



Regeringskansliet

Promemoria

2019-06-27
Fö2019/00752/RS

Försvarsdepartementet

Undantag inom det försvars- och säkerhetspolitiska området från lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Promemorians författningsförslag.....	5
3	Bakgrund.....	7
3.1	En ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning.....	7
3.2	Försvars- och säkerhetsområdet.....	8
4	Viss forskning undantas från den nya ordningen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning	11
4.1	Undantag från den nya lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning	11
4.2	Undantag regleras i en ny förordning	13
4.3	Forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området.....	14
4.4	Särskilt känsliga uppgifter behöver undantas från oredlighetsprövning enligt lagen.....	16
4.4.1	Säkerhetsskyddslagen.....	16
4.4.2	Försvarsuppfinningar och andra internationella avtal	19
4.5	Förfarandet.....	20
4.5.1	Huvudmannen ansvarar för att lämna över ett ärende till nämnden	20
4.5.2	Ärenden som inleds hos nämnden	21
4.6	Överklagande	22
4.7	Granskning av den undantagna forskningen.....	23
5	Ikraftträdande.....	25
6	Konsekvenser	27

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås att undantag från den nya lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning ska regleras i en ny förordning. Förordningsförslaget tar sikte på forskning som bedrivs av huvudmän inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Undantagen ska endast gälla de delar av lagen som gäller prövning av oredlighet i den nya nämnden och allmän förvaltningsdomstol. En förutsättning för att undantagen ska tillämpas är att vissa villkor i fråga om forskningens känslighet är uppfyllda. Förslaget är att bedömningen ska utgå från säkerhetsskyddsklasserna i den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020, dvs. samma dag som den nya lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning.

2 Promemorians författningsförslag

Förslag till förordning om prövning av oredlighet i forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området

Regeringen föreskriver följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om vissa undantag från lagen (2019:000) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning. Undantagen gäller forskningshuvudmän som bedriver forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Förordningen är meddelad med stöd av 3 § andra stycket samma lag. Ord och uttryck som används i förordningen har samma innebörd som i lagen.

2 § Forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området ska undantas från 6–15 §§ lagen (2019:000) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning om forskningen innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre enligt 2 kap 5 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).

3 § Om en forskningshuvudman som bedriver forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området bedömer att förutsättningarna för undantag i 2 § är uppfyllda ska handlingarna i ett ärende om misstänkt oredlighet i forskning inte lämnas över till den särskilda nämnden för prövning.

När ett ärende som avser misstänkt oredlighet i forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området inleds direkt hos nämnden enligt 7 § andra stycket 2 eller 3 lagen (2019:000) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning ska nämnden begära in ett yttrande från den aktuella forskningshuvudmannen. Om forskningshuvudmannen bedömer att förutsättningarna för undantag är uppfyllda ska ärendet hos nämnden avslutas utan prövning i sak.

4 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

3 Bakgrund

3.1 En ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning

Riksdagen beslutade den 18 juni 2019 att anta regeringens förslag till lag om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning (prop. 2018/19:58, bet. 2018/19:UbU21, rskr. 2018/19:273). Lagen ska tillämpas på forskning som utförs av statliga universitet och högskolor, övriga statliga myndigheter, statliga bolag och stiftelser, kommuner och landsting, kommunala bolag, ekonomiska föreningar och stiftelser samt enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina. I lagen regleras att en forskare ansvarar för att följa god forskningssed i sin forskning och att en forskningshuvudman har det övergripande ansvaret för att forskningen utförs i enlighet med god forskningssed. Vidare regleras att frågor om oredlighet i forskning ska prövas av en särskild nämnd. Oredlighet i forskning definieras som en allvarlig avvikelse från god forskningssed i form av fabricering, förfalskning eller plagiering som begås med uppsåt eller av grov oaktsamhet vid planering, genomförande eller rapportering av forskning.

Forskningshuvudmännen ska vara skyldiga att överlämna misstankar om oredlighet i forskning till nämnden. Nämnden kan även efter anmälan eller om den på annat sätt får kännedom om misstänkt oredlighet i forskning ta upp en sådan fråga till prövning. Nämndens prövning av frågor om oredlighet i forskning ska redovisas i ett beslut. Under vissa förutsättningar kan nämnden även rikta förelägganden mot forskningshuvudmän. Nämndens beslut i dessa delar ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Den nya lagen träder i kraft den 1 januari 2020.

