

# Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

– DEL 2, bilagor

*Slutbetänkande av  
Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX*

*Stockholm 2015*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2015:72

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Webbplats: [fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24330-5

ISSN 0375-250X

# Innehåll

## DEL 1

<b>Förkortningar</b> .....	<b>21</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>23</b>
<b>Summary</b> .....	<b>47</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>73</b>
1.1 Förslag till lag (2016:000) om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd .....	73
1.2 Förslag till lag om ändring av vapenlagen (1996:67) .....	92
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen .....	94
1.4 Förslag till lag om ändring av lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd .....	95
1.5 Förslag till lag om ändring av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott .....	97
1.6 Förslag till lag om ändring av luftfartslagen (2010:500).....	98
<b>2 Utredningsuppdraget och dess genomförande</b> .....	<b>99</b>
2.1 Det övergripande uppdraget .....	99
2.1.1 Uppdragets två delar .....	101
2.1.2 Frågeställningar utanför direktivets uppdrag .....	102

2.2	Den politiska bakgrunden till uppdraget .....	103
2.3	Ett centralt begrepp.....	105
2.4	Innebörden av riksdagens ställningstaganden .....	105
2.5	Hur har kommittén arbetat .....	106
2.6	Betänkandets disposition .....	107
<b>3</b>	<b>Exportkontrollens framväxt.....</b>	<b>109</b>
3.1	Inledning.....	109
3.2	1914 – ny författning.....	110
3.3	1918 – ny författning.....	110
3.4	1925 – internationell vapenhandelskonvention .....	111
3.5	1931 – ny författning.....	112
3.6	1935 – ny författning.....	112
3.7	1949 – tillståndspliktigt att tillhandahålla .....	113
3.8	1950 – ny författning.....	113
3.9	1956 – statsministerns interpellationssvar .....	114
3.10	1971 – nya riktlinjer presenteras.....	114
3.11	1983 – ny författning.....	115
3.12	1984 – ny författning.....	116
3.13	1988 – ny författning.....	117
3.14	Utredningar under slutet av 1980-talet.....	118
3.15	1991 – strategiska produkter, ny författning.....	121
3.16	1993 – gällande krigsmateriellag, ny författning .....	122
3.17	1996 – inrättandet av ISP .....	124
3.18	1998 – strategiska produkter, ny författning.....	125
3.19	1999 – utredning om följdleveranser.....	126

3.20	2001 – Produkter med dubbla användningsområden, ny författning .....	127
3.21	2005 – KRUT, en översyn av krigsmateriellagstiftningen .....	128
3.22	2011 – FN:s vapenprotokoll.....	130
3.23	2012 – Överföringsdirektivet, en harmonisering inom EU (ICT) .....	130
3.24	2013 – Vapenhandelsfördraget (ATT) .....	132
<b>4</b>	<b>Gällande exportkontrollregelverk .....</b>	<b>133</b>
4.1	Inledning .....	133
4.2	Gällande författningar .....	134
4.3	Riktlinjerna – ett komplement till författningarna .....	136
4.3.1	1956 års riktlinjer.....	137
4.3.2	1971 års riktlinjer.....	138
4.4	Gällande riktlinjer .....	139
4.4.1	Riktlinjernas juridiska status.....	139
4.4.2	Riktlinjernas inverkan på tillståndsprövningen ..	141
4.4.3	Riktlinjernas innehåll.....	143
4.5	EU samarbetets inverkan.....	152
4.5.1	Inledning .....	152
4.5.2	EU:s uppförandekod för vapenexport .....	153
4.5.3	Den gemensamma ståndpunkten .....	154
4.5.4	ICT-direktivet .....	158
4.6	Internationell samverkan.....	160
4.6.1	Exportkontrollregimen Wassenaararrangemanget .....	160
4.6.2	Vapenhandelsfördraget .....	160
<b>5</b>	<b>Tillståndsprövningen.....</b>	<b>165</b>
5.1	Inledning .....	166
5.2	Exportkontrollprocessen.....	167
5.2.1	Exportkontrollprocessens olika steg.....	167

5.3	Krigsmateriel – vad omfattas av begreppet? .....	177
5.4	Tillståndsprovningen i praktiken.....	180
5.4.1	Utgångspunkt för provningen .....	180
5.4.2	Handläggningen hos ISP .....	181
5.4.3	EKR:s roll .....	183
5.4.4	Överlämnande av ärenden till regeringen.....	186
5.5	Möjlighet till överprovning.....	188
5.6	Öppenhet och transparensen i gällande exportkontrollsystem.....	188
5.6.1	ISP:s löpande redovisningar .....	188
5.6.2	ISP:s redovisningar till regeringen .....	189
5.6.3	Regeringens årliga skrivelse till riksdagen .....	189
5.6.4	Regeringens rapportering till internationella organ .....	190
<b>6</b>	<b>Försvarsindustrin och dess marknad .....</b>	<b>193</b>
6.1	Bakgrund.....	194
6.2	Försvarsindustrin i Sverige.....	196
6.2.1	Utveckling .....	198
6.2.2	Verksamhetsområden m.m.....	202
6.2.3	Svensk försvarsindustri i siffror .....	206
6.3	Den europeiska dimensionen.....	207
6.4	Exportstöd .....	208
6.5	Offset .....	210
6.5.1	Pågående diskussion om offset .....	211
6.5.2	Synen på offset inom EU.....	212
6.5.3	Sveriges användning av offset.....	214
6.6	Korruption inom internationell vapenhandel.....	214
<b>7</b>	<b>Krigsmaterielexport .....</b>	<b>217</b>
7.1	Inledning .....	218
7.2	Krigsmaterielexport och import i världen.....	218
7.3	Svensk krigsmaterielexport .....	221

7.3.1	Sveriges export till vissa regioner .....	225
<b>8</b>	<b>En politik i förändring – synen på försvarsindustrin och krigsmaterielexporten.....</b>	<b>227</b>
8.1	Inledning .....	228
8.2	Förändringar av försvarsindustrins roll och betydelse över tiden.....	230
8.2.1	Försvarsbesluten mellan 1987 och 2015.....	231
8.2.2	Regeringens årliga skrivelse till riksdagen.....	241
8.2.3	Politik för global utveckling .....	243
8.3	Försvarsindustrins betydelse för Försvarsmaktens materieförsörjning m.m.....	245
8.3.1	Försvarsexportsmyndigheten .....	245
8.3.2	Försvarets Materielverk .....	246
8.3.3	Försvarsmakten .....	249
8.4	Förändring av Sveriges säkerhetspolitiska linje .....	250
8.4.1	Utrikesdeklarationen.....	253
8.4.2	Försvarsberedningens rapporter.....	254
8.4.3	Påverkan på försvarsindustrin och den förändrade synen på behovet av krigsmaterielexport .....	256
<b>9</b>	<b>Kritiska röster mot gällande exportkontrollregelverk.....</b>	<b>259</b>
9.1	Inledning .....	259
9.2	Den framförda kritiken .....	260
9.2.1	Principiell kritik.....	260
9.2.2	Kritik mot tillämpningen .....	261
9.2.3	Kritik mot bristande öppenhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.....	262
<b>10</b>	<b>Internationell jämförelse .....</b>	<b>265</b>
10.1	Inledning .....	266
10.2	Norge.....	267
10.3	Finland.....	272

10.4	Nederländerna .....	274
10.5	Tyskland.....	278
10.6	Storbritannien.....	282
10.7	Amerikas Förenta Stater .....	288
<b>11</b>	<b>Följdleveranser .....</b>	<b>297</b>
11.1	Inledning.....	298
11.2	Vad är en följdleverans? .....	299
11.3	Typer av följdleveranser.....	300
11.4	Tillståndsprövningen av en ansökan om följdleverans.....	304
11.5	Tidigare följdleveransutredningar.....	305
11.6	ISP:s redovisning avseende avslag av ärenden rörande följdleveranser.....	307
<b>12</b>	<b>Demokrati och icke-demokrati .....</b>	<b>309</b>
12.1	Inledning.....	310
12.2	Vad är demokrati? .....	311
12.2.1	Utgångspunkter .....	311
12.3	Demokratiteorier.....	316
12.4	Typer av icke-demokratiska system .....	319
12.5	Demokratins grundkriterier .....	321
12.6	Internationell rätt och demokrati.....	323
12.6.1	Inledning.....	323
12.6.2	Förenta Nationerna och demokrati .....	324
12.6.3	Demokrati och mänskliga rättigheter.....	326
12.7	Går det att objektivt avgöra en stats demokratiska status?.....	330
12.7.1	Att mäta demokrati.....	331
12.7.2	Olika demokratiindex.....	333
12.7.3	Skillnader mellan demokratiindexen.....	342

12.7.4	Är demokratimått ett tillförlitligt sätt att bedöma en stats demokratiska status? .....	344
<b>13</b>	<b>Frågor och förslag, en översikt .....</b>	<b>347</b>
13.1	Inledning .....	347
13.2	Frågeställningar att besvara .....	347
<b>14</b>	<b>Förslag till införande av demokratikriterium i riktlinjerna.....</b>	<b>351</b>
14.1	Inledning .....	351
14.2	En stats demokratiska status .....	352
14.3	Aspekter att beakta vid tillståndsprövningen avseende en stats demokratiska status.....	353
14.4	Utformningen och tillämpningen av ett demokratikriterium.....	355
<b>15</b>	<b>Kommitténs förslag gällande följdleveranser.....</b>	<b>359</b>
15.1	Förslag till regel om följdleverans.....	360
15.2	Inledning .....	360
15.3	Presumtionen att bevilja tillstånd för följdleveranser bör bestå .....	360
15.4	Förslag om vad som ska utgöra en följdleverans .....	362
15.4.1	Reservdelar .....	362
15.4.2	Ammunition .....	362
15.4.3	Leveranser som har ett direkt samband med tidigare beviljad utförelse och där det vore oskäligt att inte bevilja tillstånd .....	363
15.4.4	Leveranssäkerhetsgarantier från staten .....	364
15.4.5	Bedömda effekter av förslaget .....	364
15.5	Beaktande av tidsaspekten vid bedömningen av följdleverans .....	365

<b>16</b>	<b>Exportkontrollregelverkets ramverk.....</b>	<b>367</b>
16.1	Inledning.....	369
16.2	Gällande förutsättningar .....	369
16.3	Utformningen av exportkontrollregelverket för krigsmateriel .....	370
16.4	Skäl för att anta nya riktlinjer .....	373
16.4.1	Förändrade utrikespolitiska förutsättningar .....	374
16.4.2	Nya internationella förpliktelser och åtaganden .....	375
16.4.3	Förändringar i säkerhets- och försvarspolitik.....	378
16.5	Förslag till struktur och utformning av nya riktlinjer.....	380
16.5.1	Grundläggande principer för exportkontrollen av krigsmateriel .....	383
16.5.2	Ovillkorliga hinder – internationella förpliktelser .....	387
16.5.3	Internationella åtaganden – kriterier som beaktas i tillståndsprövningen .....	392
16.5.4	Villkorliga hinder – nationella åtaganden att beakta i tillståndsprövningen.....	393
<b>17</b>	<b>Kommitténs förslag till ökad öppenhet och transparens .....</b>	<b>399</b>
17.1	Inledning.....	400
17.2	Politiskt ansvarsutkrävande .....	400
17.3	Förslag till ökad öppenhet och transparens.....	402
17.4	Ökad öppenhet och transparens gentemot allmänheten ..	403
17.4.1	Regeringsskrivelsen avseende strategisk exportkontroll .....	404
17.4.2	Månatlig redovisning av beviljade tillstånd.....	406
17.4.3	Redovisning av krigsmaterielexport avseende små och lätta vapen samt följdleveranser.....	407
17.5	Ökad öppenhet och transparens gentemot riksdagen .....	408

17.5.1	Redovisning av information som omfattas av sekretess .....	409
17.6	Ökad öppenhet och transparens i Exportkontrollrådet (EKR) .....	410
17.7	Efterkontroll .....	412
<b>18</b>	<b>Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll .....</b>	<b>415</b>
18.1	Inledning .....	417
18.2	Förutsättningar .....	418
18.3	Den föreslagna skärpningens påverkan på den svenska krigsmaterielexporten .....	420
18.3.1	Inledning .....	420
18.3.2	Ekonomiska konsekvenser för försvarsindustrin.....	420
18.3.3	Konsekvenser för Försvarmaktens materieförsörjning samt internationella samarbeten .....	422
18.4	Påverkan på möjligheten att delta i internationella insatser för fred och säkerhet.....	425
<b>19</b>	<b>En ny krigsmateriellag.....</b>	<b>427</b>
19.1	Kommitténs uppdrag i denna del.....	427
19.2	Skäl för en ny lag.....	428
19.3	Utformningen av en ny lag.....	429
19.3.1	En förändrad benämning på lagen .....	430
19.3.2	Kapitelindelning.....	430
19.3.3	Tillkommande bestämmelser .....	432
19.4	Följdändringar.....	451
19.4.1	Lagar .....	452
19.4.2	Förordningar.....	452
19.4.3	Författningar som saknar hänvisning.....	453
<b>20</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>455</b>

<b>21</b>	<b>Konsekvensbeskrivning.....</b>	<b>461</b>
21.1	Inledning.....	461
21.2	Vilka berörs av förslagen.....	462
21.3	Behov av resursförstärkning med anledning av förslagen.....	462
21.4	Ekonomiska konsekvenser och finansiering av förslagen.....	464
21.4.1	Konsekvenser för staten.....	464
21.4.2	Konsekvenser för företag och enskilda.....	466
21.5	Ekonomiska konsekvenser för ekonomin i stort och andra samhällsekonomiska effekter.....	466
21.5.1	Effekter på handelsbalansen.....	466
21.5.2	Effekter på samhällsutveckling och sysselsättning.....	466
21.5.3	Möjlig påverkan på innovation och teknologispredning.....	468
<b>22</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>471</b>
22.1	Förslag till lag om kontroll av krigsmateriel och av tekniskt bistånd .....	471
22.2	Förslag till lag om ändring av vapenlagen (1996:67) .....	489
22.3	Förslag till lag om ändring av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.....	489
22.4	Förslag till lag om ändring av lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.....	489
22.5	Förslag till lag om ändring av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.....	489
22.6	Förslag till lag om ändring av luftfartslagen (2010:500) ....	489
	<b>Reservation och särskilda yttranden .....</b>	<b>491</b>

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:50 .....	501
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:148 .....	513
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2015:32 .....	515
Bilaga 4	ISP Praxisutveckling.....	517
Bilaga 5	Hearing den 11 februari 2013 .....	579
Bilaga 6	Seminarium den 18 februari 2014 .....	583
Bilaga 7	Jämförelsetabell.....	591

**DEL 2, bilagor****Beställda rapporter**

Bilaga 8	Den svenska försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll för Sverige igår och idag.....	597
Bilaga 9	Mellan demokrati och diktatur (demokrati ur ett statsvetenskapligt perspektiv) .....	607
Bilaga 10	Expertrapport till Krigsmaterielexportöversynskommittén (demokrati ur ett folkrättsligt perspektiv) .....	641
Bilaga 11	Demokratiindex.....	665
Bilaga 12	Options for increasing the openness and transparency of Sweden's arms exports and arms export controls .....	699
Bilaga 13	Current trends in the international arms trade and implications for Sweden.....	721
Bilaga 14	Penalties for export control offences for dual-use and export control law: a comparative overview of six countries.....	753
Bilaga 15	Förenta Staternas exportkontrollsystem 2014 – ett system i förändring .....	771
Bilaga 16	Swedish arms export control regulations impact assessment study .....	807

**Yttranden från myndigheter**

Bilaga 17	ISP:s tillsynsverksamhet enligt krigsmateriellagstiftningen .....	821
Bilaga 18	FMV:s syn på konsekvenser av en skärpt exportkontroll för svensk försvarslogistik .....	839
Bilaga 19	Kompletterande yttrande från FMV .....	865

Bilaga 20	Försvarsmaktens syn på vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för svensk försvarsförmåga .....	883
Bilaga 21	Kompletterande yttrande från Försvarsmakten .....	887
Bilaga 22	FXM:s syn på vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för försvarsexportens bidrag till försvarets långsiktiga materielförsörjning .....	891

### **Yttranden från näringslivet**

Bilaga 23	Svenskt Näringsliv .....	905
Bilaga 24	Säkerhets- och försvarsföretagen.....	913
Bilaga 25	BAE System Hägglunds.....	917
Bilaga 26	BAE System Bofors.....	937
Bilaga 27	SAAB.....	987
Bilaga 28	Kockums .....	1005
Bilaga 29	Nammo SWEDEN.....	1013
Bilaga 30	Nammo LIAB.....	1023

### **Yttranden från kommuner och universitet**

Bilaga 31	Örnsköldsviks kommun.....	1033
Bilaga 32	Karlskoga kommun .....	1063
Bilaga 33	Linköpings universitet.....	1097
Bilaga 34	Gemensamt yttrande: Arboga, Karlskoga, Karlskrona, Östersunds och Örnsköldsviks kommuner.....	1103

**Yttranden från civilsamhället**

Bilaga 35	Gemensamt yttrande i samband med hearing: Amnesty, Diakonia, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Kristna fredsrörelsen och Svenska kyrkan.....	1107
Bilaga 36	Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet.....	1109
Bilaga 37	Kristna fredsrörelsen.....	1117
Bilaga 38	Rädda barnen .....	1119
Bilaga 39	Svenska kyrkan .....	1121
Bilaga 40	Sveriges kristna råd.....	1127
Bilaga 41	TCO .....	1129
Bilaga 42	Svenska freds- och skiljedomsföreningen.....	1131
Bilaga 43	Diakonia.....	1133
Bilaga 44	Svenska FN-förbundet.....	1139
Bilaga 45	Gemensamt yttrande i samband med föredragning inför KEX: Amnesty, Diakonia, Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Kristna fredsrörelsen och Transparency international.....	1143
Bilaga 46	Kompletterande synpunkter från Svenska kyrkan...	1147

# BESTÄLLDA RAPPORTER



Rapport till

Kommittén om översyn av exportkontrollen av krigsmateriel, UD 2012:01

## **Den svenska försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll för Sverige igår och idag**

*Jan Joel Andersson*

25 april 2013

### **Inledning**

Sverige är en nation som sedan andra världskriget haft betydande internationellt inflytande och attraktionskraft inom den internationella säkerhetspolitiken.<sup>1</sup> Upprepade försäkringar på de högsta nivåer i både Bryssel och Washington om att Sverige genast skulle mottas med öppna armar av NATO vid en eventuell ansökan bekräftar att denna situation fortfarande råder.<sup>2</sup> Sveriges litenhet och avsaknad av direkt erfarenhet av krig i modern tid gör detta faktum uppseendeväckande.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Exempel på detta är Sveriges starka roll under efterkrigstiden inom områden som internationella nedrustningsförhandlingar och FN:s fredsbevarande operationer, ledarskap inom framväxten av det europeiska säkerhetssamarbetet inom EU och ledande ställning inom Natos partnerskap för fred.

<sup>2</sup> Senast uttalat av Natos generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen vid Folk och Försvars Rikskonferens i Sälen, 13 januari 2013.

<sup>3</sup> Denna rapport är en förkortad, omarbetad och uppdaterad version av en tidigare rapport av Jan Joel Andersson som publicerades i maj 2009 under titeln Försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll: från hårt stål till mjuk makt. Occasional Papers 24. Utrikespolitiska Institutet.

Det finns i princip två möjliga sätt att förklara detta faktum.<sup>4</sup> Den ena förklaringen är att Svensk militär sedan andra världskriget visat upp sådana högkvalificerade förband som trots avsaknad av direkt krigserfarenhet kunnat imponera på omvärlden. Den andra förklaringen är att svensk militärteknisk kunskap, i form av försvarsindustri och försvarsforskning, varit så avancerad och omfattande att det imponerat på omvärlden. Är det då soldater eller är det avancerad forskning och utveckling som ger Sverige mest säkerhetspolitiskt inflytande idag?

## Den svenska militären

Sverige var vid andra världskrigets slut en regional stormakt. Den svenska militären ansågs av utländska observatörer fortfarande stark under 1950-talet men neddragningarna som inleddes under 1960-talet uppmärksammades utomlands. Utländska observatörer bedömde att det svenska försvaret under 1970-talet imponerade "mer på papper än i fält" och Armén ansågs inte kunna mobilisera effektivt i händelse av krig. I t.ex. amerikanska rapporter beskrevs den svenska militären och speciellt armén under 1970-talet som dåligt utbildad, ha låg beredskap och orealistiska mobiliseringsplaner.<sup>5</sup> Ett överraskande anfall på Sverige skulle få förödande konsekvenser enligt de amerikanska bedömningarna.

Den utländska synen på den svenska militären har dock ändrat karaktär sedan mitten av 1990-talet. Med början i Bosnien 1993-94 blev de svenska fredsbevarande insatserna allt mer "robusta" i sin natur. Insatserna som gjordes av svenska förband under FN- och Natobefäl i Bosnien och senare i Kosovo och Afghanistan var av helt annan natur än de traditionella svenska fredsbevarande FN-uppdragen på t.ex. Cypern och i Libanon. I rapporter och i samtal med utländska tjänstemän och analytiker är man i dag i Washington, Bryssel, London och Paris imponerad av de svenska militära insatserna under de senaste åren. Förmågan att under längre

---

<sup>4</sup> En möjlig tredje förklaring som dock inte diskuteras i denna rapport är den svenska underrättelsetjänsten och dess verksamhets betydelse.

<sup>5</sup> Dessa amerikanska rapporter redovisas i den säkerhetspolitiska utredningen från 2002 (SOU 2002:108), ss. 634-636. Se också Agrell 2000, s. 191.

tid framgångsrikt kunna ta t.ex. brigadansvar i Kosovo, leda ett Provincial Reconstruction Team (PRT) i Afghanistan och inte minst flyginsatsen över Libyen våren och sommaren 2011 framhålls särskilt.<sup>6</sup>

## Den svenska försvarsforskningen och försvarsindustrin

Efter det att förhandlingarna med Norge och Danmark om ett Skandinaviskt försvarsförbund slutligen fallit samman 1949 beslöt Sverige att söka "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig" under det kalla kriget. Detta beslut ledde till att den försvarsindustri som börjat byggas upp inför och under andra världskriget fortsatte att utvecklas i Sverige.<sup>7</sup> En trovärdig alliansfrihet krävde ett starkt försvar som skulle byggas på en inhemsk självförsörjning av försvarsmateriel. Trots de stora kostnaderna satsade Sverige på att bygga upp ett av Europas tekniskt mest avancerade försvarsforsknings- och produktionssystem. Den strategiska utgångspunkten var att Sverige måste kunna möta varje form av krigföring från sovjetisk sida och var därför tvungen att satsa på ett "stormaktsförsvar i miniatyr" inklusive kärnvapen.<sup>8</sup>

Militärtekniskt samarbete med framförallt Storbritannien och USA blev dock alltmer viktigt från 1950-talet. Genom nära samarbete med Storbritannien kunde Sverige bygga upp Europas mest avancerade luftförsvar och i ett avtal (MOU) om fördjupat försvarstekniskt samarbete med USA från 1962 ingick flera hemliga annex om teknologiutbyte inom ett stort antal områden. Dessa MOU och hemliga annex blev början på nära och unika bilaterala samarbeten mellan Sverige och Storbritannien och mellan Sverige och USA inom det militärtekniska området.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Intervjuer med företrädare för NATO och amerikanska försvarsmakten i Bryssel, Norfolk och Washington 2008-2013.

<sup>7</sup> Krause 1992.

<sup>8</sup> Agrell 2000, ss.132-135.

<sup>9</sup> Gribbe 2012; SOU 2002:108; SOU 1994:11.

Det svenska försvarsindustri- och försvarsforskningssamarbetet med utlandet är idag fortfarande mycket omfattande. Svenska myndigheter (framförallt FMV och FOI) och svensk industri deltar idag i en rad multilaterala fora och bilaterala samarbeten. FMV har idag (2013) bilaterala samförståndsavtal med fler än 30 olika länder runt om i världen.<sup>10</sup> I multilaterala fora som EU har Sverige en stark roll tack vare att Sverige tillhör en exklusiv liten grupp europeiska länder som kan utveckla och producera avancerad försvarsmateriel. Sverige ingår t.ex. i det så kallade sexnationssamarbetet (LOI/FA) mellan de sex stora europeiska försvarsindustriländerna (Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland) som undertecknades i juli 2000. Syftet med denna elitklubb för Europeiska försvarsindustrinationer är att underlätta för omstruktureringen och effektiviseringen av den europeiska försvarsindustrin.<sup>11</sup>

Även om multilaterala fora växer i betydelse för både svensk försvarsforskning och industri är det de bilaterala samarbetena som står i centrum. Inom försvarsforskningen är det de bilaterala relationerna med USA och Storbritannien som är klart viktigast. Under 2007 deltog t.ex. FOI i 128 internationella samarbetsprojekt varav många på mycket hög nivå. Av dessa var 44 projektavtal under bi- och trilaterala avtal med huvudsakligen USA och Storbritannien. Antalet internationella samarbetsprojekt fortsatte att öka under 2012.<sup>12</sup> Det bilaterala samarbetet med USA inom försvarsforsknings- och industrisektorn har ytterligare stärkts genom utvecklingen av den civila säkerhetssektorn. Sverige var även det första land som undertecknade en långtgående överenskommelse (MOU) med USA om bilateralt forskningssamarbete inom civil säkerhetsforskning vilket motiverades i Washington av den framstående och världsledande svenska forskningen inom områden som detektion av explosiva ämnen mm.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> <http://www.fmv.se/sv/Verksamhet/Internationell-verksamhet/> (15 mars 2013)

<sup>11</sup> Bakgrunden till avtalet (Framework Agreement, FA) var den avsiktsförklaring (Letter of Intent, Lol) som ländernas försvarsministrar ingick i juli 1998 – ofta också kallat sexnationssavtalet.

<sup>12</sup> FOI årsrapporter 2007; 2012

<sup>13</sup> Intervjuer med svenska och amerikanska tjänstemän och analytiker i Washington 2008-2013.

Som en av de mest forsknings- och utvecklingsintensiva länderna i världen har den svenska försvarsindustrin och forskningen varit och utgör en central del i Sveriges säkerhetspolitiska kontakter med omvärlden. Under perioden 1969-1989 ingick svenska regeringen 39 samarbetsavtal om försvarsforskning och informationsutbyte med 16 länder. Under samma period ingick FMV med regeringens tillstånd 96 avtal med 21 länder. Därutöver ingick svensk försvarsindustri egna avtal med sina utländska motparter. Bland de länder som Sverige samarbetade med under kalla kriget var Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Schweiz, Storbritannien, Västtyskland och USA. De viktigaste samarbetsländerna var USA och Storbritannien.<sup>14</sup>

Enligt 1994 års neutralitetsutrednings (SOU 1994:11) bedömning var det utan tvekan Sverige som var den part som fick ut mest av det försvarstekniska samarbetet med USA men det fanns också stort amerikanskt intresse av att få tillgång till svensk försvarsforskning inom bl.a. FOA, FMV och FFA (Flygtekniska anstalten) samt inom den svenska försvarsindustrin.<sup>15</sup> Att det bilaterala försvarsmateriel- och försvarsforskningssamarbetet med Sverige var viktigt för USA visar inte minst det faktum att dessa kontakter och handeln inte påverkades nämnvärt ens under de kallaste åren av svensk-amerikansk politisk konflikt över Vietnamkriget.<sup>16</sup> Även i den säkerhetspolitiska utredningen från 2002 (SOU 2002:108) betonas att de bilaterala försvarsmaterielkontakterna med USA varit utomordentligt viktiga och att samarbetet fungerat bra även i tider av utrikespolitiska motsättningar.<sup>17</sup> Detta gällde dock så länge som Sverige hölls sig till amerikanska riktlinjer om att begränsa tekniköverföring till öst och speciellt Sovjetunionen.

Det nära försvarstekniska samarbetet med USA hotades vid några tillfällen under kalla kriget (speciellt vid de s.k. Datasaab och Asea-affärerna i början av 1980-talet) på grund av att civil

---

<sup>14</sup> SOU 2002:108.

<sup>15</sup> SOU 1994:11

<sup>16</sup> Mörth och Sundelius 1998.

<sup>17</sup> SOU 1994:11

högteknologi med amerikanskt ursprung illegalt vidareexporterats av svenska företag till Sovjetunionen. Sedan Svenska regeringen garanterat säkerhetsskyddet av amerikansk sekretessbelagd militär information återupptogs dock de goda försvarstekniska relationerna mellan Sverige och USA.<sup>18</sup>

## Det säkerhetspolitiska värdet av försvarsindustrin och forskningen

Det är svårt att objektivt mäta det säkerhetspolitiska värdet av försvarsindustrin och försvarsforskningen för Sverige under kalla kriget. De många informationsutbytes-, materiel- och forsknings-samarbetsprojekten med framförallt USA, men även med Storbritannien, under kalla kriget gjorde det dock möjligt för det lilla neutrala Sverige att institutionalisera varaktiga säkerhets- och försvarspolitiska kontakter med de ledande västmakterna USA och Storbritannien på ett sätt som inte hade varit möjligt utan en avancerad svensk försvarsforskning och industri. De många svensk-brittiska och svensk-amerikanska bilaterala militärtekniska informationsutbytes- och samarbetsprojekten inom försvarsforskning och industri ledde till ett kontinuerligt växande antal brittiska och amerikanska forskare, tjänstemän och officerare med personliga kontakter och insyn i det svenska försvarsetablissemanget och därmed en (förhoppningsvis) positiv inställning till Sveriges och dess militära förmåga.<sup>19</sup>

Den svenska försvarsforskningen och industrin var under kalla kriget inte bara viktig för Sveriges säkerhetspolitiska ställning i Västeuropa och USA utan även i tredje världen. Sveriges betydelse som säkerhetspolitisk aktör blev stor i tredje världen inte minst tack vare den offensiva nedrustningspolitiken, som mycket byggde på kunskaperna från det avbrutna svenska kärnvapenprogrammet som dock fortsatte i form av så kallad "skyddsforskning".

---

<sup>18</sup> Mörth och Sundelius 1998.

<sup>19</sup> För en liknande slutsats se Gribbe 2012.

Det säkerhetspolitiska värdet av försvarsforskningen och försvarsindustrin för Sveriges säkerhetspolitiska ställning i världen idag är fortfarande betydande. I de bilaterala säkerhetsrelationerna med USA och Storbritannien är försvarsforsknings- och försvarsindustriprojekt grunden för ett stort antal informationsutbytes- och samarbetsprojekt och kontakter som annars inte skulle ha kommit till stånd. Storbritannien har bilaterala försvarsforskningsavtal med Sverige på nivåer som man inte har med många andra länder. Samarbetsavtalet med USA inom säkerhetsforskningen som FOI skrivit under med amerikanska Department of Homeland Security (DHS) visar också på hur stark svensk försvarsforskning och industri uppfattas i USA och som nu sprider sig till nya amerikanska säkerhetspolitiska miljöer. Dessa kontakter och samarbetsprojekt är direkt kopplade till antalet områden där svensk forskning anses vara världsledande eller ledande. När dessa områden minskar eller försvinner faller också det internationella intresset för Sverige. En indikation på detta är att Storbritannien i vissa rapporter numera sägs prioriterar samarbete med de s.k. LOI-länderna minus Sverige men med Nederländerna.<sup>20</sup>

## Insatsförsvar eller försvarsindustri?

Vad skall man då välja för att få störst säkerhetspolitisk effekt: insatsförsvar eller försvarsindustri? De senaste årens tydliga budskap har varit att den tidigare inriktningen mot svensk egenutveckling av försvarsmateriel och en stark roll för den inhemska industrin kommer att minska medan Sveriges förmåga till internationella insatser ska öka.

Frågan som måste ställas är vad regeringen säkerhetspolitiskt hoppas uppnå genom ambitionen att öka Sveriges förmåga till internationella insatser? En möjlig förebild för hur ett litet land kan profilera sig i den internationella säkerhetspolitiken är Danmark och dess satsning på internationella insatser. De danska insatserna i Irak 2003, i södra Afghanistan sedan 2001 och i

---

<sup>20</sup> Uppgift från intervjuer med försvarsmaterielexpert i Stockholm och Washington, hösten 2011, hösten 2012 och våren 2013.

Libyen 2011 har rönt stor uppskattning i Washington och Nato högkvarteret i Bryssel. Att Natos nuvarande generalsekreterare är den tidigare danska statsministern Anders Fogh Rasmussen är knappast en slump. Det danska inflytande i Washington och Bryssel måste dock vägas mot det pris Danmark betalar i form av både stupade soldater och att vara identifierad som en så aktiv part i den amerikanska kampen mot terrorismen.<sup>21</sup>

Satsningen på ett aktivt insatsförsvaret och minskade försvarsbudgetar gjorde det nödvändigt att utreda försvarsforskningen och försvarsindustrins roll i den svenska säkerhetspolitiken. Detta arbete inleddes av försvarsdepartementet under 2007 med målet att presentera en svensk försvarsindustristrategi där försvarsindustrins bredare försvars-, säkerhets- och näringspolitiska betydelse lades fast. Denna strategi skulle ursprungligen ha presenterats i mars 2008 men har fortfarande våren 2013 inte presenterats. Enligt uppgifter av flera källor till författaren är strategin sedan länge klar på departementet men det är idag högst oklart om strategin någonsin kommer att presenteras offentligt.

Då ingen försvarsindustristrategi presenterats offentligt är det svårt att avgöra hur regeringen bedömer det säkerhetspolitiska värdet av den svenska försvarsforskningen och försvarsindustrin idag. I den promemoria från 2007 där Försvarsdepartementet redogjorde för målet med försvarsindustristrategin när arbetet med strategin inleddes sägs dock att Sveriges möjligheter att bli en attraktiv partner i samarbeten om försvarsteknologi och -materiel, som ett led i ett fördjudat försvars- och säkerhetspolitiskt bi- eller multilateralt samarbete, beror i hög grad på närvaron av en inhemsk kvalificerad försvarsindustri.<sup>22</sup>

Promemorian slår också fast att den inhemska försvarsindustrin påverkar möjligheterna att skapa säkerhetspolitiskt anseende och inflytande. Genom en hög andel forskning, utveckling

---

<sup>21</sup> Danmark är ett av de länder som haft flest stupade soldater per capita av de medverkande ISAF-länderna i Afghanistan.

<sup>22</sup> Se Försvarsdepartementets promemoria (utkast) "Arbetsgrupp för framtagande av en försvarsindustristrategi", mars 2007, ss. 1-3. Citerad i "Försvarsindustrin i Sverige, PM Dnr 2008:945, Riksdagens utredningstjänst, ss. 9, 32

och avancerad produktion anses försvarsindustrin bidra till Sveriges ställning som högteknologisk industrination vilket gör Sverige attraktivt som samarbetspartner och bidrar till Sveriges säkerhetspolitiska anseende.

## Avslutning

Den svenska försvarsforskningen och industrin utrustar inte bara det svenska försvaret utan är även en central faktor bakom Sveriges internationella anseende som en stark och viktig aktör inom teknik och innovation, men kan även anses vara en central faktor bakom Sveriges anseende som viktig aktör inom säkerhetspolitiken.

Debatten om den svenska försvarsforskningen och försvarsindustrins framtid har under senare tid mycket kommit att handla om i vilken utsträckning Sverige skall satsa på inhemsk forskning och utveckling eller skall "köpa från hyllan". Liksom i flera andra länder är motiveringen för denna fokus förhoppningen om att kunna effektivisera materielförsörjningen, att driva på arbetet med omställningen mot ett starkt insatsförsvaret, samt att bidra till en högre grad av kostnadseffektivitet vilket gynnar de skattebetalare som betalar för försvaret.<sup>23</sup> En fråga som också borde ställas är hur detta val påverkar Sveriges säkerhet och inflytande i den bredare internationella säkerhetspolitiken.

---

<sup>23</sup> Se t.ex. "National Security Through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security (Cm 8278)" February 2012.

## Referenslista

Agrell, Wilhelm. 2000. Fred och fruktan. *Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918-2000*. Lund: Historiska Media.

Andersson, Jan Joel. 2004. Försvarsindustrin och den svenska försvarspolitiken. *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, nr 4, 2004.

FMV Internationell verksamhet

FOI Årsrapport 2007

FOI Årsrapport 2012

Gribbe, Johan. 2012. *Stril 60. Teknik, vetenskap och svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget*. Akademisk avhandling. Kungliga Tekniska Högskolan

Krause, Keith. 1992. *Arms and the State. Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.

Riksdagens utredningstjänst. 2008. Försvarsindustrin i Sverige, PM, Dnr 2008:945

Ministry of Defence. 2012. National Security Through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security (Cm 8278). February 2012

Mörth, Ulrika, och Bengt Sundelius. 1998. *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik. Sverige och den amerikanska teknikexportkontrollen*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

SOU 1992:62 Forskning och utveckling av totalförsvaret: förslag till åtgärder.

SOU 1994:11. Om kriget kommit: förberedelse för mottagande av militärt bistånd 1949-1969.

SOU 2002:108. Fred och säkerhet: svensk säkerhetspolitik 1969-1989. Slutbetänkande av Säkerhetspolitiska utredningen.

**Mellan demokrati och diktatur**

Rapport till  
Kommittén om översyn av exportkontrollen av krigsmateriel

12 Augusti, 2013

Staffan I. Lindberg

Docent, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet  
Associate Professor, Department of Political Science, University of Florida

&

Jan Teorell

Professor, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet

**Sammanfattning:**

- Uppdraget från Kommittén om översyn av exportkontrollen av krigsmateriel (UD 2012:01) var dels att ge ett underlag om vad som kännetecknar demokrati, diktatur och ett auktoritärt politiskt system; dels att orientera kommittén om vilka olika bedömningar som kan göras för att avgöra i vilken grad en stat är demokratisk.
- Trots att demokratins idealkriterier är omstridda finns en väletablerad konsensus om dess baskriterier: förekomsten av öppna, rättvisa och effektiva val i kombination med ett antal politiska fri- och rättigheter. En diktatur är således en stat som saknar dessa egenskaper.
- Skillnaden mellan demokrati och diktatur kan både ses som en grad- och en artskillnad, men begreppsliga argument talar för det graderade synsättet. Snarare än att tala om "demokratier" och "diktaturer" som två distinkta typer av politiska system bör man alltså tala om "graden av demokrati" (eller diktatur) i olika stater.
- Graden av demokrati har ökat i världen från mitten av 1970-talet till idag, men samtidigt har antalet länder som håller allmänna val och har vissa demokratiska kvalitéer, men som samtidigt har framträdande egenskaper vi förknippar med diktatur och som därför räknas som "elektorala autokratier", ökat. I denna gråzon finns stor spännvidd i fråga om graden av både frihet, valens kvalitet och politisk repression. Det har därmed blivit allt svårare att dra en tydlig gräns mellan demokratier och diktaturer.
- Det finns många likheter och skillnader mellan dagens idag ledande demokratimättningsprojekt, men en av deras deras avgörande nackdelar är att de inte tillåter några detaljerade slutsatser om vilka förändringar eller händelser i ett enskilt land som ger upphov till det övergripande demokrativärdet.
- "Varieties of democracy" är ett projekt som delvis utvecklats just för att avhjälpa detta, genom att med hjälp av ett nätverk om flera tusen landexperter samla information om 329 demokrati-indikatorer från alla världens länder från 1900 till idag.

## Innehåll

<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>1. Vad är en demokrati?</b>	<b>5</b>
<i>Demokratis bas- kontra idealkriterier</i>	6
<i>Dikotom kontra kontinuerlig demokratisyn</i>	9
<b>2. Vad är diktatur?</b>	<b>11</b>
<i>Typer av icke-demokratiska regimer</i>	11
<i>Utveckling över tid</i>	15
<b>3. Att mäta demokrati och diktatur</b>	<b>17</b>
<i>Strategier för att mäta demokrati</i>	18
<b>4. "Varieties of democracy": ett nytt sätt att mäta demokrati</b>	<b>21</b>
<b>5. Avslutande diskussion</b>	<b>30</b>
<b>Referenser</b>	<b>32</b>

## Inledning

Världen har under de senaste 25 åren genomgått en genomgripande förändring när det gäller utbredningen av demokratiska institutioner. Vad som inom demokratiseringsforskningen brukar kallas den "tredje demokratiseringsvågen" (Huntington 1991) tog sin början i Sydeuropa redan på 1970-talet, och spred sig sedan till Latinamerika under 1980-talet. Utvecklingen sköt sedan ny fart i samband med Berlinmurens fall, kalla krigets slut och Sovjetunionens upplösning. Över två dussin länder i forna Östeuropa och Sovjetunionen började då hålla val och i ökad grad respektera politiska fri- och rättigheter. Denna förändringsvind blåste också över Afrika och delar av Asien, där över 50 länders militärregimer och enpartistater öppnades upp och flerpartival blev regeln snarare än undantaget. Förändringen mot mer demokrati har sedan, trots enskilda bakslag och inbromsning, fortsatt in i det nya milleniet. Under de senaste åren har detta varit tydligast i samband med den så kallade "arabiska våren" och de förhoppningar om fortsatt regimförändring som knutits till denna, även om utgången i många länder är osäker.

En mindre uppmärksammas underliggande trend i denna institutionella utveckling är att de institutionella olikheterna mellan mer demokratiska och mer auktoritära stater har minskat avsevärt. För 30 år kunde man ganska lätt känna igen en diktatur. Vanligtvis fanns antingen bara ett politiskt parti eller styrde en militärjunta eller en personlig diktator utan att över huvud taget bry sig om att organisera val. Men så inte längre fallet. Den vanligaste typen av diktatur i världen idag är förklädd till demokrati. Allmänna val hålls med regelbundenhet där fler partier tillåts konkurrera om makten (i vart fall nominellt), och militären håller sig i skymundan. Detta ökande antal "hybridregimer" har förvisso uppmärksammats i litteraturen (Diamond 2002; Levitsky and Way 2002, 2010; Schedler 2002, 2006), men konsekvenserna för vårt sätt att tala om demokrati och diktatur som två väsensskilda fenomen är ännu inte helt klarlagda.

Ett sätt att beskriva utvecklingen är att skillnaden mellan dessa två styrelseskick alltmer kommit att bli en fråga om gradskillnader snarare än artskillnader. Detta innebär i sin tur nya utmaningar för göra demokrati till något mätbart, eftersom

kraven på precision i gråzonen mellan de två olika typerna av styrelseskick har ökat.

Detta är inte endast ett akademiskt problem. Både enskilda länder och mellanstatliga institutioner använder idag i ökande utsträckning demokrati som kriterium för att till exempel fördela bistånd och styra krediter och handelsavtal. För den svenska parlamentariska Kommittén om översyn av exportkontrollen av krigsmateriel följer samma utmaning. Syftet med föreliggande rapport är dels att ge Kommittén ett vetenskapligt inriktat underlag om vad som kännetecknar demokrati och diktatur som politiska system; dels att orientera kommittén om vilka olika bedömningar som kan göras för att avgöra i vilken grad en stat är demokratisk. Avsikten är att utreda problematiken inom området och lyfta fram olika möjliga ställningstaganden och deras konsekvenser, och diskuterar för och nackdelar med existerande mätinstrument. Slutligen presenteras ett nytt demokratimättningsprojekt – "Varieties of democracy" (Coppedge m.fl. 2011) – i vilket vi ingår, som framöver kan användas för att särskilja olika typer av demokratier från varierande former av diktaturer.

Vi inleder med en diskussion av demokratibegreppet (avsnitt 1), följt av en presentation av olika typer av icke-demokratiska system (avsnitt 2). Därefter följer en översikt över olika sätt att mäta demokrati på och deras för- respektive nackdelar (avsnitt 3). Vi presenterar sedan vårt nya sätt att gå tillväga (avsnitt 4). Avslutningsvis diskuterar vi vad detta får för möjliga implikationer för Kommittén (avsnitt 5)

### **1. Vad är demokrati?**

Eftersom demokrati kommit att bli ett mycket värdeladdat ord är det inte alldeles enkelt att tillskriva det en precis innebörd. Samtidigt har begreppet en klar och tydlig ursprungsbetydelse som "folkstyre". Ett lands medborgare ska genom någon form av process styra över sig själva. Grundläggande är därför att rättigheter och möjligheter till deltagande i styrandeprocessen är lika för alla medborgare (eftersom de annars inte "styr över sig själva" i samma grad). Hur

denna abstrakta princip skall omsättas i praktiken råder det dock delade meningar om.

### **Demokratins bas- kontra idealkriterier**

När det gäller demokrati som en egenskap hos nationella politiska system – vilket är vad vi uteslutande kommer att diskutera – finns det en fundamental skillnad i synen på vad man skulle kunna kalla demokratins "baskriter" å ena sidan och dess "idealkriterier" å den andra (Hadenius 1992; Hadenius & Teorell 2005b). När det gäller baskriterierna finns en ganska stor samsyn bland samhällsvetare om vilka måttstockar ett politiskt system ska värderas efter för att fastställa hur "demokratiskt" det är vid en given tidpunkt:

- Förekomsten av öppna och rättvisa val med allmän och lika rösträtt
- Att dessa val är "effektiva" i bemärkelsen att de avser landets ledande befattningar, och att dessa i sin tur har kontroll över landets territorium
- Att ett antal politiska fri- och rättigheter upprätthålls även mellan valen, i synnerhet åsiktsfrihet (vilket inkluderar yttrande- och pressfrihet), organisations- och mötesfrihet, och en därmed sammanhängande frihet från förtryck och repression.

Den mest citerade beskrivningen av dessa institutionella kriterier är den amerikanska statsvetaren Robert Dahls bok "Polyarchy" från 1971. Som bokens titel anger ville dock Dahl inte kalla länder som endast levde upp till dessa baskriterier för "demokratier". Det senare begreppet reserverade han för ett annat, mer ouppnåeligt idealtillstånd, som ingen av världens faktiskt existerande politiska styrelseskick lever upp till. Som försök till språklig reform var Dahls (1971) plädering för "polyarki" ("flertalsvälde") ett misslyckande. I stort sett ingen samhällsvetare använder denna term idag. Men som distinktion mellan två olika sätt att se på demokratibegreppet – ett baserat på operationella baskriterier, ett annat på normativa idealkriterier – har Dahls (1971) förhållningssätt fått djupt fotfäste.

Vilka är då demokratins "idealkriterier"? Det ligger i sakens natur att detta i sig är omtvistat. Demokrati i denna bemärkelse är nämligen ideologiskt omstritt och ofta politiserat. Men några av de mest tongivande synsätten i den samhällsvetenskapliga litteraturen är följande (se Coppedge m.fl. 2011 för mer utförliga referenser):

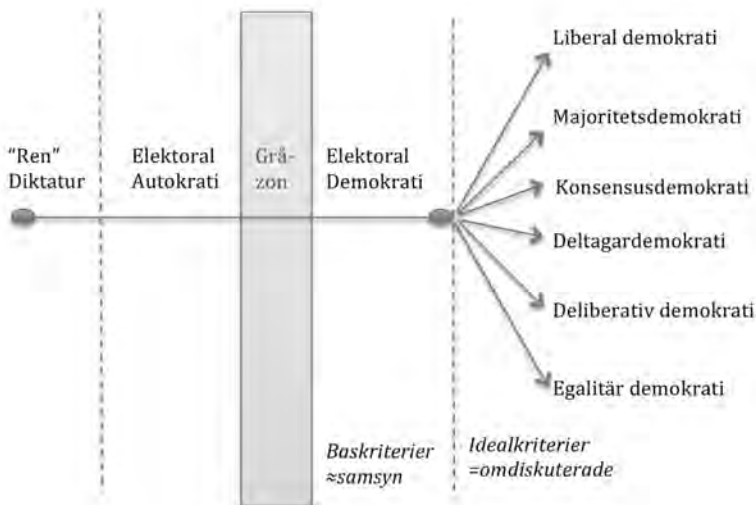
- *Liberal demokrati*: en företrädesvis anglosaxisk demokratisyn där värdet av individens frihet och värdet av att motverka en "majoritetens tyranni" ges stor betydelse. Följaktligen betonade till exempel de amerikanska grundlagsfäderna begränsad centralmakt, maktindelning, lagstyre, minoritetsrättigheter och individuella fri- och rättigheter.
- *Majoritetsdemokrati*: vad som i svensk tradition brukar kallas "folksuveränitetsprincipen", alltså att man sätter störst värde på att majoriteten i en demokrati faktiskt ska kunna genomföra sin vilja. Institutioner utformas därför med betoning på maktkoncentration och maximalt genomslag för folkmajoritetens åsikter i exempelvis kombinationen av parlamentarism och enmansvalkretsar, eller ett mycket starkt presidentämbete.
- *Konsensusdemokrati*: en demokratisyn som ofta förknippas med statsvetaren Arendt Lijpharts idéer om värdet av att alla grupper "syns och hörs" och får en del av den politiska makten för att lojalitet med demokratin som system ska upplevas som meningsfullt. Detta medför andra institutioner som till exempel proportionellt valsystem och kvotering av vissa grupper.
- *Deltagardemokrati*: en demokratisyn med djupa rötter i visionen om den atenska direktdemokratin, med betoning på maximalt folkligt deltagande i alla samhällets och politikens sfärer. I modern tappning brukar till exempel institutioner som gör det enkelt att kalla till och avhålla folkomröstningar på alla nivåer i det politiska systemet räknas hit, liksom olika former för direkt deltagande i beslutprocesser mellan valen.
- *Deliberativ demokrati*: en nyare trend inom demokratisk teori förknippad med Jürgen Habermas som framför allt betonar värdet av att demokratin

karacteriseras av ett rationellt åsiktsutbyte och förnuftsaserat politiskt samtal i den offentliga sfären.

- *Egalitär demokrati*: en demokratisyn med rötter inom social-liberalt och socialistiskt tänkande som framhäver värdet av att alla medborgare ska ha samma faktiska möjligheter att utnyttja sina politiska rättigheter. Detta leder till institutioner som strävar efter mer lika resursfördelning i samhället vad det gäller till exempel likvärdig utbildning, hälso- och sjukvård, och ekonomiskt grundskydd för att kunna skapa förutsättningar för full politisk jämlikhet.

Detta är inte en helt uttömmande lista, men ger samtidigt en ganska god översikt över de viktigaste normativa demokratiteorier som finns företrädda i den samhällsvetenskapliga litteraturen. I idealdemokratiska termer råder det alltså allt annat än konsensus om hur demokrati ska definieras. Konstrasten är i detta avseende slående om man jämför med demokratins baskriterier. Detta illustreras i Figur 1.

**Figur 1. Diktaturer samt Demokrati i basal kontra ideal bemärkelse**



Det ska redan nu sägas att en av de unika egenskaperna hos vårt nya demokratimättningsprojekt "Varieties of democracy" är just att det inte bara fångar bas- utan även innehåller mått på ett antal idealkriterier. Eftersom alla hittills existerande demokratimätningar nästan uteslutande fokuserar på demokratins baskriterier tänker vi dock fortsättningsvis i denna rapport uppehålla oss vid dessa.

### **Dikotom kontra kontinuerlig demokratisyn**

En central men omtvistad fråga i litteraturen gäller om skillnaden mellan demokrati och diktatur är en art- eller gradskillnad (Collier & Adcock 1999; Elkins 2000; Bogaards 2012). Det en grundläggande och viktig teoretisk frågeställning som handlar om hur de två begreppen ska definieras.

Det finns flera argument som talar för ett betraktelsesätt där man ser på "demokrati" och "diktatur" som två distinkta regimtyper (*artskillnadsperspektivet*). För det första motsvarar detta vårt vardagliga språkbruk. Vad som händer i "Sydostasiens diktaturer", eller hur det gick till "när Sverige blev en demokrati", är exempel på teman vi kan läsa om i dagspress eller nyhetsartiklar. Detta betraktelsesätt står även i överensstämmelse med en föreställning om "demokrati" och "diktatur" som två väsensskilda system som fungerar enligt fundamentalt olikartade "logiker", där logiken för det ena systemet inte enkelt kan överflyttas till det andra. Man brukar till exempel skilja på parlamentariska och presidentiella regeringssystem, men denna distinktion anses bara meningsfull bland länder som kan betraktas som "demokratier". Slutligen finns en stor litteratur som bygger på distinktionen mellan vad som orsakar demokratins tillblivelse ("transition") och dess överlevnad ("konsolidering"), som återigen förutsätter att ett politiskt system entydigt kan klassificeras som antingen demokratiskt eller inte demokratiskt.

Det finns emellertid ett flertal – i våra ögon mer övertygande – argument för att, i enlighet med Figur 1, se "demokrati" och "diktatur" som ändpoler på en

underliggande skala (*gradskillnadsperspektivet*). För det första motsvarar detta också vårt vardagliga språkbruk. Mer eller mindre dagligen görs till exempel jämförelser mellan länder eller politiska system med avseende på vilket som är det "mest demokratiska" eller huruvida ett land har blivit *mer* repressivt och odemokratiskt. Detta indikerar att det graderade synsättet är minst lika rotat i språkbruket som det tvådelade. Man kan även anföra metodologiska argument för detta synsätt: om man godtar att det begreppsligt finns en underliggande "skala" mellan demokrati och diktatur kastar man både ut mer information och skapar större osäkerhet i mätproceduren om man bestämmer sig för att bara fånga upp denna skala med ett tvådelat (så kallat "dikotomt") mått (Collier and Adcock 1999, Elkins 2000; Hadenius & Teorell 2005a, 2005b, Lindberg 2006). En graderad skala kan alltid användas för att indela verkligheten i olika kategorier längs denna skala. Men om man endast mäter huruvida länder befinner sig i en eller den andra av två kategorier kan en mer fingraderad skalning sedan inte göras utifrån detta.

