forsvarets Efterretningstjeneste. (2011). *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2011*. <https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2020/risikovurderinger/-risikovurdering2011-2018.pdf>
- Eisen, J. B. (2011). The new energy geopolitics? China, renewable energy, and the “greentech race”. *Chicago-Kent Law Review*, 86(1), 9–58.
- EU-Kommissionen. (2022). *Tackling R&I foreign interference* (Staff working document). <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/3faf52e8-79a2-11ec-9136-01aa75ed71a1>
- Gibney, E. (2019). The quantum gold rush. *Scientific American*. <https://www.scientificamerican.com/article/the-quantum-gold-rush/>
- Grasten, M. & Haakonsson, S. (2023). *A new model for global science and innovation infrastructure? The construction of Huairou Science City*. Innovation Centre Denmark. <https://research.cbs.dk/en/publications/05a8c3dd-3df4-4c34-a7bd-a983872255f4>
- Haakonsson, S. J. (2017). Danish multinational corporations in China: an evolutionary approach to internationalisation. *International Journal of Multinational Corporation Strategy*, 2(1), 51–75.
- Haakonsson, S. J. & Slepnirov, D. (2018). Technology transmission across national innovation systems: The role of Danish suppliers in upgrading the wind energy industry in China. *The European Journal of Development Research*, 30, 462–480.
- Howell, S. (2022, 13. januar). The China-US quantum race. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2023/01/the-china-us-quantum-race/>
- Innovation Center Denmark (ICDK) Shanghai. (2022). *Outlook report: Danish R&D-intensive companies – an understanding of R&D activities in China*. Udenrigsministeriet.
- Jarzabkowski, P., Sillince, J. A. & Shaw, D. (2010). Strategic ambiguity as a rhetorical resource for enabling multiple interests. *Human Relations*, 63(2), 219–248.
- Jørgensen, B. H., Haakonsson, S., Zhao, H. & Chen, G. (2020). *The SDC international report 2020: Cooperating for energy transition*. Sino-Danish Center (SDC). <https://doi.org/10.7146/aul.395>
- Kangnian, Y. (1996). Niels Bohr in China. I F. Dainian & R. S. Cohen (Red.), *Chinese studies in the history and philosophy of science and technology* (s. 433–437). Springer.
- Nature. (2023, 10. august). Nature Index: China. *Nature*, 620, s. 9. <https://media.nature.com/original/magazine-assets/d41586-023-02161-z/d41586-023-02161-z.pdf>
- PET. (2022). *Årlig redegørelse 2021*. Politiets Efterretningstjeneste. <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/aarlig-redegoerelse/aarlig-redegoerelse-2021.pdf>
- PET. (2021a). *Årlig redegørelse 2020* (s. 31). Politiets Efterretningstjeneste. <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/aarlig-redegoerelse/aarlig-redegoerelse-2020.pdf>
- PET. (2021b). *Er jeres forskning i fare? – gode råd til forskere og medarbejdere om håndtering af udenlandsk indblanding og spionage*. Politiets Efterretningstjeneste. <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/vejledninger/er-jeres-forskning-i-fare-2021.pdf>
- PET. (2020). *Årlig redegørelse 2019*. Politiets Efterretningstjeneste. <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/aarlig-redegoerelse/aarlig-redegoerelse-2019.pdf>
- PET. (2016). *Årlig redegørelse 2015*. Politiets Efterretningstjeneste. <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/aarlig-redegoerelse/aarlig-redegoerelse-2015.pdf>
- Regeringen. (2017). *Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi, 2017–2018*. <https://www.regeringen.dk/aktuelt/tidligere-publikationer/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi-for-2017-2018/>

- Schneider-Petsinger, M., Wang, J., Jie, Y. & James Crabtree (2019). *US–China strategic competition: The quest for global technological leadership*. Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf>
- Sivertsen, G. (2023). *Norway's scientific collaboration with China and South Korea in a global context: An analysis based on articles in Web of Science* (NIFU working paper 2023: 1). Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education.
- Tang, L., Cao, C., Wang, Z. & Zhou, Z. (2021). Decoupling in science and education: A collateral damage beyond deteriorating US–China relations. *Science and Public Policy*, 48(5), 630–634.
- Tieman, P. (2022, 24. maj). "Vi har været for naive": Minister vil indføre stramme regler for at undgå spionage. *Politiken*.
- URIS (Udvalg om Retningslinjer for Internationalt Forsknings- og Innovationssamarbejde). (2022). *Afrapportering*. <https://ufm.dk/publikationer/2022/filer/uris-afrapportering-2022.pdf>
- URIS. (2023). *Kommissorium*. <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/rad-og-udvalg/andre-udvalg/udvalg-om-retningslinjer-for-internationalt-forsknings-og-innovationssamarbejde/kommissorium>

Abstract in English

Denmark's guidelines for international research collaboration: A balancing act between political pragmatics and risk management

The Danish guidelines for international research collaboration result from the rapid securitization of China's role in global knowledge production and innovation. This article tracks how Danish research collaboration with China has changed from peaceable, to China being perceived as a threat that implied Danish research institutions were both targets of espionage and key players in Danish foreign and security policy, to that threat being one that must be weighed against the benefits of economic relations. We argue that the Danish guidelines for international research collaboration are marked by "strategic ambiguity". Our review of annual risk assessments by the Danish intelligence services and Danish foreign policy strategy documents on China shows that ambiguity is a political – strategic – compromise. On the one hand, ambiguity is steered by long-term political, and more recently economic, interests in maintaining good relations with China and Chinese research environments. On the other hand, ambiguity arises in a novel context with Danish universities embedded in a new institutional field marked by the integration of export, security and foreign concerns in national research policy. From an organizational perspective, ambiguity is problematic. It creates an interpretative space where individual researchers are endowed with ultimate responsibility for implementing Danish guidelines.

Keywords: guidelines · securitization · Denmark · China · research cooperation