Utbildningsdepartementet har under våren 2019 remitterat en promemoria med förslag om dataskyddsbestämmelser som komplettering till lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning (U2019/00970/F). I promemorian analyseras den kommande regleringen ur ett dataskyddsperspektiv och kompletterande dataskyddsbestämmelser i lagen föreslås. Promemorians lagförslag föreslås träda i kraft samma dag som lagen, dvs. den 1 januari 2020.

3.2 Försvars- och säkerhetsområdet

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i ett kompletterande remissvar till betänkandet Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning (SOU 2017:10), vilket utgör underlag till förslagen i prop. 2018/19:58, framhållit att forskning inom försvars- och säkerhetsområdet ofta är av känslig karaktär. Det kan t.ex. handla om forskning som har koppling till svensk militär förmåga och förmågeutveckling och därmed innefattar uppgifter om denna förmåga och dess utvecklingsbehov. Uppgifterna är ofta av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och omfattas av stark sekretess. Andra delar av verksamheten bedrivs i samarbete med andra stater eller mellanfolkliga organisationer och bygger på ett stort mått av ömsesidigt förtroende mellan stater och organisationer. Även om den föreslagna regleringen innehåller skydd för uppgifter som omfattas av sekretess anser FOI att den egna forskningsverksamheten i stora delar är av sådan karaktär att den inte bör underkastas den föreslagna regleringen.

Med hänvisning till vad bl.a. FOI anfört har regeringen i propositionen till den nya lagen angett att den forskning som utförs av vissa forskningshuvudmän är så känslig att det föreslagna systemet med prövning i en särskild nämnd och allmänna förvaltningsdomstolar inte bör gälla denna forskning innan det har gjorts en närmare analys av vilka undantag från lagen som är nödvändiga. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det är nödvändigt att i lagen införa bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter eller i enskilda fall besluta om undantag från lagens tillämpningsområde för forskning som bedrivs av forskningshuvudmän inom det försvars- och säkerhetspolitiska området (prop. 2018/19:59 s. 28).

Med hänsyn till det ovanstående innehåller den kommande lagen ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpningsområde för forskningshuvudmän som bedriver forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Regeringen får också besluta om sådana undantag i enskilda fall (3 § andra stycket andra meningen). I propositionen tydliggörs att regeringen har för avsikt att analysera vilka undantag som är nödvändiga, samt överväga hur även sådan forskning som bör undantas från lagens tillämpningsområde i så stor utsträckning som möjligt ska kunna granskas i syfte att undvika oredlighet (prop. 2018/19:58 s. 29).

Under våren 2019 har ett arbete bedrivits inom Regeringskansliet för att i enlighet med vad som anförs i propositionen analysera behovet av undantag från lagen, ta fram förslag på hur undantagen kan formaliseras samt överväga hur även forskning som är undantagen ska kunna granskas. Resultatet av arbetet redovisas i denna promemoria.

4 Viss forskning undantas från den nya ordningen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning

4.1 Undantag från den nya lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning

Bedömning: Det finns behov av att göra undantag från lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning.

Vikten av att kunna granska misstänkt oredlighet i forskning gör sig givetvis gällande även inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Denna forskning bör kunna granskas i så stor utsträckning som det är möjligt i syfte att upptäcka och undvika oredlighet. Samtidigt medför det försvars- och säkerhetspolitiska områdets utmärkande drag behov av vissa undantag från den nya ordningen avseende hantering av oredlighet i forskning. Viss forskning inom området lämpar sig inte för en granskning med efterföljande prövning av en nämndmyndighet vars beslut i vissa fall även kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Problembilden har, som tidigare nämnts, bl.a. lyfts fram av FOI i det kompletterande remissvaret till betänkandet Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning (SOU 2017:10). Enligt FOI är stora delar av den forskning som bedrivs av myndigheten av en särskild karaktär – exempelvis forskning som har koppling till svensk militär förmåga och förmågeutveckling och som därmed innefattar uppgifter om denna förmåga och dess utvecklingsbehov. Uppgifter inom ramen för denna forskning kan vara av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet. Andra delar av FOI:s verksamhet bedrivs i samarbete med andra stater eller mellanfolkliga organisationer och bygger på ett stort mått av ömsesidigt förtroende mellan stater och organisationer.

Vikten av försvarsforskningen och dess särskilda natur har även lyfts fram i andra sammanhang. Försvarsberedningen har i sin delrapport Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret

och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) framhållit att Sverige måste ha vissa forskningsmiljöer tillgängliga för det samlade totalförsvarets behov oberoende av akademiska trender eller säkerhetspolitisk omvärldsutveckling. Det kan gälla vitt skilda områden som t.ex. forskning och studier om kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot (CBRN), krypto eller informations- och cybersäkerhet (s. 207 f.).