Det finns heller ingen som lyckats formulera en definition av demokrati som helt undviker att hänvisa till graderingar (Teorell 2010b, 31). Tag till exempel den troligen flitigaste citerade dikotoma definitionen av demokrati, det vill säga den som används av Adam Przeworski m fl. (2000, 16): "en regim i vilken de som styr väljs genom konkurrensutsatta val [*contested elections*]", där konkurrensutsatta val i sin tur definieras som förekomsten av "en opposition som har *någon chans* att vinna valet" (vår kursivering). Vad innebär det i praktiken att oppositionen har "någon chans" att vinna ett val? Att de har en chans på tio att vinna? En på hundra? Denna fråga lämnas obesvarad. Vad Przeworski m. fl. (2000) i själva verket gör är att de underförstår en underliggande, graderad skala från 0 till 100, som motsvarar oppositionens chans att vinna valet. Med andra ord definierar de demokrati *teoretiskt* som en fråga om gradskillnader, från 0 (ingen chans att vinna) till 100 (ingen chans att förlora), där deras "mått" på vad som ska räknas som en demokrati sedan relativt godtyckligt placerar in en brytpunkt någonstans längs den underliggande skalan.

Sammantaget anser vi därför att demokrati, åtminstone teoretiskt, bör förstås som något man kan ha mer eller mindre av. Detsamma gäller därmed diktatur. Snarare än att dela in världens politiska system i de två kategorierna "demokratier" och "diktaturer" bör man alltså tala om länder som är mer eller mindre demokratiska eller odemokratiska, det vill säga som ligger mer eller mindre nära den demokratiska eller odemokratiska ändpunkten på en underliggande skala.

## 2. Vad är diktatur?

I Figur 1 har vi även placerat in begreppet diktatur, som enklast kan definieras som frånvaron av demokrati (i den basala bemärkelsen). Man skulle alltså kunna lista samma kriterier som ovan, men nu i inverterad form:

- Frånvaron av öppna och rättvisa val med allmän och lika rösträtt, t ex genom förbud mot oppositionella politiska partier och kandidater, systematiskt valfusk, begränsad eller graderad rösträtt
- "Ineffektiva" val i bemärkelsen att det i själva verket är personer som inte är valbara som styr landet, alternativt att inbördeskrig innebär att den valda regeringen inte har kontroll över sitt territorium
- Omfattande förtryck och repression i syfte att kränka åsikts-, organisations- och mötesfriheten

Även om frånvaron av demokrati är det som definierar en diktatur betyder det inte att alla diktaturer är likadana. Det finns flera sätt att institutionalisera en diktatur, vilket vi nu ska titta närmare på.

### Typer av icke-demokratiska regimer

Lite förenklat kan vi skilja mellan tre typer av principer för maktfördelning som historiskt sett har dominerat: arvsrätt, vapenmakt och val.<sup>1</sup> Den första principen, arvsrätten, är det utmärkande kännetecknet på det rena kungadömet, eller

---

<sup>1</sup> Detta avsnitt baseras i allt väsentligt på Teorell (2010a), vilket i sin tur är baserad på Hadenius och Teorell (2007); se även Wahman m.fl. 2013

*monarkin*. All makt koncentreras till en monark, furste, kejsare eller dylikt, och går sedan i arv inom familjen. Denna arvsrätt behöver inte vara baserad på förstfödsrätt ("primogenitur"), det vill säga att kronan alltid går i arv från monarken till någon av dennes direkta arvingar. I exempelvis de monarkiska Golfstaterna, såsom Kuwait, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten, sker i stället överföringen av styresrätten vid monarkens död genom att ett utvidgat familjeråd sammankallas, där den mest lämpade kandidaten för uppgiften vaskas fram inom kungasläkten (Herb 1999).

Den andra principen, vapenmakten, är det utmärkande kännetecknet för en *militärregim*, med nutida exempel i Eritrea eller Fiji. Noga räknat kan en militärregim definieras som en där "militära officerare är viktiga eller avgörande politiska aktörer i kraft av faktiskt utövande av eller hot om våld" (Nordlinger 1977, 2). Man kan med andra ord inte alltid omedelbart identifiera en militärregim på att statschefen bär uniform eller att en junta har tagit över regeringsorganen. Subtilare former av indirekt styre, där civila presidenter fungerar som militärens nickedockor, kan förekomma. I dessa termer har till exempelvis militärens inflytande i Turkiet och Thailand under vissa perioder beskrivits.

Den tredje principen är att makten fördelas till den person eller det parti som vinner ett val. Detta är en regimkategori med stora variationer. Det är också inom denna kategori vi finner den stora utmaningen när det gäller att skilja demokratier och icke-demokratier åt i dagens värld. En grundläggande distinktion måste först och främst göras mellan regimer där partier tillåts ställa upp i valen, och sådana där partier är förbjudna och endast enskilda individer tillåts kandidera. Den senare typen av regimer kan vi kalla *icke-partiregimer*. Dessa regimer är oftast blandformer eller hybrider (vi återkommer till det), men ett exempel i renodlad form var Maldiverna fram till 2005, då Maldivernas Demokratiska Parti (som opererar i exil från Sri Lanka) för första gången lyckades få 10 av sina kandidater invalda i parlamentet.

Bland regimer där partier tillåts att ställa upp i valen måste i sin tur en distinktion göras mellan dem som tillåter ett eller flera partier att kandidera. Den förra kategorin är *enpartiregimen*, som det finns mångtaliga exempel på i historien; Kuba, Kina och Nordkorea är kanske de mest omdiskuterade fallen idag.

De typer av icke-demokratiska regimer (monarkier, militär, icke-parti-, och enpartiregimer) som hittills diskuterats skulle även kunna kallas "rena diktaturer" genom att de saknar ett av den moderna demokratins mest centrala grundelement: flerpartival. Regimer som tillåter detta, men där valen samtidigt är behäftade med fusk eller oegentligheter med följd att de inte kan betraktas som helt demokratiska, fria och rättvisa, har benämnts "flerpartidiktaturer" (Teorell 2010b; Wahman m.fl. 2013), men det vanligaste språkbruket bland statsvetare är att i stället tala om *elektoral autokratier* (Schedler 2002; 2006).

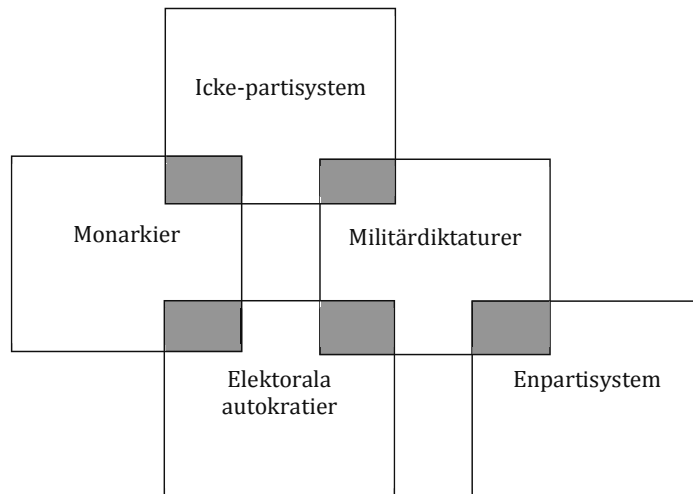
Här kan man identifiera åtminstone två underkategorier. Det som kallas för "hegemoniska" elektoral autokratier behärskas av ett dominerande parti, som har nästintill, om än inte fullständigt, monopol på den politiska makten och är beredda att bruka nästan alla medel för att behålla den. Exempel på detta är Democratic Party of Equatorial Guinea (PDGE) i Ekvatorial-Guinea och PAP (People's Action Party, "Folkets aktionsparti") i Singapore. Skillnaden mellan den här typen av elektoral autokrati och en "ren diktatur" är ofta i huvudsak att man genomför formella flerpartival men dessa saknar reell betydelse.

I den andra underkategorin, "konkurrensutsatta" (*competitive* på engelska) elektoral autokratier, är valen mer "på riktigt" även om oppositionen inte ges samma chanser som det styrande partiet. Det finns det emellertid ett mycket starkare element av öppen konkurrens mellan partierna, oftare en mycket friare media och offentlig debatt, samt vanligen betydligt mindre grad av politiskt motiverad repression jämfört med den hegemoniska varianten, även om valens kvalitet och de allmänna medborgerliga rättigheterna fortfarande lämnar för mycket att önska för att man ska kunna definiera landet som en demokrati.

Nutida exempel på detta är Burkina Faso, Guatemala, Malawi, Kenya, Pakistan, Kosovo, Ryssland, och Venezuela.

Sammanfattningsvis kan vi alltså urskilja sex typer av icke-demokratiska regimer: monarkier, militärdiktaturer, icke-partiregimer, enpartiregimer och hegemoniska respektive konkurrensutsatta elektoral autokratier. Men självklart förekommer även blandformer av dessa, så kallade hybrider. Figur 2 ger en överskådlig bild av regimtyperna (rutorna) och deras hybridvarianter (de gråa zoner där rutorna korsar varandra).

**Figur 2. Typer av icke-demokratiska regimer**



*Källa: Wahman m.fl. (2013, 27).*

En hybrid är till exempel den militära enpartistaten, där Syrien är ett nutida exempel, men en vanligare blandform idag är det militära flerpartisystemet, där militären i praktiken styr men där partier ändå tillåts kandidera i allmänna val, såsom i Algeriet och i Sudan. Som redan nämnts förekommer sällan icke-partiregimen i renodlad form, men monarkiska regimer tillåter ibland valda parlament utan förekomst av politiska partier som i exempelvis i Sverige och i England innan masspartiernas framväxt i mitten och slutet av 1800-talet. I dag förekommer den i flera gulfstater (Bahrain, Kuwait och Oman). Uganda var under en längre tid ett exempel på en annan hybridform: den militära icke-partiregimen.

Inom huvudkategorin icke-demokratier finns det alltså en rad typer av regimer så som militärregim och enpartistat och hybrider. Samtidigt finns det en stor grad av variation när det gäller i vilken grad de har (o)demokratiska kvaliteter. Med ett visst mått av generalisering kan man säga att de "rena diktaturerna" är mer odemokratiska än de elektorala autokratierna, och inom den senare kategorin är de konkurrensutsatta minst odemokratiska. Men i viss mån finns det också överlappningar mellan de olika typerna (en viss militärregim kan vara mindre odemokratisk än en viss enpartistat och omvänt). Detta handlar delvis om de olika dimensioner som kan räknas in som demokratiska kvaliteter, som till exempel om hur fria och demokratiska olika sfärer är som media, politiska partier, val, och civilsamhälle. Detta spår ytterligare på behovet av ett nyanserat, graderat mätinstrument för olika demokratiska kvaliteter.

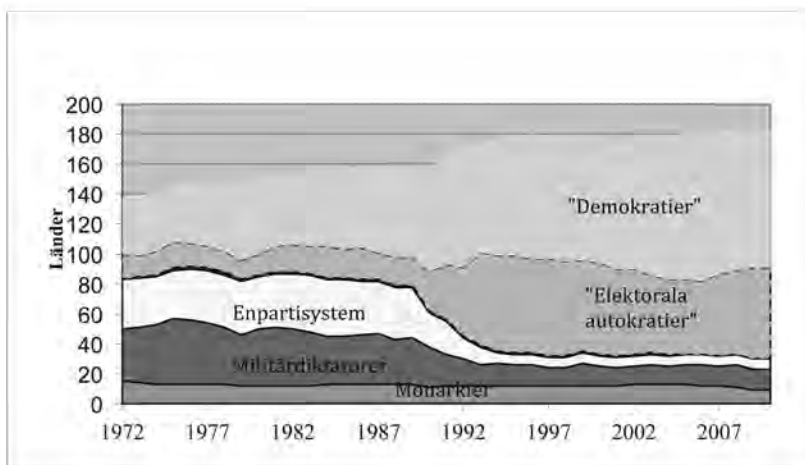
### **Utveckling över tid**

Att de ibland kan tyckas subtila val vi gör i gränsdragningsproblematiken dessutom kommit att bli allt mer avgörande för hur världens länder ska klassificeras framgår av Figur 3. På 1970-talet dominerades världens auktoritära stater av "rena diktaturer", framför allt i form av militärdiktaturer och enpartisystem. Men så är inte längre fallet. Sedan kalla krigets slut och de kommunistiska enpartistaternas fall har det vanligaste sättet att

institutionalisera en diktatur på blivit att "klä ut den" till demokrati. Idag finner vi att världen har några få enpartistater och monarkier kvar samt dryga 10-talet militärdiktaturer medan över 60 länder är auktoritära stater i demokratiskt förklädnad. Med andra ord: den elektorala autokratin har blivit den dominerande formen för icke-demokratiskt styre.

Detta innebär i sin tur att man bör vara försiktig med att tala om utvecklingen över tid i termer av hur många länder i världen som idag är demokratier och hur många som är diktaturer, eller icke-demokratier. Gränsdragningen mellan dessa har nämligen kommit att bli mycket flytande. Figur 3 baseras på en empirisk undersökning av var flertalet ledande klassificeringar av världens politiska system placerar denna skiljelinje längs en underliggande demokratiskala (se Wahman m. fl. 2013). Men denna brytpunkt är inte grundad på någon principiellt genomtänkt begreppslig distinktion, utan som sagt på empirisk praxis, och har därför angivits som en streckad linje i figuren. För att beskriva demokratiutvecklingen i världen bör man alltså i stället vända sig direkt till den underliggande demokratiskalan. Vi vänder oss därför nu till frågan om hur en sådan kan utformas och göras mätbar.

**Figur 3. Regimtypernas utbredning över tid**



Källa: Hadenius & Teorell (2007, 149), men med informationen uppdaterad till 2010 (Wahman m. fl. 2013).

### 3. Att mäta demokrati och diktatur

Gränsdragningsproblematiken mellan demokrati och icke-demokrati blir särskilt akut ifråga om de så kallade konkurrensutsatta elektoral autokratierna. Dessa är som diskuterats ovan, till sin institutionella struktur slående lika de politiska system i världen som brukar betraktas som etablerade demokratier. Val med allmän och lika rösträtt hålls regelbundet där flera partier tillåts kandidera, och de som väljs intar i regel landets ledande befattningar. Valen är alltså i denna bemärkelse inte bara på papperet öppna utan dessutom "effektiva".

Problemet är bara att spelplanen är så snedvriden av fusk och institutionella fördelar för det parti som sitter vid makten att någon egentligen konkurrens vid valurnorna egentligen inte äger rum. Systematiskt våld eller trakasserier av oppositionen samt en begränsad mediafrihet innebär i regel att de politiska fri- och rättigheterna kränks även mellan valen. I dessa avseenden är det alltså ingen tvekan om att elektoral autokratier är mindre demokratiska än de länder som brukar anses leva upp till demokratins baskriterier. Men *hur* mycket mindre demokratiska är de? Går det att dra en gräns som på ett tveklöst sätt skiljer dem från "demokratierna"? Är det entydigt så att Zambia är en demokrati medan Armenien är en elektoral autokrati – eller är det tvärtom? Problemet illustrerades i Figur 1 med den gråzon som ritats in mellan demokrati och elektoral autokrati.

Medan det relativt enkelt går att dra en kvalitativ gräns mellan demokratier å ena sidan och "rena diktaturer" (enparti, icke-parti, monarkier och militärdiktaturer) å den andra på rent institutionella grunder, finns det ingen motsvarande entydig demarkationslinje mellan demokratier och elektoral autokratier. Däremot är det högst rimligt att diskutera graden av demokratiska kvaliteter i dessa regimer, där alltså vissa länder hamnar närmare den autokratiska polen, andra närmare den demokratiska.

### Strategier för att mäta demokrati

Det finns ett antal metodologiska vägval man ställs inför om man vill försöka åstadkomma ett mått på hur demokratiskt ett lands politiska system är. Ett första sådant vägval gäller om man enbart ska titta på så kallade "objektiva" indikatorer, dvs. sådana som är mätta i fysiska storheter som antal, procent eller dollars, eller om man ska förlita sig på "subjektiva" indikatorer, dvs. sådana som vilar på enskilda individers bedömningar. Det kanske mest citerade exemplet på ett demokratimått som uteslutande bygger på objektiva indikatorer är Vanhanen (2000). Detta mycket enkla index bygger på två indikatorer: andelen röster som *inte* tillföll det största partiet i det senaste valet, samt andelen av landets befolkning i "rösträttssför ålder" som gick och röstade. Tanken är att den första indikatorn ska mäta graden av partikonkurrens vid valen, och att den andra ska mäta hur inkluderande systemet är.

Den metodologiska fördelen med ett mått baserat på rent objektiva indikatorer är lätt att inse. Eftersom inslaget av tolkning eller subjektiv bedömning är minimalt minimeras risken för godtycke i var ett visst land ska placeras på demokratiskalan. Det faktum att båda indikatorerna anges i procent innebär dessutom att samma underliggande skala utan problem kan jämföras över både tid och rum. Samtidigt lider den objektiva strategin av ett fundamentalt problem, nämligen att en väldigt stor del av demokratins baskriterier inte går att fånga med information av detta slag (Munck & Verkuilen 2002; Hadenius & Teorell 2005b; Bowman f. fl. 2005). Förekomsten av valfusk är exempelvis något som Vanhanens (2000) index inte alls tar hänsyn till, och fångas bara upp indirekt i den mån det ger ett direkt avtryck i valresultatet. Om de valda ledarna sedan verkligen är de som utövar makten är en annan av flera centrala aspekter som inte fångas upp, liksom betydelsen av att fri- och rättigheter garanteras även i perioder mellan valen.

För att kunna fånga upp dessa mycket betydelsefulla aspekter av demokratibegreppet tvingas man vända sig till bedömningar gjorda av experter. Dessa är förvisso inte invändningsfria. Det största problemet som vidlåder dem är att man aldrig kan vara helt säker på att en bedömares svar är tillförlitligt och

korrekt. Olika bedömare kan dessutom uppfatta en fråga eller indikator på olika sätt, vilket kan leda till jämförbarhetsproblem. Samtidigt är den stora fördelen med subjektiva bedömningar att alla aspekter av det diversifierade demokratibegreppet kan fångas upp.

Inte minst gäller detta de aspekter som brukar benämnas som "icke observerbara" (*unobservables* på engelska). En illustration kan hämtas från demokratikriteriet informationsfrihet. Det brukar vanligen tolkas som att bland annat ska journalister vara fria att rapportera i media utan att utsättas för påtryckningar, hot om våld, eller faktiskt våld, tortyr och/eller fängelse. Men detta låter sig inte enkelt mätas eftersom antalet journalister som faktiskt hotas eller fängslas varje år är nära noll i både utpräglade demokratier som Sverige och i extrema diktaturer som Nordkorea. Vad man *egentligen* vill veta för att få information om graden av demokratisk kvalitet på en sådan indikator är: Om en journalist rapporterar något negativt om de styrande, hur stor är då sannolikheten att denna journalist utsätts för hot eller faktiskt våld? Den typen av frågor kan man få experter att bedöma på ett systematiskt jämförbart sätt om undersökningen genomförs inom ramen för vetenskapligt accepterade procedurer.

På metodologiskt språkbruk kan man alltså säga att medan objektiva indikatorer premierar reliabilitet är de subjektivas styrka en fråga om validitet. Om man bestämmer sig för att basera sin demokratimätning på subjektiva omdömen måste man även träffa ett annat metodologiskt val: om man ska förlita sig på utlåtanden från strategiskt utvalda experter eller använda sig av opinionsundersökningar med representativa urval av hela befolkningen. Det kan vid första anblicken tyckas självklart att medborgarna själva borde få vara med och bedöma huruvida deras politiska styrelseskick bör betraktas som demokratiskt eller inte. Och rent principiellt är det svårt att invända mot ett sådant tillvägagångssätt. Det finns dock ett praktiskt motargument: tillförlitliga opinionsundersökningar är per definition en nyttighet som bara kan uppbringas i demokratier (och för den delen i relativt nya demokratier, eftersom opinionsundersökningar inte kan göras retrospektiva). Därmed inte sagt att det

inte skulle gå att göra opinionsundersökningar i någon form av icke-demokratiska system. Men kvalitén och tillförlitligheten skulle sjunka ju längre ned på den demokratiska skalan man hamnar. Detta är ett argument för att använda sig av expertbedömningar hellre än opinionsundersökningar som underlag för demokratimätning.

### Existerande demokratimått

Några av världens ledande demokratimättningsprojekt finns listade i Tabell 1 nedan. Dessa skiljer sig från varandra i flera viktiga avseenden, men syftet här är inte att göra någon utförlig översikt (se t.ex. Munck & Verkuilen 2002; Hadenius & Teorell 2005b; Coppedge m.fl. 2011) utan att presentera en bakgrund till vårt eget demokratimättningsprojekt i nästa avsnitt.

Till att börja med kan vi konstatera att de ledande demokratimättningsprojekten har högst varierande täckningsgrad över tid. Medan några av de nyaste (Bertelsmann, EIU) endast täcker delar av 2000-talet, går de med längst täckning (Polity, Vanhanen) ända tillbaka till tidigt 1800-tal. För det andra ser vi att merparten av de ledande måtten ser skillnaden mellan demokrati och diktatur som en gradskillnad, även om skalan denna gradering fångas upp efter kan variera (exempelvis 0-10, 1-7, 0-100 etc). Endast Przeworski m. fl. (2000), vilket diskuterades ovan, presenterar ett dikotomt demokratimått, som alltså bara antar värdena 0 (diktatur) eller 1 (demokrati).

**Tabell 1. Ledande demokratimättningsindex**

<i>Index</i>	<i>Startår</i>	<i>Skala</i>	<i>Typ av indikatorer</i>	<i>Typ av bedömningar</i>	<i>Disaggregering</i>
Bertelsmann	2003	0-10	Subjektiva	Experter	5 komponenter
Economist Intelligence Unit (EIU)	2006	0-10	Subjektiva	Experter och medborgare	5 komponenter
Freedom House (FH)	1972	1-7	Subjektiva	Experter	2 komponenter; 7 subkomponenter (sedan 2006)
Polity	1800	-10-+10	Subjektiva	Experter	5 komponenter
Przeworski m. fl.	1946	[0,1]	Objektiva	—	4 komponenter
Vanhanen	1810	0-100	Objektiva	—	2 komponenter

För det tredje framgår att de flesta i termer av vilka indikatorer som används kommit att prioritera validiteten framför reliabiliteten. Förutom Vanhanen (2000) och Przeworski m. fl. (2000), som vi redan diskuterat, baserad de således i avgörande utsträckning på bedömningar gjorda av experter i olika former.

Bland dem som använder sig av experter kan vi vidare konstatera att endast ett index, Economist Intelligence Unit, använder sig av opinionsundersökningar med vanliga medborgare. Detta är en egenskap som gör detta mått exklusivt, men innebär samtidigt den begränsning som ovan nämndes: antalet länder som kan täckas in är avsevärt mindre, och mycket av de data som EIU presenterar är baserat på estimat (gissningar) av hur de *tror* medborgarna skulle svarat på enkätfrågor som i praktiken aldrig har ställts till dem.

Slutligen är en utmärkande egenskap för flertalet av dessa mätningar att de endast tillåter begränsad disaggregering. Detta innebär att man som användare i huvudsak får hålla tillgodo med *ett* övergripande demokratiindex, tillsammans med omkring fem komponenter som konstituerar detta index. Med undantag för Przeworski m. fl. (2000), vars demokratimått alltså är dikotomt, och Vanhanen (2000), som endast bygger på två komponenter, innebär det att man utifrån en förändring av ett aggregerat indexvärde inte kan sluta sig till vilken händelse eller reform i landet ifråga som föranlett förändringen. Till detta kan även tilläggas ett besläktat problem: vilka regler och principer som mer exakt tillämpats för att gå från enskilda indikatorer eller komponenter till de aggregerade indexvärdena är i regel svårförståeliga eller dåligt underbyggda. Den viktigaste slutsatsen av detta är att det på basis av existerande demokratimått är svårt att dra några exakta slutsatser om vare sig tillståndet i ett land eller nyligen inträffade förändringar på demokratiområdet.

#### **4. "Varieties of democracy": ett nytt sätt att mäta demokrati**

*Varieties of Democracy* (V-Dem) skiljer sig från existerande demokratimätningar genom en kombination av fyra olika egenskaper:

1) V-Dem erkänner att demokrati är ett begrepp med många dimensioner och flera delvis kontrasterande ideal beroende på typ av demokrati (som diskuterats ovan) med minst sju huvudinriktningar.

2) V-Dem mäter dessa olika typer av demokrati med ett stort antal precisa och unika indikatorer. V-Dem kommer således att erbjuda inte bara 7 demokratiindex, som i sin tur bygger på ett större antal komponenter utan på den lägsta nivån mäts demokrati med 329 indikatorer.

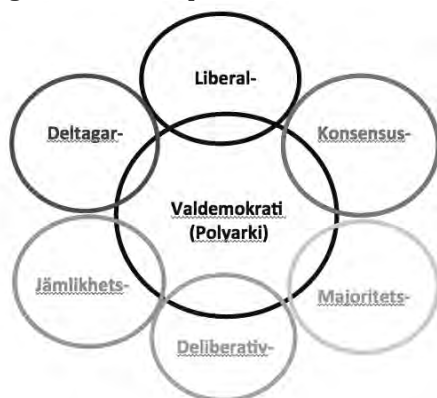
3) V-Dem mäter demokratins alla dimensioner från år 1900 till nutid för alla världens suveräna, och semi-suveräna politiska enheter (länder). Totalt gäller det 206 politiska enheter och till en början 112 års politiska historia.

4) Till skillnad från andra aktörer så är V-Dem fullständigt *transparent* i mätmetoder och data på alla nivåer, inklusive aggregeringsmetoder.

### **Demokrati som flerdimensionellt begrepp**

Det råder enighet om att demokrati betyder "folkvalt" men hur denna ganska vaga intuition bör omsättas i praktiken finns inget motsvarande konsensus. I vår tolkning av litteraturen framträder dock sju huvudtyper av demokratiprinciper. Dessa återgavs i korthet ovan under diskussionen av demokratins bas- och idealkriterier: valdemokrati (polyarki) respektive liberal-, majoritets-, konsensus-, deltagar-, deliberativ- och jämnlighetsdemokrati. Var och en av dem har lite olika svar på vad som krävs för att man ska kunna säga att folket styr över sig självt. Det förefaller oss också allmänt vedertaget idag inom såväl vetenskapliga som andra sammanhang att den representativa valdemokratin är ett nödvändig villkor för all sorters demokrati. Man kan således illustrera den begreppsliga grunden för V-Dem som i Figur 4.

Figur 4. Varianter på demokrati



Källa: V-Dem officiella presentationsmaterial, se bl. a. <https://v-dem.net>

Flera av dessa demokratityper lägger vikt på värden som står i viss motsättning mot de värden som betonas i andra modeller. Till exempel är det ett kärnvärde i den majoritetsdemokratiska idén att en majoritet av folket ska få sin vilja igenom utan att den blockeras av minoriteter eller särskilda aktörer med vetomakt. Detta går stick i stäv med den liberaldemokratiska grundläggande värderingen att individens frihet måste skyddas mot majoritetens tyranni och att folkmajoritetens makt därför måste beskäras och olika minoriteter ha aktörer som kan lägga in veto under lagstiftningsprocesser och hindra den exekutiva maktens utövning. På samma sätt finns det flera andra spänningar mellan olika demokratitypers grundläggande värden, trots att de alla handlar om att förverkliga folkmakt som idé.

När det gäller dessa delvis motstridiga målsättningar, väljer vi inom V-Dem att sträva efter att mäta alla typer av demokrati och deras värdegrund. Vi gör detta för alla världens länder (och några till) och för alla år från och med 1900. På så sätt kommer V-Dems data att kunna säga något om hur demokratiskt ett land är i alla dimensioner som dessa 7 typer säger sig eftersträva. Det gör V-Dem unikt.

Samtliga 7 demokratityper bryts ner i sina olika dimensioner, komponenter

(cirka 30) och sub-komponenter (nästan 100) som i minskande grad är komplexa begrepp av typen rättvisa val, fri media, lika rättskydd för män och kvinnor, och så vidare. På den mest disaggregerade nivån mäts dessa med 329 precisa och unika indikatorer av typen "Tillåts mer än ett parti att ställa upp i allmänna val?", "Hur stor är yttrandefriheten för män respektive kvinnor?" eller "Är landet fritt från politiska mord?". Dessa indikatorer har dessutom väldefinierade svarskategorier, vilket både underlättar förståelsen av annars rätt abstrakta indexvärden, liksom jämförelser mellan experter, länder och över tid. Indikatorn "frihet från politiska mord" har exempelvis följande svarskategorier:

- 0: Respekteras inte av myndigheterna. Politiska mord sker systematiskt och de är i regel både beordrade och godkända av den politiska ledningen.
- 1: Respekteras i liten utsträckning av myndigheterna. Politiska mord sker ofta och den politiska ledningen försöker inte aktivt att motarbeta dem.
- 2: Respekteras i viss utsträckning av myndigheterna. Politiska mord sker emellanåt men de är i regel inte beordrade eller godkända av den högsta politiska ledningen.
- 3: Respekteras i regel av myndigheterna. Politiska mord sker i vissa enstaka fall men de är inte beordrade eller godkända av den högsta politiska ledningen
- 4: Respekteras fullt ut av myndigheterna. Politiska mord sker inte.

Det är också ett unikt samhällsvetenskapligt projekt med avseende på hur mycket data som samlas in och storleken på det nätverk av forskare och andra experter som är involverade i datainsamling och analys. V-Dem är, så vitt vi kunnat utröna, den största samhällsvetenskapliga ansträngningen att mäta demokrati någonsin, och ett av de största samarbetsprojekten inom samhällsvetenskaperna allmänt sett.

### **V-Dems Datainsamlingsmetodologi**

Inom V-Dem mäter vi graden av demokrati i alla världens suveräna stater men också en rad semi-suveräna politiska enheter. De senare måste ha en viss grad av autonomi gällande inrikespolitik och lagstiftning för att räknas med. Men det innebär också att graden av demokrati i olika dimensioner mäts också i enheter som kolonier, och detta för första gången någonsin. Detta betyder till exempel,

att Eritrea kodas som Italiensk koloni (1900-41), en provins i Italienska Öst-Afrika (1936-41), som ett Brittiskt protektorat under FN-mandat (1941-51), en del av federation med Etiopien (1952-62), ett territorium inom Etiopien (1962-93), och suverän stat (1993-). Graden av demokrati mäts alltså i samtliga dessa faser av Eritreas utveckling.<sup>2</sup>

När det gäller de 329 indikatorerna, kan dessa delas in i tre kategorier:

A) Observerbara fakta som återfinnes i existerande datamängder eller andra källor. Dessa avser exempelvis konstitutionella frågor såsom valsystem, lagstadgad rösträtt samt faktiska förhållanden som röstdeltagande och antal partier i lagstiftande församling. Dessa indikatorer (N=113) kodas av assistenter inom V-Dem på central nivå.

B) Observerbara fakta som dock oftast inte kan återfinnas i standardkällor (N=65). De kodas därför av V-Dems "landkoordinatörer" (country coordinators). Dessa är som regel medborgare i landet ifråga och yngre forskare/forskarstuderande som känner landet väl och har tillgång till lokala källor (lagstiftning med mera).

C) Till slut kodar vi ett antal subjektiva "utvärderingsindikatorer" (N=175). Dessa rör aspekter som är centrala för graden av demokrati men som inte är direkt observerbara och därför inte motsvaras av "objektiva" data. Ett exempel gäller mediernas och journalisters frihet att kritisera den styrande makten som diskuterats ovan. Andra exempel kan hämtas från huruvida korruption eller hot om repression påverkade många väljare, eller i vilken grad kvinnor och män har samma rörelse- och yttrandefrihet. Dessa utvärderande indikatorer kräver "djup" kunskap om landet ifråga och görs därför inom ramen för V-Dem av land-experten (country experts), som har en dokumenterad expertis inom sitt område.

---

<sup>2</sup> När ett land tidigare utgjorde en del av en större enhet som upphört existera, men som regerades på ett likvärdigt sätt över hela det forna territoriet, används kodningen av den forna staten för alla nuvarande stater för att skapa tidsserier. Detta gäller till exempel stater i det forna Jugoslavien, som alla får samma kodning som Jugoslavien har för åren 1912 till 1991. På projektets hemsida kan man ladda ner ett dokument ("*Countries*") som går igenom dessa principer i detalj och varje lands historia så som vi kodar den.

Dessa är i huvudsak medborgare från landet (minst 60% av dem) men vi rekryterar också en del externa experter (upp till 40% som regel). De flesta är akademiker och forskare som har publikationer och dylikt på sina CV samt akademiska positioner som styrker detta. För att ytterligare stärka sannolikheten att vi får data som ligger så nära sanningen som möjligt, ber vi 5 oberoende experter att koda varje indikator för varje land, för alla år. Dessa 175 indikatorer är helt unika för V-Dem och har aldrig tidigare funnits tillgängliga.

Att ha 5 experter som kodar varje indikator för varje land och varje år är naturligtvis en stor fördel jämfört med att bara en ha en expert som man måste förlita sig på helt, eller som i fallet med Freedom House till exempel, ha färre kodare än länder. Men det finns ingen given procedur för att kombinera dessa expertkodningar som ibland skiljer sig åt. Eftersom nästan alla de unika V-Dem indikatorerna som experterna kodar bara tillåter rangordningar och inte innehåller avståndsinformation är ett genomsnittligt mått inte det önskvärda. Vi söker i stället efter det värde på skalan som mest troligt ligger närmast den minsta gemensamma nämnaren i landexperternas uppfattning.

Det är följaktligen ett kritiskt moment i V-Dems strävan att få så korrekta data som möjligt att experterna inte bara är kunniga utan också strävar efter maximalt objektiv och faktabaserad kodning. Vi har därför delat upp de 175 indikatorerna i 11 områden som sträcker sig från val och exekutivmakten, till civilsamhället, media, jämlikhet, och det juridiska systemet. Som regel kodar en expert endast två eller tre områden, vilket i slutändan innebär att V-Dem bygger på ett samarbete där 15-20 landexperter är involverade gällande varje land, och totalt drygt 3 000 landexperter deltar i datainsamlingen.

Med bland annat erfarenhet från vår pilotstudie som utfördes 2011 går urvalet av landexperter till på följande sätt: Vi rekryterar först en "regionledare" (regional manager), vilket är en forskare med ursprung i och vanligen också aktiv vid en institution i en viss region av världen. Vi har i dagsläget cirka 30 sådana regionledare. I samarbete med dessa rekryterar vi sedan de nämnda landkoordinatörerna. Efter utbildning med hjälp av vårt rekryteringsprotokoll

tar sedan regionledare och landkoordinatören fram en lista på 50-100 potentiella experter där deras expertis indikeras och dokumenteras, och förslag på prioritering läggs fram. Förutom högsta möjliga expertis gäller också önskad fördelning med en majoritet experter med ursprung och uppehållsort i landet ifråga, liksom att personerna ifråga kan förväntas vara seriösa, oberoende från politiskt inflytande, och att de kollektivt representerar en variation ifråga om institutionell tillhörighet och bakgrund.

Efter en genomgång på central nivå och möjliga ändringar kontaktas sedan experter från den listan. Kontakten sköts direkt från V-Dems biträdande undersökningsledare (två vid Göteborgs universitet, och en vid University of Notre Dame). Från detta stadium behandlas all information om experternas identitet och all kommunikation med största sekretess, speciellt med hänsyn till länder vars politiska situation utgör en utmaning. Vi har för det ändamålet byggt upp separata databaser med flerlayerskydd och krypteringar till vilka endast ett fåtal inom projektet har tillgång.

Detta protokoll är det första steget vi tar för att säkra så objektiv kodning av alla länder som möjligt. Ett annat steg är själva konstruktionen av frågebatterierna. Här har V-Dem arbetat med en process i många steg där först internationellt ledande forskare med stor erfarenhet inom respektive område byggt upp de formulär som används. Dessa är de tretton "projektledarna" (project managers) inom varje område som listas på hemsidan för projektet.<sup>3</sup> Pilotstudien användes sedan för att testa dessa instrument i 12 länder över hela världen varefter många justeringar gjordes, och även de regionala ledarna konsulterades i många fall,

---

<sup>3</sup> Suveränitet (Professor Michael Bernard, University of Florida); Formell och social representativitet (Professor Pamela Paxton, University of Texas, Austin); Val (Professor Staffan I. Lindberg, Göteborgs universitet); Exekutivmakten (Professor Jan Teorell, Lunds universitet), Lagstiftningsmakten (Professor Steven Fish, UC at Berkeley); Den dömande makten (Professor Jeff Staton, Emory University); Politiska partier och partisystem (Associate Professor Allen Hicken, University of Michigan); Media (Professor Holli Semetko, Emory University); Det civila samhället (Professor Michael Bernard, University of Florida); Direktdemokrati (Associate Professor David Altman, Pontificia Universidad Católica de Chile); Lokal demokrati (Professor Kelly McMann, Case Western Reserve University); Medborgerliga fri- och rättigheter (Docent Svend-Erik Skaaning, Aarhus universitet); Politisk våld och valfusk (Assistant Professor Megan Reif, University of Colorado); samt Socio-ekonomisk jämlikhet (Professor John Gerring, Boston University)

innan den slutgiltiga formen för varje fråga och svarsalternativ slogs fast. Översättningar har sedan gjorts från engelska till flera språk: spanska, franska, ryska, portugisiska, och arabiska för att säkerställa att experter världen över ska kunna koda på så lika villkor som möjligt.

Vi har även utvecklat en ny metod för att fånga upp landexperternas grad av osäkerhet. Vi ber varje kodare att för varje indikator och år de kodar också ange hur säkra de känner sig på att det svarsalternativ de angett är det riktiga. Skalan för "säkerhet" löper från 0 till 100 och varje intervall har en substantiell förklaring för att säkerställa att alla kodare uppfattar den på någorlunda samma sätt: att 80% säkerhet betyder samma sak för kodare 1 och 2, osv. Vi har även utvecklat ett protokoll för att dels med algoritmer identifiera kodare som kan tänkas "fuska", och dels för inspektion och analys av data av de regionala forskningsledarna, vilka tänks kunna identifiera uppenbara felkodningar för länderna i sina regioner.

Slutligen använder vi statistisk diagnostik för att korrigera eventuell snedvridning. Här använder vi en ganska omfattande "post-survey" som alla kodare ombeds fylla i. Den inhämtar inte bara en rad bakgrundsvariabler om ålder, kön, utbildning, och så vidare, utan ställer också en rad frågor som ska indikera dels placering på höger-vänster skala, och dels vilka dimensioner av demokrati som experten själv tycker är viktigast.

### **Organisation, finansiering och användningsområden**

V-Dem har fyra forskningsledare ("Principal Investigators"): förutom författarna av denna rapport också Professor Michael Coppedge, University of Notre Dame, Professor John Gerring, Boston University.

Projektet har flera finansieringskällor för själva datainsamlingen. Svenska Utrikesdepartementet har gett det största enskilda bidraget till datainsamlingen med 6 miljoner kronor vilket täcker datainsamling i 47 länder. Europeiska Kommissionen/EuroAID gav ett ansevärt bidrag om 4 miljoner kronor, och

tillsammans med bidrag från kanadensiska CIDA och danska DANIDA medverkar de till datainsamling i ytterligare 66 länder. Norska, svenska, och danska vetenskapsrådet bidrar till datainsamling i sammanlagt 50 länder. Danska och svenska vetenskapsrådets bidrag ger dessutom vissa medel för forskning till 3 danska och svenska forskare inom V-Dem. Medfinansiering har säkrats från Göteborgs universitet samt från Kellogg Institute på University of Notre Dame för dessa insatser. Totalt finns nu finansiering för en stor majoritet av världens länder (163 i skrivande stund). Vi har goda förhoppningar att inom det närmaste året också säkra medel för de resterande länderna i världen.

Samtidigt har Göteborgs universitet ställt betydande medel tillförfogande för koordinering och projektadministration, totalt cirka 6 miljoner kronor. V-Dem Institute på Göteborgs universitet har således nu två heltidsanställda biträdande undersökningsledare som i huvudsak ansvarar för planering och koordination av datainsamlingen genom de 30-talet regionala forskningsledarna, de nu 150 landkoordinatörerna, och de snart 3 000 landexperter som är involverade.

Det potentiella användningsområdet för en demokratimätning är mycket brett. Till exempel gäller detta analyser av klassiska frågor som hur och varför demokrati uppstår, och vad det spelar för roll för samhällets sociala och ekonomisk utveckling, baserat på ett betydligt mer nyanserat och fingeraderat mätinstrument. Det behöver inte heller vara så att alla demokratins dimensioner leder till samma typer av utfall. Svårigheterna med att belägga entydigt positiva konsekvenser av demokrati på exempelvis ekonomisk utveckling skulle kunna bero på att olika demokratidimensioner har olika och delvis motverkande effekter. Detta har ingen, på grund av de trubbiga existerande mätinstrumenten, hittills kunnat undersöka.

Det andra användningsområdet av särskild betydelse gäller möjligheten att mer precist utvärdera effekten av olika former av världssamfundet understödda demokratireformer. Med hjälp av vårt mätinstrument kommer man till att börja med att med avsevärt större exakthet kunna peka ut inom vilka sektorer ett visst lands demokratiutveckling lider av problem. Därutöver kommer utvecklingen

över tid inom olika områden att kunna följas, så att både framgångsstrategier och mindre lyckade interventioner kan urskiljas.

Det öppnas också ett helt nytt forskningsfält där avsaknaden av data på disaggregerad nivå har förhindrat forskare under lång tid att göra framsteg. Ett centralt exempel är demokratiutvecklingens sekvenser och möjliga kausala samband mellan demokratins olika komponenter, samt möjliga spårbundna samband som ger olika typer av demokrati vi ser idag. Det innebär även nya möjligheter att kunna utveckla nya modeller för framtidsprognoser (så kallad forecasting).

### 5. Avslutande diskussion

Som avslutning vänder vi oss direkt till Kommittén om översyn av exportkontrollen av krigsmateriel. Vi anser att det finns två slutsatser av vår genomgång med särskild praktisk betydelse för Kommitténs fortsatta arbete. Den första gäller frågan om huruvida skillnaden mellan demokrati och diktatur ska definieras som en grad- eller artskillnad. Först och främst kan man hävda att om man bestämmer sig för att demokrati och diktatur är en fråga om artskillnad där det finns tydliga definierbara gränser uppstår frågan om man ska förbjuda eller begränsa export till alla icke-demokratier (alla länder som inte kan leva upp till samtliga krav på demokrati) eller endast till "rena" diktaturer (militärregimer, monarkier, ickeparti- och enpartisystem). Enligt det första synsättet skulle ungefär hälften av alla stater i världen exkluderas från denna typ av export. Det skulle även gälla länder som ligger ganska nära vad som kan sägas vara demokratier, närmare bestämt konkurrensutsatta elektorala autokratier såsom till exempel Kenya, Honduras, Liberia, Turkiet, Ukraina, och Zambia.

Om kommittén å andra sidan skulle välja att förbjuda eller begränsa exporten till "rena" diktaturer skulle en rad mer eller mindre auktoritära stater som trots allt håller flerpartival kvalificera som legitima mottagare av krigsmateriel trots att demokratiska rättigheter kränks i systematisk och djupgående bemärkelse. Detta gäller till exempel länder som, Azerbadjan, Etiopien, Sudan, Tadjikistan,

och Vitryssland. Bägge alternativen ovan förefaller kunna leda till situationer som kan vara svåra att motivera.

Dessutom gör en dylik indelning i dikotomier det omöjligt att "se" och dokumentera gradvisa förändringar över tid som kan ses som relevanta. Den enda förändring som en dikotomi kan visa är ett "stort kliv" från den ena kategorin till den andra. Det är dock fullt möjligt att tänka sig ett land där man upprätthåller på pappret demokratiska val under lång tid medan andra rättigheter avsevärt försämras till den grad att svensk export av krigsmateriel borde ifrågasättas. Men om gränsen sätts vid en fast definition av "rena" diktaturer skulle den situationen kunna leda till oavsiktlig export av krigsmateriel till en *de facto* diktatur förklädd i "demokratiska" institutioner.

Den andra slutsatsen med praktiska implikationer gäller valet av mätinstrument (oavsett om en dikotomi eller graderad demokratisyn förespråkas). När det gäller frågan att avgöra huruvida ett lands regim är demokratisk eller inte, en ren diktatur eller inte, eller om den är någon form av elektoral autokrati, ger V-Dems data och tillhörande forskarlag med framstående internationella forskare en unik möjlighet att göra dylika bedömningar på legitim grund. Mätinstrumentet är unikt känsligt för variationer i demokratins olika dimensioner, och kan dessutom visa på vilka underliggande komponenter och specifika indikatorer som uppvisar positiva eller negativa värden. Att datan dessutom produceras i huvudsak genom samarbete med forskare och andra experter varav en majoritet är från de länder som kodas ger V-Dem en legitimitet och genuinitet som inget annat mätinstrument har.

Slutligen kan V-Dems årliga data användas för att också avgöra på ett detaljerat sätt på vilka områden en viss regim rör sig åt det mer demokratiska hållet respektive blir mer repressivt. Detta kan vara användbart i att avgöra huruvida ett land ska bli föremål för, eller tas bort från en lista över stater dit svensk export av krigsmaterial kan tillåtas.

## Referenser

- Bogaards, Mathijs. 2012. "Where to draw the line? From degree to dichotomy in measures of emocracy." *Democratization* 19(4): 690-712.
- Bowman, Kirk, Fabrice Lehoucq & James Mahoney. 2005. "Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy, and Central America", *Comparative Political Studies* 38(8): 939-970.
- Collier, David and Robert Adcock. 1999. "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts." *Annual Review of Political Science*, 2: 537-65.
- Coppedge, Michael, John Gerring, David Altman, Michael Bernhard, Steven Fish, Allen Hicken, Matthew Kroenig, Staffan I. Lindberg, Kelly McMann, Pamela Paxton, Holli A. Semetko, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton och Jan Teorell. 2011. Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics* 9 (02): 247-267.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press
- Diamond, Larry. 2002. "Thinking About Hybrid Regimes." *Journal of Democracy* 13(2): 21-35.
- Elkins, Zachary. 2000. "Gradations of democracy? Empirical Tests of Alternative Concpetualizations", *American Journal of Political Science* 44(2): 287-294.
- Hadenius, Axel. 1992. *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hadenius, Axel & Jan Teorell. 2005a. "Cultural and Economic Prerequisites of Democracy: Reassessing Recent Evidence", *Studies in Comparative International Development* 39(4): 87-106.
- Hadenius, Axel och Jan Teorell. 2005b. "Assessing Alternative Indices of Democracy." In: C&M Working Papers 6.
- Herb, Michael. 1999. *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle Eastern Monarchies*. Albany: State University of New York Press.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Levitsky, Steve and Lucan Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy* 13(2): 51-65.
- Levitsky, Steve and Lucan Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindberg, Staffan I. 2006. *Democracy and Elections in Africa*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lindberg, Staffan I. (ed.) 2009. *Democratization by Elections: A New Mode of Transition?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Munck, Gerardo & Jay Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices." *Comparative Political Studies*, 35(1): 5-34.
- Nordlinger, Eric. 1977. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-being in the World, 1950-1990*. of *Cambridge studies in the theory of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation." *Journal of Democracy* 13(2): 36-50.
- Schedler, Andreas, ed. 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder & London: Lynne Rienner.
- Teorell, Jan. 2010a. "Demokratisering av elektorala autokratier", i Widmalm, Sten & Sven Oskarsson, red. *Prometokrati: Mellan diktatur och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Teorell, Jan. 2010b. *Determinants of democratization : explaining regime change in the world, 1972-2006*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanhanen, Tatu. 2000. "A new dataset for measuring democracy, 1810-1998", *Journal of Peace Research* 37(2): 251-265.
- Wahman, Michael, Jan Teorell and Axel Hadenius. 2013. "Authoritarian Regime Types Revisited: Updated Data in Comparative Perspective", *Contemporary Politics* 19(1): 19-34.



## Expertrappport till Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX

Professor Iain Cameron

### *Introduktion*

Jag har blivit ombedd att lämna en rapport med svar på följande frågor:

- Huruvida det finns en folkrättslig definition av begreppet demokrati.
- Vilka mänskliga rättigheter, inkluderande vilka relevanta MR-konventioner dessa återfinns i, som är av vikt när en bedömning ska göras av huruvida en stat kan betraktas som en icke-demokrati eller inte.
- Vad som är att betrakta som "grova och omfattande" kränkningar av mänskliga rättigheter? (Detta begrepp används i nu gällande riktlinjer för krigsmaterielexporten).
- Vidare ska återges vad som framgår av, för frågeställningen, relevant rättspraxis.

För att besvara frågorna har jag undersökt fördrag och andra internationella instrument, internationell rättspraxis, internationell sedvanerätt och doktrin. Jag har också undersökt en del relevant statsvetenskaplig litteratur.

Folkrätten är, i huvudsak, en horisontell rättslig ordning, vilket innebär att stater både skapar folkrätten och är bundna av den. I allmänhet kan inte skyldigheter påtvingas stater utan deras medgivande, uttryckliga eller underförstådda. Folkrätten består av två huvudsakliga regelsystem: internationell sedvanerätt och traktaträtt.<sup>1</sup> Internationell sedvanerätt i sin tur består av två delar: en praxis eller beteendemönster av stater och en allmän acceptans att denna praxis är auktoriserade eller obligatorisk (rättsövertygelse). I praktiken anses stater ha samtyckt till internationella sedvanerättsliga regler om inte motsatsen bevisas. Traktater är rättsligt bindande uttryckliga avtal mellan stater som styrs av folkrätten. Numera är traktater den viktigaste folkrättskällan.

Konsekvensen av detta är, enkelt uttryckt, att en definition av demokrati kan "finnas" inom folkrätt om ett enda bilateralt avtal innehåller en sådan definition. Denna norm binder dock endast de stater som är parter till traktaten i fråga. Det finns ingen regel inom folkrätten som förhindrar stater från att acceptera en skyldighet att etablera och upprätthålla en viss form av styrelseskick, såsom en demokrati.<sup>2</sup> Men om man vill ha en bindande definition som är av allmän giltighet, måste denna definition antingen finnas i en traktat med universell, eller åtminstone nästan universell, deltagande, eller i en sedvanerättslig norm. Här kan man konstatera att en regel i ett traktat kan bli en del av den internationella sedvanerätten om vissa krav är uppfyllda, bland annat att regeln är av en "fundamentalt normskapande karaktär" och att det finns ett "omfattande och representativt

<sup>1</sup> Internationella domstolen kan, enligt artikel 38 i dess stadga, tillämpa dessa två rättskällor samt "allmänna rättsgrundsatser" och – för att utrota innehållet i rättsregler - subsidiära källor, dvs rättspraxis och folkrättslig doktrin.

<sup>2</sup> Case of Military and Paramilitary Activities (Nicaragua v. USA) (Merits), 1986 ICJ Rep. para. 259.

deltagande" i traktaten och i synnerhet ett sådan deltagande från stater som är "särskilt intresserade".<sup>3</sup>

### ***Den traditionella folkrättens syn på demokrati***

Traditionell folkrätt har inte behandlat demokrati alls. Som Crawford påpekar, innehåller istället den traditionella folkrätten djupt odemokratiska drag, eller åtminstone regler som tillämpades på ett djupt odemokratiskt sätt.<sup>4</sup> Crawford nämner sex exempel på detta.

- Det första exemplet som Crawford framhåller är att folkrätten ger den verkställande makten (i allmänhet statschef/regeringschef och utrikesministern) i stort sett oinskränkta rättigheter att företräda staten i internationella frågor.
- Det andra är att nationell lagstiftning, oavsett hur demokratiskt förankrad denna är, inte kan åberopas som giltig skäl för underlåtenhet att uppfylla internationella åtaganden.
- Det tredje exemplet är att staten, genom den verkställande makten, har exklusiv kontroll över tillgången till internationella rättsmedel (individens ges detta endast när staten har godtagit att individen ges tillgång till internationella rättsmedel såsom skett i t.ex. Europakonventionen för mänskliga rättigheter). Detta medför således att individen inte har några självständiga processuella rättigheter inom folkrätten.
- Det fjärde är att den folkrättsliga principen om icke-intervention indirekt skyddar icke-demokratiska regimer. Denna princip medför t.o.m. att det är förbjudet att använda vapenmakt mot en regim som vidtar våldsamma åtgärder mot sitt eget folk för att bevara sin makt.
- Det femte är att den folkrättsliga principen om självbestämmande inte kan åberopas för att ändra etablerade territoriella gränser.
- Det sjätte exemplet är att en stats regering (även en odemokratisk regering) har nästan obegränsade befogenheter att binda staten för framtiden genom att t.ex. ratificera konventioner.<sup>5</sup>

Det är uppenbart att det har skett en utveckling sedan slutet av kalla kriget i flera avseende rörande kravet på demokrati inom folkrätt. Bland annat kan man säga att förekomsten av fria, eller någorlunda fria, val har kommit att bli en viktig faktor när stater erkänner maktskiftet i andra stater, dvs att en ny regering finns som samtalspartner. Detta får ses som en positiv utveckling utifrån den svenska utrikespolitiska strävan, liksom utifrån försöken att i större utsträckning bygga in etiska värderingar i utrikespolitiken, framförallt genom att större vikt läggs på staters efterlevnad av

<sup>3</sup> North Sea Continental Shelf Cases, ICJ Rep. 1969, paras 72-73.

<sup>4</sup> Crawford, J., *Democracy and International Law*, 44 BYBIL 113-133 (1993).