Försvarsberedningen betonar vidare i slutrapporten Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8) bl.a. vikten av goda och långsiktiga förutsättningar för forskning och utveckling, dels för att genomföra den föreslagna förstärkta och utökade krigsorganisationen och dels för att utveckla försvarssektorn. (s. 309 f.).

I betänkandet Forskning och utveckling på försvarsområdet (SOU 2016:90), som Försvarsforskningsutredningen överlämnade i december 2016, framhålls att verksamheter som handlar om staters försvarsförmåga normalt är integritetskänsliga. Inget annat område är omgärdat av samma krav på integritet och sekretess som försvarsområdet, med påföljande krav på offentlig kontroll och insyn. Detta beror bl.a. på att möjligheten att begränsa kunskapsspridningen på dessa områden ingår som en central del. Kontroll över kunskap, om egna och andras förhållanden, är en framgångsfaktor som genererar handlingsfrihet. Detta är speciellt utmärkande när verksamheter utgör en del av eller tangerar delar av det nationella eller internationella underrättelsesystemet och tar sig uttryck genom bestämmelser rörande rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, vilket begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och ställer särskilda krav på integritet hos myndigheterna (s. 151 f.).

I detta sammanhang finns även skäl att lyfta fram att den nya lagen medför långtgående utredningsbefogenheter för nämnden som i enlighet med 12 § kan rikta förelägganden mot forskningshuvudmän som inte lämnar de upplysningar och handlingar som nämnden begär eller ger nämnden tillgång till datorer och annan utrustning som har använts vid forskningen. Dessa befogenheter framstår som rimliga och nödvändiga för nämndens verksamhet, men utgör ett ytterligare skäl till varför det finns behov av vissa undantag på det försvars- och säkerhetspolitiska området.

4.2 Undantag regleras i en ny förordning

Förslag: Undantag från lagen ska regleras i en ny förordning. Det är bestämmelserna som rör prövning av oredlighet i forskning som ska undantas.

I enlighet med 3 § andra stycket i den nya lagen får regeringen meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpningsområde för forskningshuvudmän som bedriver forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Regeringen får också besluta om sådana undantag i enskilda fall.

I denna del görs bedömningen att det finns skäl att använda bemyndigandet i 3 § andra stycket första meningen i lagen genom en förordning. Denna ordning framstår som mer effektiv och förutsebar än ett system där regeringen har att fatta beslut i samtliga enskilda fall där undantag från lagen aktualiseras. Avsikten är att förordningen ska täcka in det behov av undantag från lagen som nu har identifierats. Regeringen har dock, i enlighet med 3 § andra stycket andra meningen i lagen, möjligheten att besluta om andra undantag i enskilda fall.

Att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpningsområde innebär dock inte att lagen i sin helhet ska undantas. Utöver bestämmelser om prövning av oredlighet i forskning innehåller lagen bl.a. bestämmelser som avser det ansvar för god forskningssed som åvilar såväl den enskilde forskaren som forskningshuvudmannen (4 och 5 §§).

Det saknas anledning att göra undantag från de delar av lagen som avser ansvaret för god forskningssed. Tvärtom finns det starka skäl som talar för att dessa bestämmelser ska gälla för all aktuell forskning. För ytterligare resonemang om vikten av att inte undanta de delar av lagen som avser god forskningssed hänvisas till avsnitt 4.7. Det är alltså bestämmelserna angående prövning av oredlighet (6-15 §§ lagen) som ska undantas.

Undantagen bör inte heller gälla generellt för några särskilt utpekade huvudmän. En sådan reglering hade med största sannolikhet pekat ut någon eller några enskilda forskningshuvudmän på försvarsområdet. Som tidigare nämnts bedriver dessa huvudmän även forskning som inte är av sådan känslig karaktär att det motiverar undantag från lagen. Eftersom en viktig utgångspunkt för arbetet är att vikten av att motverka oredlighet i forskning gör sig gällande även på det försvars- och säkerhetspolitiska området är en sådan ordning inte önskvärd.

Därutöver hade en undantagsreglering som pekar ut enskilda huvudmän inte kunnat omfatta huvudmän som bedriver försvars- och säkerhetspolitisk forskning endast i begränsad omfattning eftersom detta hade framstått som oproportionerligt. Samtidigt finns det anledning att tro att viss forskning som bedrivs av forskningstunga civila forskningshuvudmän är av så pass känslig karaktär att den bör kunna undantas från lagen.

Som framgår under avsnitt 3.1 har Utbildningsdepartementet under våren 2019 remitterat en promemoria med förslag på kompletterande dataskyddsbestämmelser i lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning. Till följd av det lagstiftningsarbetet kan hänvisningarna till lagen i den här föreslagna förordningen behöva justeras, då de bestämmelser som ska undantas kan komma att få annan numrering. De kompletterande bestämmelserna som föreslås i dataskyddspromemorian bedöms inte påverka förslagen i denna promemoria på annat sätt.

4.3 Forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området

<p>Förslag: Förordningen ska gälla forskning som bedrivs inom det försvars- och säkerhetspolitiska området.</p>
--

I detta avsnitt analyseras inom vilket område en forskningshuvudman ska bedriva forskning för att kunna omfattas av förordningen. Bemyndigandet till regeringen att meddela föreskrifter eller besluta om undantag i enskilda fall är begränsat till forskningshuvudmän som bedriver forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området.

De identifierade undantagen rör främst, men inte uteslutande, den typ av forskning som bedrivs av FOI. I samband med arbetets bedrivande har det övervägts att begränsa möjligheterna till undantag till huvudmän som bedriver forskning inom försvarsområdet. Denna begränsning riskerar dock att leda till alltför snäva undantagsmöjligheter eftersom det kan vara svårt att dra en tydlig skiljelinje mellan detta område och det försvars- och säkerhetspolitiska området som bemyndigandet avser.

Även om det i propositionen till lagen inte finns någon definition av vad som utgör det försvars- och säkerhetspolitiska området så borde det vara ostridigt att bemyndigandet till sin

ordalydelse bl.a. omfattar forskning om den säkerhetspolitiska situationen i ett land eller en region samt säkerhetspolitiska relationer mellan olika aktörer. Forskning av den nämnda karaktären kan förvisso vara känslig, men det är inte denna typ av forskning som ligger till grund för det behov av undantag som identifierats. Den typ av säkerhetspolitisk forskning som omnämns ovan kommer omfattas av förordningens tillämpningsområde i 1 §, men undantag från lagen lär inte aktualiseras i någon nämnvärd omfattning eftersom aktuell forskning i regel inte innehåller sådana känsliga uppgifter som är en förutsättning för undantag i enlighet med 2 § i förordningsförslaget (se vidare i avsnitt 4.4).

En annan avgränsningsfråga rör det faktum att viss civil forskning sedermera kan visa sig ha relevans för och vara till nytta för aktörer på försvarsområdet. Såsom anförs i Försvarsforskningsutredningen så är det resurseffektivt att forskning och utveckling inriktad på civila tillämpningar nyttiggörs inom försvarsområdet och vice versa (SOU 2016:90 s. 17). I denna del finns anledning att tydliggöra att så länge forskning inte har en tydlig koppling till det försvars- och säkerhetspolitiska området så kan inte undantag med stöd av lagen bli aktuellt. Därutöver finns det forskning som inte är tydligt avgränsad till ett område. Exempelvis kan viss forskning avse såväl krisberedskap som det civila försvaret. Totalförsvaret består av det militära och det civila försvaret. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ska också ge en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Frågor kopplade till krisberedskap kan därmed i förlängningen ha en bäring på totalförsvarsfrågor som faller inom ramen för det försvarspolitiska området. Ett typexempel på detta är forskning som finansieras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. För det fall forskningen till del, men inte uteslutande, är inriktad mot det försvars- och säkerhetspolitiska området bör den anses falla inom ramen för förordningens tillämpningsområde.

4.4 Särskilt känsliga uppgifter behöver undantas från oredlighetsprövning enligt lagen

Förslag: Forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området ska undantas från bestämmelserna om prövning av oredlighet i forskning om den innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

En förutsättning för att undantag från lagen ska bli aktuellt är alltså att det rör sig om forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Utöver detta föreslås här att det ska krävas att forskningen dessutom innehåller sådana uppgifter att den nya lagens bestämmelser om prövning i nämnd och förvaltningsdomstol inte bör tillämpas.

I propositionen till den nya lagen anförs att viss ledning i fråga om vilken forskning som bör kunna undantas kan hämtas från den nya säkerhetsskyddslagen och att uppgifter som faller inom någon av säkerhetsskyddsklasserna konfidentiell eller högre typiskt sett är av sådan karaktär att det finns skäl att undanta den aktuella forskningen från tillämpningsområdet för lagen. Därutöver anförs att undantag också kan avse uppgifter som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess med anledning av ett avtal med annan stat eller mellanfolklig organisation eller forskning som avser sådana uppfinningar som kan antas omfattas av lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar (prop. 2018/19:58 s. 28–29 och 101).