<sup>5</sup> A a s, s. 117-118. Man kan nuförtiden lägga till undantag till flera av dessa exempel. Framförallt kan man nämna "responsibility to protect" begreppet som ett möjligt undantag till icke-interventionsprincipen, Romstadgan och skapandet av internationella brottmålsdomstolen (ICC) som en gräns för en regerings makt över sin egen befolkning och utvecklingarna i statsansvarsreglerna som tas upp nedan.

mänskliga rättigheter.<sup>6</sup> Den fortsatta diskussionen av demokratibegreppet inom folkrätten kommer därför att bygga huvudsakligen på MR-konventioner. En utbredd försiktighet finns emellertid kvar så vitt gäller demokratibegreppet och folkrätten. Det bör även påpekas att det inte bara är auktoritära stater som motsätter sig att folkrätten ställer krav på demokrati i ett land. Detta framgår särskilt i kölvattnet av Irakinvasionen där det finns en viss – berättigad – skepsis mot att demokrati används som en förevändning för att invadera ett annat land (sk "pro-democratic invasion").<sup>7</sup>

### ***FN-stadgan och FN:s generalförsamling och demokratibegreppet***

FN-stadgan har beskrivits som åtminstone en partiell konstitution för den internationella ordningen/det internationella samfundet. FN är en organisation med nästan universellt medlemskap som har tydliga politiska mål. Det är därför rimligt att börja sitt sökande efter en traktat-baserad definition av demokrati i FN-stadgan. Trots att de inledande orden i FN-stadgan "We the Peoples", åberopar en grundläggande demokratisk princip i form av populär suveränitet, och trots att FN:s generalförsamling upprepade gånger har betonat betydelsen av demokrati,<sup>8</sup> finns det inte något uttryckligt krav på demokrati i FN-stadgan. Följden är att stater med djupt odemokratiska regeringar kan bli, och förbli, FN-medlemmar.<sup>9</sup>

Icke-demokratiska stater har, åtminstone tills demokratiseringsvägen efter slutet på det kalla kriget, i realiteten varit i majoritet i FN. Det framstår därför inte som någon överraskning att varken FN:s generalförsamling eller något underorgan till generalförsamlingen försökt definiera demokratin samt specificera vad en sådan exakt innebär. Tvärtom har ett sådant underorgan, nämligen FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna (som numera har transformerats till FN:s MR-råd) förklarat att det finns många olika former av demokrati.<sup>10</sup>

Det närmaste generalförsamlingen har kommit att ge en partiell definition av demokratin var under den period då västerländska demokratier dominerade generalförsamlingen. År 1948 antog generalförsamlingen den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.<sup>11</sup> Generalförsamlingens resolutioner är inte juridiskt bindande, men man kan ändå hävda att den allmänna förklaringen antingen har uppnått status som internationell sedvanerätt och/eller är att ses som en auktoritativ tolkning av traktaträttsliga förpliktelser som alla världens stater har accepterat., I FN-stadgan (artiklarna 1, 55 och 56) återges nämligen (vaga) mänskliga rättigheter.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Se, t ex angående EU, Khaliq, U. Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the EU: a legal appraisal, Cambridge UP, 2008.

<sup>7</sup> Se, för en kritisk röst, Marks, S., The Riddle of All Constitutions (OUP, 2003).

<sup>8</sup> Se bl a GA Resolution 50/133, 16 Feb 1996, Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies, GA resolution 60/253, 24 May 2006, GA Resolution 66/163, 12 April 2012, Strengthening the role of the United Nations in enhancing periodic and genuine elections and the promotion of democratization.

<sup>9</sup> Wheatley, S., Democracy in International Law: A European Perspective, 51 International and Comparative Law Quarterly 225-248, s. 227 (2002).

<sup>10</sup> Promotion of the right to democracy, UN Commission on Human Rights, E/CN.4/RES/1999/57, 28 April 1999. Resolutionen hänvisar bl a till den "rika och varierande natur av världens demokratier".

<sup>11</sup> GA Res. 217, U.N. GAOR, 3d Sess., U.N. Doc. A/810 (1948).

<sup>12</sup> Se t ex Hannum, H., The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law, 25 Ga. J. Int'l & Comp. L. 287 (1995-1996).

I artikel 21 i allmänna förklaringen anges att "alla har rätt att delta i sitt lands styre, direkt eller genom fritt valda ombud." I samma artikel fastställs också fria val som den enda grunden för regeringars auktoritet: "Viljan av folket skall utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet. Denna vilja skall uttryckas i periodiska och verkliga val, som skall vara av allmän och lika rösträtt och skall förrättas genom hemlig omröstning eller likvärdiga fria röstningsförfaranden".

### ***Demokratikrav som ställs i FN-konventioner om mänskliga rättigheter***

Det viktigaste globala traktatet om mänskliga rättigheter på området för politiska rättigheter är den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR) från 1966. Den 9 augusti 2013 hade konventionen 167 fördragsslutande stater.<sup>13</sup> Konventionen är m.a.o. nära nog universellt antagen.

I artikel 25 i IKMPR föreskrivs att "Varje medborgare skall ha rätt och möjlighet att utan någon av de åtskillnader som anges i artikel 2 och utan oskäliga inskränkningar a) delta i skötseln av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud, b) rösta och bli vald vid periodiska och reella val, som förrättas på grundval av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning, varigenom garanteras att väljarnas vilja fritt kommer till uttryck, samt c) få tillträde på lika villkor till offentlig tjänst i sitt land." Ordet demokrati nämns alltså inte i artikel 25.

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (FN:s MR-kommitté, eller Kommittén) har inrättats för att övervaka tillämpningen av IKMPR. Genom sin övervakande verksamhet preciserar Kommittén innebörden av kraven i artikel 25. Detta kan ske på tre olika sätt. Dels genom kommentarer som Kommittén lämnar på den rapport som en stat upprättat över situationen för mänskliga rättigheter i staten (vilket sker vart femte år). T ex, har Kommittén haft kritiska kommentarer mot Iran angående rätten att rösta.<sup>14</sup> Dels genom beslut i enskilda klagomål som väckts mot stater. Staten i fråga har då godtagit detta förfaringsätt i enlighet med det första fakultativa protokollet till IKMPR. Dels genom att utfärda en sk "allmän kommentar".

Besluten om enskilda klagomål - benämnda "åsikter" - är dock inte, formellt sett, rättsligt bindande. Den svenska statens inställning är dock att berörda stater bör lägga stor vikt vid dessa.<sup>15</sup> Det har funnits ett antal beslut i vilka Kommittén har funnit att brott föreligger mot artikel 25. Dessa beslut har förtydligt kraven i artikel 25 i särskilda situationer, t.ex. om rätten att kandidera,<sup>16</sup> om behörighetskrav för offentliga ämbeten är förenliga med artikeln<sup>17</sup> och om ett allmänt förbud för fångar att rösta är kompatibel med artikeln.<sup>18</sup>

Allmänna kommentarer som antagits av Kommittén är inte rättsligt bindande. Dessa kan dock ses som auktoritativa tolkningar av omfattningen av de skyldigheter som staterna har åtagit sig.<sup>19</sup> I den

<sup>13</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en).

<sup>14</sup> UN Doc CCPR/C/IRN/CO/3 (2011).

<sup>15</sup> Se Justitieminister Beatrice Ask, svar på skriftlig fråga, 2007/08:330 Rättsliga åtgärder efter avvisningen av Alzery och Agiza.

<sup>16</sup> Communication No. 314/1988, Bwalya v. Zambia.

<sup>17</sup> Se t ex två nya beslut, Communication No. 1226/2003, Korneenko v. Belarus, 29 August 2012 och Communication No. 1744/2007, Narrain et al v. Mauritius, 15 January 2013.

<sup>18</sup> Communication No. 1410/2005, Yevdokimov and Rezano v. Russia.

<sup>19</sup> Se t ex Shelton, D., The Legal Status of Normative Pronouncements of Human Rights Treaty Bodies, 2011.

allmänna kommentaren till artikel 25 anges ett stort antal olika Förpliktelser som stater har.<sup>20</sup> Vissa är tydliga och mycket specifika, medan andra är vagare, eller innebär att alternativa sätt finns för att uppfylla förpliktelserna. Den allmänna kommentaren till artikel 25 kan således inte ses som en enkel "check-lista" över demokratikrav. Följande kommentarer kan göras här.

MR-kommittén anser att rättigheterna i artikel 25 har ett samband med rätten till självbestämmande som återfinns i artikel 1 IKMPR. I enlighet med denna artikel, har ett folk rätt att "fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling". Det har varit en livlig debatt inom folkrättslig doktrin om sk "internt" självbestämmande. Vissa har hävdad att en rätt till demokrati är en implicit följd av ordalydelsen "fritt fullfölja"- dvs att det rör sig om en rättighet som är kontinuerlig, och inte utövas en gång för alla.<sup>21</sup>

MR-kommittén anger (i punkt 9 av den allmänna kommentaren) att "Äkta regelbundet återkommande val i enlighet med punkt (b) är nödvändig för att säkerställa att företrädare för den lagstiftande eller verkställande makten känner ansvarighet för de maktbefogenheter som de utövar. Sådana val måste hållas med mellanrum som inte är orimligt långa och som säkerställer att den makt regeringen utövar fortsätter att bygga på den fritt uttryckta viljan hos väljarna. De rättigheter och skyldigheter som anges i punkt (b) bör garanteras i lag ". Artikel 5 garanterar inte någon särskild form av valsystem, men systemet som valts måste ge uttryck för väljarnas fria vilja (punkt 21). Partimedlemskap kan inte vara ett villkor för berättigande till röstning, eller valbarhet och inte heller utgöra en grund för att diskvalificera kandidater. I punkt 13 konstaterar kommittén att "Yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet är viktiga förutsättningar för ett effektivt utövande av rätten att rösta och måste vara helt skyddade. Positiva åtgärder bör vidtas för att lösa specifika problem, såsom analfabetism, språkbarriärer, fattigdom eller hinder för den fria rörligheten som förhindrar röstberättigade från att utöva sina rättigheter på ett effektivt sätt. "

Slutligen, såvitt gäller FN:s MR-traktater bör man nämna att även andra traktater innehåller särskilda bestämmelser om rösträtt. Exempelvis garanterar artikel 5 i konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) alla, utan diskriminering, "politiska rättigheter, särskilt rätten att delta i val - att rösta och ställa upp i val ...". Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) garanterar, i artikel 7, kvinnors rätt att delta i det politiska livet och ställa upp i val på samma villkor som män. Artikel 29 av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning garanterar rätten för personer med funktionshinder att "fullt ut delta i det politiska och offentliga livet på samma villkor som andra ...", inklusive rätten att rösta och väljas.

### ***Precisering av rätten till fria val och politisk deltagande genom FN:s praxis avseende valövervakning***

Under 1980-talet, organiserade eller observerade FN valen i Namibia, Nicaragua och Haiti. Under 1990-talet organiserade eller observerade FN valen respektive folkomröstningar i bl a Östtimor, Sydafrika, Mocambique, El Salvador och Kambodja. FN har vidare gett tekniskt och logistiskt stöd vid

<sup>20</sup> General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service, adopted 1996-07-12, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>.

<sup>21</sup> Se, för en kritisk analys, Vidmar, J., The Right of Self-determination and Multiparty Democracy: Two Sides of the Same Coin? 10 Human Rights Law Review, 239 (2010).

val till ett antal länder, däribland Afghanistan, Burundi, Demokratiska republiken Kongo, Irak, Nepal, Sierra Leone och Sudan. Principer för valövervakning har utvecklats inom ramen för detta arbete. Utifrån principerna kontrolleras om valen har varit fria och rättvisa. Principerna innefattar kontroll av att politiska partier har rörelsefrihet, mötesfrihet och yttrandefrihet, att de politiska partierna har rättvis tillgång till de statliga medierna och att fördelningen av både antalet timmar och varaktigheten av sändningar är rättvis. Principerna omfattar även kontroll av att röstlängderna är ordentligt upprättade och att behöriga väljare inte nekas rätten att rösta liksom att identitetshandlingar finns som möjliggör att man får rösta, men inte mer än en gång. Dessutom observeras alla aktiviteter i samband med registrering av väljare, organisationen av omröstningen, valkampanjen, rösträkningen och offentliggörande av resultatet.<sup>22</sup> Även om det inte finns någon formell koppling mellan dessa principer och reglerna i IKMPR såvitt gällerrätten till politiskt deltagande, finns en tydlig faktisk överlappning dem emellan. Man kan inte ha ett rättvist val om yttrandefrihet, rörelsefrihet, mötesfrihet och informationsfrihet inte respekteras. Som Fox hävdar, är det inte orimligt att se praxis rörande valövervakning som en ytterligare konkretisering av de vad som ingår i den "gängse betydelsen" av orden i artikel 25 IKMPR.<sup>23</sup>

## ***Regionala åtaganden avseende demokrati***

### **Europarådet**

Artikel 3 i stadgan om Europarådet fastställer kriterierna för medlemskap av organisationen. Den stadgar att alla medlemmar "måste acceptera principen om rättsstaten och att alla personer inom dess jurisdiktion åtnjuter de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna". Även om artikel 3 inte uttryckligen anger att ett medlemsland måste ha demokratiska institutioner, har detta presumerats sedan Europarådet grundades 1948.<sup>24</sup>

Den huvudsakliga konkretiseringen av de demokratiska skyldigheter som medlemmarna i Europarådet har återfinns i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (EKMR). Enligt Europakonventionen, artikel 3 i första protokollet, förbinder sig konventionsstaterna "att anordna fria och hemliga val med skäliga tidsintervaller under förhållanden som tillförsäkrar folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen". Denna artikel bör läsas tillsammans med andra rättigheter i konventionen, särskilt artikel 10 (yttrandefrihet), artikel 11 (föreningsfrihet och mötesfrihet) och artikel 17 (begränsningar i rättigheter till skydd av demokrati). Dessa andra rättigheter har inneburit att den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) inte har behövt "läsa in" sådana krav i artikel 3 i första protokollet.

<sup>22</sup> Denna sammanfattning har tagits från Mozambique-missionen, 1992, som citerats i Fox G., *The Right to Political Participation in International Law*, in Fox G. and Roth B, *Democratic Governance and International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), s. 84.

<sup>23</sup> Fox, a a s, s. 86. Enligt Artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten "En traktat skall tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte.

<sup>24</sup> Se Parliamentary Assembly Resolution 800 (1983). Principles of Democracy. Artikel 8 av stadgan föreskriver att ett medlemsland som har begått en allvarlig överträdelse av artikel 3 kan suspenderas.

Demokratibegreppet återfinns i flera av artiklarna i EKMR, men då i kontexten att ett demokratiskt samhälle får inskränka rättigheter om detta är nödvändigt. Inom ramen för tolkning av artikel 11 har Europadomstolen slagit fast att "demokratin... verkar vara den enda politiska modell som övervägs av [Europakonventionen] och följaktligen den enda modell som är förenlig med konventionen".<sup>25</sup>

Även om artikel 3 i första protokollet inte har formulerats som en rättighet som kan utkrävas av enskild, slog Europadomstolen fast i fallet Mathieu Mohin och Clerfayt mot Belgien<sup>26</sup> att artikeln skapar individuella rättigheter. Men eftersom den enskildes rätt är underförstådd, tillåter artikeln ((implicita)) begränsningar, så länge dessa inte är godtyckliga eller oproportionerliga eller undergräver kärnan i rättigheten.

Den primära skyldigheten för stater som följer av artikeln är inte en förpliktelse att låta bli att ingripa, som med de flesta civila och politiska rättigheter, utan innebörden är att staten förbinder sig att hålla demokratiska val.<sup>27</sup> Dessutom ålägger artikeln staterna att tillåta politiska partier samt att ge partierna möjlighet att presentera kandidater för val. Det är också klart att rätten till fria val inte bara gäller den nationella lagstiftaren, utan alla organ (lokala, regionala och överstatliga) som utövar den lagstiftande makten.<sup>28</sup> Å andra sidan föreskriver artikeln inte något särskilt utformat val- eller röstsystemet, inte heller innebär artikeln ett förbud mot att ha regler om trösklar, t.ex. att det krävs en viss andel av rösterna för ett parti för att detta ska erhålla representation i den lagstiftande församlingen.<sup>29</sup> Europadomstolen (ED) har slagit fast att "Det finns många sätt att organisera och driva valsystem och en mängd skillnader, bl.a. i historiskt utveckling, kulturell mångfald och politiskt tänkande inom Europa som gör att det är upp till varje avtalslutande stat att skapa sin egen demokratiska visionen ... vallagstiftningen måste bedömas mot bakgrund av den politiska utvecklingen i landet i fråga, så att funktioner som skulle vara oacceptabla i ett system kan vara motiverade inom ramen för ett annat. Ätminstone så länge som det valda systemet skapar förutsättningar för folket att 'fritt uttrycka sin mening i valet av lagstiftaren'".<sup>30</sup>

Det ställs inte något krav i artikeln på att alla stater har ett system som så långt som möjligt ger varje röst lika värde. Denna ovilja av ED att blanda sig i detta område är förståelig. Detta eftersom ett valsystem är en känslig struktur, sammansatt av en rad samverkande delar, och ofta är en följd av politiska förhandlingar och kompromisser över många år och utformad för att tjäna ett särskilt lands syften. Om ED beslutar att en viss del av ett lands vallagstiftning strider mot EKMR, och således måste tas bort eller ändras, kan detta lätt ha oönskade och oförutsedda effekter på andra delar av systemet. Dessutom anser ED – som har det sista ordet såvitt gäller tolkning av EKMR – att den bör vara försiktig när det rör något så central som en nations suveräna rätt att välja sitt eget politiskt system.

<sup>25</sup> United Communist Party of Turkey v. Turkey, 30 January 1998, para. 45.

<sup>26</sup> 2 March 1987, A/113.

<sup>27</sup> Mathieu Mohin and Clerfayt, a a s, para. 50.

<sup>28</sup> Se Mathews v UK, No. 24833/94, 18 February 1999.

<sup>29</sup> Se Federación Nacionalista Canaria v. Spain, No. 56618/00, 7 June 2001 (6% tröskel inte oproportionell) och Yumak and Sadak v. Turkey, No. 10226/03, 8 July 2008 (10% tröskel inte oproportionell).

<sup>30</sup> Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece No. 42202/07, 15 March 2012, para. 66.

Även om det har betonats att artikeln ställer krav på allmän rösträtt, har ED tillåtit begränsningar baserade på ålder och bosättning utomlands.<sup>31</sup> ED har accepterat "lustration", dvs lagar som förbjuder tidigare tjänstemän av icke-demokratiska regimer att kandidera, om än med en uppmaning att dessa endast får gälla under en övergångsperiod.<sup>32</sup> ED har inte accepterat ett förbud mot kandidater baserad på etnicitet.<sup>33</sup> ED har slagit fast att en fällande dom för vissa typer av allvarliga brott kan motivera att ta den dömda personen förlorar sin rösträtt. Det går dock inte att rutinmässigt förbjuda alla dömda fångar från att rösta i parlamentsval och lokala val.<sup>34</sup>

Slutligen bör det noteras att det, slutliga målet, enligt ED, inte är att säkerställa "demokrati" utan istället att säkerställa rätten till fria val och politiskt deltagande och ett "demokratiskt samhälle".<sup>35</sup> Demokrati kan inte likställas med oinskränkt majoritetsstyre. Domstolen har t ex betonat att "demokrati inte bara innebär att synpunkter från en majoritet alltid måste råda: en balans måste uppnås som garanterar en rättvis och riktig behandling av minoriteter".<sup>36</sup> ED har inte definierat vad ett "demokratiskt samhälle" är för något, men den har uppgett att ett sådant samhälle innefattar egenskaper såsom "pluralism, tolerans och vidsynthet".<sup>37</sup> Enligt domstolen är "den fria politiska debatten själva kärnan i begreppet ".<sup>38</sup> Någon form av delning mellan religion och stat är också en del av det demokratiska samhället. Det är således inte förenligt med konventionen att införa t.ex. ett sharia system.<sup>39</sup>

Rättspraxis från ED uttömmar inte Europarådets möjlighet att bidra till en konkretisering av demokratibegreppet. Venedigkommissionen och dess specialiserade organ, rådet för demokratiska val, har antagit ett stort antal landspecifika och allmänna studier rörande särskilda aspekter av vallagstiftning. Bland Venedigkommissionens nyckeldokument kan nämnas kodexen för god praxis i valfrågor,<sup>40</sup> rapporten om åtgärder för att förbättra den demokratiska karaktären av valet i Europarådets medlemsländer,<sup>41</sup> rapporten om den sk "imperative mandate",<sup>42</sup> rapporten om trösklar och andra funktioner i vals system som innebär begränsningar i politiska partiers tillträde till parlamentet<sup>43</sup> och till sist, när det gäller omröstning, rapporter om röstning från utlandet och elektronisk röstning.<sup>44</sup> Venedigkommissionen är särskilt medveten om den mångfald av vals system och konstitutionella system generellt som finns i Europa. Kommissionen tenderar därför att nöja sig med att identifiera god praxis. Kommissionen förespråkar sällan en viss modell, utan ger istället

<sup>31</sup> Hilbe v. Lichtenstein, No. 31981/96, 7 September 1999, Sitaropoulos and Giakoumopoulos, a. a. s.

<sup>32</sup> Zdanoka v. Latvia, No 58278/00, 17 June 2004 (chamber), 16 March 2006 (Grand Chamber), Grand Chamber, paras 134–135.

<sup>33</sup> Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, GC], Nos 27996/06 and 34836/06, 22 December 2009.

<sup>34</sup> Hirst v. UK (no. 2) No. 74025/01, 16 October 2005 (Grand Chamber).

<sup>35</sup> Wheatley, a a s, s. 247.

<sup>36</sup> Chassagnou and others v. France, Reports 1999\_111, para. 112. Jfr nedan om materiella synsätt på demokratibegreppet.

<sup>37</sup> Handyside v. UK, 7 December 1976, A/24, para. 49.

<sup>38</sup> Lingens v. Austria, 8 July 1986, A/103, para. 42.

<sup>39</sup> Refah partesi v. Turkey, No 41340/98, 13 February 2003 (Grand Chamber).

<sup>40</sup> CDL-AD(2002)023rev [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx).

<sup>41</sup> CDL-AD(2012)005.

<sup>42</sup> CDL-AD(2009)027. Se även den senare rapporten, Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions - CDL-AD(2012)027rev.

<sup>43</sup> CDL-AD(2008)037 and CDL-AD(2010)007.

<sup>44</sup> Se CDL-AD(2011)022, CDL-AD(2005)011 och CDL-AD(2005)012 and CDL-AD(2004)012.

alternativa lösningar. Dessa är oftast i linje med att "X eller Y är båda godtagbara om följande faktorer beaktas. Man skall i allmänhet undvika lösning Z, men om den väljs måste man ta hänsyn till följande villkor". Just därför att Kommissionens yttranden innefattar nyanserade synpunkter, har dessa ofta tillmätts betydelse och varit mycket inflytelserika. Yttrandena lämpar sig dock sällan som "checklistor" för demokrati, ännu mindre som en "definition" på en sådan.

## OSSE

Alla deltagande staterna i konferensen för säkerhet och samarbete i Europa (ESK) har kommit överens om att "folkets vilja, fritt och rättvist uttryckt genom periodiska och verkliga val, är grunden för varje regerings auktoritet och legitimitet."<sup>45</sup> De deltagande länderna har vidare kommit överens om att "bygga, konsolidera och stärka demokratin som det enda sätt att styra de politiska systemen för våra nationer", och att "samarbeta och stödja varandra i syfte att göra demokratiska vinster oåterkalleliga".<sup>46</sup> Den återkommande konferenser blev så småningom en internationell organisation, organisation för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). ESK-åtagandena är dock inte fördragsförpliktelser som sådana, utan ska snarare ses som politiska åtaganden.

Konsekvenserna av dessa politiska åtaganden har konkretiserats genom en omfattande valövervakningspraxis. OSSE ställer krav på regelbundet återkommande val som är äkta, fria och rättvisa, som bygger på allmän och lika rösträtt, med hemlig omröstning och ärlig redovisning och rapportering av resultat.

Mer specifikt står det i OSSE/ODIHR "Election Observation Handbook"<sup>47</sup> att staterna ska:

- Hålla fria val med rimliga mellanrum;
- Tillåt att alla platser i minst en kammare av den lagstiftande makten är folkvald;
- Att garantera allmän och lika rösträtt;
- Respektera rätten för medborgare att kandidera;
- Respektera rätten att etablera politiska partier och se till att parterna kan konkurrera under rättvisa förutsättningar;
- Se till att politiska kampanjer kan genomföras i en öppen och rättvis atmosfär utan administrativa åtgärder, våld, hot eller rädsla för vedergällning mot kandidater, partier eller väljare;
- Säkerställ obehindrad tillgång till medierna på ett icke-diskriminerande sätt;
- Se till att röster avges genom slutna omröstning och att de räknas och rapporteras ärligt, med offentliggörande av resultat och

<sup>45</sup> CSCE, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (1990), Paragraph 6.12

<sup>46</sup> CSCE, Charter of Paris For a New Europe: A New Era of Democracy, Peace and Unity, 1990.

<sup>47</sup> Sjätte uppl., 2010, s. 18.

- Se till att kandidater som erhåller det antal röster som krävs för att bli valda, erhåller vederbörlig politisk makt och tillåts sitta kvar till dess mandatperioden löpt ut.

## EU

Artikel 6 (1) i Fördraget om Europeiska unionen föreskriver att "Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna". Innebörden av demokrati definieras inte närmare, men viss vägledning kan hittas i de så kallade Köpenhamnskriterierna<sup>48</sup> för medlemskap i EU som antogs av EU-rådet 1993.

Enligt artikel 39 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska

- 1 "Varje unionsmedborgare har rätt att rösta och kandidera i val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten
- 2 ledamöter av Europaparlamentet väljas genom allmänna, direkta, fria och hemliga val "

Artikel 40 föreskriver att "Varje unionsmedborgare har rätt att rösta och kandidera i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten."

## Organisationen för amerikanska stater (OAS) och den amerikanska konventionen om de mänskliga rättigheterna

Den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter (ACHR) från 1969 har 23 parter.<sup>49</sup> I artikel 23 med rubriken "Rätt att delta i regeringen" föreskrivs följande:

- 1) "Varje medborgare skall åtnjuta följande rättigheter och möjligheter:
  - a) att delta i skötseln av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud;
  - b) att rösta och bli vald i periodiska och hederliga val, som skall äga rum genom allmän och lika rösträtt och hemlig röstning som garanterar fritt uttryck för väljarnas vilja, och
  - c) att få tillgång, enligt allmänna villkor om jämlikhet, till offentlig tjänst i sitt land.
- 2) Lagen kan reglera utövandet av de rättigheter och möjligheter som avses i föregående stycke endast på grund av ålder, nationalitet, bosättning, språk, utbildning, civila och mental kapacitet, eller dom av en behörig domstol i brottmål. "

Det finns två organ som är bemyndigade att tolka konventionen, den interamerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter och, för stater som uttryckligen har godtagit detta, den interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter. Ett vägledande mål/fall från domstolen är *Yatama v. Nicaragua*<sup>50</sup> som rörde möjligheten för representanter för ursprungsbefolkningen att

<sup>48</sup> Kriterierna är tre till antalet och kallas det politiska-, det ekonomiska- respektive det administrativa kriteriet. Det politiska kriteriet omfattar krav på stabila institutioner, som garanterar [demokrati](#), [mänskliga rättigheter](#), en fungerande [rättsstat](#) och skydd för nationella [minoriteter](#).

<sup>49</sup> 9 August 2013, [http://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights\\_sign.htm](http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights_sign.htm).

<sup>50</sup> June 23 2005, Series C No. 127.

kandidera i lokala val utan att tillhöra ett etablerat politiskt parti. Andra fall behandlar rätten att rösta och frågan om att tillgripa rättsmedel för påstådda oegentligheter i valprocessen.<sup>51</sup>

Den interamerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter har förklarat att ett val måste vara "äkta", dvs ett val som sker utifrån en rättslig och institutionell struktur som främjar det valresultat som speglar väljarnas vilja. Det ska inte finnas några hinder såsom hotelser, bedrägerier och trakasserier som kommer mellan folkviljan och valresultat och att, om så behövs, en oberoende valkommission bör kontrollera röstlängder, röstsedlar och övervaka valkampanjen.<sup>52</sup>

Inom OAS, finns det ytterligare ett dokument om demokrati och fastställda skyldigheter för de avtalslutande staterna, nämligen den interamerikanska demokratistadgan.<sup>53</sup>

Artikel 3 i stadgan föreskriver att "Viktiga inslag i den representativa demokratin omfattar bland annat respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, tillgången till och utövandet av makt i enlighet med rättsstatsprincipen, innehav av periodiska, fria och rättvisa val baserade på sluten omröstning och allmän rösträtt som ett uttryck för folkets suveränitet, den pluralistiska system med politiska partier och organisationer och genom en uppdelning av befogenheter och oberoende av de grenar av regeringen. "

Stadgan är ett politiskt åtagande från medlemsländer i OAS. Dess "övervakningsmekanism" är inte rättslig, men politisk. I händelse av en "grundlagsstridig förändring av den konstitutionella ordningen som allvarligt försämrar den konstitutionella ordningen i en medlemsstat" (enligt artikel 20 i stadgan), kan en OAS medlemsstat eller generalsekreteraren för OA, ta upp frågan inför OAS:s permanenta råd. Denna möjlighet har dock endast använts vid ett fåtal tillfällen.

### **Afrikanska Unionen och den Afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter**

Afrikanska unionens (AU) stadga innehåller en regel (artikel 30) som föreskriver att regeringar som har kommit till makten genom icke-konstitutionella metoder inte får delta i AU:s arbete. Detta skyddar inte demokratiskt valda regeringar som sådana: en auktoritär regering som störtas genom en revolution av folket kunde nämligen återropa artikeln.

Artikel 13 i den Afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter föreskriver att

1. Varje medborgare skall ha rätt att fritt delta i sitt lands styre, direkt eller genom fritt valda ombud i enlighet med bestämmelserna i lagen.
2. Varje medborgare ska ha rätt till lika tillträde till offentlig tjänst i sitt land.
3. Varje individ skall ha rätt till tillgång till allmän egendom och tjänster i strikt jämlikhet för alla inför lagen.

<sup>51</sup> Se sammanfattningen i Borgogue-Larsen, L, Úbeda Torres, A., *The Inter-American Court of Human Rights. Cases and commentaries*, OUP, 2011.

<sup>52</sup> Fox ger en sammanfattning av relevant praxis, a a s, s. 66.

<sup>53</sup> [http://www.oas.org/en/democratic-charter/pdf/demcharter\\_en.pdf](http://www.oas.org/en/democratic-charter/pdf/demcharter_en.pdf).

Det som minskar värdet av artikel 13 sett ur ett demokratiskt perspektiv är dels lokutionen "i enlighet med bestämmelserna i lagen", dels avsaknaden av ett uttryckligt åtagande att ett val måste återspegla väljarnas fritt uttryckta vilja.

Afrikanska kommissionen för mänskliga och folkens rättigheter har ändå funnit att överträdelse av artikel 13 skett vid ett antal tillfällen. Det har då huvudsakligen varit fråga om flagranta överträdelse såsom vägran att hålla val, godtyckliga förbud av politiker att inneha offentliga ämbeten,<sup>54</sup> förneka personer som tidigare betraktats som medborgare deras rösträtt och valbarhet till offentliga uppdrag,<sup>55</sup> eller en vägran att godta resultatet av ett val som har bedömts vara fritt och rättvist av internationella observatörer.<sup>56</sup> Även om kommissionen inte har lämnat några väsentliga bidrag som förklarar demokratins innebörd har den sagt att "Kriterierna för vad som är fria och rättvisa val är internationellt överenskomna och internationella observatörer har införts för att tillämpa dessa kriterier. Det skulle strida mot logiken i folkrätt om en nationell regering med ett starkt personligt intresse i resultatet av ett val, har det slutliga avgörandet om valet ägde rum i enlighet med internationella normer".<sup>57</sup>

### *Synen på demokrati i folkrättslig litteratur*

Ett gemensamt tema i den folkrättsliga litteraturen är att det finns två alternativa folkrättsliga definitioner av demokrati. En som endast tar sikte på förfaranderegler (dvs hur man genomför ett val) och en som dessutom bygger in vissa materiella värden. Denna syn bygger på en välkänd dispyt/debatt inom statsvetenskap.<sup>58</sup> Till exempel har Vidmar framhållit att "Det finns ingen enhetlig definition av demokrati i demokratisk politisk teori, och internationell doktrin har framhållit både formella och materiella definitioner. Den formella definitionen är valcenterad och förstår fria och rättvisa val som ett tillräckligt kriterium för demokrati. Den materiella å andra sidan, försöker definiera demokrati i termer av dess grundläggande principer, såsom politisk jämlikhet och folkets suveränitet. Fria och rättvisa val betraktas enligt den materiella definitionen som en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för demokrati."<sup>59</sup> Direktivet till den aktuella utredningen påpekar också förekomsten av två definitioner.<sup>60</sup>

Som ovanstående genomgång av praxis visar, tolkar MR-domstolar och MR-organ kravet att möjliggöra deltagande i offentliga angelägenheter som mer omfattande än blott ett krav att hålla ett fritt och rättvist val. Detta är tydligast i ED:s rättspraxis och den allmänna kommentaren av FN:s MR-kommitté, men kommer även till uttryck i rättspraxis från de andra regionala organen/institutionerna för mänskliga rättigheter. För de europeiska staterna är det klarlagt att det föreligger ett rättsligt åtagande att vara en demokrati. Det centrala innehållet i detta åtagande är också klart.

Icke desto mindre kan man hålla med Fox att "Neither the substantive nor the procedural understanding has gained ascendance. This lack of a clear legal definition is in part due to the

<sup>54</sup> 147/95-149/96, Sir Dawda K. Jawara v. Gambia, 11 May 2000.

<sup>55</sup> 211/98 Legal Resources Foundation v. Zambia, 7 May 2001.

<sup>56</sup> 102/93 Constitutional Rights Project v. Nigeria, 31 October 1998.

<sup>57</sup> Constitutional Rights Project v. Nigeria, para. 48.

<sup>58</sup> Se i synnerhet, Dahl, R., Democracy and its critics, 1989.

<sup>59</sup> Vidmar, a a s, s. 241. Se också Fox and Nolte, i Fox and Roth, a a s, Burchill, R., The Developing International Law of Democracy, Ashgate, Aldershot, 2003 and Wheatley, a a s.

<sup>60</sup> Dir 2012:50, s. 5.

decentralized way in which democracy issues have been addressed. Not only are multiple international organizations involved in democracy promotion, but democratic initiatives lack an agreed doctrinal home.”<sup>61</sup>

Mycket talar dock för att demokrati inom folkrätten omfattar mer än enbart processuella faktorer. Någon enighet bland MR-organ om *exakt* vilka andra materiella värden som måste uppfyllas finns dock inte. Dessutom bör tilläggas att den praxis som finns framstår som svag då den inte kan anses gälla alla regioner i världen, t.ex. tenderar länder i Asien och i mellanöstern att inte acceptera att FN:s MR kommitté har kompetens att ta emot individuella klagomål.

Det finns ytterligare ett problem. Nämligen att det är svårt att utarbeta en "framåtblickande" definition från "bakåtsträvande" rättspraxis om enskilda klagomål från ett människorättsorgan. Ett människorättsorgans rättspraxis bör ses som en ansamling av allmänna principer, utvecklade över tiden. Processramen för det individuella klagomålet begränsar också MR-organets tolkningsutrymme. Med andra ord, MR-organen tenderar att hålla sig nära de faktiska omständigheterna i målet och inte fastställa allmänna definitioner. Således skulle jag säga att, emedan det är uppenbart att det finns två olika *synsätt* rörande demokrati inom folkrätten, så finns det inte någon *definition* av demokrati som sådan inom folkrätten. Det kommer givetvis att komma ännu mer rättspraxis från MR-organ, som konkretiserar demokratiskyldigheter enligt MR-konventioner ytterligare. Jag tvivlar dock på att denna samlade rättspraxis, inom en överskådlig framtid, kommer att vara av sådant slag att den ger en uttömmande definition av demokrati.

### ***Vilka mänskliga rättigheter är av vikt när en bedömning skall göras av huruvida en stat ska betraktas som en demokrati eller inte?***

Slutsatsen jag har dragit så vitt gäller den första frågan gör att ambitionen att få ett tydligt svar på andra frågan måste sänkas. Det finns dock en del viktiga saker som behöver sägas. En lämplig utgångspunkt för att besvara denna fråga är Regeringsformen 1:1 där det föreskrivs att "Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt". Denna bestämmelse erkänner, underförstått, minst tre rättigheter som är nödvändiga för demokratin. Nämligen informationsfrihet, yttrandefrihet och rösträtt. Detta är dock utan tvekan otillräckligt för att etablera och upprätthålla en demokrati. Andra rättigheter är också en förutsättning för demokrati, t.ex. kan inte politiska partier och andra politiska organisationer fungera utan föreningsfrihet. Utan mötesfrihet kan grupper inte kampanja i det offentliga rummet, och utan rörelsefrihet är väljarna oförmögna att ta sig till sina vallokaler. För att val ska vara fritt krävs att omröstningen är sluten för att väljaren därigenom inte ska bli rädd för repressalier för hur han/hon röstade. Utan en rätt att få tillgång till ett oberoende och opartiskt organ för att lösa tvister rörande val om omröstning, kan valet lätt bli riggat av det politiska partiet som för tillfället innehar den politiska makten. Utan ett minimiskydd för äganderätt kan ett politiskt partis tillgångar konfiskeras. Och så vidare. Listan kan göras lång. Mänskliga rättigheter har en tendens att vara beroende av varandra, som gör att de inte kan ses som isolerade utan är sammankopplade.<sup>62</sup> Mänskliga rättigheter bör betraktas som ett

<sup>61</sup> Fox, G., Democracy, Right to International Protection, 2011, Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, www.mpepil.com, para. 12.

<sup>62</sup> Detta slås fast bl a i slutdokumentet ifrån Wienkonferensen.

konglomerat av olika slags anspråk, och kan mer korrekt ses som "rätt till ett tillstånd av att vara". Men de delar alla ett gemensamt drag, rättigheterna avser skydda individen mot det allmänna.

Vissa försök har gjorts på global nivå för att identifiera de rättigheter som är av särskild betydelse för demokratin. Man kan t ex hänvisa till den inter-amerikanska demokratiska stadgan<sup>63</sup> eller till FN:s och OSSE:s principer avseende övervakning. Som redan påpekats innebär dessa att politiska partier och föreningar måste åtnjuta ett minimiskydd för yttrandefrihet, informationsfrihet, föreningsrätt, mötesfrihet och rörelsefrihet för att kunna fungera.

Ett annat försök som gjorts för att identifiera demokratiska rättigheter är den redan nämnda resolutionen antagen av FN:s kommission för mänskliga rättigheter om främjande av rätten till demokrati.<sup>64</sup> I resolutionen talas det bland annat om "att demokrati, utveckling och respekt för alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter är beroende av varandra och förstärker varandra, och att demokratin bygger på den fritt uttryckta folkviljan att bestämma sin egen politiska, ekonomiska, sociala och kulturella system och deras fullständiga deltagande i alla aspekter av deras liv".

Det slås vidare fast att "1. ... demokrati främjar fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter, och vice versa" samt bekräftas att 2. ... "rättigheterna för demokratisk samhällsstyrning omfattar bland annat följande: (a) Rätten till åsikts- och yttrandefrihet, tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, och rätten till fredliga förenings- och mötesfrihet, (b) rätten till frihet att söka, mottaga och sprida upplysningar och tankar genom varje slags, (c) Rättsstaten, inbegripet rättsligt skydd av medborgarnas rättigheter, intressen och personliga säkerhet och rättvisa i rättskipning och rättsväsendets oberoende, (d) rätt till allmän och lika rösträtt, samt regelbundna och fria val, (e) Rätten till politiskt deltagande, inbegripet lika möjligheter för alla medborgare att bli kandidater, (f) en transparent offentlig förvaltning som kan hållas ansvarigt för myndighetsutövning, (g) Medborgarnas rätt att välja sitt styrsystem genom konstitutionella eller andra demokratiska medel, (h) rätten till lika tillträde till allmän tjänst i sitt eget land."

Av skäl som redan angetts, är det svårt att utifrån de internationella organens för mänskliga rättigheter rättspraxis utverka/framställa en uttömmande lista över/(definition av) vilka mänskliga rättigheter som är nödvändiga för att en demokrati ska fungera. När rätt till politiskt deltagande kränks samt utövandet av rättigheter såsom yttrande- och föreningsfrihet begränsas eller förhindras, är det vanliga tillvägagångssättet för ett MR-organ att fastslå att flera kränkningar mot mänskliga

<sup>63</sup> Det fastslås i artikel 7 att demokrati är oundgänglig för åtnjutande av alla mänskliga rättigheter, men inte tvärtom. Dock slås det fast i artikel 9 och 10 att vissa rättigheter (intressant nog, inte de mest uppenbara sådana, såsom yttrandefrihet) stärker demokrati. Artikel 9 föreskriver att "The elimination of all forms of discrimination, especially gender, ethnic and race discrimination, as well as diverse forms of intolerance, the promotion and protection of human rights of indigenous peoples and migrants, and respect for ethnic, cultural and religious diversity in the Americas contribute to strengthening democracy and citizen participation." Artikel 10 föreskriver att "The promotion and strengthening of democracy requires the full and effective exercise of workers' rights and the application of core labor standards, as recognized in the International Labour Organization (ILO) Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, and its Follow-up, adopted in 1998, as well as other related fundamental ILO conventions. Democracy is strengthened by improving standards in the workplace and enhancing the quality of life for workers in the Hemisphere."

<sup>64</sup> Resolution 1999/57 of 27 April 1999

[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/e.cn.4.res.1999.57.en?opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/e.cn.4.res.1999.57.en?opendocument)

rättigheter föreligger, snarare än att lägga alla kränkningar under en "rubrik". Man skulle endast bli tvungen att uttömmande identifiera vilka andra rättigheter som, så att säga, ingår i rätten till politiskt deltagande om dessa andra rättigheter inte skyddades av en konvention. Eftersom så inte är fallet, behöver man inte förklara i ett enskilt klagomål, det exakta förhållandet rättigheter har sinsemellan.

Som redan påpekats är emellertid inte FN:s MR-kommitté begränsad till att höra enskilda fall utan kan även avge allmänna kommentarer avseende MR-situationen i en stat. Den allmänna kommentaren till artikel 25 understryker att åtnjutande av vissa politiska rättigheter är avgörande för förverkligandet av rätten till politiskt deltagande. I punkt 25 av kommentaren anges att "Den fria kommunikationen av information och idéer om offentliga och politiska frågorna mellan medborgarna, kandidater och förtroendevalda är avgörande. Detta innebär att det måste finnas en fri press och andra medier som kan kommentera offentliga frågor och informera allmänheten utan censur eller återhållsamhet. Vidare krävs full respekt för de rättigheter som garanteras i artiklarna 19, 21 och 22 i konventionen, inklusive frihet att bedriva politisk verksamhet enskilt eller genom politiska partier och andra organisationer, frihet att diskutera offentliga angelägenheter, för att hålla fredliga demonstrationer och möten, att kritisera och motsätta, att publicera politiskt material, till kampanjen för valet och att annonsera politiska idéer". I punkt 26 av kommentaren anges att "Rätten till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till organisationer och föreningar som sysslar med politiska och offentliga angelägenheter, är ett viktigt komplement till de rättigheter som skyddas av artikel 25. Politiska partier och medlemskap i partier spelar en viktig roll i genomförandet av offentliga angelägenheter och valprocessen. Staterna bör ha regler för att se till att politiska partier respektera de tillämpliga bestämmelserna i artikel 25 i syfte att göra det möjligt för medborgarna att utöva sina rättigheter enligt denna. "

Det kan säkert fortfarande finnas utrymme för tvister inom doktrinen om dessa rättigheter är en del av ett *utökat* demokratibegrepp (eller snarare begreppet om ett demokratiskt samhälle), eller om de istället bör ses som *förutsättningar* för en demokrati, eller som en *konsekvens* av ett demokratiskt samhälle. Praktiskt sett, ser jag inga stora svårigheter att acceptera alla tre synsätt. Som ovanstående presentation/genomgång visar, finns det på global nivå en stor enighet om att vissa mänskliga rättigheter är nödvändiga för en fungerande demokrati. FN:s resolution tar upp en (mycket) bredare kategori av rättigheter än de rättigheter som anges i den allmänna kommentaren, eller i FN:s valövervakning standarder, eftersom det innehåller "Rättsstaten, inbegripet rättsligt skydd av medborgarnas rättigheter, intressen och personlig säkerhet och rättvisa i rättskipningen och domstolarnas oberoende ... öppna och ansvariga statliga institutioner [och] rätten till lika tillträde till allmän tjänst i sitt eget land". Rättsstaten är, liksom demokrati, ett begrepp som nyttjas i stor utsträckning och som alla argumenterar för, men som är svårt att definiera uttömmande. Rättsstaten är inte en "rättighet" i sig, utan snarare ett idealbegrepp eller mätbegrepp. Rättsstaten kan dock sägas till viss del ingå i vissa relativa (dvs begränsningsbara) rättigheter, eftersom begränsningar måste göras på ett sätt som är "i enlighet med lagen" och "lagen" i sin tur måste uppfylla vissa materiella krav (förutsebarhet mm) som ingår i rättsstatsbegreppet. Vidare förutsätter rättsstaten oberoende och opartiska domstolar. Såvitt gäller kravet på transparens utgör öppenhet en metod för politisk kontroll, samt ett medel för att legitimera styre. Öppenhet i offentlig förvaltning brukar dock inte betraktas som ett krav inom ramen för de globala och regionala MR-traktaten. I stället har nya fördrag kommit till i syfte att skydda rätten till fri information.

Införandet av rätten till personlig säkerhet kan tyckas märkligt med tanke på vad jag har anfört tidigare om att de mänskliga rättigheterna kan utnyttjas mot staten. Men en rätt till yttrandefrihet gentemot staten är meningslös om dödsskvadroner mördar människor för att de har sagt vad de tycker, och statens rättsväsende är oförmögen eller ovillig att göra något meningsfullt åt denna situation. Rättspraxis i fråga om rätten till liv i alla de regionala och globala konventioner om mänskliga rättigheter som nämns ovan har mött detta problem genom att införa vissa positiva skyldigheter för staten, i synnerhet för att garantera en miniminivå för individens säkerhet i staten.<sup>65</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att listan i FN:s resolution innehåller många av de rättigheter som återfinns i de stora globala och regionala avtalen om mänskliga rättigheter. Därutöver innehåller resolutionen vissa rättigheter eller normativa begrepp som inte skyddas i dessa fördrag eller är endast delvis skyddade. Det finns goda skäl för att ha en omfattande lista, samtidigt som den har kritiserats för att vara så bred att den blir oanvändbar.<sup>66</sup>

Hur viktiga är då dessa meningsskiljaktigheter när det gäller att utforma en regel om exportkontroll? Det beror på hur regeln är utformad, samt hur och vem som tillämpar den. Jag återkommer till denna fråga i den avslutande sektionen.

### ***Grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter: ursprung och utveckling***

Ursprunget till termen "grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter" är ECOSOC resolution 1503 (XLVIII) av den 27 maj 1970, genom vilken inrättades ett konfidentiellt förfarande för att ta hänsyn till meddelanden från personer som "verkar för att avslöja ett mönster av grova och tillförlitligt styrkta kränkningar av de mänskliga rättigheterna". Termen har således skapats för att fastställa ett gränsvärde på "allvar" som måste uppnås innan Kommissionen för mänskliga rättigheter ska kunna ta upp situationen i ett visst land till diskussion. Kommissionens praxis vid tolkningen av denna resolution har kraftigt kritiserats för att vara alltför "statsvänlig". Samma procedur tillämpas dock fortfarande av rådet för mänskliga rättigheter i enlighet med resolution 5/1 av den 18 juni 2007.<sup>67</sup>

Termen grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter kom sedermera att användas av USA:s kongress 1976, som svar på avslöjanden som visade att omfattande säkerhetsbistånd hade givits till diktaturer, särskilt i Latinamerika. Kongressen lagstiftade för att skriva in villkor för utländskt bistånd. Den relevanta regeln återfinns under titeln "Mänskliga rättigheter och säkerhetsstöd"<sup>68</sup>, och föreskriver att "... (2) säkerhetsbistånd kan inte lämnas till ett land vars regering bedriver ett konsekvent mönster av grova kränkningar av internationellt erkända mänskliga rättigheter". Andra stater har senare skrivit in liknande krav eller riktlinjer i sin respektive lagstiftning. Här bör man notera att termen "grov och omfattande" inte nödvändigtvis betyder detsamma som termen som nu

<sup>65</sup> Efter att ha sagt detta, kan man ställa frågan om hur man skall hantera ett lands oförmåga att hantera en mycket omfattande mordvåg som inte har en politisk anknytning, exempelvis mot gatubarn.

<sup>66</sup> Fox, 2011, a a s, para. 35.

<sup>67</sup> Se

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>.

<sup>68</sup> § 2304 av den 22 USC

är vanligare inom FN sammanhang, nämligen "grov och systematiska", men i praktiken kan man säga att de är likvärdiga.

I detta avseende kan man notera att det nyligen antagna vapenhandelsavtal från 2013<sup>69</sup> föreskriver i artikel 6 (3) att "En fördragsslutande stat får inte tillåta en överföring av konventionella vapen som omfattas av artikel 2 (1) eller av varor som omfattas av artikel 3 eller artikel 4, om den har kännedom om vid tidpunkten för godkännandet att vapnen eller varorna skulle kunna användas till att begå folkmord, brott mot mänskligheten, svåra överträdelser av Genèvekonventionerna från 1949, attacker riktade mot civila objekt eller civila skyddas som sådana, eller andra krigsförbrytelser som definieras av internationella avtal som den är part i".

### ***Överlappningar mellan krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten, brott mot tvingande normer och grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter***

Liknande termer som "grova och omfattande MR-brott" kan hittas i fördrag inom den internationella humanitära rätten. 1949 års Genèvekonventioner<sup>70</sup> respektive 1977 års protokoll I till Genèvekonventionerna<sup>71</sup> innehåller listor över "allvarliga överträdelser".<sup>72</sup> Att begå en sådan allvarlig överträdelse utlöser vissa rättsliga följder, särskilt en skyldighet för stater att utreda och åtala eller utlämna misstänkta förövare.

Definitionen av "brott mot mänskligheten" i artikel 7 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (ICC) kräver att handlingen begås "som en del av *ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot civilbefolkning*" (min kursivering). Enligt artikel 8 i samma fördrag, omfattar ICC:s jurisdiktion även krigsförbrytelser, "i synnerhet när [dessa] begås som en del av en plan eller en politik eller utgör en del av förövandandet av sådana brott i stor skala".

Enligt artikel 40 i FN:s folkrättskommissions statsansvarsartiklar<sup>73</sup> medför en "allvarlig överträdelse av en stat av en skyldighet som följer av en tvingande allmän folkrätt" vissa juridiska skyldigheter som uppräknas i artikel 41. Bland annat har en stat *en* skyldighet att samarbeta för att få situationen att upphöra, *en* skyldighet att inte erkänna en situation som skapats av en allvarlig överträdelse som laglig samt *en* skyldighet att inte stödja eller hjälpa den kränkande staten i dess försök att

<sup>69</sup> Arms Trade Treaty, [http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT\\_text\\_\(As\\_adopted\\_by\\_the\\_GA\)-E.pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_(As_adopted_by_the_GA)-E.pdf).

<sup>70</sup> Geneva Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field 1949, 75 UNTS 31, Geneva Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of the Armed Forces at Sea 1949, 75 UNTS 85, Geneva Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War 1949, 75 UNTS 135, Geneva Convention (III) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War 1949, 75 UNTS 287.

<sup>71</sup> Protocol I additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 Relating the Protection of Victims of International Armed Conflicts 1977, 1125 UNTS 3.

<sup>72</sup> GC I, Article 50; GC II, Article 51; GC III, Article 130; GC IV, Article 147, Protocol I, Articles 11 and 85. Protocol II additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 Relating the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts 1977, 1125 UNTS 513 hänvisar inte till "grova överträdelser" som sådan, men listar istället ett antal särskilt grova brott som kan ske under interna konflikter.

<sup>73</sup> Vissa av dessa artiklar avspeglar sedvanerätt. Detta gäller inte nödvändigtvis för artiklar som behandlar tvingande normer. FN:s Generalförsamling har inte sagt att artiklarna i helhet utgör sedvanerätt, GA Res 56/83 (2002).

upprätthålla situationen. Enligt artikel 40 (2) är en överträdelse allvarlig "om det handlar om en grov eller systematisk underlåtenhet av den ansvariga staten att fullgöra skyldigheten".

I kommentaren till den artikel 40 anförs vidare "För att betraktas som 'systematisk', måste en överträdelse genomföras på ett organiserat och medvetet sätt. Däremot syftar uttrycket 'grov' på intensiteten av överträdelsen eller dess effekter. Det betecknar kränkningar av en flagrant natur, som uppgår till ett direkt och direkta angrepp på de värden som skyddas av regeln. Villkoren är naturligtvis inte ömsesidigt uteslutande, allvarliga överträdelser är vanligtvis både systematiska och grova. Faktorer som kan fastställa hur allvarlig en överträdelse är skulle innefatta uppsåt att bryta mot normen, omfattningen och antalet enskilda brott, och hur allvarliga deras följder är för offren. Man måste också komma ihåg att en del av de tvingande normerna i fråga, främst förbuden av aggression och folkmord, genom sin natur kräver en avsiktlig kränkning i stor skala."<sup>74</sup>

Det förekommer helt klart en överlappning mellan begreppen brott mot mänskligheten och planerade/storskaliga krigsförbrytelser på ena sidan och grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter på den andra. Storskaliga krigsförbrytelser kommer nästan oundvikligen innebära att även grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter är för handen.<sup>75</sup> Det bör även hållas i åtanke att mänskliga rättigheter fortsätter att gälla under väpnade konflikter, även om vissa av dessa tillfälligt kan upphävas, och även om internationella domstolen, till skillnad från exempelvis ED eller FN:s MR-kommitté, anser att humanitär rätt är "lex specialis" under väpnade konflikter.<sup>76</sup>

Med detta sagt kan konstateras att det givetvis inte alltid förekommer en överlappning mellan krigsförbrytelser å ena sidan och grova och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter å den andra. Grova och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter kan naturligtvis inträffa utan att en internationell eller intern väpnad konflikt pågår.<sup>77</sup>

Brott mot mänskligheten kan förekomma utanför en väpnad konflikt, och överlappningar mellan ett brott mot mänskligheten och grova och systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna kommer sannolikt att bli vanligare. Men även här kan konstateras att det förstnämnda konceptet inte uttömmar det sistnämnda. Till exempel, om en regim systematiskt förnekar sina medborgare religions-, förenings-, mötes-, yttrande-, informationsfriheter och rättigheter för politiskt deltagande har den inte nödvändigtvis begått ett brott mot mänskligheten (förutsatt att förnekandet är generell i karaktär, och därmed inte är ett uttryck för förföljelse av en viss grupp).