I kommande avsnitt görs bedömningen att det endast är säkerhetsskyddslagens klassificering i olika säkerhetsskyddsklasser som ska utgöra grund för bedömningen av vilken forskning som ska undantas.

4.4.1 Säkerhetsskyddslagen

Den nya säkerhetsskyddslagen trädde i kraft den 1 april 2019. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Lagen gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet

eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet).

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig. I propositionen till den nya säkerhetsskyddslagen påpekas att den s.k. försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL är särskilt relevant för vägledning i fråga om vilka uppgifter som till sin natur medför krav på säkerhetsskydd (prop. 2017/18:89 s. 52).

Enligt den nya säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas in i säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet (2 kap. 5 §). Som nämnts ovan avser säkerhetsskydd även verksamhet som omfattas av ett internationellt avtal om säkerhetsskydd som Sverige åtagit sig att följa. I regel är uppgifter som omfattas av sådana avtal redan klassificerade på motsvarande sätt av den stat eller mellanfolkliga organisation från vilken uppgifterna kommer. En gjord klassificering ska då godtas och läggas till grund för bestämmande av skyddsnivå (prop. 2017/18:89 s. 139 f.). Om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd inte har klassificerats av en annan stat eller en mellanfolklig organisation ska dessa delas in i en säkerhetsskyddsklass. Indelningen ska i sådant fall göras utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation.

Säkerhetsskyddsklasser som rekvirit i undantagsregleringen

Det finns flera fördelar med att i undantagsregleringen utgå från säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen. De tänkta undantagen från lagen rör forskning som innehåller uppgifter som är skyddsvärda med hänsyn till att ett röjande kan medföra skada för Sveriges säkerhet eller förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, vilket motsvarar skaderekvisiten i 2 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen.

Ett annat skäl att utgå från säkerhetsskyddslagen är att denna medför en skyldighet för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet att klassificera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Enligt säkerhetsskyddslagstiftningen ska uppgifter

klassificeras löpande och handlingar märkas efter den uppgift i handlingen som har högst säkerhetsskyddsklass. Eftersom den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet redan ska ha säkerställt att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter klassificerats i enlighet med säkerhetsskyddslagens bestämmelser bör det inte innebära en alltför betungande uppgift för relevanta forskningshuvudmän att avgöra om det finns skäl att göra undantag från lagen.

Att knyta undantagsregleringen till säkerhetsskyddslagen bör slutligen underlätta enhetlig tillämpning av undantagen, i och med att aktuella huvudmän får förväntas ha goda kunskaper om säkerhetsskydd.

Med hänsyn till det ovan sagda är den sammantagna bedömningen att en undantagsreglering som tar sin utgångspunkt i säkerhetsskyddslagens klassificering svarar mot syftet med de aktuella undantagen. Dessutom borgar det för en effektiv och rättssäker tillämpning.

Frågan är därefter var gränsen ska gå för hur skyddsvärda uppgifterna måste vara för att undantag ska aktualiseras. Här görs bedömningen att det saknas anledning att frånga vad regeringen tidigare anfört i propositionen till den nya lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning, nämligen att uppgifter som faller inom någon av säkerhetsskyddsklasserna konfidentiell, hemlig eller kvalificerat hemlig typiskt sett är av sådan karaktär att de bör undantas från lagens tillämpningsområde. Om den aktuella forskningen inom det försvars- och säkerhetspolitiska området innehåller uppgifter som når upp till säkerhetsskyddsklassen konfidentiell, dvs. att ett röjande av uppgiften kan medföra en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet eller för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, ska forskningen undantas. Om forskningen innehåller uppgifter i säkerhetsskyddsklassen begränsat hemlig kommer däremot lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning vara tillämplig i sin helhet. Det bör dock understrykas att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter alltid ska hanteras i enlighet med kraven i säkerhetsskyddslagstiftningen. Detta gäller även vid ett eventuellt överlämnande av uppgifter till nämnden och vid nämndens fortsatta handläggning.

4.4.2 Försvarsuppfinningar och andra internationella avtal

Som angetts ovan anförts i propositionen till den nya lagen att även forskning som avser sådana uppfinningar som kan antas omfattas av lagen om försvarsuppfinningar, kan komma att undantas från lagens tillämpningsområde.

Forskning som avser försvarsuppfinningar kan mycket väl innehålla uppgifter av sådan karaktär att det finns skäl för undantag från prövningen i nämnd och förvaltningsdomstol.

Undantagsregleringen bör dock inte utgå från en hypotetisk prövning av om viss forskning leder fram till en sådan försvarsuppfinning som omfattas av lagen om försvarsuppfinningar. En sådan prövning framstår som svår att genomföra i praktiken då det vid det givna tillfället kan vara svårt att avgöra om viss forskning leder fram till en sådan uppfinning som "kan antas" omfattas av lagen om försvarsuppfinningar. Utöver detta tillämpningsproblem så har en hänvisning till lagen om försvarsuppfinningar ett begränsat mervärde. Om den aktuella forskningen är av sådan karaktär att den inte lämpar sig för prövning i den särskilda nämnden och förvaltningsdomstol innehåller den med största sannolikhet sådana säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som utgör grund för undantag i enlighet med den föreslagna ordningen.

I propositionen anges även att undantag kan avse uppgifter som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess med anledning av ett avtal med annan stat eller mellanfolklig organisation (prop. 2018/19:58 s. 101).

Genom hänvisningen till säkerhetsskyddslagen och dess bestämmelser om internationella säkerhetsskyddsåtaganden samt skyldigheten att i vissa fall klassificera uppgifter utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation säkerställs möjligheten till undantag även för sådan särskilt känslig forskning som bedrivs i samarbete med annan stat eller mellanfolklig organisation. Att även undanta möjligheten till prövning av forskning som bygger på ett avtal med annan stat eller mellanfolklig organisation enbart på den grunden att den innehåller uppgifter som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess skulle leda till alltför långtgående undantagsmöjligheter.

4.5 Förfarandet

Förslag: Om en forskningshuvudman som bedriver forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området bedömer att förutsättningarna för undantag är uppfyllda ska ett ärende om misstänkt oredlighet i forskning inte lämnas över till nämnden för prövning.

När ett ärende som avser misstänkt oredlighet i forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området inleds direkt hos nämnden ska nämnden inhämta ett yttrande från den aktuella forskningshuvudmannen. Om forskningshuvudmannen bedömer att förutsättningarna för undantag är uppfyllda ska ärendet hos nämnden avslutas utan prövning i sak.

Den särskilda nämndens prövning av misstänkt oredlighet i forskning kan inledas på tre olika sätt: 1) genom att en forskningshuvudman överlämnar handlingarna i ett ärende som rör misstanke om oredlighet i forskning i den egna verksamheten, 2) genom att en anmälan om oredlighet i forskning inkommer till nämnden eller 3) genom att nämnden tar upp en fråga om oredlighet i forskning som den har fått kännedom om på något annat sätt.

Vid sidan av tillämpningsområdet för undantag från lagen bör förordningen innehålla en bestämmelse som tar sikte på förfarandet, eller *hur* den aktuella forskningen ska undantas. I denna del föreslås att det i förordningens 3 § anges två olika förfaranden beroende på om frågan om misstänkt oredlighet i forskning initieras hos den aktuella forskningshuvudmannen eller hos nämnden.

4.5.1 Huvudmannen ansvarar för att lämna över ett ärende till nämnden

Om det kan misstänkas att oredlighet i forskning har förekommit i en forskningshuvudmans verksamhet ska forskningshuvudmannen, i enlighet med 6 § lagen, överlämna handlingarna i ärendet till den särskilda nämnden.

Genom att bestämmelserna om prövning av oredlighet i forskning (6–15 §§ lagen) undantas i förslaget till förordning ska ett ärende om misstänkt oredlighet i forskning inte överlämnas till nämnden i de fall undantagsförutsättningarna är uppfyllda.

I praktiken innebär detta att en forskningshuvudman som misstänker att det har förekommit oredlighet i forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området måste ta ställning till om ärendet innehåller sådana uppgifter som utgör grund för undantag i enlighet med 2 § i förordningsförslaget.