Begreppet grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter å ena sidan och en krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten å den andra, har också olika (om än ofta överlappande) syften. Syftet med de sistnämnda begreppen är att identifiera beteenden som innebär

<sup>74</sup> Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001 s. 113.

<sup>75</sup> Förenta staternas folkrättsrådgivare skrev redan 1975 att grova och omfattande kränkningar måste per definition omfatta grova överträdelser av Genevekonventionerna. Se Damrosch, L. Gross and Systematic Human Rights Violations, 2011, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, [www.mpepil.com](http://www.mpepil.com), para. 14.

<sup>76</sup> Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, paras 155–157, [www.icj-cij.org/icjwww/idocket/imwp/imwpframe.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/imwp/imwpframe.htm).

<sup>77</sup> Så vitt gäller export av vapen kan man säga att det inte finns något behov att hitta en överlappning, eftersom det existerande förbudet mot export till stater som befinner sig i en väpnad konflikt täcker samma område.

individuellt ansvar enligt folkrätten och, antingen, en möjlighet eller en skyldighet för stater att utreda och åtala misstänkta förövare.

Följande kan sägas när det gäller överlappningen mellan sedvanerättsligt tvingande normer och grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Även om det nu finns en allmän acceptans bland stater att det finns tvingande sedvanerättsliga normer (*jus cogens*)<sup>78</sup> finns det inte lika stor enighet kring vilka normer som kvalificerar för denna status. De flesta stater skulle dock förmodligen acceptera en begränsad lista över tvingande normer, varav vissa är mänskliga rättighetsnormer (se nedan).

I kommentaren till FN:s Folkrättskommissions artiklar om statsansvar hänvisas det först till förbuden mot slaveri och slavhandel, folkmord och rasdiskriminering och apartheid på grundval av att "dessa metoder har varit förbjudet i konventioner som har många fördragsslutande parter och som inte medger några undantag [och] det rådde allmän enighet bland regeringarna om den tvingande karaktären av dessa förbud vid Wienkonferensen."<sup>79</sup> Folkrättskommissionen hänvisar vidare till förbudet mot folkmord, på grundval av att detta stöds av ett stort antal beslut från nationella och internationella domstolar.<sup>80</sup> För det tredje, hänvisar Folkrättskommissionen till förbudet mot tortyr enligt definitionen i artikel 1 i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, återigen med stöd av ett antal beslut av internationella och nationella domstolar. För det fjärde anser Folkrättskommissionen - mot bakgrund av Internationella domstolens (ICJ) beskrivning att de vid väpnade konflikter tillämpliga grundläggande reglerna i internationell humanitär rätt är "okränkbara" - att dessa normer också är tvingande. Slutligen anser Folkrättskommissionen att skyldigheten att respektera rätten till självbestämmande är en tvingande norm, främst pga ICJ:s dom i Östtimor fallet.<sup>81</sup> Folkrättskommissionen betonar även att dessa exempel "inte bör anses som uttömmande".

Även om denna Folkrättskommissionens lista skulle vara allmänt accepterad av stater - det kan finnas tvivel om detta – är listan inte en uttömmande lista över tvingande normer av vad som bör betraktas som grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter.

Det bör också noteras att artikel 40 i statsansvarsartiklarna är något mer restriktiv pga att den hänvisar till "*allvarliga* kränkningar av tvingande normer". Det huvudsakliga syftet med artikel 40 är att fastställa när stater är *skyldiga* att vidta vissa åtgärder (se artikel 41). Således styr inte bestämmelsen situationer när stater har handlingsfrihet, vilket nästan alltid är fallet när det gäller frågan om att avgöra till vilken stat de vill sälja vapen.

<sup>78</sup> Artikel 53, Wienkonvention om traktaträtt.

<sup>79</sup> Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001 s. 112 – 113.

<sup>80</sup> Se, i synnerhet Case Concerning the Application of the Convention On the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia And Herzegovina v. Serbia and Montenegro) ICJ Rep. 2007.

<sup>81</sup> East Timor Case (Portugal v. Australia) ICJ Rep. 1995.

### ***FN:s försök att definiera grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter***

Man skulle kunna tro att en viss vägledning om vad som menas med "konsekvent mönster av grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna" kan erhållas genom att ta del av den praxis som utvecklats av FN:s människorättsråd jämte dess föregångare, kommissionen för mänskliga rättigheter. Detta går emellertid inte då det aktuella förfarandet är konfidentiellt och bara namnen på de stater som varit föremål för övervägandet avslöjas. Dessutom går det inte att resonera "bakåt" från den tidpunkt då en viss stat var föremål för förfarandet och således kan man inte identifiera framtidsinriktade objektiva faktorer, eftersom förfarandet är öppet politiskt. Medan upptagning i förteckningen borde vara en indikation på att stat A är engagerad i ett konsekvent mönster av grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna, är det inte nödvändigtvis så. Stat A kan visserligen ha begått brott mot mänskliga rättigheter, men den kan ha hamnat på listan främst pga att den har få politiska allierade. Och det faktum att staten B, som kan ha varit föremål för massiv oberoende kritik för grova kränkningar av mänskliga rättigheter, inte togs upp i förteckningen, innebär helt enkelt att staten B är politiskt mäktigt, eller har mäktiga allierade i rådet för mänskliga rättigheter.

Det finns en diskussion om en definition i ett arbetsdokument som har publicerats under 1999 av FN:s sub-kommission för mänskliga rättigheter, det expertorgan som tidigare rapporterade till FN:s kommission för mänskliga rättigheter. De relevanta avsnitten i denna rapport kan citeras i detalj.

"13. One of the most difficult problems is to distinguish between individual cases and large-scale human rights violations. While defining an individual case presents no difficulties, no criteria for the definition of large-scale violations can be established while large-scale violations are made up of individual cases; it is not possible to lay down how many individual cases constitute a large-scale violation.

14. Another difficulty is in distinguishing between gross and less serious human rights violations. This cannot be done with complete precision. According to the conclusions of the Maastricht Seminar on the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms, which took place between 11 and 15 March 1992, "the notion of gross violations of human rights and fundamental freedoms includes at least the following practices: genocide, slavery and slavery-like practices, summary or arbitrary executions, torture, disappearances, arbitrary and prolonged detention, and systematic discrimination". 1/ The conclusions state further that "violations of other human rights, including violations of economic, social and cultural rights, may also be gross and systematic in scope and nature, and must consequently be given all due attention in connection with the right to reparation". 2/

15. It will be fairly obvious that any list of gross human rights violations will include most large-scale violations: genocide, disappearances and the like. Torture or arbitrary and prolonged detention may be used on a single person and constitute an individual case, but genocide, slavery and slavery-like practices and arbitrary or mass executions are all large-scale human rights violations. In fact, experience shows that large-scale violations are always gross in character and gross violations of individuals' rights such as torture or arbitrary and prolonged detention, if unpunished, either lead to large-scale violations or indicate that such violations are already taking place.

16. The same may be said about systematic human rights violations. It is in theory possible for the human rights of an individual or small group of individuals to be violated systematically. If such violations continue unchecked, however, it is probably a sign that the overall human rights situation is poor. Systematic, large-scale human rights violations as a rule are gross in character. This is particularly true of systematic discrimination, as mentioned in the conclusions of the Maastricht Seminar."

Åsikterna uttryckta i detta dokument kan dock inte ses som officiella ställningstaganden. Dokumentet bör istället likställas med doktrin, som utgör en sekundär källa för att bestämma folkrättens innehåll.

Det närmaste FN, eller snarare de stater som deltog i världskonferensen om mänskliga rättigheter 1993, har kommit att ge en (icke uttömmande) definition av grova och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter är i punkt 30 i den avslutande deklarationen som antogs av konferensen:<sup>82</sup> "Världskonferensen om mänskliga rättigheter uttrycker också sin bestörtning och fördömande att grova och systematiska MR-kränkningar och situationer som utgör allvarliga hinder för fullt åtnjutande av alla mänskliga rättigheter fortsätter att uppstå i olika delar av världen. Sådana kränkningar och hinder omfattar, såväl som tortyr och grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning, summariska och godtyckliga avrättningar, försvinnanden, godtyckliga frihetsberövanden, alla former av rasism, rasdiskriminering och apartheid, utländsk ockupation och främmande herravälde, främlingsfientlighet, fattigdom, hunger och andra förnekanden av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, religiös intolerans, terrorism, diskriminering mot kvinnor och bristande rättssäkerhet. "

Mot denna beskrivning kan riktas samma kritik som har riktats mot "demokratirättighets" listan, nämligen att den är så bredd att det blir oanvändbar.

FN antog senare "Grundläggande principer och riktlinjer för rätten till kompensation och gottgörelse för offer för grova kränkningar av folkrätt avseende mänskliga rättigheter och allvarliga brott mot internationell humanitär rätt",<sup>83</sup> men dessa ger ingen definition av vad som faktiskt är en grov kränkning.

### ***Försök inom doktrinen att definiera grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter***

En metod att avgränsa grova och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter är att hänvisa till de rättigheter som är okränkbara, dvs som inte kan upphävas under några omständigheter ("non-derogable rights"). Exempelvis hänvisas i Europakonventionen artikel 15 (2) till artiklarna 2 (liv), 3 (tortyr), 4 (1) (slaveri) och 7 (icke-retroaktiv strafflagstiftning) i konventionen. Till denna lista kan läggas protokollen 6 och 13 (dödsstraff) och artikel 4 i protokoll nr 7 (ne bis in idem). Liknande listor över okränkbara rättigheter kan hittas i IKMPR och ACHR.

<sup>82</sup> UN Vienna Declaration and Programme of Action Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>.

<sup>83</sup> Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 60/147 of 16 December 2005 <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.

Men att en rättighet inte kan upphävas i en nödsituation är inte nödvändigtvis detsamma som att de aktuella rättigheterna är de viktigaste för ett folks välbefinnande. Förbudet mot att upphäva rättigheterna beror istället på att det närmast föreligger en presumtion för att just dessa rättigheter missbrukas i nödsituationer.

Ett annat tillvägagångssätt tillämpas av den inflytelserika amerikanska Restatement (third) of Foreign Relations Law.<sup>84</sup> Författarna hävdade (i punkt 702) 1987, på grundval av en undersökning av medlemsstaternas praxis fram till den tidpunkten, att en stat bryter mot internationell sedvanerätt "om, som en del av dess politik, praktiserar det, uppmuntrar eller tolererar ... "(g) ett konsekvent mönster av grova kränkningar av internationellt erkända mänskliga rättigheter". "I kommentaren (m) och reportrarnas anmärkning 10 till denna avdelning, sägs följande vara "grova" brott mot de mänskliga rättigheterna, även om dessa överträdelser inte är "konsekvent" eller en del av ett "mönster": folkmord, slaveri eller slavhandel, mord eller försvinnanden, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, långvarig godtyckligt frihetsberövande, och systematisk rasdiskriminering. Utanför denna kärngrupp av rättigheter, anses även andra kränkningar som "grova" om de var "särskilt chockerande på grund av betydelsen av rättigheten eller kränkningens allvar". De givna illustrationerna inkluderade "systematiska trakasserier, kränkningar av privatlivet i hemmet, godtyckliga arresteringar och fängslanden (även om dessa inte innebär långvariga frihetsberövanden, förnekande av rättvis rättegång i brottmål, grovt oproportionerlig bestraffning, förnekande av friheten att lämna ett land, förnekande av rätt att återvända till sitt land, tvångsförflyttning av ett lands befolkning, förnekande av samvets- och religionsfrihet, förnekande av rättshabiliteten (att man erkänns som person inför lagen), förnekande av grundläggande personlig integritet såsom rätten att ingå äktenskap och bilda familj, och allvarlig ras- eller religiös diskriminering".<sup>85</sup>

En identisk (och icke-uttömmande) förteckning över grundläggande rättigheter, ges av professor Damrosch som skriver i den inflytelserika Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Damrosch tillägger att "tillsammans med den typ av handlingar, beteendemönster som är utbredda, genomträngande, eller konsekvent är också att beaktas för att fastställa förekomsten av" grova och systematiska kränkningar".<sup>86</sup>

Avslutningsvis finner jag att det inte, såsom ovan även konstaterats vad gäller demokrati, finns någon entydig "definition" av vad som utgör systematiska/grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Det verkar dock finnas en större enighet om vad begreppet innebär jämfört med demokratibegreppet.

<sup>84</sup> American Law Institute, 1987.

<sup>85</sup> Den amerikanska lagstiftningen ger en särställning till religionsfrihet. Den redan nämnda 22 USC section 2304 ger ingen definition of "grov kränkning" men föreskriver att "(4) In determining whether the government of a country engages in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights, the President shall give particular consideration to whether the government—(A) has engaged in or tolerated particularly severe violations of religious freedom, as defined in section 6402 of this title; or (B) has failed to undertake serious and sustained efforts to combat particularly severe violations of religious freedom when such efforts could have been reasonably undertaken".

<sup>86</sup> Damrosch a a s, para. 13.

## Avslutande kommentarer

Avslutningsvis kan följande anföras.

För det första går det givetvis att uppställa krav i lagstiftningen på att export av krigsmateriel endast får beviljas till demokratier eller till stater som inte begår allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Detta krav säkerställer dock inte att inga sådana exporten sker över huvud. Allt beror på hur tillståndsprövningen genomförs samt vilken tolkning av lagen som görs. Detta kan illustreras med det mycket begränsade värdet av en "certifierings process", som till exempel USA har. Om allt som krävs är ett intyg från en regeringsminister, och denna minister inte i praktiken kan hållas ansvarig inför den lagstiftande makten, eller domstolarna, är inte mycket vunnit. Värdet av sådana krav reduceras också om dessa endast fungerar som en faktor i en större avvägning. Till exempel, finns det ytterst få av de stater i Mellanöstern - många av dem stora importörerna av vapen - som kan beskrivas som demokratier. Om man ändå bedömer att det ligger i statens säkerhetsintressen att tillåta vapenexport till dessa länder har demokrati/rättigheter faktorer endast liten betydelse, eller kan t.o.m. fungera som en ideologisk dimridå.

Den andra punkten avser lagstiftningsteknik. Inom straffrätten är det vanskligt att skriva in oklara begrepp i lagstiftningen ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Detsamma gäller inte för exempelvis civilrätten vari man kan delegera till domstolarna att bringa klarhet i oklara begrepp. Även om det finns en anknytning till straffrätt i exportkontrollfrågor, är problemet med oklara begrepp i regelverket inte lika stort, eftersom exporten behöver godkännas officiellt. Inga straffrättsliga påföljder kan således vara gällande för företag som agerar med officiellt godkännande, inom gränserna för detta godkännande.

Den tredje och sista punkten gäller konsekvenserna av bristen på exakta definitioner inom doktrinen och i MR-organs praxis när det gäller de tre frågorna ställt i min utredning. Det bör betonas att det inte finns något i folkrätten som förhindrar stater från att fastställa sina egna villkor för exportkontrollen av krigsmateriel.<sup>87</sup> Således kan inte andra stater invända om Sverige utarbetar och tillämpar sina egna definitioner av demokrati, eller om Sverige beslutar om att vissa mänskliga rättigheter ska beaktas vid bedömningen om en stat ska betraktas som en demokrati eller inte. Andra stater kan inte heller motsätta sig att Sverige inför en definition av vad som är att betrakta som "grova och omfattande kränkningar" av mänskliga rättigheter.

Men det är självklart kontroversiellt att neka export av vapen eller strategiska produkter på den uttryckliga grunden att mottagarlandet uppvisar brister i dess demokratiska styrelseskick eller begår grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Det är av den enkla anledningen att nästan alla stater påstår sig vara demokratiska och påstår att de respektera mänskliga rättigheter. En parallell kan dras till ett helt annat område av internationell rätt, men som också har ett potentiell att orsaka spänningar i relationer mellan stater, nämligen utlämningsavtal. Det är en sak att neka utlämning på grundval av en brist på dubbel straffbarhet, något som ses som mer tekniska och "neutral". Det är något helt annat att neka utlämning på grund av att den ansökande staten kränker de mänskliga rättigheterna.

<sup>87</sup> En stat kan givetvis åta sig förpliktelser att leverera vapen till andra stater. Men icke-diskrimineringsförpliktelserna som följer av GATT gäller inte för vapenleveranser tack vara säkerhetsundantaget i GATT Article XXI.

Det kan också noteras att det i praktiken blir svårt att hävda att ett sådan ställningstagande inte är officiell svensk politik. Visserligen är det en självständig myndighet, ISP, som tar beslutet, och inte den svenska regeringen. Men det svenska systemet med delvis självständiga förvaltningsmyndigheter är inte väl förstådd utomlands.

Det är naturligtvis önskvärt att kunna falla tillbaka på - någorlunda - objektiva kriterier. Det är relativt lätt när det gäller ett avgörande om ett val har hållits överhuvudtaget.<sup>88</sup> Som Wheatley påpekar är det svårare att avgöra "huruvida andra aspekter av demokratisk regering (fri politisk verksamhet och debatt, och rätt till deltagande i beslutsprocesser) har kränkts, och när de har kränkts i tillräcklig grad för att utgöra en kränkning av internationella förpliktelser."<sup>89</sup> Detta kommer i praktiken att vara den mer vanliga situationen. Det går inte att komma ifrån att det beslutsfattande organet kommer att ha ett stort utrymme för skönmässiga bedömningar. Om man menar allvar med detta, måste ISP uppenbarligen ha kapacitet och kompetens att producera välmotiverade beslut. Detta i sin tur kommer förmodligen innebära att regeringen och riksdagen måste stärka ISP:s kapacitet inom områdena statsvetenskap, konstitutionell rätt och internationell rätt/mänskliga rättigheter.

Med detta sagt, är syftet med att inkludera ett demokratibegrepp i vapenexport lagstiftning inte att *rangordna* stater på en skala från diktatur till demokrati, utan att avgöra om stat A ligger *långt* ifrån det demokratiska idealet, med andra ord, om den är en *auktoritär stat*. Likaså har kravet på grova och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna en *förhållandevis hög tröskel*. Och även om det finns tvivel om exakt vilka rättigheter som är viktiga för demokratin, kommer det förmodligen sällan vara ett problem i praktiken när det gäller att avgöra om rättighetskränkningarna är tillräckligt allvarliga för att störa demokratin. I de fall där staten A allvarligt kränker rättigheter i "utkanten" av demokratiområdet, är det sannolikt också så att staten A allvarligt kränker rättigheter i centrum för demokrati. Det "svarta" området kommer inte att vara ett problem. Problemen kommer att vara i de grå områdena.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det saknas exakta definitioner inom såväl doktrin som i MR-organs rättspraxis av demokrati respektive av termen grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Det finns emellertid inget i folkrätten som hindrar att en stat beslutar att införa krav på att mottagarstaten är demokratisk eller att den inte kränker mänskliga rättigheter. Det innebär endast att fokus kommer att vara ännu mer tydligt placerad på den myndighet som anförtrots uppgiften att fastställa överensstämmelse med dessa krav.

<sup>88</sup> Jfr. Steiner H., 'Political Participation as a Human Right', 1 *Harv Human Rights Yearbook* (1988) 77, s. 111, "Elections either take place or they don't; they are or are not contested; fact finders can make judgments about [their] integrity; those elected do or do not take and hold office."

<sup>89</sup> Wheatley, a a s, s. 247.

# Demokratiindex

Rapport till Kommittén om översyn av  
exportkontrollen av krigsmateriel

31 januari 2014

Agnes Cornell  
Fil.dr., Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet

## Innehåll

Inledning .....	3
Vad är ett bra mått på demokrati? .....	4
De vanligaste demokratiindexen .....	11
Polity IV .....	12
Vanhanen .....	15
Varieties of Democracy .....	18
Przeworski mfl. ....	19
Boix, Miller och Rosato .....	21
Bertelsmann Transformation Index .....	23
Economist Intelligence Unit .....	25
Freedom House .....	26
Avslutande diskussion .....	30
Referenser .....	32
<b>Figurer och tabeller</b>	
Figur 1. Operationalisering .....	4
Tabell 1. Bedömningsgrunder för ett bra demokratiindex .....	5
Tabell 2. De vanligaste demokratiindexen .....	11

## Inledning

Den här rapporten redogör för de vanligaste och mest citerade demokratiindexen inom det statsvetenskapliga forskningsfältet. Syftet med rapporten är att ge Kommittén en grundläggande och utförlig beskrivning av dessa demokratiindex och särskilt dess för- och nackdelar. Den första delen av rapporten tar därför upp vilka utgångspunkter man kan använda sig av för att bedöma hur bra ett mått på demokrati är. Därefter behandlas var och ett av de vanligaste demokratimåtten utifrån dessa utgångspunkter och varje måtts för- och nackdelar diskuteras.

In den här rapporten redogörs för åtta demokratiindex men en genomgång av forskningsområdet visar att det finns åtminstone 21 demokratiindex.<sup>1</sup> Förutom att de åtta index som redogörs för här är de vanligaste har de också gemensamt att de täcker in många länder och täcker mer än ett år till skillnad från en del andra index som enbart fokuserar på vissa världsdelar och i vissa fall bara har mätt demokrati vid en tidpunkt.

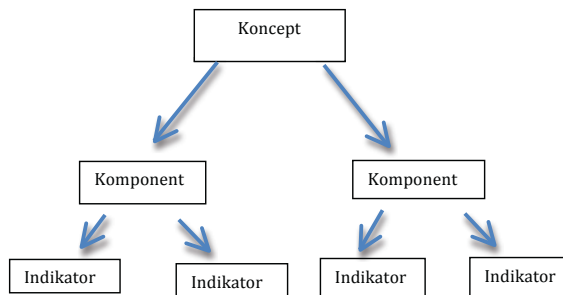
---

<sup>1</sup> Det kan finnas betydligt fler index, särskilt utanför forskningsområdet.

## Vad är ett bra mått på demokrati?

Den mest grundläggande frågan man kan ställa sig är huruvida måttet mäter det vi vill mäta. För att veta vad vi i detta fall vill mäta bör vi först definiera vad demokrati är. När vi kommit fram till en lämplig definition och vilka komponenter den består av bör vi ställa oss frågan hur vi ska mäta vårt begrepp, det vill säga dess operationalisering, vilka indikatorer som ska användas och hur det rent praktiskt ska gå till att göra mätningen (se exempelvis Munck och Verkuilen 2002). Det är alltså flera steg i den här processen och varje steg innebär ett antal avgöranden. Figur 1 illustrerar processen att operationalisera ett koncept bestående av en eller flera komponenter ner till indikatorsnivå.

**Figur 1. Operationalisering**



Med utgångspunkt i tidigare forskning på området kommer dessa steg diskuteras och ur detta resonemang kommer ett antal bedömningsgrunder att mejslas fram som man kan använda sig för att avgöra vilka för- och nackdelar olika demokratimått har. Tabell 1 sammanfattar dessa bedömningsgrunder.

Bedömningsgrunderna kan diskuteras utifrån begreppen validitet och reliabilitet. Validitet innebär att vi mäter det vi vill mäta, det vill säga att operationaliseringen, de indikatorer vi väljer, stämmer med den definition och dess komponenter vi bestämt oss för. God validitet skulle exempelvis kunna innebära att alla tre komponenterna för demokrati enligt baskriterierna (se nedan) finns operationaliserade i indikatorerna. Reliabilitet innebär att det inte finns några systematiska eller slumpmässiga fel i utförandet av mätningen. God reliabilitet kan exempelvis innebära att flera olika experter som kodar en och samma politiska situation enligt ett antal indikatorer kommer fram till samma kodning.

**Tabell 1. Bedömningsgrunder för ett bra demokratiindex**

Område	Bedömningsgrunder	Typ av bedömningsgrund
<b>Vad mäter måttet?</b>	1. Mäter demokrati-måttet dessa baskriterier för demokrati? a) öppna och rättvisa val med allmän och lika rösträtt b) effektiva val som avser landets ledande befattningar c) politiska fri- och rättigheter upprätthålls mellan valen	Validitet
	2. Mäter demokrati-måttet sådant som kan betraktas som helt ligga utanför demokratibegreppet (även enligt olika idealkriterier), dvs. en alltför maximalistisk definition?	Validitet
<b>Val av indikatorer</b>	3. Överensstämmer indikatorerna med de koncept som ska mätas?	Validitet
	4. Bygger måttet på subjektiva eller objektiva indikatorer? (objektiv eller subjektiv information)	Reliabilitet
	5. I vilken mån finns det utrymme för tolkning (godtycke) i kodningen av indikatorer?	Reliabilitet
	6. I vilken mån är den information som krävs för att mäta indikatorerna möjlig att skaffa?	Reliabilitet
<b>Aggregering</b>	7. Redovisas aggregeringsreglerna öppet?	Reliabilitet
	8. Hur motiveras vilka aggregeringsregler som används?	Validitet och reliabilitet
	9. Överensstämmer aggregeringen med den demokratidefinition som man utgår ifrån?	Validitet
<b>Skalnivå och tröskelvärden</b>	10. Vilken skalnivå är måttet på?	Validitet och reliabilitet
	11. Finns det på förhand givna tröskelvärden för att avgöra huruvida en stat är demokratisk eller inte och vilka är i så fall dessa?	Validitet och reliabilitet
<b>Möjlighet till replikering</b>	12. Är kodningsreglerna tillgängliga och tillräckligt detaljerade för att man ska förstå hur kodningen gått till?	Reliabilitet
	13. Redovisas öppet hur kodningen av indikatorerna går till? (källor, kodare)	Reliabilitet
	14. Finns disaggregerad data tillgänglig för alla indikatorer som används?	Reliabilitet
<b>Geografisk och temporal täckning</b>	15. Vilken geografisk täckning har indexet?	Användbarhet
	16. Vilken tidsperiod mäts?	Användbarhet
	17. Hur ofta sker uppdateringar och tillkommer nya år?	Användbarhet
<b>Syfte, finansierare och huvudmän</b>	18. Vilket är indexets ursprungliga syfte?	Reliabilitet
	19. Vem/vilka står bakom indexet?	Reliabilitet
	20. Hur finansieras indexet?	Reliabilitet
	21. Finns det huvudmän som handhar/äger fler än ett index?	Reliabilitet
	22. Hur många är involverade för att ta fram indexet?	Reliabilitet

**Vad bör ett mått på demokrati mäta?**

Demokrati är ett omdiskuterat begrepp även inom den statsvetenskapliga forskningen men man kan samtidigt konstatera att det råder ganska stor enighet kring demokratins kärna, eller dess baskriterier (Hadenius 1992; Hadenius och Teorell 2005).

Val kan sägas vara den mest grundläggande beståndsdel av dessa baskriterier och sedan tillkommer ett antal fri- och rättigheter för att valen ska kunna arrangeras enligt demokratiska spelregler (Dahl 1989). Dock finns de en del forskare som hävdar (såsom exempelvis Schumpeter 1976; Alvarez mfl. 1996) att enbart valen och inte rättigheterna bör inkluderas i definitionen. Man kan alltså konstatera att det råder konsensus inom statsvetenskapen att åtminstone val bör ingå i en definition av demokrati:

"Even if one does not believe contested elections are sufficient to characterize a political regime as democratic, all theories of democracy find them to be necessary."  
(Cheibub mfl. 2010)

Det är dock värt att observera att valen även enligt de forskare som förespråkar en mer minimalistisk definition av demokrati ska vara konkurrensutsatta ("contested"), det vill säga att oppositionen ska ha chans att vinna valen (Alvarez mfl. 1996). Det kan tilläggas att detta kriterium knappast är möjligt att uppfylla om inte medborgarna har vissa grundläggande rättigheter.

Baskriterierna kan sammanfattas enligt följande (hämtat från Lindberg och Teorell 2013):

- a) Öppna och rättvisa val med allmän och lika rösträtt
- b) Att valen är effektiva dvs. de avser landets ledande befattningar och att innehavarna av dessa befattningar har kontroll över statens territorium
- c) Att politiska fri- och rättigheter upprätthålls mellan valen. Detta gäller särskilt åsiktsfrihet (inkluderande yttrande- och pressfrihet), organisations- och mötesfrihet

När frågan om måtten mäter det som bör mätas behandlas kommer baskriterierna att vara huvudfokus. I detta sammanhang finns två risker med demokratimåtten, antingen att demokratiindexets demokratidefinition är för minimalistisk, dvs. att den inte täcker in tillräckligt för att säga något meningsfullt om demokratinivån i ett land eller att den är för maximalistisk dvs. täcker in alltför många aspekter och därför innefattar även sådant som inte finns empiriskt eller inte tillför särskilt mycket analytiskt för att den innehåller allt för mycket som inte egentligen kan sägas höra hemma i demokratibegreppet (Munck och Verkuilen 2002).

Det bör dock påpekas att dessa baskriterier inte definierar någon typ av idealdemokrati. Dahl (1971; 1989) gjorde exempelvis en distinktion mellan vad han kallade "polyarki" som innefattade baskriterierna och "demokrati" som han ville reservera för ett idealtillstånd utifrån normativa idealkriterier. Vad som ska ingå i dessa idealdemokratier är mycket mer omtvistat än baskriterierna (Lindberg och Teorell 2013; se exempelvis Coppedge 2012).

I den mån att måtten även mäter aspekter som inte ingår i baskriterierna kommer detta att diskuteras utifrån huruvida dessa kan sägas ingå i idealkriterier för demokrati eller om dessa aspekter ligger utanför demokratibegreppet (enligt statsvetenskaplig forskningstradition) (se Lindberg och Teorell 2013).

### Vad mäter måttet?

De först bedömningsgrunderna handlar utifrån ovanstående resonemang om vilken demokratidefinition de olika demokratimåtten utgår ifrån och hur väl den stämmer överens med baskriterierna.

*Bedömningsgrund 1: Mäter demokratimåttet baskriterierna för demokrati? (validitet)*

*a) Öppna och rättvisa val med allmän och lika rösträtt*

*b) Att valen är effektiva dvs. de avser landets ledande befattningar och att innehavarna av dessa befattningar har kontroll över statens territorium*

*c) Att politiska fri- och rättigheter upprätthålls mellan valen. Detta gäller särskilt åsiktsfrihet (inkluderande yttrande- och pressfrihet), organisations- och mötesfrihet*

*Bedömningsgrund 2: Mäter demokratimåttet sådant som kan betraktas som helt ligga utanför demokratibegreppet (även enligt olika idealkriterier), dvs. en alltför maximalistisk definition? (validitet)*

### Val av indikatorer

För att kunna mäta de koncept vi vill mäta måste vi bestämma oss för lämpliga indikatorer för att mäta dessa. Oftast krävs flera indikatorer för att mäta ett och samma koncept. Det kan lätt uppstå mätfel för att det helt enkelt inte finns tillförlitlig information eller för att informationen som finns tillgänglig är snedvriden på något sätt (Munck och Verkuilen 2002). Man bör även ställa sig frågan om det är möjligt att få fram den information som krävs för att koda de indikatorer man valt (Cheibub mfl. 2010).

I relation till detta bör man även ta ställning om man ska använda sig av objektiva eller subjektiva indikatorer. Objektiva indikatorer är sådana som kan mätas i fysiska storheter exempelvis, antal och procent, medan subjektiva indikatorer är sådana där enskilda individer, ofta experter, måste göra subjektiva bedömningar (Lindberg och Teorell 2013).

Den stora fördelen med objektiva indikatorer är att det är mindre risk för mätfel eftersom de lämnar mindre utrymme för tolkningar som i vissa fall kan leda till visst godtycke i bedömningen. Dock kan givetvis även objektiva indikatorer behäftas av mätfel om den information som finns tillgänglig helt enkelt inte är tillförlitlig. Problemet är dock med ett koncept som demokrati att det vi vill mäta ofta inte är observerbart (Munck och Verkuilen 2002). Det innebär att det många gånger kan vara svårt att hitta objektiva indikatorer för att fånga upp det som vi vill mäta. Det gäller även de baskriterier som presenterades ovan. Om vi vill fånga upp dessa i dess helhet måste vi antagligen i någon mån använda oss av subjektiva bedömningar (Lindberg och Teorell 2013).

Subjektiva bedömningar lämnar alltså mer utrymme åt tolkning vilket kan leda till att olika experter gör olika bedömningar. Detta kan äventyra måttets reliabilitet. Valet tycks alltså stå mellan objektiva indikatorer som visserligen innebär mindre godtycke i mätningen (god reliabilitet) men inte fångar upp alla aspekter av det vi vill mäta (validiteten blir lidande) och subjektiva indikatorer som riskerar att leda till mer godtycke i bedömningen (sämre reliabilitet) men

som kan fånga upp alla aspekter av det vi vill mäta (god validitet) (Lindberg och Teorell 2013).

Det bör dock påpekas att även till synes objektiva indikatorer innehåller ett visst mått av subjektivitet då det ofta måste till ett antal subjektiva bedömningar i valet av indikatorer och även i vissa fall i den praktiska mätningen (se avsnitt nedan om Vanhanen). Utrymmet för tolkning och risk för godtycke varierar även mellan olika subjektiva indikatorer.

*Bedömningsgrund 3: Överensstämmer indikatorerna med de koncept som ska mätas? (validitet)*

*Bedömningsgrund 4: Bygger måttet på subjektiva eller objektiva indikatorer? (objektiv eller subjektiv information) (reliabilitet)*

*Bedömningsgrund 5: I vilken mån finns det utrymme för godtycke i kodningen av indikatorer? (reliabilitet)*

*Bedömningsgrund 6: I vilken mån är den information som krävs för att mäta indikatorerna möjlig att skaffa? (reliabilitet)*

### **Aggregering**

När man bestämt sig för en definition av demokrati och vilka komponenter som ingår i definitionen måste dessa komponenter sedan aggregeras för att konstruera ett mått för demokrati. Det slutgiltiga resultatet av aggregeringen ska ju bli ett mått som avspeglar den demokratidefinition man utgår ifrån (Munck och Verkuilen 2002).

Man måste därför bestämma vilken aggregeringsregel man ska använda sig av, exempelvis huruvida man ska addera samtliga komponenter eller multiplicera dem (om de är nödvändiga villkor för demokratidefinitionen) och huruvida de dessa ska tillmätas samma eller olika vikt (Munck och Verkuilen 2002). Aggregeringsregler måste givetvis även finnas för indikatorerna (komponenternas operationalisering).

*Bedömningsgrund 7: Redovisas aggregeringsreglerna öppet? (reliabilitet)*

*Bedömningsgrund 8: Hur motiveras vilka aggregeringsregler som används? (validitet och reliabilitet)*

*Bedömningsgrund 9: Överensstämmer aggregeringen med den demokratidefinition som man utgår ifrån? (validitet)*

### **Skalnivå och tröskelvärden**

Valet av skalnivå handlar om vilken skala man mäter på: nominal, ordinal eller intervallskala. Det handlar om att välja en mätnivå som varken är för detaljerad givet den information som finns tillgänglig eller är för grov så att den inte fångar upp de nyanser och den variation som man vill mäta. Enligt Munck och Verkuilens (2002) genomgång av olika demokratiindex är en av de svagaste punkterna hos demokratiindexen valet av mätnivå.

*Dikotomt eller kontinuerligt mått på demokrati*

En viktig skillnad mellan olika demokratimått är huruvida de är dikotoma/trikotoma (olika typer av nominalskala) eller kontinuerliga (ordinal- eller intervallskala) mått.

Om det råder en viss samsyn om vad demokratins kärna är så råder det desto mer oenighet om huruvida demokrati bör ses som en gradskillnad där alla stater kan vara mer eller mindre demokratiska på en kontinuerlig skala eller om man enbart kan se på demokrati som en distinkt regimtyp i relation till dess motsats, diktatur, dvs. att det är en fråga om artskillnad (Collier och Adcock 1999).

De forskare som hävdar att demokrati enbart ska ses utifrån en dikotomi anser helt enkelt att antingen är ett land demokratiskt eller så är det inte det:

”The analogy with the proverbial pregnancy is thus that while democracy can be more or less advanced, one cannot be half-democratic: there is a natural zero point.”  
(Alvarez 1996, 21)

Förespråkarna för att mäta demokrati dikotomt menar därför att det är skillnaden mellan demokrati och diktatur som är meningsfull att fånga upp. Vidare förs fram att existerande kontinuerliga mått har så mycket vaghet och subjektiva bedömningar i sig att det är svårt att avgöra vad den informationen som en graderad skala tillför i form av nyanser egentligen säger (Cheibub mfl. 2010).

De som hävdar att demokrati snarare ska ses som en gradskillnad menar att världen inte enbart består av diktaturer och demokratier utan att det i själva verket existerar många nyanser av demokrati och diktatur (se exempelvis Teorell 2010, 30–31; Lindberg och Teorell 2013). Förespråkarna för att mäta demokrati kontinuerligt hävdar därför att ett dikotomt mått inte fångar upp de nyanser i grader av demokrati och diktatur som faktiskt finns i verkligheten (Teorell 2010, 30–31).

Andra forskare intar en mer pragmatisk inställning till huruvida man ska använda sig av ett dikotomt eller kontinuerligt mått (Collier och Adcock 1999). De menar att valet ska motiveras utifrån det man ska undersöka.

När det gäller den bedömning av demokratimått som ska göras här är det viktigaste hur måtten står sig i relation till de ovan nämnda bedömningsgrunderna oberoende om de är dikotoma eller kontinuerliga. En graderad skala leder antagligen till fler mätfel till antalet men av mindre allvarlig art medan en skala med färre skalsteg, såsom en dikotom antagligen ger färre antal fel men av allvarligare art (Alvarez mfl. 1996, 22; Hadenius och Teorell 2005). I detta sammanhang bör dock påpekas att en viktig fördel med kontinuerliga mått är att de i högre utsträckning fångar upp nyanser av demokrati vilket är viktigt att ha med sig när man bedömer fördelar och nackdelar med måtten.

Ibland delas även de kontinuerliga måtten in i kategorier och tröskelvärden bestäms för att avgöra vilka stater som faller i vilken kategori (exempelvis mellan kategorierna demokrati, semi-demokrati och diktatur). Jag kommer att i förekommande fall redovisa för dessa och vad det får för konsekvenser att använda sig av dessa.

*Bedömningsgrund 10: Vilken skalnivå är måttet på? (främst distinktion mellan kontinuerlig och dikotom skala) (validitet och reliabilitet)*

*Bedömningsgrund 11: Finns det på förhand givna tröskelvärden för att avgöra huruvida en stat är demokratisk eller inte och vilka är i så fall dessa? (validitet och reliabilitet)*

### **Möjlighet till replikering**

Möjlighet till replikering innebär att det ska vara möjligt för forskarsamfundet att replikera processen i vilken måtten togs fram och kodades. Det är viktigt att kunna bedöma hur processen har gått till för att i sin tur bedöma måttens reliabilitet och validitet.

Munck och Verkuilen (2002) lyfter fram tre saker som de som konstruerar mått bör offentliggöra för att processen ska vara så öppen som möjligt: 1) kodningsregler (en lista över alla indikatorer, skalnivå för varje indikator, detaljerad information om dessa), 2) kodningsprocessen (ex. källor som använts, antalet kodare, 3) disaggregerad data för alla indikatorer.

*Bedömningsgrund 12: Är kodningsreglerna tillgängliga och tillräckligt detaljerade för att man ska förstå hur kodningen gått till? (reliabilitet)*

*Bedömningsgrund 13: Redovisas öppet hur kodningen av indikatorerna går till? (källor, kodare) (reliabilitet)*

*Bedömningsgrund 14: Finns disaggregerad data tillgänglig för alla indikatorer som används? (reliabilitet)*

### **Geografisk och temporal täckning**

Ytterligare en aspekt för att avgöra huruvida ett index är användbart för det tänkta syftet är vilken geografisk täckning det har, dvs. antalet länder som ingår. Det är också viktigt att veta hur ofta ländernas demokratinivå mäts, hur lång tidsperiod som ingår i måttet och om måttet uppdateras med tillkommande år.

*Bedömningsgrund 15: Vilken geografisk täckning har indexet? (användbarhet)*

*Bedömningsgrund 16: Vilken tidsperiod mäts? (användbarhet)*

*Bedömningsgrund 17: Hur ofta sker uppdateringar och tillkommer nya år? (användbarhet)*

### **Syfte, finansiärer och huvudmän**

En annan intressant aspekt är med vilket syfte indexet byggdes upp. Det finns dels demokratiindex som tagits fram av forskare för att besvara forskningsfrågor och dels sådana som tagits fram av tankesmedjor för att belysa den politiska situationen i världen. För att avgöra indexets tillförlitlighet kan det även vara intressant att känna till vilka som står bakom indexet både finansiellt och när det gäller det praktiska genomförandet.

*Bedömningsgrund 18: Vilket är indexets ursprungliga syfte? (reliabilitet)*

*Bedömningsgrund 19: Vem/vilka står bakom indexet? (reliabilitet)*

*Bedömningsgrund 20: Hur finansieras indexet? (reliabilitet)*

*Bedömningsgrund 21: Finns det huvudmän som handhar/äger fler än ett index?*

*Bedömningsgrund 22: Hur många är involverade för att ta fram indexet? (reliabilitet)*

## De vanligaste demokratiindexen

I genomgången av de vanligaste demokratimåtten försöker jag i största möjligaste mån utgå ifrån den allra senaste versionen av måttet. Tabell 2 presenterar de demokratiindex den här redogörelsen fokuserar på. Först tas de index upp som huvudsakligen har utarbetats av forskare och sedan de index som tankesmedjor respektive företag väsentligen ligger bakom.

**Tabell 2. De vanligaste demokratiindexen**

Index	Period	Antal länder	Typ av faktauppgifter	Webbadress för nedladdning av data
<b>Index som tas fram av forskare</b>				
<b>Kontinuerliga</b>				
Polity IV	1800–2012	167	Forskarens subjektiva bedömning	<a href="http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm">http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm</a>
Vanhanen	1810–2010	187	Observerbara fakta och subjektiv bedömning av forskare	<a href="http://www.fsd.uta.fi/en/data/catalogue/FSD1289/index.html">http://www.fsd.uta.fi/en/data/catalogue/FSD1289/index.html</a>
Varieties of Democracy	1900–2012	206 (mål)	Subjektiva bedömningar av forskare och experter och observerbara fakta	Ej tillgänglig ännu. Dataset är under uppbyggnad och beräknas släppas hösten 2015. Se <a href="https://v-dem.net/DemoComp/en">https://v-dem.net/DemoComp/en</a>
<b>Dikotoma</b>				
Przeworski mfl.	1946–2008	199	Observerbara fakta och subjektiv bedömning av forskare	<a href="https://sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited">https://sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited</a>
Boix, Miller och Rosato	1800–2007	219 totalt (193 länder 2007)	Observerbara fakta och subjektiva bedömningar av forskare	<a href="https://sites.google.com/site/mkmtwo/data">https://sites.google.com/site/mkmtwo/data</a>
<b>Index som tas fram av tankesmedjor /företag (samtliga kontinuerliga)</b>				
Bertelsmann Transformation Index (BTI)	2003, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014	128	Experters subjektiva bedömning	<a href="http://www.bti-project.org/index/">http://www.bti-project.org/index/</a>
Economist Intelligence Unit (EIU)	2006, 2008, 2010–2012.	165 stater och två territorier	Experters subjektiva bedömning och medborgare via opinionionsundersökning	<a href="http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.aspx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&amp;mode=wp&amp;campaignid=DemocracyIndex12">http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.aspx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&amp;mode=wp&amp;campaignid=DemocracyIndex12</a>
Freedom House	1972–2014	195 länder och 14 territorier	Experters subjektiva bedömning	<a href="http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world#.Ut5VU_YV9FQ">http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world#.Ut5VU_YV9FQ</a>

## Polity IV

Sedan Polity I togs fram av Robert Gurr på 1970-talet har Polity utvecklats och uppdaterats och nya versioner av Polity har tagits fram. Den senaste versionen är Polity IV.

### Vad mäter måttet?

Demokrati definieras utifrån tre olika komponenter. Den första komponenten är institutioner och procedurer genom vilka medborgare kan uttrycka sina preferenser för politik och politiska ledare effektivt. För detta krävs meningsfull tävlan, inkluderande politiskt deltagande samt politiska friheter. Den andra komponenten är institutionella begränsningar av den exekutiva maktutövningen. Den tredje komponenten är att medborgerliga friheter garanteras till alla medborgare. (Jagers och Gurr 1995; Marshall mfl. 2012)

Definitionen tycks alltså täcka in alla tre baskriterierna, dock kommer vi se att alla aspekter av denna definition inte täcks in av de indikatorer som används. Det är inte heller fråga om en alltför maximalistisk definition.

### Val av indikatorer

Även om Jagers och Gurr (1995) i sin presentation av Polity III menar att rättigheter är en viktig komponent av demokrati så inkluderar de inte dessa när demokrati ska operationaliseras. Indikatorerna överensstämmer alltså inte riktigt med den demokratidefinition forskarna ursprungligen utgick ifrån. Dock hävdar de att om de institutionella förutsättningarna finns så kommer även demokratins praktik, ex. i vilken mån fri- och rättigheter efterlevs, avspegla detta till relativt hög grad.

Polity IV bygger på två dimensioner, demokratidimensionen, ("Institutionalized Democracy"), och den auktoritära dimensionen, ("Autocracy") som i sin tur består av ett antal komponenter och indikatorer. De två dimensionerna kan sedan aggregeras samman för att få ett mått på demokrati (se aggregering nedan).

Demokratidimensionen, varierar mellan 0–10. Den bygger på fyra olika komponenter, 1) Konkurrens i rekryteringen av den exekutiva makten ("Competitiveness of executive recruitment"), 2) Öppenhet i rekryteringen av den exekutiva makten ("Openness of executive recruitment"), 3) Begränsningar av den exekutiva makten ("Constraint on Chief Executive"), 4) Konkurrens i politiskt deltagande ("Competitiveness of political participation") (Marshall mfl. 2012)

Den auktoritära dimensionen, varierar också den mellan 0–10. Den bygger på fem komponenter, 1) Konkurrens i rekryteringen av den exekutiva makten ("Competitiveness of Executive Recruitment") 2) Öppenhet i rekryteringen av den exekutiva makten ("Openness of Executive Recruitment"), 3) Begränsningar av den exekutiva makten ("Constraints on Chief Executive"), 4) Reglering av deltagande ("Regulation of participation"), 5) Konkurrens i politiskt deltagande ("Competitiveness of Participation") (Marshall mfl. 2012).

Indikatorerna bygger helt på subjektiva bedömningar och dessa lämnar öppet för ganska stort tolkningsutrymme. Exempelvis när det gäller begränsningar av den exekutiva makten (Marshall mfl. 2012, 24–25) används en skala med sju

olika kategorier. När det gäller dessa kategorier ska avgörandet ske utifrån om något sker *ofta*, *ibland*, eller om det finns *några*. Det finns dessutom mellankategorier vars innehåll inte specificeras. Det är alltså fråga om subjektiva bedömningar som måste ske för att kunna avgöra vilken kategori som olika regimer ska klassas inom. Kodningen av Polity tycks alltså i ganska hög grad ge utrymme åt tolkning och eventuellt godtycke i bedömningen av indikatorerna.

Det krävs antagligen mycket information för att genomföra kodningen och en del forskare har uttryckt farhågan att det är svårt att skaffa sig den information som krävs för att mäta alla de aspekter som Polity-måtten ska fånga in (Cheibub mfl. 2010). Det finns dock en variabel i Polity som anger osäkerhetsgraden i kodningen (Marshall mfl. 2012).

### **Aggregering**

För att aggregera de två ovannämnda dimensionerna till ett och samma mått subtraheras en stats auktoritära poäng från dess demokratiska (Jagers och Gurr 1995), så att man får en skala mellan -10 (minst demokratisk) till +10 (mest demokratisk).

Polity IV bygger alltså på fem olika komponenter i två olika dimensioner (se ovan) som när man slår samman indexen får följande kodningar: 1) "Competitiveness of political participation", -2 till +3, 2) "Regulation of political participation", -2 till 0, 3) "Competitiveness of executive recruitment", -2 till +2, 4) "Openness of executive recruitment", -1 till +1 och 5) "Constraints on chief executive", -3 till +4. (Cheibub mfl. 2010)

Det ska dock tilläggas att den aggregerade skalan där båda dimensionerna är hopslagna har lagts till senare eftersom den använts i många empiriska studier men den var inte en del av originaldatan och ska enligt Marshall mfl. (2012) tolkas med försiktighet.

Många olika kombinationer av dessa fem komponenter kan leda fram till samma poäng (Cheibub mfl. 2010). Detta medger även Marshall mfl. (2012). De medger även att det på grund av detta är svårt att avgöra vad mitten på skalan egentligen står för:

"the middle of the implied POLITY "spectrum" is somewhat muddled in terms of the original theory masking various combinations of DEMOC and AUTOC scores with the same POLITY score." (Marshall mfl. 2012, 17).

Vissa typer av situationer får inga vanliga poäng på Polity-skalan i dess originalform. Detta gäller när en stat är under utländsk intervention, anarki eller utan regim och när en stat befinner sig i transition. Det är dock vanligt att använda sig av en alternativ kodning av Polity-skalan där fall av utländsk intervention hanteras som bortfall och fall av anarki eller utan regim får 0 på skalan. Åren då en stat genomgår transition fördelas den förändring som sker före och efter transitionen på den period som transitionen pågår (Marshall mfl. 2012).

Aggregeringsreglerna redovisas alltså helt öppet. Aggregeringen är dock inte teoretiskt motiverad utifrån den demokratidefinition man utgår ifrån och det är svårt att förstå grunden till hur de olika komponenterna viktas i aggregeringen. Aggregeringen överensstämmer med demokratidefinitionen så till vida att alla komponenter förutom fri- och rättigheter (se ovan) ingår som indikatorer och

räknas med i aggregeringen. Dock är det svårt att säga vad de olika skalstegen står för eftersom flera olika kombinationer av poäng på olika komponenter kan leda till samma aggregerade poäng.

### **Skalnivå och tröskelvärden**

Polity IV är som redovisats ovan ett kontinuerligt mått som varierar mellan -10 och +10. Polity IV delar in stater i ett antal olika kategorier beroende på deras poäng på Polity-skalan och tillhandahåller alltså olika tröskelvärden för dessa enligt följande (Marshall 2012):

Fullständig demokrati 10 ("Full Democracy")

Demokrati 6–9 ("Democracy")

Öppen anokrati 1–5 ("Open Anocracy")

Sluten anokrati -5–0 ("Closed Anocracy")

Autokrati -10--6 ("Autocracy")

I de empiriska studier som dikotomiserar Polity-skalan sätts vanligen tröskelvärdet mellan demokratier och icke-demokratier så att stater med poäng högre än 6 blir kategoriserade som demokratier medan stater som har en poäng upp till och med 5 blir kategoriserade som auktoritära stater.

Många olika typer av förändringar i de underliggande komponenterna (se ovan) kan ske för att förändra poängen från demokrati till auktoritär stat i enlighet med Politys tröskelvärden (Cheibub mfl. 2010). Cheibub mfl. (2010) visar att resultaten av empiriska analyser kan ändras avsevärt om man använder ett annat tröskelvärde än det föreslagna. Tröskelvärdet är alltså känsligt för små förändringar uppåt och nedåt. Resultatet kan även förbli det samma vid mycket stora förändringar av tröskelvärdet vilket också tyder på att det analytiska värdet av att sätta ett tröskelvärde på Polity-skalan kanske inte är så stort. Det satta värdet tycks vara ganska godtyckligt och är inte teoretiskt motiverat.

### **Möjlighet till replikering**

Varje indikator och vad som ligger till grund för vilken poäng som tilldelas dessa finns beskriven i Dataset Users' Manual (Marshall mfl. 2012). Dock är denna beskrivning något oklar och utifrån den är det svårt att avgöra hur bedömningen sker.

Det finns landrapporter tillgängliga för 2010 där varje stats utveckling beskrivs. Det är dock ibland svårt att utifrån dessa avgöra vad som gör att stater hamnar inom en viss kategori. Det är dock aviserat att formatet för dessa kommer förändras när Polity V introduceras, så det kan komma att förbättras (Marshall och Jagers 2013; Marshall mfl. 2012, 47).

Exakt vilka källor som använts redovisats inte men kodningen bygger på en mängd historiska källor (Marshall mfl. 2012).

Disaggregerad data för alla komponenterna (och indikatorer) är tillgänglig så att dessa kan analyseras var och en för sig. (Marshall mfl. 2012)

### **Geografisk och temporal täckning**

Polity IV täcker in alla självständiga stater med över 500000 invånare. Polity IV täcker tidsperioden 1800–2012. Nya år tillkommer varje år och när Polity IV uppdateras görs även förändringar i kodningar av tidigare år (Marshall mfl. 2012).

### **Syfte, finansörer och huvudmän**

Grundaren av Polity, Ted Robert Gurr's syfte var från början att studera politiska systems överlevnad (Jagers och Gurr 1995).

Polity IV sponsras av Political Instability Task Force (PITF) som finansieras av CIA. Polity IV finansieras även av Societal-Systems Research Inc och Center for Systemic Peace Inc (Marshall 2013). Polity IV handhas numera av Center for Systemic Peace och Center for Global Policy (Systemic Peace 2013). Monty Marshall är dess projektledare (Principal investigator).

Det framgår inte hur många personer som är involverade för att ta fram indexet.

### **Vanhanen**

Tatu Vanhanen (2000) har utarbetat ett demokratiindex som bygger på två koncept, konkurrens/tävlan och deltagande.<sup>2</sup>

#### **Vad mäter måttet?**

Vanhanen (2000) definierar demokrati så här:

"I use "democracy" to refer to a political system in which ideologically and socially different groups are entitled to compete for political power, and in which institutional power-holders are elected by the people and are responsible to the people." (Vanhanen 2000, 252)

Själva definitionen av demokrati som Vanhanen använder sig av kan sägas överensstämma ganska väl med de demokratiska baskriterierna. Vanhanen (2000) utgår ifrån Dahl (1971) när han sedan väljer ut två komponenter tävlan ("competition") och deltagande ("participation") som de två viktigaste demokratidimensionerna. Att fokusera enbart på dessa två komponenter innebär att det första baskriteriet, öppna och rättvisa val med allmän och lika rösträtt får störst tyngd. Man skulle dock kunna hävda att varken tävlan eller deltagande kan uppnås om inte det sista kriteriet, politiska fri- och rättigheter upprätthålls mellan valen.