Det är forskningshuvudmannen som ansvarar för att överlämna handlingarna till nämnden enligt lagen och i de allra flesta fall kommer någon närmare prövning i fråga om behovet av undantag inte behöva äga rum. En första förutsättning är som tidigare nämnts att det rör sig om forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Om så inte är fallet behöver någon prövning mot förordningen överhuvudtaget inte göras. Även om det skulle röra sig om forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området bör forskningshuvudmannen i många fall enkelt kunna avgöra om forskningen innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller om forskningen inte är av sådan karaktär att det blir aktuellt med undantag från skyldigheten att överlämna ärendet till nämnden. I fråga om det eventuella merarbete som den nya förordningen kan medföra för forskningshuvudmannen är det även värt att notera att forskningshuvudmannen i samtliga fall ändå måste ta ställning till om det finns tillräckliga skäl för att lämna över ett ärende till nämnden. I förarbetena till lagen påpekas att denna fråga inte alltid kommer att vara enkel att direkt avgöra för forskningshuvudmannen (prop. 2018/19:58 s. 54).

4.5.2 Ärenden som inleds hos nämnden

Ärenden kan, som tidigare nämnts, inledas hos nämnden genom anmälningar (7 § andra stycket 2 lagen). Nämnden kan även ta upp en fråga om oredlighet i forskning som den har fått kännedom om på något annat sätt (7 § andra stycket 3).

Om ett ärende initieras genom en anmälan till nämnden eller genom att nämnden ex officio påbörjar en granskning så har av naturliga skäl ingen föregående prövning ägt rum i fråga om den aktuella forskningen innehåller sådana uppgifter att den bör undantas från de delar av lagen som avser prövning av oredlighet i forskning. Det framstår inte som en önskvärd ordning att sättet som ett ärende initieras på ska styra möjligheterna att undanta viss forskning. Det är inte heller lämpligt att nämnden ansvarar för bedömningen av om viss forskning ska undantas i de fall ett ärende initieras genom anmälan eller ex officio av nämnden. Det

rimliga är att forskningshuvudmannen, även i dessa fall, ansvarar för prövningen av om det finns skäl att undanta den aktuella forskningen.

Om ett ärende initieras hos nämnden måste forskningshuvudmannen därför på något sätt ges möjlighet att bedöma om skäl för undantag föreligger. Enligt den föreslagna lösningen tillgodoses detta genom att nämnden hämtar in ett yttrande från den aktuella forskningshuvudmannen.

Avsikten är givetvis inte att nämnden ska hämta in ett yttrande från forskningshuvudmannen i samtliga fall av misstänkt oredlighet i forskning som initieras hos nämnden. Därför bör det i förordningen anges att nämnden ska inhämta ett yttrande av den aktuella forskningshuvudmannen endast i de fall då det rör sig om forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området.

I yttrandet ska huvudmannen ta ställning till om det finns skäl att undanta aktuell forskning i enlighet med 2 § i den föreslagna förordningen. Om forskningshuvudmannen bedömer att så är fallet ska nämnden avsluta ärendet utan prövning i sak. Det ska alltså inte ske någon överprövning av huvudmannens bedömning i denna del. Det ligger även i sakens natur att forskningshuvudmannen inte kan redovisa några närmare skäl till varför den aktuella forskningen ska undantas, annat än en hänvisning till grunderna för undantag i 2 §.

4.6 Överklagande

Förslag: Beslut enligt förordningen får inte överklagas.

I samband med att nämnden avslutar ett ärende till följd av att det finns skäl att undanta den aktuella forskningen från prövning i enlighet med 2 och 3 §§ i förordningen fattas troligen någon form av beslut. Som framgått tidigare är avsikten att detta beslut ska bygga på det yttrande som nämnden ska inhämta från den aktuella forskningshuvudmannen.

Nämndens beslut att avsluta ett ärende utan vidare prövning i sak är inte av sådan karaktär att det ska vara möjligt att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Tvärtom skulle detta förfela en del av syftet med att undanta viss forskning från det nya systemet. För att tydliggöra detta bör förordningen innehålla en bestämmelse som slår fast att beslut enligt förordningen inte får överklagas.

4.7 Granskning av den undantagna forskningen

En utgångspunkt för arbetet har varit att det är av vikt att även den undantagna forskningen ska kunna granskas i syfte att upptäcka och undvika oredlighet i forskning.

Som framgått av föregående avsnitt och förslaget till förordning är avsikten att undantagen endast ska ta sikte på de delar av lagen som gäller prövning av oredlighet i forskning av den nya nämnden och allmän förvaltningsdomstol (6–15 §§). De delar av lagen som avser ansvar för god forskningssed ska därmed inte undantas.