#### **Val av indikatorer**

De två komponenterna konkurrens och deltagande mäts med två indikatorer som baseras på kvantitativ data. Konkurrens räknas ut genom att från 100 subtrahera procentandelen röster som vunnits av det största partiet. Det största partiet i parlamentariska val är det parti som vunnit den största andelen röster i parlamentet. I presidentiella val räknas det parti som den segrande presidenten tillhör som det största partiet. I blandsystem vägs president- och parlamentsvalen samman och ges antingen lika eller olika vikt beroende på hur viktigt respektive val är (Vanhanen 2000).

---

<sup>2</sup> Ibland kallas indexet "Polyarchy dataset" och på andra ställen "Index of Democratization" men i den här redogörelsen kommer det att benämnas Vanhanen efter dess konstruktör.

Deltagande räknas ut genom att ta procentandelen av hela befolkningen som röstade i valet. Om inte den högsta exekutiva makten väljs i allmänna ("popular") val så blir andelen av det största partiet 100% och deltagande 0% (Vanhanen 2000).<sup>3</sup>

Som framgår ovan används alltså till största delen objektiva indikatorer som bygger på objektiv information för att få fram Vanhanens demokratiindex. Dock kan man fråga sig om indikatorerna som används fångar upp hela begreppet demokrati (definierat utifrån baskriterierna). Det finns exempelvis stater där valdeltagandet är mycket högt och fler än ett parti tillåts delta i valen så att det finns en viss tävlan mellan partier men där fri- och rättigheter kränks i stor utsträckning. Länder med dessa karakteristika faller inte särskilt dåligt ut när det gäller de två indikatorerna som Vanhanens index mäter. Detta gäller exempelvis ett land som Iran som klassas som demokrati enligt Vanhanens index 1998 men inte av varken Freedom House eller Polity. Vanhanens indikatorer tar inga hänsyn till fri- och rättigheter.

Det bör påpekas att även detta index som till synes bygger på objektiva indikatorer innehåller ett visst inslag av subjektiva bedömningar. Som nämndes ovan så får en stat vars exekutiva makt inte väljs i allmänna val automatiskt deltagande på 0% och det största partiet 100%. Här krävs en subjektiv bedömning för att avgöra huruvida det är ett val som kan klassas som allmänt eller inte. Detta används när det gäller auktoritära regimer som inte är valda såsom, militära och revolutionära regimer samt monarkier. Det kan även krävas en subjektiv bedömning för att avgöra hur makten är fördelad mellan parlament och president vilket påverkar hur valet till dessa ska viktas gentemot varandra. (Vanhanen 2000)

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det inte finns mycket tolkningsutrymme när det gäller bedömningen av indikatorerna i Vanhanens index, möjligen med undantag för de två subjektiva bedömningar som togs upp ovan.

Den information som krävs för Vanhanens två indikatorer är inte särskilt svår att få tag på, särskilt inte i jämförelse med all den information som krävs för de indikatorer som ingår i andra demokratiindex. Är det något som det finns information om när det gäller politiska institutioner torde det vara valdeltagande och hur man röstat i valen.

### **Aggregering**

Aggregeringsreglerna redovisas helt öppet. Eftersom båda komponenterna är viktiga för demokrati enligt Vanhanen så ges de samma vikt i indexet. Vanhanens aggregering bygger även på att de två komponenterna inte kan kompenseras av varandra utan att båda två är nödvändiga (Vanhanen 2000). Därför multipliceras de båda komponenterna, deltagande och tävlan/konkurrens och sedan delas produkten med 100. Demokratiindexet kommer alltså enbart få ett högt värde om båda komponenterna har ett högt värde. Det kan konstateras att

---

<sup>3</sup> I senare versioner av indexet räknas även folkomröstningar in. Nationella folkomröstningar höjer deltagandevärdet med 5% och regionala folkomröstningar höjer deltagandevärdet med 1%. Deltagarvärdet kan dock aldrig överstiga 70% totalt och folkomröstningar kan aldrig bidra med mer än 30% (FSD 2013).

aggregeringsreglerna stämmer väl överens med den teoretiska utgångspunkten att båda komponenterna är nödvändiga för demokrati.

### **Skalnivå och tröskelvärden**

Vanhanens index ligger på intervallskalenivå och är alltså ett kontinuerligt mått på demokrati.

Vanhanen tillhandahåller tröskelvärde för vilka länder som kan klassas som demokratier. Han sätter gränser dels på komponentnivå och dels på indexnivå. Vanhanens gränser på komponentnivå är 30% för tävlan/konkurrens och 10% för deltagande. När det gäller ett värde på den aggregerade skalan med båda komponenterna sätts gränsen vid 5.0 vilket är ett något högre värde än vad som skulle bli fallet om man enbart utgick ifrån gränserna på komponentnivå. För att klassas som demokratier ska en stat alltså ha över 30% på tävlan/konkurrens, 10% på deltagandeskalan och minst 5.0 på den aggregerade skalan (Vanhanen 2000, 257) Vanhanen (2000) medger själv att dessa värden är något godtyckliga och man ska ha i åtanke att eftersom dessa gränser bygger på en kontinuerlig skala behöver inte stater som faller precis över eller under dessa skilja sig avsevärt. Dessutom menar Vanhanen (2000) att det är fullständigt rimligt att bestämma sig för andra tröskelvärden.

### **Möjlighet till replikering**

Kodningsreglerna är enkla och som framgår ovan väldigt transparenta och det är lätt att förstå hur kodningen gått till. Det är alltså väldigt öppet vilka bedömningsgrunder som gjorts när det gäller Vanhanens index.

De två indikatorerna som ingår i Vanhanens dataset bygger på kvantitativa data som hämtas från en mängd olika typer av källor (alla källor finns listade i en referenslista som finns för nedladdning). Det rör sig om årsrapporter, böcker om länders historia etc. Exempel på flitigt använda källor är Inter-Parliamentary Union, United Nations' Demographic Yearbooks, Keesings och Banks m.fl. (1997). Dessutom finns dokument för alla enskilda stater tillgängliga för nedladdning som listar den data och de källor som använts för att bestämma värdet på indikatorerna.

Disaggregerad data finns tillgänglig för alla (två) indikatorer. Den första kodningen gjordes av Vanhanen själv och en uppdatering har senare gjorts av International Peace Research Institute (PRIO 2007).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att Vanhanen är ett väldigt transparent demokratiindex och datan är lätt att replikera och utöka bara man har den data man behöver för att räkna ut de två indikatorerna.

### **Geografisk och temporal täckning**

I Vanhanens demokratiindex exkluderas de länder som 1990 hade en befolkning under 50000 samt vissa stater som inte längre existerar (Vanhanen 2000). 187 länder ingår i studien och täckningen är global. Tidsperioden som mäts är 1810–2010. Det är oklart om det kommer att göras uppdateringar.

### **Syfte, finansärer och huvudmän**

Vanhanens (2000) ursprungliga syfte med indexet var att använda det i sina studier av orsaker till demokratins uppkomst.

Vanhanen, professor emeritus vid Tammerfors universitet är indexets konstruktör och upphovsman men han har även samarbetat med PRIO i Oslo och fått stöd från Joint Nordic Committee of Social Science Research Councils (NOS-S). Vanhanen har även samarbetat med Scott Gates, Michigan State University som fått stöd från US National Science Foundation (PRIO 2007; FSD 2013).

### **Varieties of Democracy**

Varieties of Democracy (V-Dem) är det nyaste tillskottet bland de demokratimättningsprojekt som ingår i den här redogörelsen (Coppedge mfl. 2012; Coppedge mfl. 2011; Lindberg och Teorell 2013). Datasetet är under uppbyggnad och release av den fullständiga datan beräknas ske hösten 2015 (V-Dem 2014).

#### **Vad mäter måttet?**

De mått som V-Dem kommer att ta fram kommer inte enbart att mäta baskategorierna, även om dessa täcks in, utan även omfatta sju olika demokratiideal (Lindberg och Teorell 2013; Coppedge mfl. 2012).

#### **Val av indikatorer**

V-Dem samlar in data på 329 indikatorer. En viss andel av dessa indikatorer kodas utifrån observerbara fakta medan andra bygger på subjektiva bedömningar (Lindberg och Teorell 2013).

De subjektiva bedömningarna när det gäller 175 av indikatorerna lämnar givetvis öppet för visst godtycke men V-Dem ber 5 experter koda varje indikator för varje land vilket kan öka träffsäkerheten. Dessutom anger varje kodare graden av osäkerhet i bedömningen av varje indikator (Lindberg och Teorell 2013). Det krävs dock mycket information för att koda indikatorerna.

#### **Aggregering**

Det finns ännu inte någon fastställd aggregering av datan men arbetet för att komma fram till lämpliga aggregeringar av datan pågår och är en viktig del av projektet (Coppedge mfl. 2012).

#### **Skalnivå och tröskelvärden**

Indikatorerna ligger på olika skalnivåer. Inga tröskelvärden har tillhandahållits. (Coppedge mfl. 2012)

#### **Möjlighet till replikering**

Kodningsreglerna är tillgängliga och detaljerade. Alla indikatorer klassificeras utifrån vilken källa de har och vilken typ av kodning som det gäller, existerande källor, assistenter, länderexperter eller en kombination av någon av dessa (Coppedge mfl. 2012b).

Disaggregerad data kommer att finnas tillgänglig för varje indikator och ner till kodarnivå.

#### **Geografisk och temporal täckning**

Målet är att alla världens suveräna stater och även icke självständiga och semi-suveräna stater ska ingå vilket blir totalt 206 länder för tidsperioden 1900 till 2012 (Lindberg och Teorell 2013). Det finns planer på att göra uppdateringar så

att nya år tillkommer men det kommer delvis bero på hur finansieringssituationen ser ut framöver.

### **Syfte, finansörer och huvudmän**

Syftet med V-Dem är att erbjuda ett nytt och bättre sätt att mäta demokrati för både forskare och praktiker (Coppedge mfl. 2012). Bakom V-Dem står fyra forskningsledare, Michael Coppedge, University of Notre Dame, John Gerring, Boston University, Staffan I Lindberg, Göteborgs universitet och Jan Teorell, Lunds universitet. Institutionella säten är Göteborgs universitet och University of Notre Dame.

V-Dems finansiering kommer från bland annat, svenska utrikesdepartementet, europeiska Kommissionen, kanadensiska CIDA, danska DANIDA och de danska och svenska vetenskapsråden.

Ett stort antal personer är inblandade i V-Dems demokratimätning, exempelvis är 3000 landexperter, ca 30 regionala forskningsledare och 150 landkoordinatörer involverade i att ta fram data för V-Dem. Till dessa tillkommer assistenter och forskare.

### **Przeworski mfl.**

Przeworskis mfl.:s dikotoma demokratimått introducerades först i en artikel 1996 (Alvarez mfl. 1996) men sedan dess har datan utvidgats och uppdaterats av Cheibub mfl. (2010) och benämns "Democracy and dictatorship (DD) dataset". Måttet har använts i en mängd empiriska studier inom demokratiseringsfältet.

### **Vad mäter måttet?**

Alvarez mfl. (1996) definierar demokrati som: "a regime in which some governmental offices are filled as a consequence of contested elections" (Alvarez mfl. 1996, 4). För att definieras som demokrati bör den exekutiva maktens främsta post och den legislativa makten tillsättas genom val. Dessa ska bara vara ansvariga inför väljarna. Att valen ska vara konkurrensutsatta ("contested") innebär att det ska finnas en opposition som har en rimlig chans att vinna valen och tillträda de valbara posterna. Att valen är "contested" innebär mer precist 1) ex ante osäkerhet: att det finns osäkerhet om vilka som ska vinna valen, 2) ex post irreversibelhet: att de som vinner valet verkligen också tillträder posterna även om det råkar vara oppositionen som vunnit valet, 3) upprepning: att valen förväntas upprepas. Diktatur definieras helt enkelt som en regim som inte uppfyller de ovanstående kriterierna för demokrati.

Demokratidefinitionen som Alvarez mfl. (1996) utgår ifrån kan sägas vara en minimalistisk definition av demokrati. Exempelvis finns det inte något krav på att deltagandet i valen ska ligga på en viss nivå eller att vissa fri- och rättigheter ska upprätthållas. Det kan alltså diskuteras huruvida detta mått helt och hållet fångar upp alla tre baskriterierna för demokrati. Fokus för måttet ligger på baskriterium b) effektiva val som avser landets ledande befattningar. Huruvida den sittande makten har förlorat val blir mycket betydelsefullt för den här definitionen. Det finns en viss grad av a) öppna och rättvisa val eftersom det är betydelsefullt att oppositionen ska ha en chans att vinna men det finns inget i definitionen som säger att det ska råda allmän och lika rösträtt.

### **Val av indikatorer**

Den operationella definitionen bygger på tre regler som ska vara uppfyllda för att en regim ska klassas som demokrati. Den första regeln är att den exekutiva makten måste vara direkt eller indirekt vald i allmänna val. Den andra regeln är att den legislativa makten måste vara vald. Den tredje regeln är att det måste finnas mer än ett parti. Om den sittande makten etablerar ett en-partistyre, ett icke-partistyre eller permanent kontroll över vem som vinner valen klassas regimen som ickedemokratisk. I dessa fall klassas regimen som ickedemokratisk från dess att den tillträdde och inte från dess att den inskränkte demokratin. Ett land klassas även som diktatur om den sittande makten avskaffar den legislativa församlingen (Alvarez mfl. 1996).

Förutom dessa regler finns även ytterligare en regel som bestämmer att de regimer som uppfyller demokratikriterierna kommer att klassas som icke-demokratiska om den sittande regeringen aldrig förlorat makten och suttit mer än två perioder eller om den från början innehade posten utan att vara vald. Alvarez mfl. (1996) föredrar alltså att klassa de länder där den sittande makten inte "prövats" som auktoritära stater för att inte riskera att klassa länder som inte är demokratier (när det kommer till kritan) som demokratier. Detta innebär att länder riskerar att klassas som auktoritära trots att de kanske är demokratiska (i den meningen att maktinnehavaren skulle lämna ifrån sig makten om den förlorade i val men när detta ännu inte har skett kan man inte veta om så vore fallet).

För att klassas som demokrati måste alltså dessa fyra regler uppfyllas och det är alltså detta som är indikatorerna som använts. De kan sägas väl överensstämma med måttets demokratidefinition. Man kan konstatera att detta mått främst bygger på subjektiva indikatorer men till stor del är de observerbara, som exempelvis regeln om att förlora val och lämna ifrån sig makten. De lämnar inte särskilt mycket utrymme för godtycklig tolkning och kräver inte mycket information om varje regim.

### **Aggregering**

Aggregeringsreglerna redovisas helt öppet och är mycket enkla. Om en stat inte uppfyller en av reglerna så klassas inte landet som demokratiskt. Aggregeringsreglerna motiveras utifrån att alla fyra regler (se ovan) är nödvändiga för att ett land ska klassas som demokrati vilket även överensstämmer med den demokratidefinition man utgår ifrån (Cheibub mfl. 2010).

### **Skalnivå och tröskelvärden**

Eftersom detta är ett dikotomt mått finns det inga andra tröskelvärden.

### **Möjlighet till replikering**

Eftersom kodningsreglerna är så pass enkla är det relativt lätt att förstå hur kodningen gått till. En viktig källa är Banks Cross National Time Series Data Archives (1993) men kodarna har även använt sig av annat historiskt material.

Det finns öppenhet när det gäller kriterierna för kodningen och dessutom kan man spåra varje regel eftersom disaggregerad data finns tillgänglig för alla fyra indikatorerna.

### **Geografisk och temporal täckning**

Alla självständiga stater har kodats för åren 1946–2008 i den senaste uppdateringen (Cheibub mfl. 2010). Det har inte tillkommit nya år sedan den senaste uppdateringen och det är osäkert huruvida det kommer att ske fler uppdateringar.

### **Syfte, finansörer och huvudmän**

Forskare tog fram detta mått för att undersöka vilka effekter demokrati har inom olika samhällsområden, exempelvis hur ett lands ekonomiska situation påverkar den politiska utvecklingen. Den kanske mest kända studien och för vilken måttet togs fram från början är *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-being in the World, 1950-1990* (Przeworski mfl. 2000) som främst studerar hur ekonomiska faktorer påverkar demokratisk utveckling.

De som står bakom indexet är författarna till de två artiklar där indexet presenterades (Alvarez mfl. 1996; Cheibub mfl. 2010) och de är även dessa forskare som varit involverade i att ta fram indexet. Indexet har finansierats av forskningsmedel.

### **Boix, Miller och Rosato**

Boix mfl. (2013) presenterar ett dikotomt mått på demokrati som använts i flera studier publicerade i högt rankade tidskrifter. Som vi kommer att se nedan är det här måttet, "Dichotomous Coding of Democracy" väldigt likt Przeworski mfl.

### **Vad mäter måttet?**

Demokratimåttet utgår från två dimensioner, komponenter, som författarna menar utgår ifrån Dahls klassificering av demokrati, politisk tävlan ("political contestation") och deltagande ("participation"). För att klassas som demokrati måste enligt författarna en stat uppnå hög nivå på båda dimensionerna (Boix mfl. 2013).

Måttet är alltså likt Przeworski mfl. när det gäller tävlan men skiljer sig på två punkter. Dels ställer Boix mfl. (2013) krav på ett visst deltagande (rösträtt) och dels är det inte varken ett nödvändigt eller tillräckligt krav att det skett maktskifte. Eftersom detta mått tar hänsyn till deltagande skulle man kunna hävda att detta mått i högre grad än Przeworski mfl. fångar in kriteriet om allmän och lika rösträtt eftersom (se operationalisering nedan). Dock finns det inget krav på att vissa fri- och rättigheter ska upprätthållas mellan valen. Måttet kan sägas vara ganska minimalistiskt men å andra sidan fångar det inte heller upp aspekter som skulle kunna sägas helt ligga utanför demokratibegreppet.

### **Val av indikatorer**

Ett land kodas som demokratiskt om det uppfyller dessa tre villkor inom de två komponenterna:

Tävlan ("Contestation"):

1. Den exekutiva makten är direkt eller indirekt vald i allmänna val och är ansvarig antingen direkt eller till en lagstiftande församling.
2. Den lagstiftande församlingen (eller den exekutiva makten om den väljs i direkta val) är vald i fria och rättvisa val.

Deltagande ("Participation"):

3. En majoritet av de vuxna männen har rätt att rösta.

Maktbyte ("turnover") spelar stor roll för villkor nummer 2 men som nämnts ovan är det till skillnad från Przeworski mfl. inte nödvändigt för att uppfylla detta villkor och därmed klassa ett land som demokratiskt. En annan skillnad i operationaliseringen är att Boix mfl. (2013) klassar en regim som icke-demokratiskt först efter det att den infört de icke-demokratiska restriktionerna medan Przeworski mfl. klassar hela den period under vilken samma regim sitter vid makten som infört de icke-demokratiska restriktionerna som icke-demokratisk, alltså även före det att dessa restriktioner införts.

Enligt Boix mfl. (2013) blir utfallet också väldigt likt Przeworski mfl., 95,7% av fallen kodas lika.

Det kan konstateras att indikatorerna överensstämmer med demokratidefinitionen. Som vi sett ovan bygger måttet både på objektiva och subjektiva indikatorer men de är i stor utsträckning observerbara. Det krävs inte så mycket information om varje stat för att kunna koda länderna i enlighet med detta mått.

### **Aggregering**

Aggregeringsreglerna är enkla eftersom en stat helt enkelt måste uppfylla alla tre villkor för att klassas som demokrati och redovisas alltså helt öppet. Motiveringen från forskarnas sida är att dessa villkor helt enkelt är nödvändiga för att en stat ska klassas som demokrati vilket överensstämmer med demokratidefinitionen man utgår ifrån.

### **Skalnivå och tröskelvärden**

Tröskelvärdet är det mått som används eftersom det är dikotomt.

### **Möjlighet till replikering**

Kodningsreglerna är tillgängliga men bara på den nivå som redovisades ovan när indikatorerna presenterades. Boix mfl. (2013) är öppna med vilka kriterier de använder men eftersom det ingår ett stort mått av subjektiva bedömningar i deras mått är det svårt att kunna avgöra hur de gått tillväga för att göra enskilda bedömningar av länder.

Det ges ett antal exempel på vilka källor som använts såsom Alvarez m.fl. 1996, Freedom House och Polity, men det finns ingen uttömmande lista över dessa.

Datan består enbart av den slutgiltiga dikotoma kodningen av demokrati och innehåller inte någon disaggregerad data varken för de tre villkor som måste uppfyllas eller indikatorer inom dessa. Detta gör att det i jämförelse med Przeworski mfl. är svårare att spåra vilka avgöranden som gjorts i kodningen av detta mått.

### **Geografisk och temporal täckning**

Täckningen av länder är global med 193 länder 2007 och tidsperioden är mycket lång, från 1800–2007. Det framkommer inte om några uppdateringar är på gång för tillkommande år.

### **Syfte, finansiärer och huvudmän**

Tidigare versioner av måttet har som nämndes ovan använts i ett antal publicerade forskningsartiklar som studerat demokratisk utveckling (Boix mfl. 2013). Datan är framtagen av forskarna Boix, Miller och Rosato (Boix mfl. 2013).

### **Bertelsmann Transformation Index**

Bertelsmann Transformation Index (BTI) består av tre olika index som täcker in demokrati, marknadsekonomi och management. Den här redogörelsen fokuserar på demokratiindexet som kallas "Democracy Status".

#### **Vad mäter måttet?**

Som detta citat indikerar är det som ryms inom demokratibegreppet för att mäta demokratisk status enligt BTI ganska brett:

"The BTI's conception of democracy goes well beyond other definitions of democracy, which are limited primarily to basic civil right and the conduct of free elections" (BTI 2014)

I demokratidefinitionen ingår statens kapacitet ("stateness"), politiskt deltagande ("political participation), rättsäkerhet ("rule of law"), demokratiska institutioners stabilitet ("stability of democratic institutions") samt politisk och social integration ("political and social integration") (BTI 2012). Det är alltså tydligt att betydligt mer än baskriterierna inbegrips i indexet som används för att mäta demokratisk status. Dock kan man konstatera att alla baskriterier ingår i måttet. Risken med BTI är snarare att definitionen är alltför maximalistisk eftersom den innehåller sådant som vanligen betraktas som att ligga utanför demokratibegreppet, som exempelvis hur väl den offentliga administrationen fungerar som är en del av kriterierna för statens kapacitet och socialt kapital som ingår som en del av politisk och social integration.

#### **Val av indikatorer**

Demokratiindexet består av de fem kriterier som nämndes ovan och som i sin tur bygger på 18 frågor (indikatorer) med fyra svarsalternativ. De kan sägas överensstämma med den demokratidefinition som måttet utgår ifrån eftersom de operationella indikatorerna också utgör kriterierna för demokrati. Dessa indikatorer bygger helt på subjektiva bedömningar. Det finns relativt mycket utrymme för tolkning när det gäller vilket svarsalternativ som ska väljas. Exempelvis ska experterna bedöma huruvida det är frågan om *några* grupper som nekas fulla medborgerliga rättigheter eller om det är *hela befolkningsgrupper* som står utanför dessa rättigheter (BTI 2012). Det krävs mycket information för att kunna fälla avgöranden när det gäller indikatorerna.

#### **Aggregering**

Aggregeringsreglerna redovisas öppet. För att få fram en poäng på indexet räknar man först ut medelpoängen för frågorna (indikatorerna) inom alla fem kriterier och utifrån dessa räknar man sedan ut medelvärde för de fem kriterierna vilket blir landets "Democracy Status". Alla frågor väger lika mycket. Aggregeringsreglerna kan sägas överensstämma med den demokratidefinition man utgår ifrån. Dock motiveras inte varför alla frågor och kriterier väger lika. Aggregeringsmetoden som används här innebär att ett antal olika kombinationer av svar på frågor och medelvärden för kriterierna kan leda till samma poäng på

den aggregerade skalan. Det är alltså svårt att veta vilka aspekter av dessa som leder till en viss poäng och inom vilka områden eventuella förändringar skett.

### **Skalnivå och tröskelvärden**

Måttet är kontinuerligt och på ordinalskalenivå. "Democracy status" varierar mellan 1-10.

Tröskelvärde för demokrati tillhandahålls. BTI använder sig av sex frågor för att avgöra om ett land är demokratiskt eller inte, fria och rättvisa val, effektiv förmåga att styra, politiska och medborgerliga friheter, yttrandefrihet, maktindelning och medborgerliga rättigheter. Ett land klassas som en autokrati om poängen blir lägre än sex när det gäller fria och rättvisa val eller lägre än tre på någon av de övriga fem frågorna. En auktoritär stat klassas som "failed state" om genomsnittet på två frågor, våldsmonopol och offentlig administration, är lägre än tre. (BTI 2014).

### **Möjlighet till replikering**

BTIs demokratiindex bygger uteslutande på subjektiva bedömningar av experter. 236 (250 har deltagit totalt) experter deltar i BTIs kodning och flertalet finns listade på BTIs hemsida (BTI 2014c). BTI är transparent så till vida att det framgår vilka frågor som experterna ska svara på och att poängen för varje fråga (alla indikatorer) är tillgänglig. Experterna tar också fram specifika och detaljerade landrapporter och dessa finns tillgängliga för nedladdning på BTIs hemsida (BTI 2014a).

Det är två länderexperter som är med i varje bedömning, en utländsk och en inhemsk. Varje poäng blir även utvärderad av regionala koordinatörer som genomför en "intraregional calibration". Det är dock något oklart vad den mynnar ut i (BTI 2014). Poängen diskuteras även med BTIs styrelse innan de fastslås och kan alltså ändras av denna. Det finns ingen redovisning över om experterna är oense, eniga med varandra eller vad styrelsen sagt och enbart den slutgiltiga poängen redovisas. Det är alltså oklart vilken påverkan styrelsen samt de regionala koordinatörerna utövar på den slutgiltiga poängvärderingen för varje land.

### **Geografisk och temporal täckning**

De länder som kan anses vara väletablerade demokratier med en avancerad ekonomisk utveckling exkluderas vilket bestäms utifrån huruvida landet ifråga var medlem i OECD 1989 (BTI 2014). Sedan 2006 exkluderas även stater med mindre än 2 miljoner invånare. Före 2006 exkluderas länder med mindre än 3 miljoner invånare. Det görs dock undantag när det gäller invånarantalet och några länder inkluderas trots detta.<sup>4</sup> BTI finns för åren 2003, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 och uppdateras vartannat år.

### **Syfte, finansärer och huvudmän**

BTIs syfte är att tillhandahålla information om den demokratiska och marknadsekonomiska utvecklingen i utvecklings- och "transitions" länder som kan hjälpa beslutsfattare i utarbetandet av utvecklingsstrategier etc. (BTI

<sup>4</sup> Följande länder inkluderas trots att de har lägre invånarantal än den stipulerade gränsen: Bahrain, Bhutan, Estonia, Kosovo, Mauritius, Montenegro och Qatar.

2014b). BTI finansieras av den privata stiftelsen Bertelsmann Stiftung som grundades av den tyska affärsmannen Reinhard Mohn.

## **Economist Intelligence Unit**

### **Vad mäter måttet?**

Economist Intelligence Unit (EIU) baserar sitt demokratiindex på fem komponenter: valprocessen och pluralism ("electoral process and pluralism"), medborgerliga friheter ("civil liberties"), samhällsstyrning ("the functioning of government"), politiskt deltagande ("political participation") och politisk kultur ("political culture") (EIU 2013, 27). Det kan konstateras att EIU fångar upp baskriterierna men när man undersöker indikatorerna närmare framgår det att även en del aspekter som egentligen kan sägas ligga utanför baskriterierna också inkluderas; exempelvis inkluderas korruption, förtroende för regeringen och huruvida den offentliga förvaltningen är villig och kapabel att implementera policies. Det finns alltså en stor risk att demokratimåttet fångar upp sådant som ligger utanför demokratibegreppet, dvs. att det är ett alltför maximalistiskt mått.

### **Val av indikatorer**

Dessa fem komponenterna operationaliseras med 60 olika indikatorer. De kan sägas fånga upp de komponenter som man vill mäta.

De flesta av de 60 indikatorerna är subjektiva och bygger på expertbedömningar. Andra indikatorer bygger på opinionsdata från World Value Survey, exempelvis hur stor procentandel av befolkningen som har förtroende för regeringen och de politiska partierna och vilken andel av befolkningen som stödjer demokrati som styrelseskick. Dessutom ingår valdeltagande som en indikator. (EIU 2013) När det gäller de frågor som bygger på expertbedömningar finns det ett relativt stort utrymme för godtyckliga tolkningar. Vidare kan det verkligen diskuteras huruvida opinionsdata är ett bra sätt att mäta demokrati på. Särskilt bör man vara försiktig med opinionsdata från diktaturer (se exempelvis Lindberg och Teorell 2013).

Det krävs väldigt mycket information för att kunna bedöma alla de indikatorer som EIU bygger på.

### **Aggregering**

EIUs skala är 0–10. Varje kategori (de fem som nämndes ovan) får en poäng mellan 0–10 och sedan blir demokratiindexet dessa fem kategoriers genomsnittliga poäng. Det blir dessutom avdrag på de ordinarie poängen om staterna inte uppnår en poäng inom fyra olika områden (EIU 2013). Utifrån den breda demokratidefinition som måttet utgår ifrån kan man konstatera att aggregeringen avspeglar denna.

Den motivering som ges för aggregeringen är egentligen bara att vissa områden är kritiska för demokrati och därför ges extra avdrag om dessa är mycket låga (EIU 2013). Dessutom diskuteras varför man använder sig av olika många skalsteg på indikatorsnivå.

### Skalnivå och tröskelvärden

EIUs demokratimått är kontinuerligt och på ordinalskalnivå. EIU delar in länderna i fyra olika typer av regimer beroende på vad de får för poäng i indexet:

Fullständig demokrati ("Full democracies"), 8–10 poäng

Bristfälliga demokratier ("Flawed democracies"), 6–7,9 poäng

Hybridregimer ("Hybrid regimes"), 4–5,9 poäng

Auktoritära regimer ("Authoritarian regimes"), poäng under 4.

Även när det gäller detta mått kan en mängd olika kombinationer av poäng på indikatorsnivå leda till att länder hamnar i en och samma kategori när man delar in dem i regimtyper efter deras poäng på skalan.

### Möjlighet till replikering

Som nämnts ovan bygger EIUs index dels på expertbedömningar och dels på opinionsundersökningar, främst World Value Survey (WVS). Om inte WVS data är tillgänglig för landet ifråga används ibland andra opinionsundersökningar. Men observera att "in the case of countries for which survey results are missing, survey results for similar countries and expert assessments are used to fill in gaps." (EIU 2013, 29) Det är alltså osäkert om man ens använt information från det land som mätningen avser.

Poängen för de fem underkategorierna finns tillgängliga samt samtliga frågor som används för att poängsätta länderna. Dock finns inte poängen för samtliga indikatorer tillgängliga. Det ges inte heller mycket information om hur kodningen görs.

### Geografisk och temporal täckning

EIU har global täckning och ett stort antal länder (165). Mikrostaterna täcks inte in. Åren som finns tillgängliga är 2006, 2008, 2010–2012.

### Syfte, finansörer och huvudmän

EIU är ett företag som erbjuder stöd och råd till företag när det gäller situationen i världen. Demokratiindexet är en del av den informationen som tillhandahålls. EIU ingår i samma grupp som tidskriften the Economist (EIU 2014).

## Freedom House

### Vad mäter måttet?

Freedom House (FH) mått för frihet i världen bygger främst på fri- och rättigheter. Det ingår politiska rättigheter respektive medborgerliga friheter. I de politiska rättigheterna ingår valprocessen, men även korruption. I de medborgerliga friheterna ingår exempelvis yttrandefrihet och organisationsfrihet men även äganderätt, lika möjligheter och frihet från ekonomisk exploatering. Man kan alltså konstatera att baskategorierna ingår i FHs mått men att även en del andra aspekter som vanligen inte faller inom demokratibegreppet också spelar in i bedömningen av frihet enligt detta mått. Här är alltså risken att måttet mäter en alltför maximalistisk definition av demokrati.

Freedom House har även en definition av vad som benämns valdemokrati ("Electoral Democracy") (Freedom House 2011). Valdemokrati definieras med följande kriterier:

1. Flerpartisystem
2. Allmän och lika rösträtt för alla vuxna medborgare (med vissa undantag där staten sätter legitima restriktioner för medborgare)
3. Regelbundna val med valhemlighet, valsäkerhet och avsaknad av massivt valfusk, som ger ett resultat som är representativt för folkviljan.
4. De främsta partierna har tillträde till väljarna genom media och öppna valkampanjer. (Freedom House 2011)

Definitionen av valdemokrati kan sägas motsvara baskriterium a) öppna och rättvisa val med allmän och lika rösträtt och till viss del b) effektiva val men täcker inte fullt ut kriterium c) politiska fri- och rättigheter.

### Val av indikatorer

FHs frihetsmått bygger på experters subjektiva bedömningar av landets situation utifrån ett antal frågor (indikatorer). FHs mått bygger på två olika skalor, 1-7, en för politiska rättigheter och en för medborgerliga friheter.

Bedömningen av politiska rättigheter bygger på tre komponenter: 1. valprocessen, 2. Politisk pluralism och deltagande, 3. Samhällsstyrning ("Functioning of Government"). Bedömningen av medborgerliga friheter bygger på fyra komponenter: 1. Yttrande och tankefrihet/religionsfrihet, 2. organisationsfrihet, 3. Rättssäkerhet ("rule of law"), 4. Personlig autonomi och individuella rättigheter. (Freedom House 2013)

Dessa indikatorer överensstämmer med den demokratidefinition som tillhandahålls. Dock finns det mycket utrymme för tolkning när det gäller frågorna man utgår ifrån för att göra bedömningen. Det torde krävas ganska mycket information för att göra den bedömning som krävs för att svara på frågorna.

### Aggregering

För att bedöma ovanstående fem komponenter används 10 frågor för politiska rättigheter och 15 frågor för medborgerliga friheter. Staterna kan få från 0–4 poäng per fråga, 0 står för minst frihet och 4 för mest frihet. Maximalt kan alltså en stat få 40 respektive 60 poäng per kategori.

Dessa poäng används sedan för att ge en poäng på de två skalorna, politiska rättigheter och medborgerliga friheter mellan 1–7 där 1 motsvarar mest frihet och 7 motsvarar minst frihet. (Tabeller för hur aggregeringen från de fem komponenterna till frihetsskalorna går till redovisas på FHs hemsida (Freedom House 2014c) Många olika kombinationer av poäng på olika indikatorer kan leda fram till samma poäng (Cheibub mfl 2010). Det finns dessutom för 2013 års version ytterligare två frågor för politiska rättigheter men det är oklart hur dessa poängsätts (Freedom House 2013).

Varför man använder sig av de här aggregeringsreglerna framgår inte. Alla indikatorer verkar väga lika och det verkar stämma med den demokratidefinition man utgår ifrån.

### Skalnivå och tröskelvärden

FH är ett kontinuerligt mått som ligger på ordinalskalenivå.

När det gäller tröskelvärden har FH dels en tredelad indelning för att dela in länderna i dess grad av frihet: fri, delvis fri och icke-fri och dels en dikotom indelning där stater kan klassas som valdemokratier om de uppnår de kriterier som redovisats ovan.

För att klassa ländernas frihetsgrad i de tre kategorierna tar FH medeltalet för de båda skalorna, politiska respektive medborgerliga rättigheter. Fri (1.0 till 2.5), Delvis Fri (3.0 to 5.0), eller Icke Fri (5.5 to 7.0).

Aggregeringen leder till samma resultat som för övriga kontinuerliga index som redovisas här dvs. att olika kombinationer av poäng på sub-komponenterna och indikatorer kan till samma kategori när skalan delas in i tre kategorier.

För att klassas som valdemokrati ska landet få 7 poäng eller mer på frågorna i kategorin politiska rättigheter angående valprocessen samt 20 poäng eller mer på alla 10 frågor i samma kategori. Det ingår alltså inga medborgerliga friheter i FHs valdemokratimått.

### Möjlighet till replikering

Det finns ingen data tillgänglig för exakt hur de olika experterna har svarat och poängsatt i de "checklists" som FHs mått baseras på men sedan 2006 år är poängen för de olika komponenter (subscores) som aggregeras samman för de två indexen tillgängliga (Cheibub mfl. 2010).

Det finns även en detaljerad rapport för varje land och år. Observera att rapporten för 2013 belyser situationen 2012 osv. Om det skett en förändring i poäng och status från ett år till ett annat finns det i rapporten en motivering för varför denna förändring skett. I rapporten beskrivs också hur den politiska situationen utvecklats under året samt hur det sett ut för de politiska rättigheterna respektive de medborgerliga friheterna under året. Dessa rapporter finns tillgängliga från 1998 och framåt. Dock finns inte subkategorierna redovisade explicit i dessa rapporter.

Det bör påpekas att dessa frågor och även bedömningsgrunder har ändrats från år till år och därför kan jämförelser över tid vara vanskliga (Hadenius och Teorell 2005; Cheibub mfl. 2010).

Kodningsreglerna är tillgängliga till viss del, när det gäller vilka frågor som experterna ska utgå ifrån. Det är dock en viss oklarhet gällande vilken status frågorna egentligen har:

"These "checklist question guidelines" are intended to provide guidance to the analysts regarding the issues to be considered in scoring each numbered checklist question; the authors are not required to consider every sub-question in scoring their countries, as some of the issues may not apply to every country." (Freedom House 2006)

Frågorna är inte heller tillräckligt detaljerade för att man ska kunna avgöra hur kodningen gått till och inte heller redovisas vad varje enskild expert kommit fram till eller vilka svar på underfrågorna som ligger till grund för poängen på sub-scores. Poängen på sub-scores är enligt FH resultatet av konsensus mellan analytiker, rådgivare och FH-personal. FH använder sig av en mängd olika källor

och exempelvis i 2014 års rapport deltog över 60 analytiker och 30 rådgivare (Freedom House 2014c).

#### **Geografisk och temporal täckning**

FH har global täckning och 195 länder självständiga stater och 14 territorier ingår. FH finns tillgänglig från 1972–2014. Uppdatering sker varje år.

#### **Syfte, finansörer och huvudmän**

Freedom House är en tankesmedja och NGO med högkvarter i Washington, USA. Freedom House mäter inte bara friheten i världen utan har även projekt i vilka de stödjer aktivister som arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter. Freedom House program finansieras främst av USAID och amerikanska UD och andra länder såsom Storbritannien, Irland, SIDA, Norge och Nederländerna. Freedom House stöts även av privata stiftelser och företag såsom Google och Face Book (Freedom House 2014a;b) och av FNs Democracy Fund. Se även lista över donatorer på Freedom House hemsida (Freedom House 2014b).

## Avslutande diskussion

Som framgår av ovanstående redogörelse av de vanligaste demokratimåtten finns det fördelar och nackdelar med samtliga mått. Alla existerande demokratimått har sina svagheter och styrkor (se även Hadenius och Teorell 2005; Munck och Verkuilen 2002).

Det är inte helt givet vilka fördelar och nackdelar som ska väga tyngst när det gäller de bedömningsgrunder som tagits upp här. Vad man ska använda måttet till spelar stor roll för vilka av bedömningsgrunderna som det blir viktigast att måttet uppfyller.

När det gäller den grundläggande frågan vad måttet mäter beror avgörandet på om man vill använda sig av ett mått som kanske inte omfattar alla baskriterier (Polity IV, Vanhanen, Przeworski mfl., Boix, Miller och Rosato) eller om man vill använda sig av ett mått som omfattar alla baskriterier men där man riskerar att även mäta andra aspekter som kanske inte egentligen faller inom demokratibegreppet (BTI, EIU och FH). V-Dem kan dock sägas fånga in alla tre baskriterier och disaggregeringsgraden gör att det blir möjligt att skapa ett index enbart med dessa. Hadenius och Teorell (2005) har föreslagit att en kombination av Polity och FH är att föredra framför att använda enbart ett av dessa demokratimått eftersom man då får med både de politiska institutioner och de fri- och rättigheter som saknas i Polity och alltså i högre utsträckning täcker in alla tre baskriterierna.

När det gäller valet av indikatorer kan man klart säga att det finns fördelar med de mått som är mer minimalistiska i sin definition av demokrati (Przeworski, Boix, Miller och Rosato och särskilt Vanhanen). Dessa mått bygger på enklare indikatorer och i större utsträckning observerbara aspekter som inte lämnar lika mycket utrymme för godtyckliga tolkningar. Dock bör det påpekas att inget mått är helt fritt från subjektiva indikatorer. Som vi såg ovan innehöll även det mått som kanske i störst utsträckning bygger på objektiva indikatorer, Vanhanen, en viss grad av subjektiv bedömning.

För att kunna konstruera en skala eller ett dikotomt mått på demokrati som egentligen består av flera komponenter blir det ofrånkomligt att aggregera dessa. Aggregeringen redovisas öppet när det gäller alla mått. Dock är det enbart de enklare måtten som på ett tydligt sätt motiverar varför aggregeringen av komponenter ska göras på ett visst sätt. När det gäller de kontinuerliga måtten kan många olika poängkombinationer av komponenterna och indikatorerna leda till samma poäng på aggregerad nivå. Detta medför risken att man egentligen inte vet vilka aspekter av demokratin som leder till en viss poäng på den aggregerade nivån, eftersom låga poäng på vissa komponenter kan uppvägas av höga på en annan.

Alla mått (undantaget V-Dem som ännu inte har aggregerats) erbjuder en på förhand given kategorisering i demokratier och diktaturer. Dessa tröskelvärden behäftas dock med samma problem som aggregeringen på en skala, vilket särskilt gäller de mått som är kontinuerliga. Det är svårt att veta vilka förändringar som ska till i ett land för att det ska bli en förflyttning från demokrati till diktatur, eller rättare sagt, många olika typer av förändringar kan ha skett. Det kan också vara så att skillnaderna mellan stater som ligger på

gränserna mellan kategorierna, exempelvis stater med ett skalstegs skillnad på Polity-skalan, inte är särskilt stora trots att de hamnar i olika kategorier och således definieras som demokrati eller diktatur.

Det är stora skillnader mellan måtten när det gäller möjlighet till replikering. Särskilt problematiska när det gäller kodning är BTI och EIU men även FH är lite oklar när det gäller hur kodningen går till, vilka källor som använts och hur man faller avgöranden i enskilda fall.

De länder som Sverige exporterar krigsmateriel till täcks huvudsakligen in av flertalet index förutom BTI, undantaget vissa mindre länder som exempelvis Island. BTI är det enda indexet som är begränsat i sin geografiska täckning.

En viktig fråga när det gäller indexens användbarhet i framtiden är huruvida de uppdateras. Polity och FH uppdateras varje år medan BTI uppdateras vartannat år. Det finns mycket som tyder på att även V-Dem kommer att uppdateras längre fram och även EIU. Dock är det mer osäkert att det kommer nya uppdateringar av Vanhanen, Przeworski mfl. samt Boix, Miller och Rosato.

Det finns två huvudsakliga syften med indexen, dels finns de index som tagits fram huvudsakligen för att besvara forskningsfrågor gällande demokratins orsaker och konsekvenser (Polity, Vanhanen, Przeworski mfl, Boix, Rosato och Miller, V-Dem) och dels index som tagits fram för att påverka den demokratiska utvecklingen i världen, (BTI och FH) och en tredje typ av index som syftar till att informera företag om situationen (EIU). Vilka syften indexen har påverkar i stor utsträckning hur de är uppbyggda.

En viktig aspekt är även vilka som står bakom indexet. Flera av de mer forskningsinriktade indexen finansieras av forskningsmedel medan FH och BTI i större utsträckning bygger på privata donationer. EIU är ett företag. FH finansieras av ett stort antal olika finansiärer, både företag, privatpersoner, utrikesdepartement och biståndsmyndigheter. Kanske är den mest anmärkningsvärda finansiären CIA som finansierar Polity.

Hur många personer som varit involverade i att ta fram indexen varierar mycket mellan indexen. Vanhanen bygger i princip på en persons kodning. Przeworski mfl. och Boix, Rosato och Miller har kodats av ett antal forskare medan 3000 landexperter är involverade i V-Dem. BTI, EIU och FH har också många experter som kodare. De index som redovisas har alla olika huvudmän. Dock förekommer det att vissa huvudmän även har andra index som inte fokuserar på demokrati, såsom exempelvis BTI (se ovan).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att vilket index som är att föredra har att göra med vilka bedömningsgrunder man prioriterar. Om det handlar om vad måttet mäter så skulle ett mått som fångar in baskriterierna vara att föredra och då faller de mer minimalistiska måtten inte väl ut. Om det istället handlar om kodningen och möjlighet till replikering så kommer de minimalistiska måtten i bättre dager och särskilt bör man i så fall undvika BTI och EIU. Om man är avhängig att ha nya uppdateringar av indexen blir det svårt att använda sig av de mer minimalistiska måtten som insamlats av forskare, Vanhanen, Przeworski mfl. samt Boix, Miller och Rosato.

## Referenser

- Alvarez, Michael E., José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, and Adam Przeworski. 1996. Classifying political regimes. *Studies in Comparative International Development (SCID)* 31 (2): 3-36.
- Banks, Arthus S. 1993. Cross-national time-series data archive. Binghamton, NY: Center for Social Analysis, State University of New York at Binghamton. Magnetic Tape.
- Banks, Arthur S., Alan J. Day, and Thomas C. Muller, eds. 1997. *Political Handbook of the World 1997*. Binghamton, New York: CSA Publications.
- Boix, Carles, Michael Miller, and Sebastian Rosato. 2013. A Complete Data Set of Political Regimes, 1800–2007. *Comparative Political Studies* 46 (12): 1523-1554.
- Bollen, Kenneth Alan. 2009. Liberal Democracy Series I, 1972–1988: Definition, measurement, and trajectories. *Electoral Studies* 28 (3): 368-374.
- BTI. 2012. *BTI 2012 Codebook for Country Assessments*.
- BTI. 2014a. "Archive Country Reports." <http://www.bti-project.org/publications/downloads/archive-country-reports/> (January 2, 2014.)
- BTI. 2014b. "Goals." <http://www.bti-project.org/about/goals/> (January 26, 2014).
- BTI. 2014c. "Country Experts." <http://www.bti-project.org/about/country-experts/> (January 26, 2014).
- BTI. 2014. "Methodology." <http://www.bti-project.org/index/methodology/> (January 2, 2014).
- Cheibub, José, Jennifer Gandhi, and James Vreeland. 2010. Democracy and dictatorship revisited. *Public Choice* 143 (1): 67-101.
- Collier, David, and Robert Adcock. 1999. Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts. *Annual Review of Political Science* 2 (1).
- Coppedge, Michael. 2012. *Democratization and research methods*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael, John Gerring, and Staffan I. Lindberg. 2012. *V-Dem, Varieties of Democracy, Project Description*.
- Coppedge, Michael, John Gerring, and Staffan I. Lindberg. 2012b. *Codebook*.
- Coppedge, Michael, John Gerring, David Altman, Michael Bernhard, Steven Fish, Allen Hicken, Matthew Kroenig, Staffan I. Lindberg, Kelly McMann, Pamela Paxton, Holli A. Semetko, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, and Jan Teorell. 2011. Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics* 9 (02): 247-267.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- EIU. 2013. *Democracy index 2012 Democracy at a standstill*.
- EIU. 2014. "Who we are." <http://www.eiu.com/public/who-we-are.aspx> (January 26, 2014).
- FreedomHouse. 2006. "Methodology." <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2006/methodology#.Us5oRvaVKEA> (January 9, 2014).
- FreedomHouse. 2011. "Methodology." [http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2011/methodology#.Us5mE\\_aVKEA](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2011/methodology#.Us5mE_aVKEA) (January 9, 2014.)
- FreedomHouse. 2013. "Methodology." <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2013/methodology#.Us5tePaVKEA> (January 9, 2014).
- FreedomHouse. 2014a. "Programs."

- <http://www.freedomhouse.org/programs#.Us5vCfaVKEA> (January 9, 2014 2014).
- FreedomHouse. 2014b. "Our Supporters." [http://www.freedomhouse.org/donate/our-supporters#.Us5wo\\_aVKEA](http://www.freedomhouse.org/donate/our-supporters#.Us5wo_aVKEA) (January 9, 2014).
- FreedomHouse. 2014c. "Methodology." <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2014/methodology#.UuUUrPYV9FQ> (January 26, 2014 2014).
- FSD. (Finnish Social Science Data Archive) 2013. "FSD1289 Measures of Democracy 1810-2010." <http://www.fsd.uta.fi/en/data/catalogue/FSD1289/meF1289e.html> (January 2, 2014).
- GlobalDemocracyRanking. 2013. "Global democracy ranking." <http://democracyranking.org/wordpress/> (January 2, 2014).
- Hadenius, Axel. 1992. *Democracy and development*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Hadenius, Axel, and Jan Teorell. 2005. "Assessing Alternative Indices of Democracy." In: C&M Working Papers 6.
- Jagers, Keith, and Ted Robert Gurr. 1995. Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data. *Journal of Peace Research* 32 (4): 469-482.
- Keesing's Record of World Affairs (Keesing's Contemporary Archives). Years 1931-1997. Bristol: Keesing's Publications.
- Lindberg, Staffan I. och Jan Teorell (2013). *Mellan demokrati och diktatur*. Rapport till Kommittén om översyn av exportkontrollen av krigsmateriel.
- Marshall, Monty G. 2013. "Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2012." <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (January 8, 2014).
- Marshall, Monty G., and Keith Jagers. 2013. "Polity IV Country Reports 2010." <http://www.systemicpeace.org/polity/polity06.htm>.
- Marshall, Monty G., Ted R. Gurr, and Keith Jagers. 2012. *Polity IV Project: Dataset Users' Manual*. Center for Systemic Peace.
- Munck, Gerardo L., and Jay Verkuilen. 2002. Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies* 35 (1): 5-34.
- PRIO. 2007. "Polyarchy Dataset Downloads." <http://www.prio.no/Data/Governance/Vanhanens-index-of-democracy/Polyarchy-Dataset-Downloads/> (December 30 2013).
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1976. *Capitalism, socialism and democracy*. London: Allen & Unwin.
- Systemic Peace. 2013. "Center for Systemic Peace." <http://www.systemicpeace.org/> (January 21, 2014).
- Teorell, Jan. 2010. Determinants of democratization : explaining regime change in the world, 1972-2006. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanhanen, Tatu. 2000. A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998. *Journal of Peace Research* 37 (2): 251-265.
- V-Dem. 2014. "Download Data." <https://v-dem.net/DemoComp/en/data> (January 22, 2014).



# Options for increasing the openness and transparency of Sweden's arms exports and arms export controls

SIBYLLE BAUER AND PAUL HOLTOM



October 2013

ii SIPRI

## Contents

<b>I. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>II. The provision of information on arms export licences and deliveries of arms to international reporting instruments and the public</b>	<b>2</b>
Reporting to the UN Register of Conventional Arms	2
Table 1. Background information on international transfers of small arms and light weapons	3
National and regional arms export reports	3
Table 2. Reporting arms export licences issued	4
Table 3. Reporting arms deliveries	6
Table 4. Reporting arms export denials	8
Table 5. Reporting arms brokering licences	10
Good practice	10
<b>III. The role of parliaments in the formation, implementation, oversight and scrutiny of arms export policies</b>	<b>12</b>
Policy formulation	13
Decision making on policy implementation	14
Oversight and scrutiny	15
Good practice	18

## I. Introduction

The Parliamentary Committee on Swedish arms exports has been tasked with investigating whether and how to increase the openness and transparency of Sweden's arms export controls, including within the Exportkontrollrådet (EKR, Export Control Council). To facilitate this investigation, this study provides an analysis of the approach to openness and transparency in arms exports taken in 10 states: Denmark, Finland, France, Germany, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, the United Kingdom and the United States.<sup>1</sup> It is intended to provide comparisons with Sweden's approach to openness and transparency in arms exports and arms export controls and highlight good practices that might be of interest for Sweden.

This paper draws on available open source information and interviews with export licensing officials and parliamentarians to address two main issues. Section II examines the provision of information to international reporting instruments and the general public by the above 10 states on arms export licences issued and denied and arms deliveries. Section II also considers the ways in which the case study states approach the issue of providing information on decision making on potentially controversial exports. The section concludes with examples of good practice in the provision of information on arms export licences and deliveries of arms. Section III considers the role of parliaments in the formation and implementation of arms export policies, and the parliamentary scrutiny and oversight function in the 10 case study states. It outlines some of the differing approaches taken by the parliaments in the case study states to arms exports policies, including oversight and scrutiny of potentially controversial exports.

<sup>1</sup> The terms of reference for the Parliamentary Committee call for consideration of the export control systems in the Nordic states, the Netherlands, Germany, the UK and the USA. At the request of the Secretary for the Parliamentary Committee, this study also includes France and Switzerland.

## 2 SIPRI

## II. The provision of information on arms export licences and deliveries of arms to international reporting instruments and the public

Each of the states considered in this paper provides some information on its arms export licences or deliveries of conventional arms on an annual basis to the United Nations Register of Conventional Arms (UNROCA) and via a national report provided for the parliament and the general public. In addition, all seven of the European Union (EU) member states surveyed for this study provide information on export licences issued to the EU Annual Report on arms exports.

### Reporting to the UN Register of Conventional Arms

UNROCA, which was established in 1992, is the key international mechanism for official transparency on arms transfers. Each year all UN member states are requested to report information to UNROCA on the export and import of seven categories of conventional weapons in the previous calendar year.<sup>2</sup> States are also invited to provide information on their international transfers of small arms and light weapons (SALW) and their holdings and procurement from domestic production of major conventional weapons.

All 10 states studied here annually provide information to UNROCA on their exports of major conventional arms. Nine of the 10 states have reported every year to UNROCA since the first reports were provided in 1993: France is the only exception, having not reported on transfers carried out during 2009. All 10 states provide additional information on the items being transferred, in particular the designation of the arms.

All but one of the states report the numbers of units transferred. The exception is Sweden, which has not provided information on the number of missiles or missile launchers transferred.<sup>3</sup> However, most of the states importing missiles and missile launchers from Sweden (the only exception being Australia) provide this information to UNROCA. For example, although Sweden ‘classified’ the number of RBS 70 missiles transferred to Finland in 2010, Finland reported the import of 20 RBS 70 man-portable air defence systems (MANPADS) from Sweden.<sup>4</sup>

Nine of the 10 states have also provided background information on their exports of SALW at least once. The USA is the only exception. However, Finland has only provided background information on SALW exports once, with the eight other states reporting fairly consistently since 2008 (see table 1).

<sup>2</sup> These 7 categories are battle tanks, armoured combat vehicles, large-calibre artillery systems, combat aircraft, attack helicopters, warships, and missiles and missile launchers.

<sup>3</sup> Australia is the only other state that provides information to UNROCA but omits the number of units of missiles or missile launchers being transferred.

<sup>4</sup> United Nations Register of Conventional Arms, Report of the Secretary-General, UN Doc. A766/127, 12 July 2011, p. 17; United Nations Register of Conventional Arms, Report of the Secretary-General, UN Doc. A766/127/Add.1, 18 June 2012, p. 19.

OPTIONS FOR INCREASING OPENNESS AND TRANSPARENCY 3

**Table 1.** Background information on international transfers of small arms and light weapons

An ‘x’ indicates that the state provided background information on international transfers of SALW to the UN Register.

State	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Denmark	–	–	–	x	x	x	x	x	x
Finland	–	x	–	–	–	–	–	–	–
France	–	–	–	x	x	x	x	x	x
Germany	–	–	x	x	x	x	x	x	x
Netherlands	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Norway	–	–	–	–	x	x	x	x	x
Sweden	x	–	–	–	x	x	x	x	x
Switzerland	–	–	–	–	x	x	x	x	x
UK	x	x	x	x	x	x	x	x	x
USA	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Sources: UN Register of Conventional Arms, <<http://www.un-register.org/SmallArms/Index.aspx>>.

**National and regional arms export reports<sup>5</sup>**

Since the early 1990s, an increasing number of governments have published data on arms export licences issued, licence denials and deliveries of conventional arms in annual, biannual, quarterly or monthly national reports. The initial push to publish national reports containing information on arms exports came from national parliaments and non-governmental organizations (NGOs) demanding greater oversight of government implementation of arms export policies. National reports on arms exports were therefore primarily intended as a tool for public and parliamentary oversight, helping to inform discussions on implementation of national export control regulations.

The USA was the first country to publish a national report on arms exports; the US Government has been legally obliged to publish a report since 1961. Sweden was the second state to publish a national report, reporting on activities in 1984.<sup>6</sup> Since the early 1990s, an increasing number of governments have published national reports on arms exports.<sup>7</sup> As of January 2013, 35 states had published at least one national report on arms exports since 1990, including 32 that had done so since 2009.<sup>8</sup> Of these states, 21 are EU member states, and a further 8 are European. A key factor behind the large number of EU states providing information on arms export licences issued and arms deliveries has been the adoption of the 1998 EU Code of Conduct on Arms Exports and its successor, the 2008 EU Common Position defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment. Under the EU Common Position, arms-exporting EU member states are now obliged to produce a national report on arms exports.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> The only regional report referred to in this section is the EU Annual Report on arms exports, which has been published since 1999.

<sup>6</sup> Weber, H. and Bromley, M., ‘National reports on arms exports’, SIPRI Factsheet, <[http://books.sipri.org/product\\_info?c\\_product\\_id=423](http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=423)>, Mar. 2011, p. 2.

<sup>7</sup> A database of the published reports is maintained by SIPRI at <[http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national\\_reports](http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national_reports)>. See also Weber and Bromley (note 6).

<sup>8</sup> The 3 states that have produced a report since 1990 but not since 2009 are Australia, Belarus and the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

<sup>9</sup> Six EU member states have yet to produce a national report on arms exports, although they have provided information on arms export licences or deliveries for the EU Annual Report: Cyprus, Greece, Latvia, Lithuania, Luxembourg and Malta.

## 4 SIPRI

National reports vary enormously, both in terms of the amount of information they contain and the level of detail they provide on arms export licences issued or denied and arms deliveries. At a minimum, these reports tend to contain background information on the states' national export control systems and details of the arms export licences granted. Some reports contain considerable detail on arms export licences granted or denied, arms deliveries, and arms-brokering licences issued or denied.

This section considers the information provided by the 10 case study states on (a) arms export licences issued; (b) arms deliveries; (c) arms export licence denials; and (d) arms brokering licences and denials.<sup>10</sup> Particular attention is paid to the following factors: (a) the availability of data (e.g. the method of presentation, clarity of reporting); (b) comprehensiveness (e.g. whether open licences are also covered, or whether all categories of arms are included); (c) the level of disaggregation; and (d) the relevance of the information provided (i.e. whether it is sufficient and appropriate for answering key questions). The information contained in this section is based on national reports on arms exports published in 2012 on export licences issued or denied and arms deliveries carried out in 2011; however, the practice of these 10 states in their reports on 2011 is representative of their general level of openness in recent years.

*Arms export licences issued*

The provision of information on arms export licences helps to show how states are implementing their national controls on arms exports. In particular, it gives an indication of states' interpretation of national arms export criteria. Over time, this data can be used to reveal changes in decision-making on arms exports, but only if detailed information—such as a description of the goods involved, the number of items or the type of end-user—is provided on the licences granted. All 10 states provide at least some data on export licences issued (see table 2).<sup>11</sup> However, there are differences with regards to the detail of the information provided.

**Table 2.** Reporting arms export licences issued, 2011

	Den- mark	Finland	France	Ger- many <sup>a</sup>	Nether- lands	Norway	Sweden	Switzer- land <sup>b</sup>	UK	USA
<i>Export licenses issued</i>										
No. of licences	x	x	x	x	x	x	x	x	x	–
Financial value	x	x	x	x	x	–	x	x	x	x
Destination	x	x	x	x	x	–	x	–	x	x
Control list category	x	x	x	x	x	–	x	–	x	x
Description of goods	–	–	–	x	x	–	–	–	x	x
No. of items	–	x	–	–	–	–	–	–	–	x
Type of end-user	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>Disaggregated by</i>										
Destination	x	x	x	x	x	–	x	–	x	x

<sup>10</sup> Information referred to in this study is taken from national reports on arms exports published in 2012 on export licences issued or denied and arms deliveries carried out in 2011.

<sup>11</sup> In addition to its annual report, the UK provides information on export licences issued, denied and revoked at 'Strategic Export Controls: Reports and Statistics Website', <<https://www.exportcontroldb.bis.gov.uk>>.

OPTIONS FOR INCREASING OPENNESS AND TRANSPARENCY 5

Control list category	x	x	x	x	x	-	-	-	x	x
Individual licence	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-

x = information included; - = information not included.

<sup>a</sup> Disaggregation by destination and control list category is provided in separate tables.

<sup>b</sup> Switzerland provides a separate report on exports of small arms and light weapons that provides more detailed information than for exports of all other types of conventional arms.

Most of the states studied for this report provide information on the number of export licences issued, and the aggregated financial value for destinations and categories of military equipment exported. Germany, the Netherlands, the UK and the USA provide a description of the items to be exported that is more detailed than simply providing aggregated data for each military list category, while Finland provides information on military list subcategories.<sup>12</sup> Only Finland and the USA provide information on the number of items to be exported. Denmark distinguishes between licences for ‘temporary’ and ‘permanent’ exports, as well as providing information on the type of end-user according to three categories: military, industry or police.

Eight of the 10 case study states provide a breakdown of the value of export licences for each military list category for each destination—Norway and Switzerland are the exceptions. The Swedish annual report on arms exports provides data on export licences issued in an aggregated format, as well as the total value and all military list categories for licences issued for each destination. However, Sweden provides this information in a disaggregated format for the EU Annual Report. In addition, it goes beyond other states by providing separate information on authorizations for re-export, with information on re-exporter and destination, and a short description of the items.<sup>13</sup>

Denmark, Germany, Norway, Sweden and Switzerland provide separate information on export licences issued for SALW. Four of these five states (the exception being Sweden) include information on export licences issued for civilian (i.e. hunting and sporting) firearms. These states take different approaches when providing this information. For example, Norway provides a list of states and aggregates the numbers for all types of SALW for each destination. Switzerland provides a separate annual report on SALW exports that provides detailed information on export licences issued for SALW broken down by destination, with information on the number and value of SALW to be exported broken down by type of SALW.<sup>14</sup> It also provides a breakdown of types of end-user for SALW delivered according to five categories: army, police, other state bodies, industry and private (i.e. civilian) end-

<sup>12</sup> The USA uses a variety of different mechanisms for arranging arms exports. This paper deals with the 2 most common forms: (a) Foreign Military Sales (FMS), which are government-to-government deals and; (b) Direct Commercial Sales (DCS), which are sales negotiated directly between US companies and foreign buyers. In addition, the transfer of ‘excess defence articles’ is discussed below.

<sup>13</sup> The Netherlands provides information on the re-exporter and destination, and a brief description of items in its online reports by month but not in its annual report. Tabell 14. Beslut om godkänd vidareexport av svensk krigsmateriel, Strategisk exportkontroll 2011 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, Regeringens skrivelse 2011/12:114, 15 Mar. 2012, p. 65.

<sup>14</sup> The report offers 8 categories: (a) revolvers and semi-automatic pistols; (b) other SALW; (c) rifles; (d) sub-machine guns; (e) assault rifles; (f) light machine guns; (g) heavy machine guns; (h) grenade launchers. Le contrôle à l’exportation dans le domaine des armes légères et de petit calibre (ALPC) relevant de la législation sur le matériel de guerre 2011, Confédération suisse, Département fédéral de l’économie DFE, Secrétariat d’Etat à l’économie SECO, Relations économiques bilatérales Contrôles à l’exportation / Matériel de guerre, pp. 9–13.

## 6 SIPRI

users.<sup>15</sup> While Germany and Sweden also provide separate data on export licences issues for ammunition, the information is not particularly detailed.

*Arms deliveries*

There is often a difference between information provided in national arms export reports on export licences issued and arms deliveries. This is either because not all of the arms licensed for export are delivered to their destination, or because the deliveries can take place long after the licence has been granted. Licensing statistics can also exclude exports of surplus weapons. Therefore, in order to gain an accurate picture of the international arms trade, information is needed on arms deliveries—this is especially so in the light of the increased use of open licences in the EU. This information can also show how particular states are interpreting and implementing their national controls on arms exports, especially if the state involved does not provide information on arms export licences issued. It can also help to identify destabilizing arms build-ups and is also a means of informing other states' export licensing decisions. Not all of the 10 case study states provide information on arms deliveries for all items covered by their military lists (see table 3). Furthermore, for those that do report on arms deliveries, the type of information is often more limited than the information on arms export licences issued.

**Table 3.** Reporting arms deliveries, 2011

	Den- mark	Finland	France	Ger- many <sup>a</sup>	Nether- lands <sup>b</sup>	Norway	Sweden	Switzer- land	UK	USA
<i>Actual arms exports</i>										
Financial value	–	x	x	x	–	x	x	x	–	x
Destination	–	x	x	x	–	x	x	x	–	x
Control list category	–	x	–	–	–	x	x	x	–	–
Description of goods	–	x	–	–	–	x	–	–	–	–
No. of items	–	–	–	–	–	x	–	–	–	–
Type of end-user	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>Disaggregated by</i>										
Destination	–	x	x	x	–	x	x	x	–	x
Control list category	–	x	–	–	–	x	x <sup>c</sup>	x	–	–
Individual licence	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

x = information included; – = information not included.

<sup>a</sup> Germany provides information on the export or delivery of 'weapons of war' and not for exports of all items contained in the German Military List.

<sup>b</sup> The Netherlands does not provide information on arms deliveries or actual exports in its national reports but does provide this information for the EU Annual Report on arms exports.

<sup>c</sup> Disaggregation by destination and control list category is provided in separate tables.

A number of states have problems collecting accurate data on arms deliveries because they lack effective information-gathering mechanisms. Denmark and the UK provide information on arms deliveries for neither national reports nor the EU Annual Report on arms exports. In

<sup>15</sup> Le contrôle à l'exportation dans le domaine des armes légères et de petit calibre (ALPC) relevant de la législation sur le matériel de guerre 2011, Confédération suisse, Département fédéral de l'économie DFE, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Relations économiques bilatérales Contrôles à l'exportation / Matériel de guerre, p. 14.

## OPTIONS FOR INCREASING OPENNESS AND TRANSPARENCY 7

the case of the USA, the financial value of arms deliveries under the Direct Commercial Sales (DCS) programme is aggregated by destination, making it impossible to see which conventional arms or items from which military list categories have been delivered. However, information for every deal worth more than \$2 million is provided on deliveries under the Foreign Military Sales (FMS) programme to the US Congress each financial year. This information is broken down according to destination, exporting company, contract number, financial value and description of the military equipment.<sup>16</sup> The Netherlands provides information on arms deliveries for the EU Annual Report on arms exports but does not provide this information in its national annual report. France and Germany provide information on arms deliveries in their annual reports but not for the EU Annual Report on arms exports. In the case of Germany, it provides information on deliveries of ‘weapons of war’ (a German-specific categorization of conventional arms that are also covered by the EU Military List) but not for items contained in all military list categories. While Norway provides limited information on export licences issued in its national report, among the states studied it provides the most detailed information on arms deliveries. It provides information for each destination broken down by military list category, as well as a description of items and whether they are parts or complete systems, the number of parts of complete systems delivered, and the value of the delivery or export for these items.

France, Germany, the Netherlands, the UK and the USA provide specific information on deliveries of surplus. France lists gifts and donations by the Ministry of Defence, with destination country and financial value. Germany provides only an aggregated value for exports of surplus. The UK provides information on destination, quantity, and a short description of the surplus military equipment exported. The Netherlands provides information on the destination, the recipient, the company involved in the export, and a description of the surplus military equipment exported. The USA provides very detailed information on exports of ‘excess defense articles’ via an online database, which contains information on destination, a description of items, date of authorization, units, value of authorization and value of delivery.<sup>17</sup>

### *Arms export denials*

Information on arms export licence denials provides important insights into how states interpret their national arms export policies. The exchange of this information between governments can also help national authorities make decisions on applications for export licences. However, since information on export licence denials can reveal which states are interested in acquiring which type of military equipment and thus identify opportunities for others suppliers of similar goods, many supplier states have traditionally been reluctant to provide detailed information on arms export licence denials. Some governments have also expressed concerns about potential diplomatic sensitivities concerning a public refusal to provide a state with certain military equipment. The case study states are among those that are willing to provide information on arms export licence denials (see table 4).

While 8 of the 10 case study states are willing to provide some information on arms export licence denials, the level of detail provided varies greatly. France only provides aggregated

<sup>16</sup> Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, *Report to Congress on sales of significant military equipment to foreign entities fiscal year 2011*, May 2012.

<sup>17</sup> Defense Security Cooperation Agency, Excess Defense Articles database, <<http://www.dscsa.osd.mil/programs/eda/search.asp>>.

## 8 SIPRI

data on the number of export licences denied and the reasons for the denials, but does not provide information on the destinations. Norway provides information on the total number of denials and the destinations for which export licences have been denied, but aggregates the information provided according to the types of equipment and reasons for denial. Denmark, Germany and the Netherlands provide aggregated data on arms export denials and also disaggregate the information for each destination, including a description of the items to be exported and the reason for the denial, citing the relevant criteria of the EU Common Position. The Netherlands also provides the date of the denial and names the recipient and end-user.

The UK's annual report on arms exports provides aggregated information on standard and open individual export licences denied and revoked and the total number of times that particular criteria were used to justify a denial or revocation of a licence. At the same time, the UK is particularly open about the process for deciding on whether to permit or deny a licence in certain cases of concern. The British annual report includes case studies illustrating its approach to reviewing licence applications. The report also explains decisions for export licence approvals or denials for particular destinations and describes particular licence applications or destinations in some detail, as well as the goods to be exported and end-users. Furthermore, the report outlines the potential risks, some of the sources consulted when making an assessment, and the final decisions on licences issued, denied and revoked. For example, the 2012 report explained decisions with regard to licences issued, denied and revoked in 2011 for military equipment and riot control equipment for Bahrain, Egypt, Indonesia, Libya, Saudi Arabia, Thailand and Venezuela.<sup>18</sup>

**Table 4.** Reporting arms export denials, 2011

	Den- mark	Finland	France	Ger- many	Nether- lands	Norway	Sweden	Switzer- land	UK	USA
<i>Export licence denials</i>										
No. of licences	x	–	x	x	x	x	x	x	x	–
Financial value	–	–	–	x	–	–	–	x	–	–
Destination	x	–	–	x	x	x	x	–	x	–
Control list category	x	–	–	x	–	–	–	–	x	–
Description of goods	x	–	–	–	x	x	–	x	x	–
No. of items	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Type of end-user	–	–	–	–	x	–	–	–	–	–
Reason for denial	x	–	x	x	x	x	–	–	x	–
<i>Disaggregated by</i>										
Destination	x	–	–	x	x	–	x	–	x	–
Control list category	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Individual licence	x	–	–	–	x	–	–	–	–	–

x = information included; – = information not included.

<sup>18</sup> United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2011, Presented to Parliament pursuant to Section 10 of the Export Control Act 2002, Ordered by the House of Commons to be printed 13 July 2012, pp. 17–19.

## OPTIONS FOR INCREASING OPENNESS AND TRANSPARENCY 9

*Arms-brokering licences and denials*

Information on licences granted for legal entities (i.e. persons or companies) to broker arms deals between suppliers and recipients in third countries is useful for demonstrating that a state has effective controls on arms brokering and is able to regulate brokering activities carried out by its nationals. This is important because arms brokers have been implicated in facilitating the supply of arms to states and entities subject to UN arms embargoes, as well as to other ‘undesirable’ end-users. Effective controls on arms brokering are therefore regarded as necessary for limiting illicit arms transfers.

The number of states providing information on licences for brokering has increased in recent years. Civil society demands for increased oversight in this area were an important initial driver for the provision of this information. A further boost occurred in 2008 when EU member states agreed to publish information on approvals and denials of brokering licences in the EU Annual Report.<sup>19</sup> Six of the 10 case study states provide information on arms brokering licences (see table 5).

The information provided by states on brokering licences varies greatly in terms of detail. Norway reported that it had denied a brokering licence in 2011, but did not provide any information on the supplier state, the recipient, the goods involved or their value.<sup>20</sup> Sweden has provided information on arms brokering licences issued in its national report and also to the EU Annual Report, but in different formats. For the EU Annual Report it provides information on the Military List categories for each destination, also indicating the country of origin. In the national report, it provides aggregated data on the total number of licences, all of the military list categories and a list of countries but does not indicate if these are countries of origin for goods or countries of destination. This is less detailed than the information provided by the Netherlands, which provides information for each destination on the country of origin, value of licence and items, number of items, and the Military List categories.<sup>21</sup> Germany and the UK provide information on licences issued and denied for brokering, with information on the value of the licence, destination and country of origin and a description of the goods.<sup>22</sup>

Switzerland does not provide information on brokering licences in its annual report, but does provide information on brokering licences issued for SALW. However, it only reports the geographic region of the countries of origin and destinations, the types of item and financial value of the licence.

<sup>19</sup> Council of the European Union, Tenth Annual Report according to Operative Provision 8 of the European Code of Conduct on Arms Exports, Official Journal of the European Union, C300, 22 Nov. 2008, p. 3

<sup>20</sup> Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonal ikke-sprengningssamarbeid, Meld. St. 8 (2012–2013), Melding til Stortinget (Exports of defense of Norway in 2011, export controls and international non-proliferation cooperation, Sign. St. 8 (2012-2013), White Paper), p. 34.

<sup>21</sup> Council of the European Union, Fourteenth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, *Official Journal of the European Union*, C386, 14 Dec. 2012, p. 414.

<sup>22</sup> See <<https://www.exportcontroldb.berr.gov.uk/>>.

10 SIPRI

**Table 5.** Reporting arms brokering licences, 2011

	Den- mark	Finland	France	Ger- many	Nether- lands <sup>a</sup>	Norway	Sweden <sup>a</sup>	Switzer- land	UK	USA
<i>Arms brokering licences issued</i>										
No. of licences	–	–	x	x	x	x	x	–	x	–
Financial value	–	–	–	x	x	–	–	–	–	–
Destination	–	–	–	x	x	–	x	–	x	–
Control list category	–	–	–	x	x	–	x	–	–	–
Description of goods	–	–	–	x	–	–	–	–	x	–
No. of items	–	–	–	x	–	–	–	–	x	–
Type of end-user	–	–	–	x	–	–	–	–	–	–
Country of origin	–	–	–	x	x	–	x	–	x	–
<i>Disaggregated by</i>										
Destination	–	–	–	x	x	–	x	–	x	–
Control list category	–	–	–	x	x	–	–	–	–	–
Individual licence	–	–	–	x	–	–	–	–	–	–

x = information included; – = information not included.

<sup>a</sup> The Netherlands and Sweden do not provide information on arms brokering licences in national reports but do provide this information for the EU Annual Report on arms exports.

### Good practice

This survey of national reports on arms exports indicates that there are a number of areas in which Sweden could increase its openness and transparency on arms export licences issued and denied and arms deliveries. The aggregated tables for arms exports in the Swedish national report do not provide sufficiently detailed information for a considered appraisal of the rationale for particular licensing decisions and could lead to misunderstandings and misinformed public discussions on Swedish arms exports. The following recommendations for new practices by the Swedish government are derived from existing practices carried out by at least one of the nine other states surveyed for this report.

1. *The Swedish government should provide explanations for licensing decisions that are expected to provoke public discussion.* Like the UK, Sweden could consider explaining decisions to issue, deny or revoke an arms export licence for particular goods for particular destinations in its arms export reports. (Explanations for licensing decisions are also discussed in section III.)

2. *The Swedish government should provide more detailed information on arms export licences issued or denied and arms deliveries.* While Sweden already provides disaggregated data for the EU Annual Report, it does not do this in its national arms export report. Sweden could harmonize its reporting on arms exports in this area. In addition, it could consider providing:

- (a) more detailed information in its monthly reports, following the example of the Netherlands;
- (b) information on the number of items licensed for export or delivered, as occurs in Finland and the USA;

## OPTIONS FOR INCREASING OPENNESS AND TRANSPARENCY 11

- (c) information on the type of end-user for every destination or each licence, perhaps using the Danish approach;
- (d) information on the destination and type of military equipment for each export licence, as in Finland and Germany; and
- (e) information on the destination, type of military equipment, volume or value and criteria for each licence denial, drawing on the approaches taken by Denmark, Germany and the Netherlands.

3. *Provide more detailed information on export licences issued for SALW and deliveries.* Sweden already provides aggregated data in its national arms export report for SALW and ammunition, but this information is much less detailed than that provided by other states considered for this study. For example, there is no information on the number of units exported or the value of the licence for each destination.<sup>23</sup> Information on exports of MANPADS is aggregated, giving only the total financial value for all MANPADS exports and a list of destinations to which parts, training and services were delivered in 2011.<sup>24</sup> As noted above, this is much less detailed than the information provided by other states, with Norway and Switzerland also providing information on exports of hunting and sporting rifles for civilians. Switzerland produces a separate report on SALW transfers that is much more detailed than the information provided in its annual report on arms transfers.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Table 12, Strategisk exportkontroll 2011 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, Regeringens skrivelse 2011/12:114, 15 Mar. 2012, p. 64.

<sup>24</sup> Table 13, Strategisk exportkontroll 2011 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, Regeringens skrivelse 2011/12:114, 15 Mar. 2012, p. 65.

<sup>25</sup> SECO, <[http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00600/00614/02414/index.html?lang=fr#sprungmarke1\\_66](http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00600/00614/02414/index.html?lang=fr#sprungmarke1_66)>.

12 SIPRI

### III. The role of parliaments in the formation, implementation, oversight and scrutiny of arms export policies

Parliaments carry out at least three specific functions with regard to arms exports: (a) policy formulation; (b) decision making on policy implementation; and (c) oversight and scrutiny of policy decisions that have been taken. The first two of these functions are primarily—and in many countries exclusively—performed by the executive. Another indirectly relevant function is budgetary control, since implementation through licensing and enforcement requires budget allocations for the relevant authorities.

The role of parliaments in policy formulation can take different forms, including the review and adoption of laws that provide the legal framework and basis for policy (e.g. objectives and licensing criteria); representing and providing a platform for different opinions and stakeholders; and motions for a resolution or recommendations for changes to export control legislation, implementation or particular aspects of arms export policy.

As outlined below, parliaments have a limited role in decision making on policy implementation—for example, decisions on whether to authorize a particular arms export or subject a particular destination or recipient to an arms embargo. In general, there are two ways in which a parliament can have a role in decision making on policy implementation. First, it may have the power to veto a proposed arms export and is therefore invested with a powerful role in decision making. Second, a parliament—or a subcommittee or small group of parliamentarians—can provide advice or other forms of input to the executive for consideration on whether to authorize an arms export.

Parliaments are most visible in the context of the third function—the oversight and scrutiny of policy decisions that have been taken (e.g. on arms export licences issued or denied or arms deliveries). However, there are more routine forms of oversight and scrutiny via parliamentary tools, including specialized bodies, reports, oral and written questions to government, investigative committees, committee discussions and parliamentary debates (all of which can also take evidence from the government, non-governmental experts and various stakeholders). It is worth noting that while systematic reporting on arms export decisions has only become widespread in Europe since the late 1990s, the ad hoc provision of information on arms exports has been common practice for many decades, mostly in the form of government responses to parliamentary questions. However, the extent to which the provision of information on arms exports leads to scrutiny and oversight depends on whether the parliament uses the information provided to hold the government to account.

While access to information is a precondition for a parliament to be able to play a role in policy formation, decision making on implementation or scrutiny of policies, the quality and volume of information provided by the government does not necessarily correlate with the level of parliamentary scrutiny. Factors that influence the role of the parliament include the interest in the issue of political parties and individual members of parliament; international and domestic political contexts (e.g. the Arab spring, individual scandals or controversial deals etc.); expertise (available in-house or requested from outside); and available resources (i.e. finance and personnel) and the degree of institutionalization (e.g. whether a specialized committee or subcommittee exists that deals with arms export issues). The key issue in this respect concerns the type of information that is provided to the parliament, and the procedures and mechanisms via which it is provided.

## OPTIONS FOR INCREASING OPENNESS AND TRANSPARENCY 13

The USA is currently the only country whose parliament (the US Congress) has a role in all three parliamentary functions on arms exports, although its role in decision making is limited by certain financial thresholds and the President can override a veto by the Congress. Parliamentary functions in arms export policies in Europe are largely limited to policy formulation and oversight of implementation. Sweden is an exception in this regard as members of its parliament (the Riksdag) play a consultative role in decision making on exports of military equipment, although the parliaments in other European states also have a role in decision making on exports of surplus military equipment.

### Policy formulation

All parliaments are legislative bodies that adopt laws and regulations, including the principles and detail of foreign trade regulation and related penal provisions. A parliament can use its legislative function to adopt specific guidelines and criteria, control lists, legal assumption of approval or denial regarding arms exports, and reporting obligations (e.g. deadlines, contents, procedures). The extent to which the parliament uses these powers or leaves these decisions to executive decrees, or even ad hoc decisions by the government, differs from state to state. In Germany, for example, only the control lists and the assumption of approval or denial involve the parliament. Currently the export of weapons of war is prohibited, with the government authorising exceptions, whereas the export of other armaments is based on the principle of foreign trade being free but subject to certain authorisation requirements. The German Parliament (Bundestag) has chosen not to provide criteria for export decisions or reporting obligations.

Parliamentary committees can make recommendations for changes to policies. For example, the Control Committees of the Swiss Federal Assembly can make recommendations for changes to Swiss export control practices. However, its recommendations and responses from government are confidential, except when it calls for an investigation into particular incidents (see below).<sup>26</sup>

In 2000 the first ever parliamentary report on French arms export control policy was produced by the Defence Committee of the French National Assembly (the lower house of the French Parliament).<sup>27</sup> It examined the French export control system, the European and international context (including other countries' policies), and the question of transparency.<sup>28</sup> The section on transparency covers the economic viability of arms exports, legal provisions, transparency practices in Germany, the UK, Italy, Sweden and the USA, and the first government report on arms exports. The parliamentary report suggested specific ways to improve the government report, all of which were adopted.<sup>29</sup> Other recommendations included annual briefings of the National Assembly's Foreign and Defence committees by the defence and foreign ministers, followed by a public debate. However, it was not until November 2012 that the government's national report was presented to the French Parliament

<sup>26</sup> Interview with Swiss export control official, 7 June 2013.

<sup>27</sup> Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement', présenté par Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret, Députés, French National Assembly doc no. 2334 (Paris, 25 Apr. 2000).

<sup>28</sup> In terms of the French export control system, the report covered the legal framework, licensing procedures, competent authorities and ministries, and export control mechanisms.

<sup>29</sup> According to the parliamentary report, the government should cover small arms in detail, name recipient countries, provide the reasons for denials of export licences, and include transfers in the context of military and defence co-operation.

14 SIPRI

for the first time (by the Minister of Defence) and even then the presentation was not followed by debate.<sup>30</sup>

The British parliamentary report includes a series of detailed recommendations, to each of which the government is obliged to respond.

Not all parliaments have a tradition of drafting parliamentary reports. For instance, there is no such practice in Germany. Parliamentary guidance for executive decision making can be exercised through resolutions (Bundestagsbeschlüsse). The Bundestag has adopted several resolutions on the German Government's reports on arms exports.<sup>31</sup> The government has only implemented some of the recommendations made in these resolutions. The Bundestag has also adopted resolutions on export policy. For example, in 2004 it requested that the German Government maintain the arms embargo against China.

### Decision making on policy implementation

The only example of a parliament that has made its own decision on policy implementation is the US Congress, which is not only notified of arms sales valued above \$2 million in accordance with section 36 of the 1976 Arms Export Control Act, but has also been granted the power to block a proposed arms sale. However, it is extremely difficult for the Congress to 'legally prevent any sale' due to the short space of time in which both the Senate and House of Representatives must pass resolutions of disapproval. Nevertheless, the US President generally takes the Congress's views into account if there are serious objections.<sup>32</sup>

### Advice and consultation

Of the nine European states surveyed for this report, it is only in Sweden that current and former members of the Riksdag have a formal consultation role, providing input to decision making on policy implementation. Parliamentarians' advice is provided via the Exportkontrollrådet, which meets regularly to discuss certain export licence applications that have yet to be approved or denied.<sup>33</sup> The EKR is not strictly a parliamentary body but rather an advisory body to the Swedish export control agency, the Inspectorate General for Strategic Products (ISP). Its consultations are confidential.

Since 2012 the Dutch Government has been obliged to inform the parliament (the States General) within two weeks of issuing a licence for the export of weapon systems with a value over €2 million to all destinations other than Australia, Japan, New Zealand, Switzerland and other member states of the EU and the North Atlantic Treaty Organization.<sup>34</sup> Notifications

<sup>30</sup> *Damoclés*, no. 141, 4/2012, Observatoire des armements, <<http://obsarm.org>>.

<sup>31</sup> The 2001 resolution on the 1999 report requested that the annual report cover dual-use goods, statistics on breaches of export control law/cases dealt with by judicial authorities, newly concluded governmental agreements on armaments co-operation, and military assistance. In addition, the Economics Committee requested to be informed, in confidence, on export credit guarantees for arms exports (the Budgetary Committee already receives this information). The resolution (Bundestagsdrucksache no 14/5671 of 28 Mar 2001) was adopted by the plenary on 28 June 2001. A 2004 resolution referred to the reports for 2001 and 2002. It suggested that further detail be provided on exports licensed to developing countries, and on actual exports. It also made recommendations with regard to German arms exports policy (Bundestagsdrucksache no 15/3597 of 14 July 2004).

<sup>32</sup> Schroeder, M. and Stohl, R., 'US export controls', *SIPRI Yearbook 2005* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 732–33.

<sup>33</sup> Swedish Ministry for Foreign Affairs, 'Strategic export control in 2011—military equipment and dual-use products', 15 Mar. 2012, pp. 19–20.

<sup>34</sup> Dutch Estates General, Second Chamber, 'Brief van de staatssecretaris van economische zaken,

## OPTIONS FOR INCREASING OPENNESS AND TRANSPARENCY 15

also include information on the government's risk assessment of the deal in the light of its own export licensing criteria. In Norway, the government consulted with the parliament (the Storting) in April 2010 on policies on export to states in the Middle East and North Africa.<sup>35</sup> Norway has reportedly an established practice whereby the Storting is consulted 'in cases of particular foreign policy interest', including before significant decisions on arms exports.

The British Parliament has for years requested—and been denied—a prior scrutiny function.<sup>36</sup>

#### *Advice and consultation for exports of surplus military equipment*

The one area of decision-making on arms exports where some European parliaments play a role with regards to advice and consultation is exports of arms and military equipment designated as surplus to the requirements of the armed forces.

In Germany, the Budgetary and Foreign Affairs committees of the Bundestag are notified in advance of the transfer of surplus equipment of the German armed forces and military assistance. This notification is primarily connected with budgetary issues. In the past, the Budgetary and Defence committees were informed about surplus weapons transferred abroad, in advance in some cases and retrospectively in other cases.<sup>37</sup> German military assistance to other countries requires parliamentary approval, not only with regard to the recipient country, but also the financial value per country. Agreements cannot be concluded without the involvement of the Foreign Affairs and Budgetary committees.<sup>38</sup>

The Dutch States General receives prior confidential notification from the defence minister of significant exports of surplus Dutch weapon systems. The Standing Committee on Defence and eventually the plenary session of the Second Chamber (the lower house) can question the government on a proposed transfer of surplus military equipment, although the decision on individual transactions remains with the executive.

### **Oversight and scrutiny**

In several states, governments make information available about decisions made on arms export controls to the parliament as a whole or to specific parliamentary committees. In certain cases, this information is made available on a confidential basis and so does not contribute to the overall transparency of the states' arms exports. In other cases, this information is also made available to the public and thus contributes to the overall transparency of the states' arms exports. National reports on arms exports are the prime

landbouw en innovatie' [Letter from the secretary of state for economic affairs, agriculture and innovation], Arms Export Control Policy no. 192, The Hague, 12 Apr. 2012, <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22054-192.html>>.

<sup>35</sup> Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonaltikke-spreidningssamarbeid [Exports of defence from Norway in 2011, export controls and international non-proliferation cooperation], Melding til Stortinget, (2012-2013), White Paper, p. 915.

<sup>36</sup> See for example Quadripartite Committee (Defence, Foreign Affairs, International Development, Trade and Industry), First Joint Report, Strategic Export Controls: Annual Report for 2004, Quarterly Reports for 2005, Licensing Policy and Parliamentary Scrutiny, 3 Aug. 2006, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmquad/873/87302.htm>>.

<sup>37</sup> E.g. a government reply to a written question of Mar. 1998 listed past and planned transfer of surplus equipment, broken down by type and number of armaments and recipient country. Bundestagsdrucksache no 13/10239 of 27 Mar. 1998. A different reply announced the export of 2 submarines formerly used by the German Army to the United Arab Emirates, as well as military assistance and collaborative armaments projects to that destination. Bundestagsdrucksache no 14/3619 of 9 June 2000.

<sup>38</sup> Bundestagsdrucksache no 13/11322 of 4 Aug 1998, p 3.

16 SIPRI

example of the latter (see above). The following subsections give examples of current practice in the parliaments of the case study countries related to standing committees, parliamentary hearings and ad hoc investigations.

### *Standing committees*

In the UK, a specialized committee was established in 1999 to scrutinize the government's arms export policy. It was initially called the Quadripartite Committee since it is composed of members of the defence, trade and industry, international development, and foreign affairs committees of the House of Commons (the lower house). It was set up due to a major export scandal. Its current name is the Committee on Arms Export Controls (CAEC). The British Parliament has increasingly demanded and consequently received information, some of it in confidence (although some of this confidential information was later declassified upon request of the committee). In addition to making recommendations for changes to the export control system and government policy, the committee has played an important role in pushing for—and securing—greater openness in the UK's arms exports and decision making. For example, it is partly in response to the committee's request for more timely information on arms export licensing decisions that the British Government has gone from issuing annual reports to quarterly reports and a frequently updated online database.

The CAEC publishes detailed reports analysing government policy, including licensing decisions, at least annually, and hears evidence from NGOs, industry and the government, including ministers. These evidence sessions are public and even broadcast live on the Internet. The British Government is required to respond to parliamentary reports and recommendations within a certain time frame. The committee has also travelled to other countries, including the USA and Sweden, to familiarize itself with other parliamentary approaches and traditions, and its chair has in addition presented the committee's work in other countries and parliaments.

In July 2012, the CAEC published its annual report on British strategic export controls.<sup>39</sup> During the compilation of the report, the committee requested and received information on the reasons why certain export licences were granted or refused during 2011. The committee also requested and received details on the equipment covered by arms export licences for transfers to China during 2011 and the reasons the licences were issued. This information, which is more detailed than the information in the British annual report, was reproduced in full in the committee's final report.

Recently, there have been initiatives from all political groups in the Bundestag requesting strengthened transparency in German arms exports, albeit with different specific demands regarding the timing and extent of information provided and the role of the parliament. The Green party has requested increased parliamentary control: while the decision should be left up to the executive, controversial exports should first be discussed in a parliamentary body, which can meet in confidence if required, similar to the parliamentary committee overseeing the work of the intelligence services.<sup>40</sup> Both the option of creating a dedicated new parliamentary committee or tasking the Subcommittee on Disarmament, Arms Control and

<sup>39</sup> British House of Commons, Business, Innovation and Skills, Defence, Foreign Affairs and International Development Committees, *Scrutiny of Arms Exports (2012): UK Strategic Export Controls Annual Report 2010, Quarterly Reports for July to December 2010 and January to September 2011, the Government's Review of arms exports to the Middle East and North Africa, and wider arms control issues, First Joint Report of Session 2012–13, vol. 1* (Stationery Office: London, July 2012).

<sup>40</sup> The party positions were elaborated in an extensive plenary debate on 31 Jan. 2013.

## OPTIONS FOR INCREASING OPENNESS AND TRANSPARENCY 17

Non-proliferation of the Bundestag's Foreign Affairs Committee have been mentioned. The Social Democratic party also has requested a parliamentary body to deal with arms export issues, and has presented detailed proposals.<sup>41</sup> The most far-reaching demand in the current debate is probably the request by Christian Democratic parliamentarian Roderich Kiesewetter for a parliamentary veto by a Bundestag committee in the case of decisions by the Federal Security Council (which is chaired by the Chancellor and is responsible for particularly important, sensitive or precedent-setting decisions).<sup>42</sup>

The focus of the debate in Germany is on when and how comprehensively the parliament should be informed, while there is largely a consensus that there should be no parliamentary participation in the licensing process.

The number of plenary and committee discussions on the issue of transparency and the role of the Bundestag in arms exports has increased considerably in Germany over the past two years, including public hearings on this issue. A main reason for this was the media reporting in 2012 that the Federal Security Council had decided to export tanks to Saudi Arabia. The Bundestag was not informed, even members from the governing parties, and had no information on hand for responding to questions. This led to a cross-party consensus—highly unusual in the rather partisan German Parliament—that this was unacceptable and incompatible with a parliamentary democracy.

*Regular parliamentary hearing on the national arms export report*

Arms reports to parliament can be confidential or public. If reports are confidential, the meetings discussing them will also be confidential.

In the Netherlands, the reports to the States General (see section II) are followed by a general consultation of the Second Chamber's Standing Committee on Economic Affairs, with the minister of foreign trade and foreign affairs. These general consultations are public.

Since 1996 the Storting has received the Norwegian annual reports on exports, and is also provided with an account of the Foreign Ministry's application of the guidelines. There is a regular annual debate in the Riksdag on the Swedish arms export report as well.

In Switzerland a confidential annual report containing detailed information on every export licence issued and denied as well as deliveries is provided to the Control Committees, which are 'mandated by the Federal Assembly to exercise parliamentary oversight of the activities of the Federal Government and the Federal Administration'.<sup>43</sup> The information is very detailed and includes information not only on items, volume, and recipient but also on the company involved in the export.<sup>44</sup> This information is confidential and is not released to the public. The report is prepared in March and approved by the government. It is then discussed in the Control Committees in April. However, due to the confidential nature of the report the members of the Control Committees may not take it away; instead, the report is provided for consultation on four occasions before it is considered in the Control Committees' annual hearing on arms exports. The annual hearing is a closed session which is attended by the

<sup>41</sup> Deutscher Bundestag, Motion, 'Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen' [Ensuring timely publication of the arms export reports – Introducing parliamentary powers over arms exports], Bundestagsdrucksache no. 17/9188, 28 Mar. 2012.

<sup>42</sup> <<http://www.tagesspiegel.de/politik/abgeordnete-fordern-bundestag-soll-ruestungsexporte-stoppen-koennen/7584644.html>>.

<sup>43</sup> On the Control Committees see <<http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Pages/sachbereiche-gpk.aspx>>.

<sup>44</sup> Interview with Swiss export control official, 7 June 2013.

18 SIPRI

minister for economic affairs and the head of the State Secretariat for Economic Affairs (SECO), the export control agency. Because of the confidential nature of the hearing, the Control Committees does not hear evidence from industry or civil society and does not provide a statement on cases discussed or recommendations. In addition to these regular annual hearings, Swiss parliamentarians can—and do—ask questions relating to arms exports during regular parliamentary sessions and the government is expected to provide an answer.

### *Ad hoc investigations*

The French National Assembly's investigative function has been applied to arms exports on several occasions, for example regarding arms exports to Rwanda.<sup>45</sup> In Germany there have been a number of parliamentary inquiries into arms exports to specific recipient countries, such as South Africa.

In Switzerland, the parliamentary subcommittee on foreign affairs can ask the Control Committees to have a hearing or investigation on a particular export decision, delivery or other issue relating to Swiss arms exports.<sup>46</sup> For example, in July 2012 the Foreign Affairs Committee of the National Council (the lower house) considered a media report that alleged that Swiss hand grenades were being used by rebel forces in Syria and requested that the Control Committees investigate the issue.<sup>47</sup> The Control Committees met to discuss the issue in September 2012 and took into account the preliminary findings of an investigation conducted by the Swiss Federal Council (the Swiss Government) and SECO, which indicated that the hand grenades were the subject of an unauthorized re-export by the United Arab Emirates (UAE). The Control Committees reported that SECO had taken measures with regards to transfers to the UAE and that a joint Swiss–UAE investigative commission had been established. The Control Committees requested that it be informed of the results of this commission and would then consider whether any further action should be taken by parliament. The Control Committees considered the issue during meetings in October and November, when it also had the opportunity to examine the confidential report from the investigative commission; it reported in November 2012 that it was satisfied with the report and the government's actions in this case.<sup>48</sup> Although the report remains classified, some elements of the investigation were published in a press release issued by the Control Committees to support its conclusions that there was no need for further parliamentary action.

### **Good practice**

1. *The Swedish government should provide explanations for licensing decisions that are expected to provoke public discussion to the public, in a timely manner.* At a minimum, it

<sup>45</sup> Rapport d'information de MM. Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information de la commission de la Défense, sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994, French National Assembly document no 1271, Paris, 15 Dec 1998, URL <<http://www.assembleenationale.fr/dossiers/rwanda.asp>>.

<sup>46</sup> Interview with Swiss export control official, 7 Jun. 2013.

<sup>47</sup> 'Utilisation présumée de grenades à main de fabrication suisse dans le conflit syrien: La CdG-N décide de demander des clarifications auprès du Conseil fédéral', Secretariat of the Control Committees Press Release, 7 Sept. 2012, <<http://www.parlament.ch/e/mm/2012/pages/mm-gpk-n-2012-09-07.aspx>>.

<sup>48</sup> 'Utilisation de grenades à main de fabrication suisse dans le conflit syrien: Déclarations de non-réexportation de matériel de guerre: mesures adéquates du Conseil fédéral', Secretariat of the Control Committees Press Release, 12 Nov. 2012, <<http://www.parlament.ch/e/mm/2012/pages/mm-gpk-n-2012-11-12b.aspx>>.

## OPTIONS FOR INCREASING OPENNESS AND TRANSPARENCY 19

would be worth considering providing information on the destinations or cases of concern discussed by the EKR.

*2. The Riksdag should call for more transparency in investigations into cases of unauthorized re-export or cases of concern, and provide information to reassure the public.*



# Current trends in the international arms trade and implications for Sweden

MARK BROMLEY AND SIEMON WEZEMAN



October 2013

ii SIPRI

## Contents

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
Box 1. The SIPRI Arms Transfers Database	2
<b>I. Major arms suppliers and recipients</b>	<b>3</b>
Global trends in arms transfers	3
Figure 1. Trend in global transfers of major conventional weapons, 1980–2012	3
Major suppliers	3
Figure 2 The top 2 and top 5 arms exporters' share of global arms transfers	4
Figure 3. Market share of the top 5 arms exporters, 2003–2007 and 2008–12	5
Major recipients	5
Figure 4. Market share of the top 5 arms importers, 2003–12	6
Figure 5. Change in arms imports, by region, 2003–12	6
<b>II. An overview of Sweden's arms industry and arms exports</b>	<b>7</b>
Post-World War II developments in Swedish arms production and procurement	7
Sweden's most significant arms producers	9
Table 1. Main Swedish arms producing companies	10
<b>III. Swedish arms exports</b>	<b>11</b>
Recent trends in Swedish arms exports	11
Table 2. Swedish exports of major weapons, ranking and share of total, 5-year periods 1978–2012	11
Figure 6. Volume of Swedish exports of major conventional weapons, 1980–2012	12
Figure 7. Changes in the volume of Swedish exports of major conventional weapons compared to global change, 1993–2012	13
Figure 8. Value of Swedish arms exports and arms export licences, 1983–2012	13
Figure 9. Value of Swedish arms exports as share of total Swedish exports, 1983–2012	14
Table 3. Recipients of Swedish major conventional weapons, 2003–12	15
Figure 10. Recipients of Swedish major conventional weapons, 2003–12	14
Weapons exported by Sweden and Sweden's main competitors	15
Figure 11. Swedish exports of major weapons by weapon category, 2003–12	20
Table 4. Selected Swedish weapons and their foreign competitors, 2003–12.	21
<b>IV. Second-hand and surplus arms</b>	<b>24</b>
Figure 12. Deliveries of second-hand major weapons as share of total volume, 2008–12	24
Figure 13. Second-hand weapons as share of exports of major weapons, 12 largest exporters, 2008–12	25
Second-hand and surplus arms exported by Sweden	25
Figure 14. Recipients of second-hand weapons from Sweden, 2008–12	27
Figure 15. Deliveries of second-hand major weapons from Sweden, by weapon category, 2008–12	27
<b>V. Licensed production, co-production and technology transfers</b>	<b>28</b>
Figure 16. Share of global and Swedish arms exports involving licensed production	28
Deals involving Swedish companies	29
Table 5. Sales of major conventional weapons by Swedish companies involving licensed production, 2008–12	30

## Introduction

The Parliamentary Committee on Swedish arms exports has been tasked with investigating the implications of Sweden sharpening its controls on the export of military equipment to non-democratic states, including the impact on Sweden's bilateral relations. To provide background information for this investigation, this study provides a general overview of current trends in the international arms trade, with a particular focus on international markets for arms and military equipment produced in Sweden for export or to be supplied from Swedish surplus.

Section I examines recent trends in the global arms trade. Section II presents an overview of the Swedish arms industry. Section III presents the trend in Swedish arms exports and an analysis of international competition for the main weapon systems exported by Sweden. Section IV examines Swedish exports of second-hand weapon systems. Section V examines deals involving the licensed production of Swedish arms abroad. Unless otherwise stated, all analysis in this paper is based on the information contained in the SIPRI Arms Transfers Database (see box 1). In certain cases, additional information has been collected in order to fill gaps in the coverage of the SIPRI Arms Transfers Database and the coverage of Sweden's controls on the export of military equipment.

## 2 SIPRI

**Box 1.** The SIPRI Arms Transfers Database

The SIPRI Arms Transfers Database—which is maintained by the SIPRI Arms Transfers Programme—contains information on all international transfers of major conventional weapons (including sales, gifts and licensed production) to states, international organizations and non-state armed groups since 1950. The database covers 11 categories of major conventional weapons: aircraft, air defence systems, anti-submarine warfare weapons, armoured vehicles, artillery, engines, missiles, sensors, satellites, ships, and a residual category of other weapons.<sup>a</sup> The database can be used to track changes in the trends in the volume of transfers of major conventional weapons and to answer such questions as:

- Who are the main suppliers and recipients of major conventional weapons?
- How have the relationships between different suppliers and recipients changed over time?
- Where do countries in conflict obtain their weapons?
- How do states implement their export control regulations?
- Where are destabilizing build-ups of weapons occurring today?

The database can be used to generate written reports (trade registers) and statistical data (trend indicator values, TIVs). Trade registers provide information on each deal included in the database. A deal is only included in a trade register if a contract is signed or if a weapon has been selected and a contract is close to being signed. Trend-indicator values are a measure of the volume of deliveries of major conventional weapons. SIPRI ascribes a TIV to each weapon or subsystem included in the database. These values are based on the known unit costs of a core set of weapons and reflect quality and technical characteristics of the arms.<sup>b</sup> The overall volume of arms exports from a particular state in any given year is then calculated by adding together the TIVs for the weapons and components delivered. Since year-on-year deliveries can fluctuate, SIPRI uses 5-year moving averages to provide a more stable measure for trends in international arms transfers.

Sweden's arms export control list is divided into two parts: military equipment for combat purposes (MEC) and other military equipment (OME). Combined, these lists covers most items in the SIPRI Arms Transfers Database, with the exception of certain types of engines and some basically civil type aircraft and ships. However, several items in Sweden's arms export control list are not covered by the SIPRI database. For example, the SIPRI database does not include most small arms and light weapons (SALW), trucks, artillery under 100-mm calibre, ammunition, support equipment, repair and support services, and most components. To fill these gaps in this paper, additional information has been provided on arms exports from Sweden that are not covered by the SIPRI Arms Transfers Database.

<sup>a</sup> Full details are available at <<http://www.sipri.org/databases/armstransfers/background>>.

<sup>b</sup> The method used to calculate the SIPRI trend-indicator value is described at <<http://www.sipri.org/databases/armstransfers/background>>.

## I. Major arms suppliers and recipients

### Global trends in arms transfers

Following the end of the cold war there was a decline in global arms transfers. In the period 2000–2004, the global volume of arms transfers amounted to only 44 per cent of its peak, in 1980–84. However, since 2002 there has been a steady increase in the global total of arms transfers. In 2008–12 the volume of arms transfers was 17 per cent higher than in 2003–2007 and 20 per cent higher than in 1998–2002 (see figure 1). While the global volume of arms transfers fell in 2012, this may be a short-term drop—the five-year average, which gives a more stable measure of trends, continues to rise. World military expenditure fell by 0.5 per cent in 2012 to \$1753 billion, indicating a reduction in the funds available for arms acquisitions.<sup>1</sup> However, spending by significant arms importing states in Asia, the Middle East and North Africa continued to rise. Arms imports by these states and regions may offset reductions elsewhere.

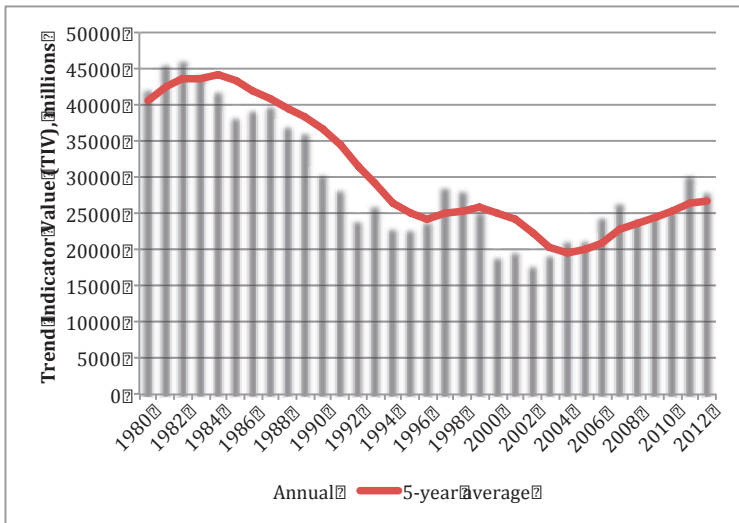


Figure 1. Trend in global transfers of major conventional weapons, 1980–2012

Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

### Major suppliers

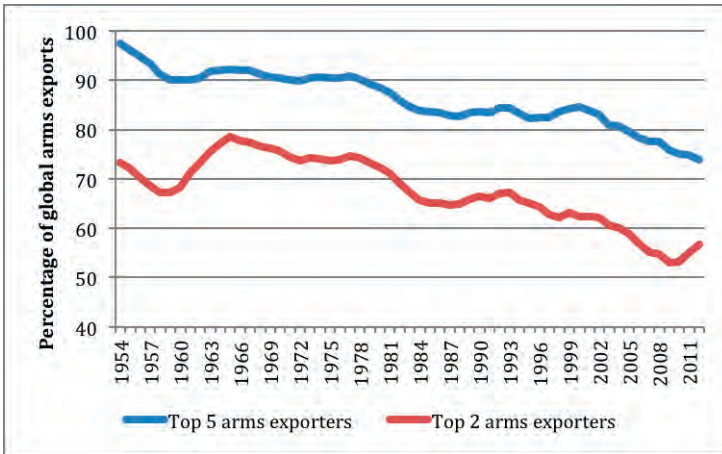
SIPRI identified 61 countries as suppliers of major weapons in 2008–12. However, the market is dominated by only a handful of states. Indeed, one of the most marked aspects of major arms transfers over time is the stable composition of the list of the five biggest suppliers, with only slight changes in the ordering. For much of the post-World War II period, the top 5 suppliers have been the Soviet Union/Russia, the United States, France, the

<sup>1</sup> Perlo-Freeman, S., Sköns, E., Solmirano, C. and Wilandh, H., 'Trends in international military expenditure, 2012', SIPRI Fact Sheet, Apr. 2013, <[http://books.sipri.org/product\\_info?c\\_product\\_id=458](http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=458)>.