I lagen definieras oredlighet som en allvarlig avvikelse från god forskningssed i form av fabricering, förfalskning eller plagiering som begås med uppsåt eller av grov oaktsamhet vid planering, genomförande eller rapportering av forskning (2 §). Det ansvar för god forskningssed som den enskilde forskaren och forskningshuvudmannen har i enlighet med 4 och 5 §§ lagen täcker alltså samtliga fall av oredlighet i forskning som prövningen i nämnden och allmän förvaltningsdomstol tar sikte på. Med andra ord så medför inte undantagsregleringen någon skillnad i normerande hänseende. Forskare har en lagstadgad skyldighet att bedriva sin forskning på ett sådant sätt att det inte förekommer oredlighet och huvudmännen har å sin sida det övergripande ansvaret för att forskningen bedrivs på ett sådant sätt att oredlighet inte förekommer.

En bärande tanke med den nya lagen är dock att en oberoende instans och inte forskningshuvudmännen själva ska utreda och pröva fall av misstänkt oredlighet i forskning. Det är från denna oberoende utredning och prövning som viss forskning kommer att undantas.

En väsentlig fördel med att en särskild nämnd och, efter överklagande allmänna förvaltningsdomstolar, ges möjlighet att pröva fall av misstänkt oredlighet är att det sannolikt kan skapa en praxisbildning kring vad som utgör oredlighet. Självklart kan även enskilda forskare och framförallt forskningshuvudmän dra nytta av denna praxisbildning även inom ramen för den granskning som inte kan bli föremål för prövning i nämnd och domstol. Därutöver kommer reformen sannolikt att leda till ökat fokus på frågor om oredlighet i forskning som, oberoende av möjligheterna till prövning av viss forskning, förhoppningsvis

kan ge upphov till ökad medvetenhet och nya insikter om vikten av att motverka oredlighet.

Sammanfattningsvis finns skäl att framhäva att forskare och huvudmän har att förhålla sig till samma regler avseende god forskningssed, oavsett om det sker någon prövning av oredlighet i nämnd och förvaltningsdomstol. Därutöver kan huvudmän och forskare ta ledning av praxisbildning och det ökade fokus på frågor om oredlighet som reformen kommer att ge upphov till. Självklart är det inte idealt utifrån de perspektiv som varit styrande för lagens tillkomst att viss forskning undantas, men vid en avvägning mot de intressen som talar för undantag är bedömningen att sådana behövs i vissa fall. I detta sammanhang är det även värt att notera att undantagen knappast kommer att tillämpas i särskilt många fall. Regeringen har i propositionen till den nya lagen anfört att antalet mål i domstol inte förväntas bli fler än högst en handfull varje år (prop. 2018/19:58 s. 96).

5 Ikraftträdande

Förslag: Förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Den nya förordningen innehåller undantag från lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning som träder i kraft den 1 januari 2020. Det är väsentligt att undantagen i förordningen kan tillämpas från och med samma tidpunkt. Förordningen ska därför träda i kraft den 1 januari 2020.

6 Konsekvenser

Förslagen bedöms leda till en minskad risk för att uppgifter inom ramen för särskilt känslig forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området röjs. Genom förordningen hanteras de farhågor som FOI lyft fram avseende hanteringen av uppgifter om denna forskning.

Regeringen gör i propositionen till den nya lagen bedömningen att nämnden bör tillföras 8,2 miljoner kronor årligen. I syfte att bekosta nämndens verksamhet bedömer regeringen bl.a. att 6 miljoner kronor bör föras över från statliga universitets och högskolors anslag till den nya nämndens anslag (prop. 2018/19:58, s. 95). Det här innebär att några forskningshuvudmän som finansierar nämndens verksamhet i vissa fall inte kommer att kunna dra nytta av den eftersom den aktuella forskningen ska undantas med stöd av förordningen. Bedömningen görs dock att statliga universitet och högskolor endast i mycket begränsad omfattning kommer att hantera misstänkta fall av oredlighet i forskning som ska undantas från nämndens prövning.

För forskningshuvudmän inom det försvars- och säkerhetspolitiska området innebär förordningen även att det kan behövas någon form av struktur som underlättar bedömningen i fråga om viss forskning bör undantas från lagen. Det här kan komma att innebära ett visst merarbete för de aktuella huvudmännen. Det bör dock framhållas att det endast kan förutses ett begränsat antal sådana prövningar som dessutom utförs av ett begränsat antal forskningshuvudmän.

Antalet fall av oredlighet i forskning förväntas inte öka nämnvärt i förhållande till vad som hade varit fallet utan förordningen. Det beror dels på att förekomsten av oredlighet inom ramen för den särskilda forskning som undantas sannolikt är relativt låg, dels på att förordningen inte undantar det ansvar för god forskningssed som bl.a. innebär att relevanta huvudmän ska granska misstänkt oredlighet i forskning.