4 SIPRI

United Kingdom and Germany. Together, these states accounted for 75–85 per cent of all major arms transfers over the past 30 years. However, 2008–12 was the first five-year period since 1950 in which the UK was not among the top 5 suppliers, with China displacing it to become the fifth largest exporter. This was the first change in the composition of the top 5 suppliers since the end of the cold war.

The Soviet Union/Russia and the USA have consistently been the two largest suppliers, together accounting for 55–65 per cent of all major arms transfers over the past 30 years. The top 2 and top 5 exporters’ share of global arms transfers has fallen steadily since the mid-1970s, indicating the growing importance of suppliers outside these two groups (see figure 2). While the volume of arms exported by the top 5 suppliers in 2008–12 was 14 per cent higher than the volume exported by the top 5 suppliers in 2003–2007, their collective share of total exports dropped from 78 per cent to 75 per cent (see figure 3).



**Figure 2** The top 2 and top 5 arms exporters’ share of global arms transfers  
 Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

TRENDS IN THE INTERNATIONAL ARMS TRADE 5

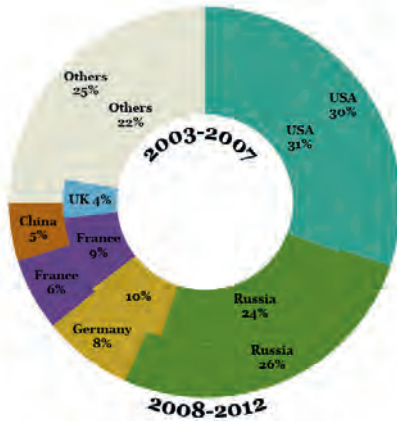


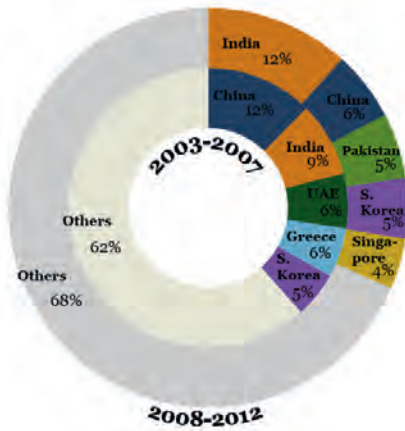
Figure 3. Market share of the top 5 arms exporters, 2003–2007 and 2008–12  
Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

Major recipients

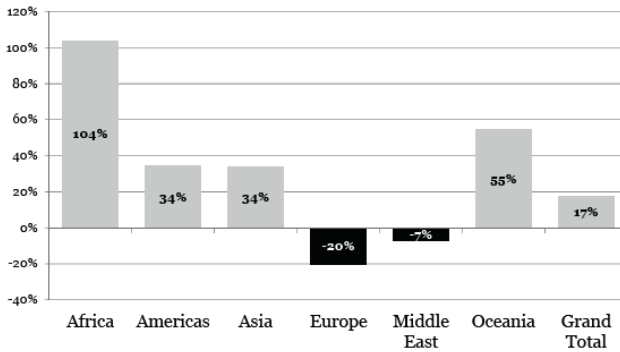
SIPRI identified 156 countries, international organizations and rebel groups as recipients of major weapons in 2008–12. In contrast to the suppliers, the group of the largest recipients of major conventional weapons has varied more over the years. In addition, relative to the largest suppliers, the largest recipients account for a smaller share of the total market due to the large number of smaller recipients.

In the period 1980–84 the five largest recipients of military equipment—Iraq, India, Libya, Syria and Egypt—accounted for 26 per cent of total imports. In the period 2008–12 the top 5—India, China, Pakistan, South Korea and Singapore—accounted for 32 per cent of all imports. This change illustrates a shift in the major arms import markets over the past 30 years from the Middle East to Asia. However, in recent years the composition of the list has remained relatively stable (see figure 4). China and India were the world’s two largest arms importers in both 2003–2007 and 2008–12. Asia and Oceania accounted for almost half of imports of major conventional weapons in 2008–12 (47 per cent of imports), followed by the Middle East (17 per cent), Europe (15 per cent), the Americas (11 per cent) and Africa (9 per cent). The flow of arms to Asia and Africa increased notably between 2003–2007 and 2008–12, while flows to Europe and the Middle East decreased (see figure 5).

6 SIPRI



**Figure 4.** Market share of the top 5 arms importers, 2003–12  
*Source:* SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.



**Figure 5.** Change in arms imports, by region, 2003–12  
*Source:* SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

## II. An overview of Sweden's arms industry and arms exports

### Post-World War II developments in Swedish arms production and procurement

Sweden's arms industry today has been significantly influenced by Sweden's post-World War II policy of non-alignment, which included an emphasis on maintaining a strong domestic arms industry with limited input from foreign suppliers.<sup>2</sup> This policy could be expressed as 'Sweden first', under which the Swedish Government favoured Swedish arms producers when making procurement decisions. Only when Swedish industry did not have the capability or capacity to build certain equipment—or when development of specific systems would be prohibitively expensive—did Sweden turn to foreign suppliers. In many cases, this policy resulted in Sweden funding the development of new weapon systems from scratch.

Despite the goal of self-sufficiency, the Swedish arms industry remained reliant on the supply of key technologies from abroad throughout the cold war period, particularly from the United States.<sup>3</sup> However, where equipment was purchased from abroad, Sweden sought to manufacture the foreign products under licence and, where that option was not available, carry out related research and development activities.<sup>4</sup> In the small number of cases where equipment that could have been purchased domestically was sourced abroad, decision-making was often connected to a bilateral arms sales agreement. Advances in the complexity and cost of military equipment, declining defence budgets, and a desire to integrate the Swedish arms industry into the world market increased Swedish dependence on arms acquisitions from abroad.<sup>5</sup> According to one estimate, the level of self-sufficiency in Swedish arms acquisitions fell from 90 per cent in the 1960s to 70 per cent in the 1980s.<sup>6</sup>

Despite the fact that for most of the cold war Sweden's arms industry and industrial policy were focused on domestic needs, exports took place and were actively sought. Arms exports came to be seen as a key way of supporting the domestic arms industry, reducing procurement costs for the Swedish Government and maintaining levels of production that would allow Sweden to increase supplies at a time of conflict. During the 1970s, Sweden accounted for 0.3 per cent of global arms transfers and was the 12th largest exporter.

The post-cold war period has seen significant changes in the arms acquisition policies of the Swedish state that have had important implications for Sweden's arms industry. In particular, there has been a decrease in the size and budget of the Swedish armed forces, with significant changes announced in the 2004 Swedish defence bill. This has reduced the amount of funds available for arms acquisitions. In addition, the 'Sweden first' procurement policy has been progressively abandoned. According to the principles for supplying equipment to the Swedish military outlined in the 2008 defence bill, preference should be given to the purchase of fully developed systems that are already available on the market,

<sup>2</sup> Regeringskansliet, *Strategisk exportkontroll 2012*, Regeringens skrivelse 2012/13:114, 21 Mar. 2013, p. 8; Axelsson, M. and Lundmark, M., 'Försvarsindustri i Sverige—Konsekvenser av internationaliserat ägande', Totalförsvarets Forskningsinstitut, Mar. 2007, <<http://www2.foi.se/rapp/foir2211.pdf>>, p.10; and Holmström, P. and Olsson, U., 'Sweden', eds N. Ball and M. Leitenberg, *The Structure of the Defence Industry* (Croome Helm: London, 1987), p. 147.

<sup>3</sup> Axelsson and Lundmark (note 2), p.10.

<sup>4</sup> Holmström and Olsson (note 2), p. 147; and Stenlås, N., 'Technology, national identity and the state: the rise and decline of a small state's military-industrial complex', Paper no.130, Institute for Future Studies, Apr. 2008, <<http://www.ifl.s.se/wp-content/uploads/2011/01/20080627133522filM45uvbzRF2Zl896V77AD.pdf>>, p. 20.

<sup>5</sup> Fred och säkerhet. Svensk säkerhetspolitik 1969–89. SOU 2002:108, p. 546.

<sup>6</sup> Fred och säkerhet (note 5), p. 546.

## 8 SIPRI

even if the Swedish industry would be able to develop and produce an alternative.<sup>7</sup> The implications of this shift in policy can be seen in subsequent procurement by the Swedish Government. Thus, in 2008 the Swedish Coast Guard ordered four large patrol craft from a German shipyard.<sup>8</sup> In 2010 Sweden ordered the Finnish AMV armoured vehicle, which was fully developed, instead of a still-to-be-developed Swedish candidate.<sup>9</sup> In 2013 Sweden ordered the German-built IRIS-T SLS surface-to-air missile (SAM) system to replace the RBS-70.<sup>10</sup>

In situations where Sweden does invest in the development and acquisition of new weapon systems, preference is given to cooperation projects with other states, preferably European Union (EU) member states.<sup>11</sup> This includes, for example, the Meteor long-range air-to-air missile developed by a European consortium that includes Saab, and the Taurus KEPD-350 long-range air-to-ground missile developed by Saab and the German company LFK.<sup>12</sup> Meanwhile, Sweden has discussed with other Nordic states the joint procurement of small arms ammunition, tugboats, rubber tracks for armoured vehicles and batteries.<sup>13</sup> Sweden is also working with the European Defence Agency (EDA) on various projects aimed at promoting cooperation in the development and procurement of military equipment.<sup>14</sup>

To compensate for the Swedish Government's decreasing procurement budget and increased willingness to buy off-the-shelf, the government is providing support for Swedish companies to secure arms export deals. The importance of exports for the Swedish arms industry is highlighted by the establishment of a special government agency responsible for the promotion of exports for the arms industry, the Swedish Defence and Security Export Agency (Försvarsexportmyndigheten, FXM), in August 2010.<sup>15</sup> FXM took over the export promotion role from the Defence Materiel Administration (Försvarets materielverk, FMV), whose main function has always been managing the acquisition of weapons for Swedish forces.

Alongside the increased emphasis on buying off-the-shelf, the 2004 Swedish defence bill also focused on certain key 'niche' sectors in Sweden's arms industry. The five sectors identified were aerospace, armoured vehicles, network-centric capabilities, communications, and short-range weapons. In addition, sensors, data fusion, signature management, protection, and system design were mentioned as key 'supporting technologies'.<sup>16</sup> In certain cases, Sweden is still willing to prioritize domestic arms purchases if they support these key niche sectors, even if there are potentially cheaper alternatives available on the international market. The most notable example of this policy is Sweden's continued support for the

<sup>7</sup> Regeringskansliet (note 2), p. 10.

<sup>8</sup> Brinkmann & Partner, 'Neubau-serie erfolgreich abgeschlossen: Peene-werft Wolgast übergibt Küstenwachtschiff an Swedish Coast Guard' [Successfully completed new series: Wolgast Peene shipyard passes coast guard vessels to Swedish Coast Guard], Press release, 26 Apr. 2013, <<http://www.brinkmann-partner.de/Neubau-Serie-erfolgreich-abgeschlossen-Peene-Werft-Wolgast-uebergibt-Kuestenwachtschiff-an-Swedish-Coast-Guard/701.news.htm>>.

<sup>9</sup> 'Hägglunds förklarade igen', SVT.se, 13 Aug. 2010, <<http://www.svt.se/nyheter/regionalt/mittnytt/hagglunds-forlorade-igen>>.

<sup>10</sup> The IRIS-T SLS version for Sweden will use Swedish sensors and command-and-control systems. It uses the same missile as that ordered for the Gripen. 'Diehle to supply IRIS-T SLS missile systems to Swedish Army', army-technology.com, 14 Mar. 2013, <<http://www.army-technology.com/news/newsdiehl-supply-irist-sls-missile-systems-swedish-army>>.

<sup>11</sup> Regeringskansliet (note 2), p. 10.

<sup>12</sup> Saab, <<http://www.Saabgroup.com>>.

<sup>13</sup> 'Nordic defence ministers' meeting in Skagen', Nordic Defence Cooperation, 7 Nov. 2012.

<sup>14</sup> Regeringskansliet (note 2), p. 10.

<sup>15</sup> See FXM, <<http://fxm.se>>.

<sup>16</sup> Janssen Lok, J., 'Swedish defence industry warms to exports as domestic markets cool', *IDR*, May 2005, p. 53.

## TRENDS IN THE INTERNATIONAL ARMS TRADE 9

domestically produced Gripen combat aircraft. As with earlier Swedish combat aircraft (e.g. the J-29 Tunnan, J-31 Lansén, J-35 Draken and J-37 Viggen), the original Gripen combat aircraft (the JAS-39A/B and JAS-39C/D) were developed for Swedish procurement needs. While efforts were made to market the aircraft abroad, exports were not seen as essential for the feasibility of the programme.<sup>17</sup> Despite the availability of potentially cheaper off-the-shelf alternatives on the international market, the Swedish Government has continued to support the Gripen programme. In January 2013 the Swedish Government approved the development and acquisition of 60 Gripen-E (formerly known as the Gripen-NG) for the Swedish armed forces.<sup>18</sup> However, in contrast with previous combat aircraft, the financial viability of the Gripen-E programme depends on gaining export orders. If none are secured, the Swedish Government has the option of cancelling its order.<sup>19</sup>

### Sweden's most significant arms producers

During the cold war, Sweden's most significant arms producers were Saab, Volvo, Bofors and FFV.<sup>20</sup> Naval shipbuilding was spread over several shipyards, including Kockums and the state-owned Karlskronavarvet. Other important suppliers included LM Ericsson, ASEA and Hägglund & Söner.<sup>21</sup> Ongoing processes of concentration meant that by 1979 there were only 50 separate companies producing arms.<sup>22</sup> The production of combat aircraft was a major focus for the Swedish arms industry and the Swedish Government. During the 1970s, the air force accounted for half the value of Sweden's arms acquisitions.<sup>23</sup>

The post-cold war period saw changes to both the ownership structure and orientation of the Swedish arms industry. As part of broader processes of privatization, Swedish industry—including the Swedish arms industry—was opened up for foreign ownership during the 1990s. Several large arms producers that had previously been entirely Swedish-owned were partly or completely taken over by foreign companies. In 1997 the British company Alvis purchased Hägglunds Vehicle; in 2000 the US company United Defense Industries (UDI) purchased Bofors Weapon Systems; in 2005 the German company HDW purchased Kockums; and in 2012 the British company GKN purchased Volvo Aero.<sup>24</sup>

A key motivation for these acquisitions by foreign companies was gaining access to Swedish procurement spending. The intention was not to sell foreign weapon systems to Sweden, but rather to capture the revenue stream generated from the relationship between the

<sup>17</sup> E.g. the Draken was sold to Denmark and Finland. The Viggen was offered to several NATO countries in competition with—among others—the F-16. The Viggen was also offered to India but the USA blocked re-export of the US-manufactured engine used in the Viggen. Dörfer, I., *Arms Deal: The Selling of the F-16* (Preager: New York, 1983); and Arnett, E., 'Nuclear stability and arms sales to India: implications for U.S. policy', *Arms Control Today*, Aug. 1997, <[www.armscontrol.org/act/1997\\_08/arnett](http://www.armscontrol.org/act/1997_08/arnett)>.

<sup>18</sup> 'Swedish government OKs purchase of 60 Saab Gripen jets', Reuters, 17 Jan. 2013, <<http://www.reuters.com/article/2013/01/17/saab-idUSL6N0AM3BG20130117>>.

<sup>19</sup> 'Swedish government OKs purchase of 60 Saab Gripen jets' (note 18).

<sup>20</sup> Together, these companies accounted for 72% of all of Sweden's defence procurement expenditure in 1972–73. Stenlås (note 4), p. 17.

<sup>21</sup> Stenlås (note 4), p. 17.

<sup>22</sup> Sevensk Krigsmaterielexport. Betänkande av 1979 års krigsmaerielkommitté, SOU 1981:39, Stockholm: 1981, p. 55; and Holmström and Olsson (note 2), p. 145.

<sup>23</sup> Olsson, U., *The Creation of a Modern Arms Industry in Sweden* (Gothenburg University, Institute of Economic History: Gothenburg, 1977), p. 186.

<sup>24</sup> Alvis was taken over by BAE Systems (UK) in 2004; UDI was acquired by BAE Systems in 2005; and HDW itself is part of German ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS).

10 SIPRI

Swedish companies and the Swedish Government.<sup>25</sup> Other motivations included gaining access to Swedish technology and eliminating competition.<sup>26</sup> For example, HDW's acquisition of Kockums gave HDW access to the advanced submarine technology developed by Kockums—including the Stirling air-independent propulsion (AIP) technology—while also eliminating Kockums as a competitor. Since the takeover, HDW has signed several contracts for submarine orders (for submarines designed in Germany) while Kockums has received none.

**Table 1.** Main Swedish arms producing companies

Company	Owner	Products
Saab	Private	Aircraft, missiles, avionics, radar, camouflage systems, anti-tank weapons
TKMS AB (Kockums)	TKMS (Germany)	Surface ships, submarines, AIP
Hägglunds	BAE Systems (UK)	Armoured vehicles
Nammo	Nammo (Norway)	Ammunition
Bofors	BAE Systems (UK)	Artillery, ammunition
Swede Ship	Private	Patrol craft, landing craft
Dockstavarvet	Private	Patrol craft, landing craft
Volvo	Private	Trucks
Volvo Aero	GKN (UK)	Aircraft engines

*Source:* Company reports, press releases and websites; media reports.

There are now five main arms producers in Sweden: Saab, BAE Systems Bofors, BAE Systems Hägglunds, ThyssenKrupp Marine Systems AB (TKMS AB, known as Kockums until June 2013) and Nammo Sweden. With the exception of Saab, which accounts for 50 per cent of the value of Swedish arms sales, all of these companies are foreign-owned (see table 1). Saab produces the Gripen combat aircraft as well as a range of other military equipment, including radars and other sensors (e.g. Giraffe and CEROS), naval combat systems (e.g. 9LV), anti-ship missiles (e.g. RBS-15), SAM missiles (e.g. RBS-70), anti-tank missiles (e.g. Bill), and recoilless rifles (Carl Gustav). BAE Systems Bofors produces artillery (e.g. Archer and FH-77), naval guns (e.g. Bofors 57 Mk3) and ammunition (e.g. BONUS and Excalibur). BAE Systems Hägglunds produces tracked combat vehicles (e.g. CV-90) and specialized soft-terrain tracked vehicles (e.g. the unarmoured BV-206 and the armoured BV-206S and BvS-10). TKMS AB produces advanced small- and medium-sized submarines, fast attack craft and corvettes, patrol craft, and air-independent submarine propulsion systems (Stirling engine). Nammo Sweden produces ammunition.

Almost all Swedish arms-producing companies are members of the Swedish Security and Defence Industry Association (Säkerhets och försvarsföretagen, SOFF). SOFF has 65 member companies—including 55 that are considered small- and medium-sized companies (SMEs)—that collectively account for nearly all Swedish arms sales.<sup>27</sup> SOFF holds the Swedish membership in the AeroSpace and Defence Industries Association of Europe (ASD). Two other associations also exist in Sweden: SME-D (small- and medium-sized companies in the defence sector) and the Swedish Association of Civil Security (SACS), which operate in the field of public security.

<sup>25</sup> Axelsson and Lundmark (note 2), p.13.

<sup>26</sup> Axelsson and Lundmark (note 2), p.13.

<sup>27</sup> SOFF, <<http://www soff.se/en/home-1/the-association>>.

### III. Swedish arms exports

#### Recent trends in Swedish arms exports

Based on 5-year averages, the volume of Swedish arms exports and its share of the global total increased between 1993 and 2012. The volume of Sweden's arms exports in 2008–12 was 200 per cent higher than in 1993–1997 and 52 per cent higher than in 2003–2007 (see figure 6). Since 1993, Sweden's arms exports have increased at a faster rate than the global volume (see figure 7). The volume of global arms transfers fell between 1993 and 2005 and then gradually increased back to 1993 levels by 2012. The volume of Swedish arms exports fell between 1990 and 1997 and then increased back to 1993 levels by 2001. Despite this increase, Sweden is currently outside the list of the 10 largest arms exporters. Between the period 2003–2008 and 2008–12, Sweden fell from its position as the 11th largest exporter to that of the 12th largest exporter (see table 2).

Official government data shows a significant increase in the value of Swedish arms exports since 2003, with such exports reaching their highest level of nearly SEK14 billion in 2011 (see figure 8). In 2012 the value of Swedish arms exports fell to SEK9.8 billion. The value of arms export licences issued also fell in both 2011 and 2012, although the number of advance notices, tenders filed and export permits rose in 2012.<sup>28</sup> Official figures indicate that over the past five years, arms exports accounted for around 1 per cent of all Swedish exports. The highest percentage was in 2009, when they accounted for 1.36 per cent of all Swedish exports, and the lowest was in 2012, when they accounted for 0.84 per cent (see figure 9).<sup>29</sup>

**Table 2.** Swedish exports of major weapons, ranking and share of total, 5-year periods 1978–2012

Period	Ranking	Share of global (%)
1978–82	15th	0.3
1983–87	12th	0.6
1988–92	11th	0.9
1993–97	12th	0.7
1998–2002	7th	1.9
2003–2007	11th	1.8
2008–12	12th	1.9

Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

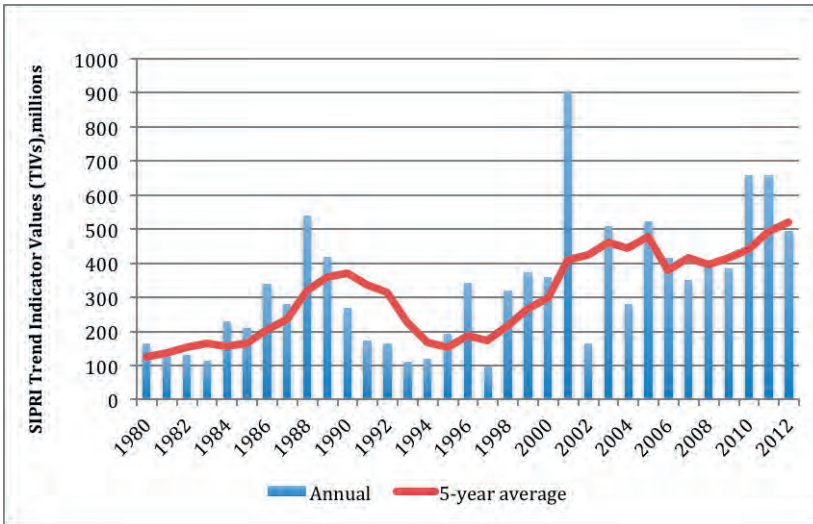
During 1993–97 SIPRI identified 16 countries that imported major weapons from Sweden. For 1998–2002 this increased to 27 countries. In the past decade the number of recipients has remained stable. During 2003–2007 SIPRI identified 24 countries that imported major weapons from Sweden while for 2008–12 it was 29. However, the relative importance of particular recipients and regions has altered significantly over the past decade (see figures 3 and 10). During 2003–2007, the top 5 recipients of Swedish exports of major weapons were

<sup>28</sup> According to SOFF '[a]ntagandet att exportsektorn fortsätter att utvecklas till en allt större marknadsandel för försvarsindustrin ligger fast och allt pekar på att den industri som är verksam i Sverige även fortsatt är mycket konkurrenskraftig på den internationella marknaden'. Statistik, Strategisk exportkontroll 2012 <<http://soff.se/var-organisation/statistik-1>>.

<sup>29</sup> Regeringskansliet (note 2), p. 35; Regeringskansliet, *Strategisk exportkontroll 2004*, Regeringens skrivelse 2003/04:114, 17 Mar. 2013, p. 6; and Regeringskansliet, *Strategisk exportkontroll 2008*, Regeringens skrivelse 2008/09:114, 12 Mar. 2013, p. 5.

12 SIPRI

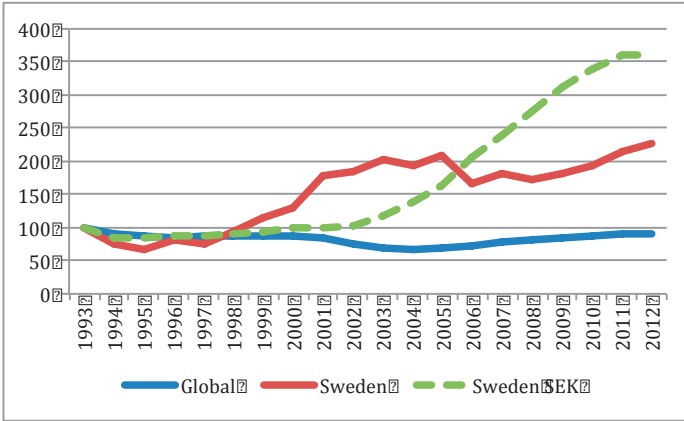
the Czech Republic, Hungary, Australia, Finland and Switzerland. Europe accounted for 77 per cent of Swedish exports, Asia accounted for 2 per cent, and no major weapons were delivered to Africa. In 2008–12, the Czech Republic, Hungary and Switzerland did not import any major weapon from Sweden, and Austria and Finland were minor importers. The top 5 recipients were South Africa, Pakistan, the Netherlands, Singapore and Thailand. South Africa was the largest recipient, accounting for 26 per cent of Swedish exports. Europe accounted for 33 per cent of Swedish exports, while Africa and Asia accounted for 26 per cent and 35 per cent, respectively.



**Figure 6.** Volume of Swedish exports of major conventional weapons, 1980–2012

Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

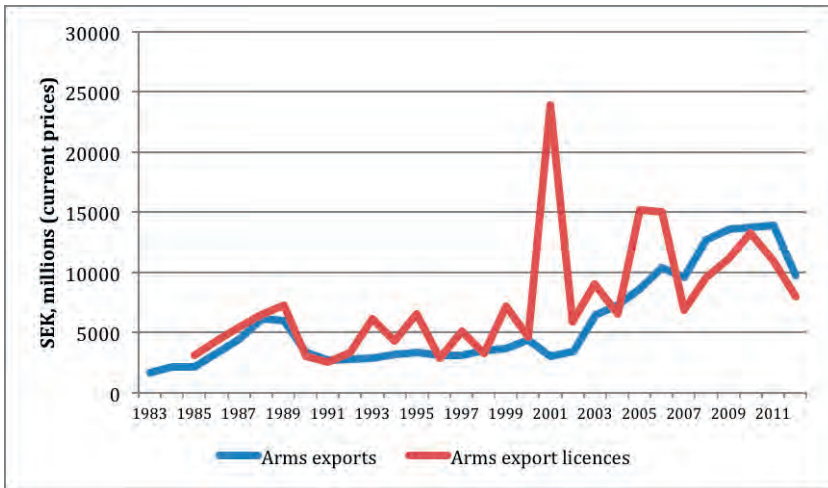
TRENDS IN THE INTERNATIONAL ARMS TRADE 13



**Figure 7.** Changes in the volume of Swedish exports of major conventional weapons compared to global change, 1993–2012

Note: The graph shows the change compared to the base year 1993. Based on five-year moving average values with 1993 as base year at 100.

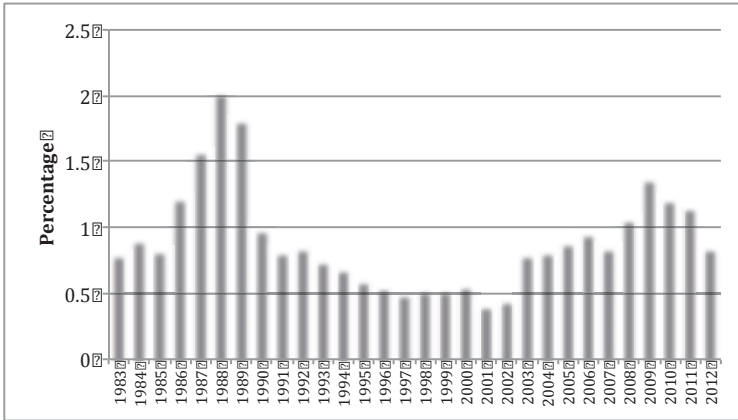
Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013; *Strategisk exportkontroll* (all years 1994–2012).



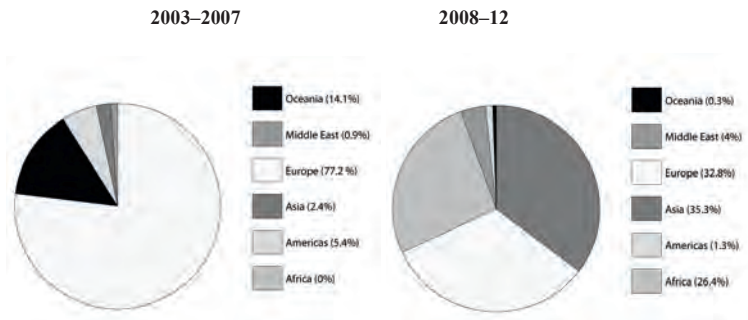
**Figure 8.** Value of Swedish arms exports and arms export licences, 1983–2012

Source: *Strategisk exportkontroll* (all years 1985–2012).

14 SIPRI



**Figure 9.** Value of Swedish arms exports as share of total Swedish exports, 1983–2012  
 Source: *Strategisk exportkontroll* (1985–2012).



**Figure 10.** Recipients of Swedish major conventional weapons, 2003–12  
 Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013

TRENDS IN THE INTERNATIONAL ARMS TRADE 15

**Table 3.** Recipients of Swedish major conventional weapons, 2003–12

Recipient	2003–2007		2008–12	
	Volume (TIV, millions)	Share of total (%)	Volume (TIV, millions)	Share of total (%)
Australia	293	14	15	1
Brazil	60	3	–	–
Brunei	–	–	8	<0.5
Chad	–	–	<0.5	<0.5
Croatia	–	–	8	<0.5
Czech Republic	392	19	–	–
Denmark	60	3	70	3
Estonia	3	<0.5	30	1
Finland	275	13	66	3
France	30	1	12	<0.5
Germany	42	2	45	2
Greece	19	1	120	5
Hungary	368	18	–	–
Indonesia	3	<0.5	–	–
Italy	20	1	34	1
Japan	–	–	40	2
Latvia	13	1	–	–
Luxembourg	–	–	1	<0.5
Malaysia	–	–	3	<0.5
Mexico	38	2	–	–
Netherlands	47	2	254	10
Norway	–	–	13	1
Pakistan	26	1	358	14
Poland	41	2	58	2
Saudi Arabia	–	–	6	<0.5
Singapore	15	1	240	9
Slovenia	–	–	2	<0.5
South Africa	–	–	684	26
Spain	8	<0.5	15	1
Switzerland	246	12	–	–
Thailand	7	<0.5	221	9
UAE	17	1	95	4
UK	40	2	126	5
Uruguay	–	–	7	<0.5
USA	15	1	25	1
<b>Total</b>	<b>2 077</b>		<b>2 600</b>	

Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013

**Weapons exported by Sweden and Sweden’s main competitors<sup>30</sup>**

*Aircraft*

Aircraft accounted for the largest share of Swedish exports of major weapons during 2003–12. During 2008–12, aircraft accounted for 51 per cent of Swedish exports of major weapons,

<sup>30</sup> The SIPRI Arms Transfers Database covers 11 categories of major weapons (see box 1). Sweden did not export weapons in those categories not included in the text. Information has also been provided on exports covered by Sweden’s arms export control lists that are not covered by the SIPRI Arms Transfers Database.

16 SIPRI

compared with 36 per cent during 2003–2007 (see figure 11). Sweden was the seventh largest supplier of aircraft during 2008–12, accounting for 2 per cent of global exports. The largest suppliers were the USA and Russia, which accounted for 42 per cent and 27 per cent of aircraft exports, respectively.

During 2003–12, 36 per cent of Swedish exports of aircraft went to Europe, 33 per cent to Africa, and 27 per cent to Asia. Considering the competitiveness of the international market, Sweden has had significant success with exports of the Gripen combat aircraft. In 1995 Saab partnered with BAE in Saab-BAE Gripen AB (known as Gripen International from 2001) to adapt and market the Gripen for export. During 2003–12, Sweden exported 60 Gripen: 26 to South Africa, 14 to the Czech Republic, 14 to Hungary and 6 to Thailand.<sup>31</sup> Six more Gripen aircraft are due to be delivered to Thailand in 2013. The Gripen-E is currently being developed and is being promoted as a simpler and cheaper alternative to most other combat aircraft that are currently on offer. However, the Gripen-E faces competition from similar, or cheaper, alternatives offered by several newcomers to the combat aircraft market. For example, the South Korean F/A-50 is being promoted for export and was selected by the Philippines over the Gripen.<sup>32</sup> Switzerland has selected 22 Gripen-Es and the Swiss Parliament has given preliminary approval to the deal, but as of October 2013 a final order had not yet been signed.<sup>33</sup>

Sweden has also exported the Saab-2000—both as a transport aircraft and as an airborne early-warning and control (AEW&C) aircraft—and the Saab-340 AEW&C aircraft. During 2003–12, Sweden exported one Saab-2000 transport aircraft and four Saab-2000 AEW&C aircraft to Pakistan while Saudi Arabia has ordered two Saab-2000 AEW&C aircraft. Sweden has also exported two Saab-340AEW to Thailand and two to the United Arab Emirates (UAE).<sup>34</sup> Competition on the market for medium-sized AEW aircraft, such as the Saab-340, comes mainly from the USA (E-2 Hawkeye) and Israel (Phalcon radar on different types of medium aircraft). In addition, these two competitors and, more recently, also China, offer larger AEW aircraft.

Swedish companies have developed several helicopter unmanned aerial vehicle (UAV) designs. However, despite the fact that very few helicopter UAVs are available on the international market, exports have not been forthcoming. The UAE has been the only customer, buying seven Apid-55s in 2006. The main competitor to the Apid-55—the Austrian-produced Camcopter—has been more successful, with 66 sold, including 60 to the UAE in 2006.

### *Armoured vehicles*

Armoured vehicles accounted for the second largest share of Sweden's exports of major weapons during 2003–12. During 2008–12, armoured vehicles accounted for 15 per cent of Swedish exports of major weapons, compared with 25 per cent during 2003–2007 (see figure 11). Sweden was the ninth largest supplier of armoured vehicles during 2008–12,

<sup>31</sup> In the case of the Czech Republic and Hungary, the aircraft were originally produced for Sweden but declared surplus to requirements and leased to both countries.

<sup>32</sup> Vogelaar, R., 'Korea Aerospace Industries—KAI contract for mass producing the FA-50', Aviationnews.eu, 7 May 2013; and Waldron, G., 'KAI wins W1.1tn contract for FA-50 fighters', Flightglobal.com, 7 May 2013.

<sup>33</sup> Switzerland also selected 11 surplus Swedish Gripen-C/D in a lease worth CHF 22 million as an interim solution until delivery of the Gripen-E in 2020. FXM (note 15), 24 Aug. 2012.

<sup>34</sup> The Saab-2000 AEW aircraft are all based on second-hand civil aircraft. The Saab-340 AW aircraft are surplus from the Swedish Air Force.

TRENDS IN THE INTERNATIONAL ARMS TRADE 17

accounting for 2 per cent of global exports. The largest suppliers were the USA and Russia, which accounted for 26 per cent and 20 per cent of exports, respectively.

During 2003–12, all of Sweden’s exports of armoured vehicles went to Europe. Sweden was the second largest supplier of armoured vehicles to Europe in 2008–12, accounting for 13 per cent of deliveries. Germany was the largest supplier of armoured vehicles to Europe, accounting for 46 per cent of deliveries. During this period, Sweden exported 487 CV-90 infantry fighting vehicles (IFVs) to Denmark, Finland, Switzerland and the Netherlands, and 673 BV-206S and BvS-10 to France, Italy, Spain, Germany, the Netherlands and the UK. All CV-90s and many of the Bv-206Ss and BvS-10s have been produced under licence in the recipient country. In the IFV subcategory Sweden was the largest supplier to Europe in 2008–12, and the only significant competitor to the specialized Bv-206S and BvS-10 armoured personnel carriers (APC) is the Bronco produced by STK in Singapore.

*Sensors*

Sensors accounted for the third largest share of Sweden’s exports of major weapons during 2003–12. During 2008–12 sensors accounted for 12 per cent of Sweden’s exports of major weapons, compared with 16 per cent during 2003–2007 (see figure 11). Sweden was the ninth largest supplier of sensors during 2008–12, accounting for 5 per cent of global exports. The largest suppliers were the USA and Israel, which accounted for 25 per cent and 14 per cent of exports, respectively.

During 2003–12, 51 per cent of Sweden’s exports of sensors went to Europe, 26 per cent to the Americas, and 12 per cent to Asia. During 2003–12 Sweden delivered 27 ARTHUR artillery locating radars to the Czech Republic, Greece, Italy, South Korea, Singapore, Spain and the UK and has another 11 on order. Sweden has also exported 27 CEROS-200 fire control radars to Australia, Canada, Denmark, Finland, South Korea, Norway and Thailand and has another 31 on order. The CEROS-200 radars are fitted on ships produced abroad or on foreign ships undergoing modernization.

Sweden has also exported 23 Giraffe AMB air search radars to Australia, Estonia, France, Poland, Singapore, Thailand, the UAE, the UK and the USA and has 29 more on order. Most of the Giraffe radars are fitted on ships produced abroad or on foreign ships undergoing modernization. In 2012 Saab received a \$450 million order for the export of naval fire control and radar systems, a deal that probably includes CEROS-200 and Giraffe radars.<sup>35</sup> Due to confidentiality agreements, Saab did not reveal the final recipient, although it is thought that they will be placed on German-produced MEKO frigates for export to Algeria.

In the subcategories of naval air search and fire control radars for small- and medium-sized ships, Sweden faces especially strong completion from Thales Netherlands.

*Ships*

Ships accounted for the fourth largest share of Sweden’s exports of major weapons during 2003–12. During 2008–12, ships accounted for 8 per cent of Swedish exports of major weapons, compared with 15 per cent during 2003–2007 (see figure 11). Sweden was the 12th largest supplier of ships during 2008–12, accounting for 1 per cent of global exports. The

<sup>35</sup> ‘Saab receives order for fire control and radar systems’, Saabgroup.com, 7 Aug. 2012, <<http://www.saabgroup.com/en/About-Saab/Newsroom/Press-releases--News/2012---8/Saab-receives-order-for-fire-control-and-radar-systems/>>.

18 SIPRI

largest suppliers were Germany and Russia, which accounted for 19 per cent and 17 per cent of exports, respectively.

During 2003–12, 84 per cent of Swedish exports of ships went to Oceania, 11 per cent to Asia, and 3 per cent to Europe. Exports during 2003–12 included the last of 6 Collins submarines ordered in 1987 by Australia. Valued at \$2.8 billion, this was the largest Swedish arms export deal since 1950. The submarines were produced in Australia under licence. Two ex-Swedish Navy Västergötland submarines have also been delivered to Singapore in 2011–12 after modernization in Sweden. Several small patrol craft and landing craft have been exported to Denmark and the UAE between 2004 and 2009.

Competition among suppliers for the types of ship offered for export by Sweden is strong. In the field of submarines, Swedish exports face direct competition from DCNS (France), HDW (Germany), Navantia (Spain), Fincantieri (Italy), and DMSE (South Korea). In addition, Russia and China offer advanced submarines, and there are indications that in the near future Japan may be willing to export its advanced submarine technology. In the past two years Kockums has been dropped from competitions to supply submarines to Australia and Norway.<sup>36</sup> In May 2013 Australia signed an agreement with FMV (the owner of the technology used in the Collins design) for increased rights to that technology as one of the options on which to base a new Australian-designed submarine.<sup>37</sup> However, Australia is also discussing submarine technology transfers with Japan.<sup>38</sup> Swedish submarine design has suffered from the cancellation of the Nordic Viking submarine development programme by Norway in 2002 and by Sweden and Denmark in 2004. The Swedish Parliament authorized the development of the A-26 submarine as a replacement programme in 2010 but neither of the initial two boats has been ordered as of October 2013.<sup>39</sup>

In the surface ship market, the Visby corvette has dozens of competitors, including several designs from TKMS, the owner of Kockums.<sup>40</sup> Several of those foreign designs have gained orders in recent years. The most recent export order for surface ships from Sweden was in 2009 for 12 Ghannatha small fast attack craft for the UAE. The USA and other states have expressed interest in the Visby corvette but no export orders have been signed. The extended maritime areas assigned by the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) to coastal states—a 200-nautical mile (370 kilometres) exclusive economic zone (EEZ) and the continental shelf beyond that—are leading states to purchase corvettes and light frigates that are larger than the 630 tonne Visby and have a helicopter hangar (the Visby only has a landing platform for a light helicopter).

### Missiles

Missiles accounted for the fifth largest share of Swedish exports of major weapons during 2003–12. During 2008–12, missiles accounted for 11 per cent of Swedish exports of major weapons, compared with 6 per cent during 2003–2007 (see figure 11). Sweden was the 9th

<sup>36</sup> Tringham, K., 'Norway issues Rfl as it considers submarine fleet future', *Jane's Defence Weekly*, 28 Nov. 2012, p. 13; and 'DCNS, HDW et Navantia en lice pour les futurs sous-marins Australiens', *Mer & Marine*, 14 Dec. 2011.

<sup>37</sup> Regeringskansliet and Försvarsdepartementet, 'Avtal om ubåtsteknik mellan Sverige och Australien', Press release, 16 May 2013, <<http://www.regeringen.se/sb/d/17021/a/217066>>; and Kleja, M., 'Ubåtschans för Kockums i Australien', *NyTeknik*, 16 May 2013.

<sup>38</sup> Wallace, R., 'Japan tech deal could help power our subs', *The Australian*, 27 Sep. 2012.

<sup>39</sup> Kockums, 'Riksdagen tar beslut om nya ubåtar', 16 June 2010, <<http://www.kockums.se/nyheter/riksdagen-tar-beslut-om-nya-ubatar/>>.

<sup>40</sup> The larger K-130 MEKO CSL and MEKO D corvettes (or frigates) are advertised for littoral use. Blohm + Voss, <<http://thyssenkrupp-marinesystems.com>>.

## TRENDS IN THE INTERNATIONAL ARMS TRADE 19

largest supplier of missiles during 2008–12, accounting for 2 per cent of global exports. The largest suppliers were Russia and the USA, which each accounted for 29 per cent of exports.

During 2003–12, 71 per cent of Swedish exports of missiles went to Europe, 24 per cent to Asia, and 4 per cent to Oceania. Sweden has exported up to 126 RBS-15 anti-ship missiles to Finland, Germany, Poland and Thailand and has up to another 13 on order. Sweden has also exported up to 11 750 NLAW and Bill-2 anti-tank missiles to Finland, Luxembourg, the UK and Saudi Arabia and has up to another 4000 on order. In addition, Sweden has exported up to 967 RBS-70 portable SAMs (man-portable air defence system, MANPADs) to Australia, the Czech Republic, Finland, Latvia, Singapore, and Thailand. Up to 700 RBS-70s have also been produced in Pakistan under a licensed production agreement signed in 1985. Saab also produces torpedoes but these have not secured any export orders.<sup>41</sup> A substantial number of competing anti-ship missiles, torpedoes, and portable SAMs are on offer from several countries (see table 4). Many of these competitors have been sold on the export market in much larger numbers than the Swedish designs.

### Artillery

Artillery accounted for the sixth largest share of Swedish exports of major weapons during 2003–12. During 2003–2007 and 2008–12, artillery accounted for only 1 per cent of Swedish exports of major weapons. Sweden was the 14th largest supplier of artillery during 2008–12, accounting for 1 per cent of global exports. The largest suppliers were the UK and South Korea, which accounted for 26 per cent and 14 per cent of exports, respectively.

During 2003–12, SAK-70 Mk-2 57-mm naval guns were exported to several customers—the largest being the USA—and 172 ex-Swedish Army 120-mm mortars to Baltic states. In the subcategory of naval guns, Sweden accounted for 8 per cent of global exports in 2006–12. Its only competitors for naval guns are companies in Italy, Russia and the USA. The 57-mm naval guns from Bofors have cornered a substantial share of the market for medium naval guns.

### Other weapons and components

Sweden is an important supplier of components for foreign-produced weapons, many of which are not included in the SIPRI Arms Transfers Database. These include electronics, communication systems, aircraft self-defence systems (e.g. BOL), camouflage systems, the Carl Gustav recoilless rifle, the AT-4 rocket launcher, and naval combat systems. The Carl Gustav has been exported to many states in Europe as well as Singapore, Thailand, the UAE, the USA and others and has become almost the global standard.<sup>42</sup> The BOL has also been exported to several European states and the USA.<sup>43</sup> Saab's 9LV combat system has cornered a substantial share of the market for such systems. High-tensile steel and steel armour has

<sup>41</sup> The only export order for Saab's Torpedo-2000 was a SEK500 million acquisition by Brazil in 1999. However, the order was cancelled in 2004 due to problems of integration with the US-designed combat system on the German-designed submarines used by Brazil. *Jane's Defence Weekly*, 8 Sep. 2004, p. 7. Instead the US Mk-48 Mod-6 torpedo is being acquired. *Jane's Fighting Ships 2012-2013*, pp. 68-69. Sweden delivered a small number of Type-43 torpedoes to Pakistan between 1999 and 2004.

<sup>42</sup> Saab, 'Carl-Gustaf M3 weapon system: the best multi-purpose weapon there is', <[http://www.saabgroup.com/en/Land/Weapon-Systems/support-weapons/Carl\\_Gustaf\\_M3\\_weapon\\_system/In-use/](http://www.saabgroup.com/en/Land/Weapon-Systems/support-weapons/Carl_Gustaf_M3_weapon_system/In-use/)>.

<sup>43</sup> Saab, 'BOL advanced countermeasure dispenser: CM dispenser with superior endurance', <[http://www.saabgroup.com/en/Air/Electronic\\_Warfare\\_Solutions/Counter\\_Measure\\_Dispenser\\_Systems/BOL\\_Advanced\\_Countermeasure\\_Dispenser/In\\_use/](http://www.saabgroup.com/en/Air/Electronic_Warfare_Solutions/Counter_Measure_Dispenser_Systems/BOL_Advanced_Countermeasure_Dispenser/In_use/)>.



## TRENDS IN THE INTERNATIONAL ARMS TRADE 21

**Table 4.** Selected Swedish weapons and their foreign competitors, 2003–12.

The 'Ordered' column gives the number of weapons ordered or selected and likely to be ordered in the period 2003–12; the 'Delivered' column gives the number of weapons delivered in the period 2003–12. The competitors listed are indicative but not exhaustive.

Swedish system	Ordered	Delivered	Foreign competitors	Ordered	Delivered
<i>Aircraft</i>					
Gripen	26	60	F-16 Block-50/60 (USA)	229	435
Gripen-E <sup>a</sup>	22	0	F-35 JSF (USA)	506 <sup>b</sup>	3
			F/A-18E (USA)	24	24
			F-15E/F-15SG (USA)	197 <sup>c</sup>	85
			F-15SE (USA)	0	0
			Su-30MK (Russia)	251	360
			Su-35 (Russia)	0	0
			MiG-29/SMT	123 <sup>c</sup>	63
			MiG-35 (Russia)	0	0
			PAKFA (Russia) <sup>a</sup>	144	0
			J-10 (China)	0	0
			JF-17 (China)	0	61
			Typhoon (UK/France/Italy/Spain)	84	39
			Rafale (France)	126	0
			F/A-50 (South Korea)	0	0
			KFX (South Korea) <sup>a</sup>	0	0
			Tejas (India)	0	0
			TFX (Turkey) <sup>a</sup>	0	0
Saab-2000AEW	6	4	E-2C/D (USA)	1	4
			G-550 Phalcon (USA/Israel)	8	6
			A-50EhI (Israel/Russia)	5	3
			B-737 AEW (USA)	6	10
			ZDK-03 (China)	4	2
Skeldar	0	0	Camcopter (Austria)	66	66
Apid-55	7	7	Orka (France)	0	0
			Sharc (France)	0	0
			A-160T Hummingbird (USA)	0	0
			Vantage (USA)	0	0
<i>Armoured vehicles</i>					
CV-90	191 <sup>d</sup>	487	Puma (Germany)	0	0
			BMP-3 (Russia)	212	180
			ASCOD (Austria/Spain)	0	0
			Boxer (Germany/Netherlands)	0	0
			VBCI (France)	0	0
Bv-206S	302	348	Bronco (Singapore)	125	125
BvS-10	239	325			
<i>Sensors</i>					
CEROS	50 <sup>e</sup>	19	STING (Netherlands)	43	26
			LIROD (Netherlands)	2	15
			M-2221 (Israel)	22	19
			Orion (Italy)	18	18
			TMX (Italy)	12	14

## 22 SIPRI

Swedish system	Ordered	Delivered	Foreign competitors	Ordered	Delivered
Giraffe	68	39	SMART (Netherlands)	56	16
			VARIANT (Netherlands)	25	16
			MW-08 (Netherlands)	21	16
			TRS-3D (Germany)	17	26
			Argos-73 (Italy)	33	33
			X-TAR (Italy)	27	27
<i>Ships</i>					
A-26 <sup>a</sup>	0	0	Type-212 (Germany)	2	2
			Type-214 (Germany)	16	6
			Type-210 (Germany) <sup>a</sup>	0	0
			Type-216 (Germany) <sup>a</sup>	0	0
			Type-219 (Germany) <sup>a</sup>	0	0
			Dolphin (Germany)	3	1
			Type-209 (Germany)	2	8
			Type-209 (South Korea)	3	0
			Scorpene (France)	10	4
			S-80 (Spain)	0	0
			Project-636 (Russia)	8	10
			Amur-1650 (Russia)	0	0
			Amur-950 (Russia) <sup>a</sup>	0	0
			Souryu (Japan)	0	0
			Type-041 (China)	6	0
<i>Missiles</i>					
RBS-15	91 <sup>f</sup>	136	Harpoon (USA)	745	359
			NSM (Norway)	50	22
			Exocet (France)	586	458
			SS-N-25 (Russia)	570	386
			C-802 (China)	450	405
			C-STAR (South Korea)	16	0
Torpedo-2000	0	0	Black Shark (Italy)	190	220
			DM2A4 (Germany)	129	99
			F21 (France/Germany) <sup>a</sup>	0	0
			White Shark (South Korea)	0	0
			ARYA (Turkey) <sup>a</sup>	0	0
			Mk-48 ADCAP (USA)	226	190
RBS-70	195	592	MISTRAL (France)	1 918	1 886
RBS-70 Bolide	550	700	FN-6 (China)	229	229
			QW-1	0	1 630
			QW-2 (China)	250	250
			QW-3 (China)	225	225
			QW-11 (China)	10+	10+
			Grom-1 (Poland)	0	0
			Grom-2 (Poland)	405	255
			Igla (Russia)	1 457	2 457
			Igla-1 (Russia)	486	1 142
			Igla-S (Russia)	5 140	5 140
			Chiron (South Korea)	118	0
			Starstreak	235	145
			Stinger (USA)	1 729	2 958

## TRENDS IN THE INTERNATIONAL ARMS TRADE 23

Swedish system	Ordered	Delivered	Foreign competitors	Ordered	Delivered
<i>Artillery</i>					
SAK 57mm	39	11	Compact 76mm (Italy)	12	30
			Super Rapid (Italy)	86	72
			AK-176M (Russia)	24	16
FH-77	114	0	M-777/UFH (UK/USA)	236	1 057
			SBT (Spain)	15	15
			Panter (Turkey)	72+ <sup>g</sup>	72
			WA-021 (China)	18	18
			CAESAR (France)	175	106
Archer	24	0	B-52 NORA (Serbia)	66	66
			ATMOS-2000 (Israel)	11 <sup>h</sup>	11
			G-6 (South Africa)	0	0
			<i>Components</i>		
9LV			TACTICOS (Netherlands)		

<sup>a</sup> Weapons in development.

<sup>b</sup> Not including possible selection of additional up to 78 more for the UK.

<sup>c</sup> Including 62 older MiG-29 versions rebuilt to MiG-29SMT and 68 older F-15 versions rebuilt to F-15SG.

<sup>d</sup> Not including 103 CV-90 chassis without turret.

<sup>e</sup> Not including a 2012 order for an unspecified number for an undisclosed buyer.

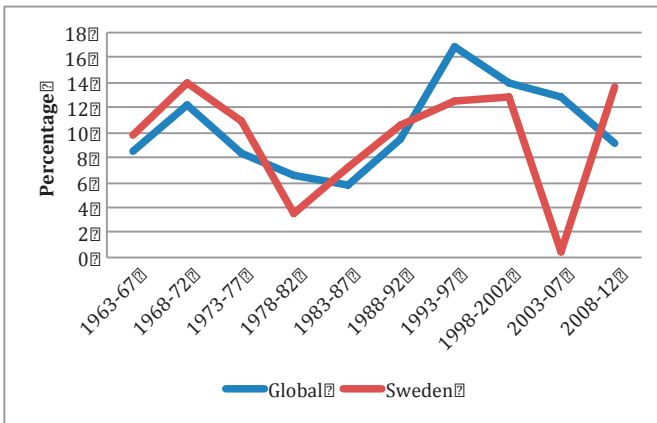
<sup>f</sup> Not including at least 2 orders in 2012 worth SEK783 million for unspecified numbers; data for the number of missiles and torpedoes ordered is often not provided by buyers or sellers and estimates are made by SIPRI.

<sup>g</sup> An unknown but probably large (up to several hundreds) number has been ordered by Pakistan.

<sup>h</sup> Not including at least 2 orders in 2011–12 worth \$54 million for unspecified but probably low numbers.

#### IV. Second-hand and surplus arms

Many retired weapons, particularly from developed countries, continue to have significant military use and are often offered for export. In many cases, these weapons are modernized by the states' domestic industry before export. The 2008 global financial crisis and consequent economic crisis have led to declining military spending in many parts of the world, and consequent reduction in the size of armed forces. This has both increased the amount of surplus arms available as well as states' interest in buying second-hand equipment. During 2008–12, second-hand weapons accounted for 9 per cent of the total volume of global transfers of major weapons, about the same as the average for the past 50 years (see figure 12). For most of the major exporters, second-hand weapons accounted only for a small part of their total exports. Only for Ukraine, the Netherlands, and to a lesser degree Germany and Sweden, were the shares of second-hand weapon exports significantly higher than the global average (see figure 13).



**Figure 12.** Deliveries of second-hand major weapons as share of total volume, 2008–12  
 Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

TRENDS IN THE INTERNATIONAL ARMS TRADE 25

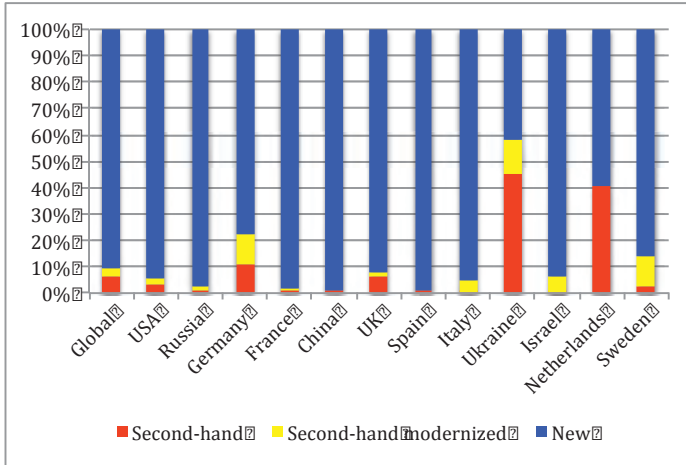


Figure 13. Second-hand weapons as share of exports of major weapons, 12 largest exporters, 2008–12

Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

Second-hand and surplus arms exported by Sweden

The new Swedish defence policy from 2004 made major cuts in inventories of equipment and resulted in a large amount of surplus equipment. Some of this surplus, like the Leopard-2 tanks and the Gripen aircraft, are still quite modern and potentially attractive to the international market. Considering the still substantial inventory of combat aircraft, ships and armoured vehicles compared to the small number of remaining active or reserve troops, it is likely that more equipment will become surplus. For example, after the recent downsizing and the abolition of conscription and the reserves, the Swedish Army is only about 5550 strong but still has some 120 tanks and 1000 armoured vehicles. Belgium and the Netherlands have larger armies (11 950 and 20 850 troops, respectively) and air forces (5450 and 8050, respectively) than Sweden. However, their inventories of major weapons are significantly smaller.

The share of exports of major weapons from Sweden that are second-hand was broadly in line with the global average until the late 1990s (see figure 12). However, the Swedish and global trends diverged during 2003–2007 due to the fact that Sweden did not export any second-hand equipment during this time. During 2008–12, second-hand weapons accounted for 14 per cent of Swedish exports of major weapons, slightly above the global average of 9 per cent. Eighty per cent of the weapons exported were modernized in Sweden before delivery. The most important exports of second-hand major weapons in 2008–12 were two Västergötland submarines to Singapore, two Saab-340 AEW aircraft to Thailand and two

45 Government Bill 2004/05:05, Report 2004/05:F6U5, Government Communication 2004/05:143; and Regeringskansliet (note 2), p.10.

46 Data from reports to United Nations Register of Conventional Arms (UNROCA), <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/>; and International Institute for Strategic Studies (IISS), The Military Balance 2013 (Routledge: London, 2013), pp. 115–16 (Belgium); pp. 158–60 (Netherlands); and pp. 178–80 (Sweden).

26 SIPRI

Saab-340AEW to the UAE. The submarines were significantly modernized before delivery. Available data indicates that only a limited number of second-hand SALW have been exported from Sweden.<sup>47</sup> However, considering the major reduction of troops, large numbers of SALW have become surplus, including the still sought-after Carl Gustav recoilless rifle.

Major weapons are not always supplied for use as complete systems. Sweden sold around 360 BMP-1 armoured vehicles, including all spare parts, to a Czech company in 2008.<sup>48</sup> At that time, the Czech Republic was itself reducing its inventory of BMP-1 and had no apparent need for additional vehicles. On the contrary, it was selling BMP-1s from its own inventory and was involved in BMP sales by other East European countries.<sup>49</sup> It is likely that the Czech Republic harvested spare parts from the Swedish BMP-1s for export. Several countries have announced plans to acquire tanks or combat aircraft of the kind that Sweden has available as surplus. They include Poland (130 Leopard-2),<sup>50</sup> Chile (100 Leopard-2A5), Peru (120–170 tanks),<sup>51</sup> Croatia (6–12 combat aircraft),<sup>52</sup> Bulgaria (8–12 combat aircraft),<sup>53</sup> and the Philippines (24 combat aircraft).<sup>54</sup> However, any exports of second-hand weapons from Sweden would face strong competition from similar weapons offered by other European countries and the USA.

<sup>47</sup> Sweden's reports to the United Nations Register of Conventional Arms (UNROCA) for 2009 and 2011 are available at United Nations, 'The global reported arms trade: the UN Register of Conventional Arms', <<http://www.un-register.org/ReportingStatus/Nationalreports.aspx>>.

<sup>48</sup> Försvarets materielverk (FMV), 'Avslutade försäljningar/previous sales, 7 Sep. 2009', <<http://www.fmv.se>>. The BMP-1 armoured vehicles were originally acquired from the East German equipment inherited by unified Germany and were designated Pbv-501 in Swedish use.

<sup>49</sup> Sales of BMP-1 armoured vehicles and versions using the same chassis and other components from the Czech Republic included 15 to Yemen in 2010 and 20 to Equatorial Guinea in 2007. SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

<sup>50</sup> 'Minister Skrzypczak precyzuje—Leopardy 2A4 lub A5' [Minister clarifies Skrzypczak—Leopards 2A4 or A5], 4 Mar. 2013, <<http://dziennikzbroyny.pl/aktualnosci/news,1,3584,aktualnosci-z-polski,minister-skrzypczak-precyzuje-leopardy-2a4-lub-a5>>.

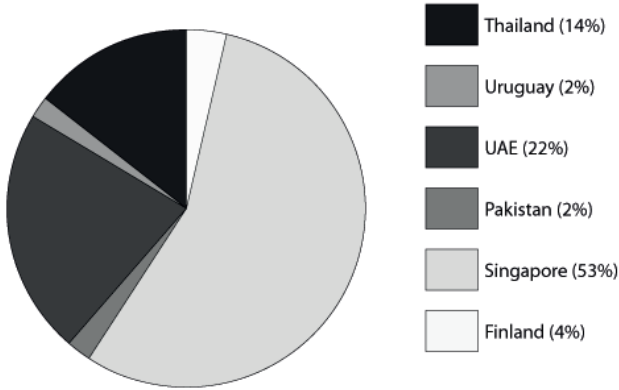
<sup>51</sup> 'Russia offers T-90S main battle tank to Peruvian Army', army-technology.com, 17 May 2013, <<http://www.army-technology.com/news/newsrussia-t90s-battle-tank-peruvian-army>>.

<sup>52</sup> 'Croatian Air Force mulls Hungary's offer of 6 leased Gripen JAS 39 fighters', FBIS, 5 Jan. 2012 (Zagreb Jutarnji.hr); and Bell, M., 'Saab plans \$2.5bn offset for Croatia Gripen deal', *Jane's Defence Weekly*, 2 Nov. 2011.

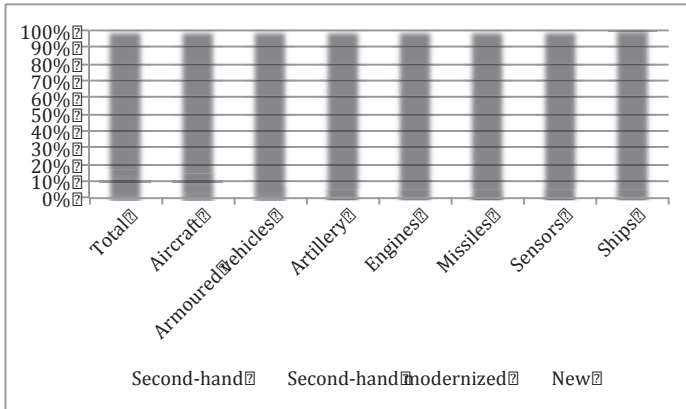
<sup>53</sup> 'Bulgarian Govt to buy third-hand fighter jets from Portugal: report', novinite.com, 3 Jan. 2013, <[novinite.com/view\\_news.php?id=146529](http://novinite.com/view_news.php?id=146529)>.

<sup>54</sup> 'Philippines may buy non-US fighters', *Asian Defence Journal*, June 2012, p. 40.

TRENDS IN THE INTERNATIONAL ARMS TRADE 27



**Figure 14.** Recipients of second-hand weapons from Sweden, 2008–12  
*Source:* SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.



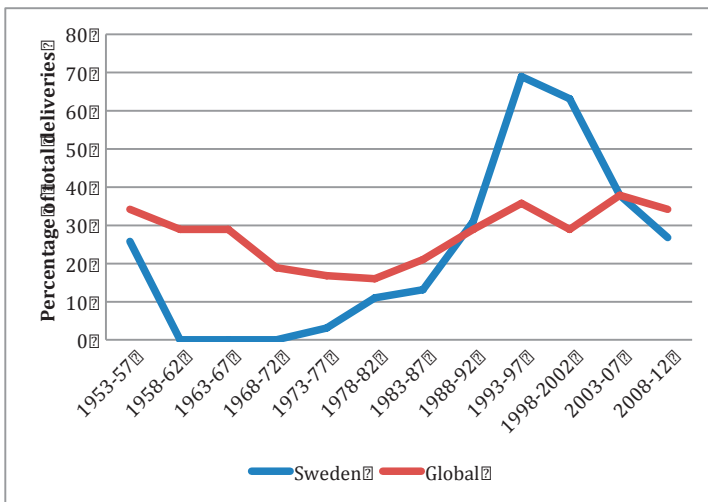
**Figure 15.** Deliveries of second-hand major weapons from Sweden, by weapon category, 2008–12  
*Source:* SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

28 SIPRI

### V. Licensed production, co-production and technology transfers

Arms importing countries often demand substantial involvement of their own industry in the production and maintenance of acquired weapons. Via such agreements importing states seek to use arms imports as a means of building up their arms industries, both for domestic procurement and exports. For example, Brazil is actively seeking to leverage advantages for its domestic arms industry via the inclusion of extensive technology transfer agreements in a series of large-scale arms import deals that it has signed in recent years.<sup>55</sup> In many cases, such involvement is a *sine qua non* for any contract and the demand is in some cases a legal obligation for any large acquisition of foreign weapons. For example, under Indian law, all arms imports with a contract value of more than INR3 billion (approx. \$65 million) require the involvement of Indian industry in the production of the equipment.<sup>56</sup>

Most exporters have signed arms deals with various countries involving licensed production and technology transfers. About 34 per cent of the volume of deliveries of new-produced major weapons in 2008–12 is licensed production, which is defined by SIPRI as transfers in which the agreement includes involvement of the recipient country in the production of the weapon (see figure 16). Such involvement may vary from production of the complete weapon by the recipient country to production of a limited set of simple components by the recipient country. For exporters, licensed production agreements may mean losing control over any technologies involved and creating increased competition with new producers. They can also involve losing control over the future re-export of technology by countries that may have less restrictive arms export controls.



**Figure 16.** Share of global and Swedish exports of major weapons involving licensed production

Source: SIPRI Arms Transfers Database, May 2013

<sup>55</sup> Brazilian Ministry of Defence (MOD), *National Strategy of Defence* (Brazilian MOD: Brasilia, 8 Dec. 2008).

<sup>56</sup> Jackson, S. T. and Grinbaum, M., 'The Indian arms-production and military services industry', *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford, 2012), p. 243.

### Deals involving Swedish companies

Swedish weapons have been produced under licence throughout the past 100 years or more. Probably the most famous example is the 40-mm anti-aircraft gun designed by Bofors in the 1930s and subsequently produced in huge numbers during World War II as the standard light anti-aircraft gun for most of the Allied countries. In the post-war period the Bofors 40-mm gun continued to be produced in several countries, as was the Carl Gustav recoilless rifle. However, after licensed production of 152-mm naval guns in the Netherlands and 105-mm field guns in Switzerland ended in 1953 there was no licensed production of Swedish major weapons until 1973, when Pakistan began production of the MFI-17 trainer aircraft. Until the 1980s, licensed production did not account for a significant part of Swedish exports of major weapons or reach a level comparable with the global average (see figure 16). The high percentages reached during 1993–2002 were mainly due to the licensed production of six Collins submarines in Australia. However, licensed production has remained a feature in Swedish exports of major weapons also for orders placed with Swedish companies in recent years (see table 5).

Licensed production agreements may have a long life. For example, the Pakistan Aeronautical Complex (PAC) in Pakistan produces the Swedish-designed MFI-17 (also called Saab Supporter) basic trainer and utility aircraft under a licence agreement dating from 1974. In 1981 PAC acquired the sole production rights for the MFI-17, still under a Swedish export licence. In 2011 the Swedish Government extended Saab's licence to support MFI-17 production in Pakistan.<sup>57</sup> By 2012 around 368 MFI-17s had been produced for the Pakistani Army and Air Force under the Pakistani designations Mushskak and Super Mushshak and production continued in 2013. Pakistan has also delivered the MFI-17 to Saudi Arabia (20 in 2005), Iran (25 in 1989–1991 and 1 in 2002) and Syria (6 in 1994).<sup>58</sup> Another licensed production deal with a long lifespan is the Indian order for 410 FH-77 155-mm guns and associated ammunition from Bofors in 1986. The original order included an agreement for full technology transfers and seemingly unlimited further production in India.<sup>59</sup> While the 410 guns were delivered by 1991, the agreement for Indian production remained dormant until 2012 when India decided to acquire an initial 114 FH-77B (in the improved 45-calibre version; the earlier order was for the 39-calibre version).<sup>60</sup> There is a requirement for hundreds more.<sup>61</sup> In both the MFI-17 and the FH-77 cases, Swedish industry is no longer involved in the production.

In its efforts to win export orders for Gripen combat aircraft, Saab has offered generous technology transfer packages to Brazil and India. In 2009 Saab offered the Gripen-NG (now called the Gripen-E) to Brazil, in response to its planned acquisition of 36 combat aircraft. The package included (a) full access to and complete involvement in the Gripen NG development programme; (b) complete technology transfer through joint development of the Gripen NG, giving national autonomy and independence in the design, development,

<sup>57</sup> See Regeringskansliet, *Strategisk exportkontroll 2011*, Regeringens skrivelse 2011/12:114, 15 Mar. 2012, p. 62.

<sup>58</sup> SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

<sup>59</sup> 'Production of howitzers by Ordnance Factory', Press Information Bureau, Government of India, 16 May 2012, <<http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=83930>>; Bedi, R., 'India to press ahead with Bofors howitzer licence build', *Jane's Defence Weekly*, 4 Apr. 2012, p. 21; and Pandit, R., 'Deis Bofors to plug gap in Army's long-range firepower', *Times of India*, 7 Mar. 2013.

<sup>60</sup> 'Test of guns', Press Information Bureau, Government of India, 29 Apr. 2013, <<http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=95272>>.

<sup>61</sup> Pandit (note 59).

30 SIPRI

manufacture and through-life support of Gripen NG and future generation fighters; (c) independence in terms of choice of weapons and systems integration; (d) production in Brazil of up to 80 per cent of Gripen NG airframes; (e) creation of a full Gripen NG assembly line in Brazil; and (f) full maintenance capability in Brazil for the Gripen NG engine.<sup>62</sup>

A similar offer was made to India in response to its planned acquisition of 126 combat aircraft.<sup>63</sup> In theory, these deals would allow Brazil and India to use the technology for any future development of an indigenous combat aircraft without involving Saab or Swedish regulations on export and re-export of Swedish technology. Any aircraft produced might even become competitors for the Gripen-E on the international market. In practice, such independence may not be reached.

Licensed production agreements may also involve participating in the design of new weapons by foreign companies or governments. In 2012 Saab signed an agreement with Turkish Aerospace Industries (TAI) to provide technical support in the design of the TFX (or F-X) combat aircraft and the T-X advanced trainer aircraft. The TFX is planned to replace Turkish F-16 combat aircraft from 2013.<sup>64</sup> It is noteworthy that the Gripen-E is likewise marketed to other countries as a replacement for the F-16. Similarly, TKMS AB and FMV may be involved in the design of a new Australian submarine (see above) that could become a competitor on the international market.

**Table 5.** Orders of major conventional weapons from Swedish companies involving licensed production, 2008–12

System	Buyer	No.	Value	Comment
Gripen-E	Switzerland	22	USD3.2 b.	Selected 2012; production of components in Switzerland (also for Gripen-E for Sweden and export).
CV-9030	Norway	110	NOK10 b.	Ordered 2012; production of components as part of 100% offsets.
BvS-10	UK	14	GBP14 m.	Ordered 2008; armour produced in UK.
BvS-10	UK	9	–	Ordered 2008; armour produced in UK.
BvS-10	UK	12	–	Ordered 2008; armour produced in UK.
BvS-10	UK	24	GBP24 m.	Ordered 2009; armour produced in UK.
Archer	Norway	24	GBP135 m.	Ordered 2010 (in cooperation with Sweden); production of components in Norway – also for 24 ordered by Sweden.
Ghannatha	UAE	12	–	Ordered 2009; 9 produced in UAE.
Arthur	South Korea	(10)	–	Ordered 2011; produced in South Korea.
FH-77B	India	144	–	Selected 2012; 100% produced in India under agreement dating 1987.

*Note:* Figures in brackets ( ) are estimates.

*Source:* SIPRI Arms Transfers Database, May 2013.

<sup>62</sup> Saab, 'Enhanced Gripen proposal to Brazil', Press release, 2 Oct. 2009, <<http://www.saabgroup.com/en/About-Saab/Newsroom/Press-releases--News/2009---10/Enhanced-Gripen-proposal-to-Brazil/>>.

<sup>63</sup> See Saab, 'Gripen for India: strategic leverage', <<http://www.saabgroup.com/Air/Gripen-Fighter-System/Gripen-for-India/Strategic-leverage/>>. In late 2012 the French Rafale was selected for this requirement but a final contract had not yet been signed by Oct. 2013.

<sup>64</sup> Ozbek, T., 'Turkish TFX fighter concept revealed at IDEF', Flightglobal.com, 9 May 2013, <<http://www.flightglobal.com>>; and Sariibrahimoglu, L., 'Turkey nears completion of F-X fighter design', *Jane's Defence Weekly*, 10 Apr. 2013, p. 6.

# Penalties for export control offences for dual-use and export control law: a comparative overview of six countries

SIBYLLE BAUER



April 2014

ii SIPRI

## Contents

<b>Contents</b>	<b>ii</b>
<b>I. Introduction: scope and purpose of the study</b>	<b>1</b>
<b>II. Penalties for dual-use and arms export control offences</b>	<b>1</b>
International legal framework	1
The political and legal framework in the European Union	3
<b>III. Translating political terms into legal concepts</b>	<b>4</b>
Effective and appropriate	4
Different types of act and degrees of involvement	5
Penalizing attempt	6
<b>IV. Comparative overview</b>	<b>6</b>
Finland	6
Germany	7
The Netherlands	9
Norway	10
The United Kingdom	11
The United States	13
<b>V. Conclusions</b>	<b>15</b>

## I. Introduction: scope and purpose of the study

The Committee has been tasked with examining the possibility of introducing administrative sanctions for export control offences regarding both dual-use items and conventional arms:

‘utreda lämpligheten av att införa administrativa sanktionsavgifter i krigsmateriellagstiftningen och i lagstiftningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden samt lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga.’

This paper analyses the way that six states—Finland, Germany, the Netherlands, Norway, the United Kingdom and the United States—address the issue of penalties for violations of dual-use and conventional arms export control legislation. Drawing on available open-source information and communication with enforcement, licensing and policy officials, it addresses the following issues:<sup>1</sup>

- The administrative and criminal penalties in place in the six countries.
- Where administrative sanctions can be used, issues addressed include (a) who decides on issuing a fine; and (b) the percentage of offences against current law that are prosecuted, and of this percentage, how many are penalized with an administrative penalty (to the extent that this information is publicly available).
- The rationale for administrative sanctions, and the advantages and disadvantages of the different types of penalty.

Section II explains the legal and political framework for prosecutions in the area of dual-use and conventional arms export controls, both internationally and in the European Union (EU). Section III provides reflections on translating political and legal terms into effective enforcement. Section IV compares the penalty systems in the six countries analysed. Section V presents the conclusions.

## II. Penalties for dual-use and arms export control offences

### International legal framework

As in other policy areas, there are currently no international legal standards regarding penalties for export control offences. Somewhat vague requirements can be derived from United Nations Security Council resolutions and from the international treaties regarding biological, chemical and nuclear weapons. None of the four export control regimes currently provide guidance on penalties and prosecutions.<sup>2</sup>

The 1993 Chemical Weapons Convention (CWC) requires states parties to ‘adopt the necessary measures to implement its obligations under this Convention’. This explicitly includes the obligation to ‘prohibit natural and legal persons anywhere on its territory or in any other place under its jurisdiction as recognized by international law from undertaking any activity prohibited to a State Party under this Convention, including enacting penal legislation with respect to such activity’; and to extend this legislation ‘to any activity prohibited to a State Party under this Convention undertaken anywhere by natural persons, possessing its

<sup>1</sup> The author would like to express her appreciation to those officials who generously provided information for this report.

<sup>2</sup> The Nuclear Suppliers Group, Australia Group, the Missile Technology Control Regime, and the Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies. For more information on these groups see the websites of the regimes and the SIPRI Yearbook.

## 2 SIPRI

nationality, in conformity with international law'. The CWC even requires that each state party 'shall cooperate with other States Parties and afford the appropriate form of legal assistance to facilitate the implementation' of these obligations.<sup>3</sup> The 1972 Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) only provides that

'[each] State Party to this Convention shall, in accordance with its constitutional processes, take any necessary measures to prohibit and prevent the development, production, stockpiling, acquisition or retention of the agents, toxins, weapons, equipment and means of delivery specified in Article I of the Convention, within the territory of such State, under its jurisdiction or under its control anywhere.'<sup>4</sup>

The 1968 Non-Proliferation Treaty (NPT) does not make reference to enforcement or penalties.<sup>5</sup>

Once the newly agreed Arms Trade Treaty enters into force, states that have signed and ratified will be obliged under Article 14 to 'take appropriate measures to enforce national laws and regulations that implement the provisions of this Treaty'.<sup>6</sup>

UN Security Council Resolution 1540 of 2004 declares that the proliferation of weapons of mass destruction (WMD) and their means of delivery are a threat to international peace and security. Among other things, the resolution obliges all UN member states to exercise effective export controls over such weapons and related materials. This explicitly includes 'appropriate laws and regulations' and 'establishing and enforcing appropriate criminal or civil penalties for violations of such export control laws and regulations'. Individual member states determine the ways in which they will implement these obligations.

UN arms embargoes and sanctions on the transfer of dual-use items do not include any requirements or even guidance on penalties.<sup>7</sup> For example, UN Security Council Resolution 1737 provides that 'States shall take the necessary measures to prevent the supply, sale or transfer' of certain items to Iran, while UN Security Council Resolution 1696 calls on states to prevent the transfer of specified items to the Democratic People's Republic of Korea (DPRK or North Korea) 'in accordance with their national legal authorities and legislation and consistent with international law'.<sup>8</sup>

Comparing different countries' maximum prison sentences for export control offences is far from straightforward, as many different types of law have been used when taking cases to court. While the fact that illegal transactions can be legally pursued from many different angles can be an advantage in bringing a case to court, it can also be a sign that trade control legislation may not be sufficient. Depending on the laws that are applicable to specific activities within a given legal system, penalties can vary considerably.

Countries have chosen a wide range of criminal and administrative penalties in relation to arms and dual-use trade-related offences (see table 1). A wide range of possible prison sentences is available in different jurisdictions. The theoretical maximum term is usually different to the actual prison sentence imposed, which in practice tends to be considerably lower.

<sup>3</sup> Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, entered into force 29 Apr. 1997, <<http://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/articles/article-vii-national-implementation-measures/>>, Article VII.

<sup>4</sup> Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, entered into force 26 Mar. 1975, <<http://www.opbw.org/>>, Article IV.

<sup>5</sup> Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, entered into force 5 Mar. 1970.

<sup>6</sup> <<http://www.un.org/disarmament/ATT/>>.

<sup>7</sup> See the SIPRI arms embargo database, <<http://www.sipri.org/databases/embargoes/>>.

<sup>8</sup> UN Security Council Resolution 1737, 23 Dec. 2006; and UN Security Council Resolution 1696, 31 July 2006.

**Table 1.** Options of administrative and criminal penalties

*Administrative penalties*

- Fines
- Revocation of licences
- Loss of access to trade facilitation privileges
- Loss of property rights (confiscation)
- Closure of a company
- Change of person legally responsible for exports in a company
- Mandatory compliance training

*Criminal penalties*

- Fines
- Prison sentences

At the other end of the spectrum, fines can constitute a criminal or an administrative penalty, depending on the legal system and the specific provisions regarding this issue. For example, the Republic of Korea (ROK, South Korea) has created a special provision for mandatory export control training (referred to as an ‘educational order’) as a possible consequence of violations.<sup>9</sup> Other options are the revocation of export licences, loss of access to trade-facilitation privileges (e.g. simplified licensing or customs procedures), loss of property rights through confiscation, and the temporary or definitive closure of a company.

**The political and legal framework in the European Union**

Penal law has remained within the national competence of EU member states across all issue areas, including criminal procedural laws. These include the modalities for deciding whether to take a case to court. In the UK, for example, a public interest test is applied to each case after weighing whether there is sufficient evidence for a realistic prospect of conviction.<sup>10</sup> Depending on national legal traditions, penal provisions can be placed in a foreign trade law or in the penal code.

Regarding arms exports, with the exception of embargoes, there is no EU-wide legislation. The EU Common Position guiding licensing decisions and outlining information exchange and reporting requirements contains no reference to penalties.<sup>11</sup> The Common Position on Arms Brokering states: ‘Each Member State will establish adequate sanctions, including criminal sanctions, in order to ensure that controls on arms brokering are effectively enforced.’<sup>12</sup>

The legal framework for prosecuting dual-use offences in the EU is a combination of EU and national laws. The EU Dual-use Regulation is a law that is directly applicable across the EU and includes the control list of dual-use items for which a licence is required for export

<sup>9</sup> The ‘educational order’ is contained within Article 49 of the Foreign Trade Act. An English version of the act can be found at <<http://www.yestrade.go.kr/>>.

<sup>10</sup> The modalities are found in the British Code for Crown Prosecutors, <[http://www.cps.gov.uk/publications/code\\_for\\_crown\\_prosecutors/](http://www.cps.gov.uk/publications/code_for_crown_prosecutors/)>.

<sup>11</sup> Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 Dec. 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, *Official Journal of the European Union*, L335, 13 Dec. 2008, pp. 99–103.

<sup>12</sup> <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:156:0079:0080:En:PDF>>.

## 4 SIPRI

and, in certain limited cases, brokering and transit.<sup>13</sup> EU member states are responsible for implementing and enforcing these provisions, which remains within national competence, as does their enforcement. In addition, the Regulation allows for some national discretion, for example through additional control list items on public security or human rights grounds (Article 8). This has implications for potential offences. The use of such clauses thus reinforces differences in penal laws between member states.

Article 24 of the EU Dual-use Regulation requires member states to ‘take appropriate measures to ensure proper enforcement of all the provisions of this Regulation’ and to ‘lay down the penalties applicable to infringements of the provisions of this Regulation or of those adopted for its implementation’. Article 24 also provides that penalties for breaches of the regulation be effective, proportionate and dissuasive. A similar wording is typically used in EU arms and dual-use embargoes and sanctions. However, the translation of this provision into national penalty systems differs considerably across the EU.<sup>14</sup> Administrative sanctions also vary considerably, and Sweden is among a number of EU countries that do not provide for them at all. In addition to penalties chosen by member states for violations of regular export control controls, penalties for violating embargoes will also differ. Institutional competence also varies considerably across different countries.

In addition, the interpretation and application of basic concepts in penal law—such as aiding and abetting, attempt, support, negligence and intent—will vary across the EU. As will practices regarding suspended prison sentences and parole. However, it should be noted that different avenues and apparent differences may effectively lead to the same, or similar, results.

### III. Translating political terms into legal concepts

Legal concepts can be defined differently, depending for example on interpretation of the original source of the law. What constitutes an offence may differ from country to country, even where the origin of the law is the same. Differences in definitions can have important legal and practical implications.

#### **Effective and appropriate**

UN Security Council Resolution 1540 uses the terms ‘effective’ and ‘appropriate’. Regarding effectiveness, an important question to consider is prevention, although the relative importance of prevention differs in national legal doctrines. Legal theory distinguishes between ‘special’ and ‘general’ prevention, which could arguably be applied to this specific area. Special prevention aims to stop an offender from committing further crimes; if the offender is part of a network, special prevention is also a possible contribution to disrupting wider illegal activities. General prevention aims to deter other acts that could or would contribute to proliferation. Closely related to this is the issue of the appropriate deterrent for companies and individuals. Whereas fines, loss of property rights (confiscation) and

<sup>13</sup> Council Regulation (EC) no. 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items, *Official Journal of the European Union*, L134, 29 May 2009. The Regulation entered into force on 27 Aug. 2009.

<sup>14</sup> The most recent comparison of penalties dates back to 2005/2006: European Commission, Directorate-General for Trade, Working Party on Dual-use Goods, Report on the answers to the questionnaire DS6/2005 rev. 3 on existing sanctions—implementation of Article 19 of Council Regulation 1334/2000, DS 37/4/2005 rev. 4, 11 May 2006; and ‘Sanctions imposed by EU member states for violations of export control legislation’, Draft rev. 14, Sep. 2005.

## PENALTY SYSTEMS FOR EXPORT CONTROL OFFENCES 5

privileges are obvious penalties (also) for companies, prison sentences clearly can only be applied to individuals. Effectiveness can also be interpreted to apply to the actual application of the penalties and to the overall system. Where penalties only exist on paper but are known not to be enforced, they can hardly be considered effective.

The criterion of appropriateness also raises several questions. Should this criterion be assessed in relation to the seriousness of the crime, including its consequences or potential consequences? Should consideration be given to the subjective perspective, and thus the individual perpetrator, and in particular his or her intent? Or should appropriateness be considered in relation to other offences within the same legal system? This criterion refers to both penalties for other offences such as fraud, theft, bodily harm or murder, and other trade- or WMD-related offences such as embargo violations. Countries may have very different penalties for dual-use trade offences related to chemical weapons (which are often specified in a CWC implementation act) and offences related to nuclear weapons, due to the different origins and context of the legislation. Furthermore, corresponding penalties may be found either in specific legislation or in the penal code, depending on the country.

The EU term related to appropriate is 'proportionate'. Defined as such, the scope of an offence and the penalty assigned to a breach has to fit the national legal tradition and system and be proportionate to the offence and to other offences. Furthermore, the EU requirement for penalties to be 'dissuasive' relates to the deterrence and prevention point discussed above, and both the EU Dual-use Regulation and UN Security Council Resolution 1540 use the term 'effective' in relation to penalties.

### **Different types of act and degrees of involvement**

Regarding the acts to which penalties are applied, there is a wide range of possible acts of involvement in an illegal transaction. A focus on the exporter can pose a problem from a prosecution perspective, since another actor may be the main or even the only perpetrator. Moreover, the range of actors and their types of involvement in export control related offences has expanded considerably. Enforcing controls on trade in dual-use items and arms has become increasingly challenging as the patterns of both legal and illegal trade have become more complex. The use of intermediaries, front companies and diversion or trans-shipment points has multiplied the number and types of actors and activities involved in transfers. The term 'export controls' has commonly been used to describe the control of security-related items leaving the host country. However, the term 'trade controls' more accurately reflects reality as it relates to controls on brokering, transit, trans-shipment, financial flows, technology transfer (especially by electronic means) and technical assistance (e.g. manual services and the oral transfer of know-how), all of which create new demands and challenges from both a legal and practical enforcement perspective.

In addition, there are different degrees to a person's responsibility. Theoretically, the subjects of punishment could include anyone acting on their own initiative; anyone who organizes an illegal transport and orders the staff to carry it out; anyone who knows about or tacitly approves infringements in his or her area of responsibility but does not intervene; or anyone who is accountable for the violation because of a breach of his or her duty of care. Whether in particular the latter two types of involvement can be subject to criminal prosecution will again differ from country to country and may be highly controversial.

## 6 SIPRI

**Penalizing attempt**

How and whether to penalize intent to commit an offence is a difficult question. Enforcement authorities usually are either obliged to stop a suspected illegal shipment, or otherwise have to weigh the risks of a so-called controlled delivery—where the item is monitored even outside the country in order to identify further actors involved before stopping a transaction. Whether or not it is considered a priority to stop the item rather than to let it proceed and establish an offence, legislators need to determine whether the intent to export should be penalized.

Penal codes can provide for the offences of attempting to commit a crime or conspiracy to commit a crime—even if the item has not left a specific territory or the transaction has been completed. British customs legislation makes the attempt to circumvent export restrictions an offence.<sup>15</sup> Regarding whether intent to commit a crime is applicable, the key question is not only what legally constitutes intent, but also when the export legally takes place—for example, on submission of the customs declaration, or once the national border is crossed and national jurisdiction ends.<sup>16</sup>

**IV. Comparative overview****Finland<sup>17</sup>***Export control penalties*

In Finland, dual-use export control offences are defined in law no. 562/1996, in which Art. 9 refers to penalties provided for in the criminal code (law no. 769 of 24 Aug. 1990, chapter 46). Arms exports are regulated by law no. 282 of 8 June 2012, in which Art. 38 defines offences, for which penalties are again proscribed in the criminal code (Chapter 46, Art. 1–3). The law provides for an unspecified fine and a maximum prison sentence of 2 years. For offences which meet one of several characteristics—e.g. committed for an economic benefit, or in a planned way (*planmässigt*) and which are considered serious—the minimum imprisonment is 4 years, up to a maximum of 5 years. The law also provides for fines rather than imprisonment in case of minor offences.<sup>18</sup> Negligent failure to comply with notification requirements (*Anmälningsskyldigheten*) can be punished with up to 6 months imprisonment (Art.12). The dual-use law explicitly provides that the attempt is also subject to punishment. It also gives some discretion regarding the decision to prosecute.<sup>19</sup> For arms export offences the maximum prison sentence is 4 years (Art. 11). Providing incorrect information to the authorities is explicitly mentioned as an offence.

<sup>15</sup> See Section 68(2) of the British Customs and Excise Management Act: ‘Any person knowingly concerned in the exportation or shipment as stores, or in the attempted exportation or shipment as stores, of any goods with intent to evade any such prohibition or restriction as is mentioned in subsection (1) above shall be guilty of an offence under this subsection and may be detained.’ The complete text of the act can be found at <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/2/section/68>>.

<sup>16</sup> E.g. in the Netherlands submitting an export declaration for a transaction that would be illegal is considered an offence. Attempt also constitutes an offence, but only in cases of intent.

<sup>17</sup> This section is based on information provided by the Finnish licensing and enforcement authorities.

<sup>18</sup> ‘Om ett regleringsbrott, med hänsyn till den eftersträfvade vinningens storlek eller andra omständigheter vid brottet, bedömt som en helhet är ringa, skall gärningsmannen för lindrigt regleringsbrott dömas till böter.’

<sup>19</sup> ‘En myndighet kan avstå från att vidta åtgärder för väckande av åtal mot den som misstänks vara skyldig när gärningen, med hänsyn till dess menlighet och gärningsmannens skuld sådan den framgår av gärningen, bedömd som en helhet skall anses ringa och allmän fördel inte kräver att åtal väcks.’ (Art. 9).

## PENALTY SYSTEMS FOR EXPORT CONTROL OFFENCES 7

There are no provisions for administrative sanctions in the dual-use and arms export control laws. Rather, administrative sanctions are defined by the Customs Law (1299 of 30 Dec. 2003), which states that Customs can impose a penalty fee of €10–2500 (Art. 30). A typical case is that a company/entity has made a minor mistake, for example the company has forgotten to renew an existing export licence before its expiry date. In addition, there are different mitigating circumstances, for example a small routine case, in which the licence would have been granted if the client had applied for it on time; or if it was probably an unintentional mistake, and the person or entity has no monetary benefits from making that mistake.

*Responsible authorities*

At Finnish Customs, the Corporate Audit Unit and the Economic Crime Division deal with the issue of penalties. The penalties imposed by Customs can be divided into two main categories: (a) administrative sanctions and (b) criminal penalties. If the case is more serious due to either monetary benefits, intent or serious careless action involved, or if the exported goods were sensitive, the case is referred to the Customs Investigation Service. They will determine whether there are sufficient grounds to start a criminal investigation.

Customs and the Ministry for Foreign Affairs (MFA, the export licensing authority) cooperate in this field: the MFA receives audit reports from Customs concerning companies involved in exports of dual-use goods or defence materiel. The MFA can take action, if deemed appropriate by them.

*Recent cases*

While no statistics on administrative and criminal penalties imposed are available, according to the Finnish authorities in recent years there have been only 2–3 cases per year involving criminal investigation, and some of those cases have resulted in a decision to waive the prosecution. In practice, sanctions imposed have often equalled administrative sanctions through fines. The principle of *ne bis in idem* has to be respected in both cases.

**Germany***Export control penalties*

The key elements of legislation for German penalties are to be found in the Foreign Trade Act (*Außenwirtschaftsgesetz*) and the accompanying Foreign Trade Order (*Außenwirtschaftsverordnung*); and the War Weapons Control Act (*Kriegswaffenkontrollgesetz*). Germany has revised penal provisions for arms and dual-use export controls a number of times, most recently in 2013 with the most fundamental revision since the adoption of the laws in 1961.

The revised act and implementing provisions entered into force on 1 September 2013. While the maximum penalty of 15 years imprisonment—the highest maximum possible for fixed-term prison sentences in the German legal system—remains, a number of important changes have been adopted. Previously, in order for certain offences to be considered criminal, it was necessary to prove that the alleged offence seriously endangered Germany's external relations, thus constituting 'aggravating factors'. This was usually done using a statement provided by the German Federal Foreign Office. The provisions regarding 'aggravating factors' were reviewed by the federal court in a number of cases, and also

## 8 SIPRI

challenged by different legal opinions in legal journals.<sup>20</sup> The current law no longer requires these aggravating factors. Instead, basically all breaches committed *with intent* are considered criminal offences. However, negligent acts, even when they are considered to cause considerable damage to Germany's foreign relations, will only constitute an administrative offence.<sup>21</sup> The only exceptions are violations of arms embargoes, where both intentional and *leichtfertige* (legally very close to gross negligence, although the term gross negligence also exists in German and was not chosen) offences constitute a criminal offence.

Lower maximum sentences (e.g. 5 years), and certain minimum prison sentences (e.g. 3 months) are proscribed for specified offences. The previous provisions can however still be applied to offences committed prior to the changes' entry into force, and thus up to 20 years. In line with general provisions in penal law, the less severe penal provision is applied in those cases (Art. 2 of the German Penal Code *Strafgesetzbuch*).

As previously, fines of up to €500 000 can be imposed; and in specified minor offences up to €30 000. These administrative offences are classified as *Ordnungswidrigkeiten (OWi)*, a German particularity. While sometimes referred to as administrative sanctions in literature, it is in fact unique. It is generally promulgated for offences of a minor nature, as is usually the case with administrative sanctions. A CEO can be fined if an offence occurs due to a breach of duty of care, for example as a result of lack of training or compliance procedures (Art. 130, *Ordnungswidrigkeitengesetz*, the Regulatory Offences Act, sometimes also translated as Administrative Offences Act). This provision is frequently applied in practice.

*Ordnungswidrigkeiten* can be imposed by an administrative authority, and no criminal procedure is required. However, the provisions of the criminal procedural law have to be applied.<sup>22</sup> A voluntary self-disclosure provision for certain negligent formal or procedural errors was newly introduced in 2013.

### *Responsible authorities*

In Germany, since 1 January 2007 major WMD-related dual-use trade offences can be transferred to a specialized prosecution unit of the Federal Prosecutor General (*Generalbundesanwalt*).<sup>23</sup> Only few countries in the EU have taken similar steps. A central, federal authority (the German Customs Criminological Office, *Zollkriminalamt* and its local branches) is responsible for investigating criminal offences, while regional customs authorities are in charge of imposing administrative sanctions. All *Ordnungswidrigkeiten* above a minimal threshold (*Bagatellgrenze*) of €200 are entered into the central business register (*Gewerbezentralregister*) for 3–5 years.

Criteria in the decision regarding the amount of the fine are: acknowledgement of the fault; whether a licence would have been granted if applied for; whether an offence had been committed before or someone is a first offender; whether the offence was committed on behalf of a third party; whether lack of due diligence was involved; the size of the company—if an individual is fined, the amount is likely to be smaller than for a company; the reason for

<sup>20</sup> German Federal Court of Justice, 'Beschluss' [decision], Case reference StB27/09, 19 Jan. 2010.

<sup>21</sup> Gesetz zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts [Law on the Modernisation of Foreign Trade Law] of 6 June 2013, *Bundesgesetzblatt* (Federal Gazette), part 1, no. 28, 13 June 2013, pp. 1482-1496. Available at <<http://www.bgbl.de>>.

<sup>22</sup> 'Unless otherwise provided by this Act, the provisions of general statutes concerning criminal proceedings, particularly those of the Code of Criminal Procedure, of the Courts Constitution Act and of the Youth Court Act, shall apply mutatis mutandis to the regulatory fining proceedings', *Ordnungswidrigkeitengesetz*, Art. 46).

<sup>23</sup> 2. *Justizmodernisierungsgesetz* [Second Justice Modernization Law], 22 Dec. 2006, <[http://www.gesmat.bundesgerichtshof.de/gesetzmaterialien/16\\_wp/jumog2/bgb1106s3416.pdf](http://www.gesmat.bundesgerichtshof.de/gesetzmaterialien/16_wp/jumog2/bgb1106s3416.pdf)>.

## PENALTY SYSTEMS FOR EXPORT CONTROL OFFENCES 9

the offence (e.g. new compliance officer in charge or position vacant etc.). The offender can go to court if he or she disagrees with the decision and wishes to subject it to a judicial test. Challenges occur if the company in question does not exist any more, or the department in charge has been spun off, and legal succession is not clear.

In addition to fines, access to facilitated customs procedures may also be suspended or denied as an administrative sanction, which constitutes a very serious measure for companies. The economic advantage gained through the illegal activity may also be taken away (*Abschöpfung wirtschaftlicher Vorteil*). The maximum fine is €500 000 *per offence*; actual fines up to €490 000 have been imposed in the past, and this can be complemented through *Abschöpfung*.

*Recent cases*

Statistical information on the imposition of administrative sanctions is not made public by the customs authorities for data protection reasons. Court cases are usually made public through announcements by the prosecutor's office and media reports. The court rulings are also publicly accessible, apart from exceptional cases.<sup>24</sup>

**The Netherlands***Export control penalties*

In the Netherlands, the national legal framework regarding export control for arms and dual-use items comprises: the Strategic Goods Order; the Strategic Goods Decree 2012; and the Strategic Services Act 2012 (which controls brokering, technical assistance and intangible transfers of technology). Arms exports are additionally governed by the Arms and Munitions Act, while legislation on sanctions includes the 1977 Sanctions Act and Embargo Orders. The export of chemicals is also regulated by the Chemical Weapons Convention Implementing Act and the Chemical Weapons Convention Implementing Order. Finally, the General Customs Act also applies to arms and dual-use exports.

Export control offences as defined by these acts can be punished according to the Economic Offences Act. Penalties for export control breaches can be divided into misdemeanours and felony offences. For misdemeanours, the maximum prison term is one year. In addition, a fine of category 4 (ranging from €20 250 to €81 000), and community service can be imposed. For felony offences, the maximum imprisonment is 6 years, and penalties can include community service and a category-5 fine (from €81 000 to €810 000). In the Netherlands, both companies and individuals can be prosecuted.

Additional administrative penalties include:

- Deprivation of certain (public) rights
- Full or partial closing down of a company for a maximum of one year
- Confiscation of goods
- Confiscation of the profit
- Publication of the sentence

<sup>24</sup> For some recent cases see Bauer, S., 'Prosecuting WMD-related dual-use trade control offences in the European Union: penalties and prosecutions', *Non-proliferation Paper* No. 30, July 2013; and for example <http://www.welt.de/regionales/koeln/article125007745/Bundesanwaltshaft-laesst-Deutsch-Iraner-festnehmen.html>; <http://www.ito.de/recht/hintergruende/h/embargo-iran-waffen-handel-dual-use/>.

## 10 SIPRI

- Placing a company under judicial supervision (for felony for a maximum of 3 years; for misdemeanour for a maximum of 2 years)

*Responsible authorities*

The Public Prosecutor makes the decision whether or not to take a case to court. When a case is taken to court, the judge decides which punishment is appropriate. If the prosecutor considers there is insufficient evidence, he or she can drop the case. If the Prosecutor considers there is sufficient evidence he or she can also propose a settlement to the suspect. This means that the suspect and/or suspect company can pay a certain amount of money to avoid a court case and, in some cases, publicity. It does not mean that they avoid a criminal record. The rationale behind this administrative sanction is to reduce the burden on the Dutch courts, to shorten the time of the complete legal procedure and to be cost efficient.

*Recent cases*

While prosecutors in the Netherlands usually apply the Economic Offences Act for export control violations regarding strategic goods, one individual who supplied chemicals that were used by Iraqi President Saddam Hussein as chemical weapons against Iraq's Kurdish population was charged with genocide and crimes against humanity.<sup>25</sup>

Examples of recent prosecutions include the case of Henk Slebos, who provided dual-use items to his university friend A. Q. Khan in Pakistan. A District Court imposed 12 months imprisonment (with 8 months suspended) and a fine of €100 000. The Amsterdam Court of Appeal subsequently imposed 18 months imprisonment (with 6 months suspended) and a fine of €135 000.<sup>26</sup> Other cases taken to court in recent years include the export of afterburners for military fighters, which resulted in a €10 000 fine and forfeiture of the goods; and the export of M113 and M60 tank parts, which resulted in a €75 000 fine and 240 hours of community service.

**Norway<sup>27</sup>***Export control penalties*

The key pieces of Norwegian export control legislation are the Export Control Act, the 1968 Act regarding implementation of UN Security Council Resolutions, and the 2001 Act regarding implementation of other measures (the Sanctions Act, which is applied for EU

<sup>25</sup> This was because the export of those chemicals was not in violation of foreign trade legislation at the time of their export. Later exports did not take place from the Netherlands and, even if they had, the statute of limitation would have applied. At the time, dual-use brokering was not subject to control. The individual was acquitted of the Genocide Convention Implementation Act but found guilty of violating the Criminal Law in Wartime Act, in conjunction with the Dutch penal code. District Court of The Hague, Case 09/751003-04, Judgement LJN: AU8685 of 23 Dec. 2005; and Court of Appeal of The Hague, Case 09/751003-04, Judgement LJN: BA673 of 9 May 2007. These and other rulings can be accessed at <<http://www.haguejusticeportal.net/>>. See also van der Wilt, H. G., 'Genocide, complicity in genocide and international v. domestic jurisdiction: reflections on the van Anraat case', *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, no. 2 (July 2006), pp. 239–57; and van der Wilt, H. G., 'Genocide v. war crimes in the van Anraat appeal', *Journal of International Criminal Justice*, vol. 6, no. 3 (July 2008), pp. 557–67.

<sup>26</sup> This case is summarized in Bauer (note 24), and Wetter, A., *Enforcing European Union Law on Dual-use Goods*, SIPRI Research Report no. 24, 2009.

<sup>27</sup> This section is based on information provided by the Norwegian MFA (the export licensing authority).

PENALTY SYSTEMS FOR EXPORT CONTROL OFFENCES 11

sanctions that Norway decides to implement).<sup>28</sup> The Export Control Act provides for unspecified fines or a maximum prison term up to 5 years. This applies to ‘any person who wilfully: 1. exports or attempts to export goods, technology or services in contravention of this Act or regulations issued pursuant thereto’. Complicity in such an offence is subject to the same penalty. ‘Any negligent contravention’ of this provision or complicity is punishable by fines or a maximum prison term of two years. The maximum sentence of 5 years explicitly also applies to a person who wilfully ‘contravenes or attempts to contravene any condition laid down pursuant to this Act’ or ‘furnishes incorrect information’ (Art. 5).

According to Art. 7 of the Export Control Act, coercive fines may be imposed on an enterprise or person that does not comply with duties to provide information as regulated in the Act. But while it provides that ‘The King will issue further regulations on imposing, calculating and remitting coercive fines’, this so far has not been implemented.

*Responsible authorities*

The prosecution authority, which in this case is the Security Police Service, can impose fines. If a company does not accept a fine, the case will go to court. The same would apply in a more severe case, where the prosecution authority can recommend imprisonment.

*Recent cases*

No cases have been taken to court since the late 1980s, neither in regard to Art. 5 nor Art. 7. However, the Security Police has imposed fines several times in recent years. The biggest fine was in a case where an airfreight company retransferred listed goods to Iran without the required license. They received (and accepted) a fine of 1 million Norwegian kroner.

**The United Kingdom<sup>29</sup>**

*Export control penalties*

In the UK, for offences regarding the export of military and dual-use goods, the maximum penalty for deliberate offences is up to 10 years imprisonment (14 years if nuclear material is involved) and/or a fine of any amount.<sup>30</sup> If the offence was not deliberate, the exporter and their agent can be fined at Level 3 on the Standard Scale (see Table 2 below), or can be given a fine of three times the value of the goods. The offence is thus a strict liability offence, as the Customs Act defines it as an offence to export goods or take them to a place to be exported (for example a port or airport) if there is any prohibition or restriction on their export. Both companies and individuals can be prosecuted in the UK.

To date, these fines have ranged from £1000 to 575 000. The fine is calculated according to the goods and destination (e.g. how serious an offence it was) and also sometimes the value of the goods and the profit they made. Also, HMRC, the British customs agency, issue many written warnings for first-time offences if they are not serious. They can also charge a ‘restoration penalty’ if the exporter wants to have his or her goods back and apply for a

<sup>28</sup> <<http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19680607-004-eng.pdf>>; <<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-04-27-14>>.

<sup>29</sup> This section is based on information provided by UK HMRC (Her Majesty’s Revenue and Customs).

<sup>30</sup> The relevant law is in Section 68(1) and (2) of the Customs and Excise Management Act of 1979. The penalties are in Section 68(3). <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/2>>.

## 12 SIPRI

licence. This is calculated based on the value of the goods and the seriousness of the offence. These powers are regulated under Section 152 of the 1979 Customs and Excise Management Act.<sup>31</sup>

For restoration penalties, when the exporter has to pay a financial penalty after his or her goods are seized, in order to get the goods back, HMRC proceed as follows: They offer restoration whenever possible. Where a licence has been refused, they make it a condition of the restoration that the goods will not be exported in future without the necessary licence having been presented. Where there is evidence to suggest that restoring the goods would result in the exporter's attempting to evade the controls for a second time, HMRC should refuse to restore the goods.

The decision to offer restoration of the goods should be made at the same level as seizure and the restoration sum determined as shown in Table 2.

*Responsible authorities*

When Customs issues a fine instead of criminal prosecution, this is called a 'compound penalty'. Sometimes the exporter is given the choice of whether to pay a fine or go to court. The majority of breaches of export controls have resulted in the control authority (HMRC or Home Office Border Force) issuing a fine or written warning. Only around 1% of cases (generally the more serious offences) result in criminal prosecution.

*Recent cases*

Examples of prosecutions since 2005 include prosecutions for export licensing offences, but also trafficking and brokering ('trade') offences.<sup>32</sup> Details have been published by the British authorities through press releases and information in the annual report on arms exports. Serious deliberate offences resulting in prosecution and imprisonment are fairly rare—not normally more than five per year, and some years only one or two cases.

Examples of cases where Compound Penalties have been issued can be found on the website of the British export licensing authority.<sup>33</sup> Compound Penalties (larger fines issued for more serious offences) may, on average, be in the region of 6 to 12 per year. In addition to that, around 200 offences per year are detected which are dealt with by restoration penalties and written warnings. So, as a very approximate estimate, one could say that

- 1% of cases result in criminal prosecution and imprisonment and/or financial penalties.
- 6% of cases result in large financial penalties (fines) in lieu of prosecution.
- 93% of cases are dealt with by small fines (restoration penalties) and/or official written warnings.

<sup>31</sup> <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/2>>.

<sup>32</sup> <<http://blogs.bis.gov.uk/exportcontrol/category/prosecution/>>.

<sup>33</sup> <<http://blogs.bis.gov.uk/exportcontrol/prosecution/compound-penalty-cases/>>.

PENALTY SYSTEMS FOR EXPORT CONTROL OFFENCES 13

**Table 2.** Basis for calculation of fines

	Points
<i>Stage 1. Nature of error/irregularity</i>	
Unwitting error of a minor nature or the exporter possessed a valid licence and made all reasonable attempts to present it but failed or the exporter made all reasonable checks but a breach still occurred	0
The exporter exercised reasonable care but failed to do all that could be expected (e.g. presentation of an incorrect licence when a correct licence is held)	1
The exporter’s judgement was not unreasonable but inadequate checks were made	2
Little or no effort was made to consider licensing (e.g. the goods are significantly in excess of the licensed quantity)	3
Evident carelessness by the exporter	5
A second or subsequent similar error by the exporter	7
Deliberate/fraudulent evasion of the prohibition/restriction	10
<i>Stage 2. Nature/sensitivity of goods and/or relevant restriction</i>	
Dual-use goods to a non-sensitive destination—no reason to think that a licence would not have been granted	1
Military goods to a non-sensitive destination—no reason to think that a licence would not have been granted	2
Dual-use/military goods to a sensitive destination—a licence likely to have been granted	3
Dual-use/military goods to a sensitive destination—a licence would not have been granted	5
Particularly sensitive goods (e.g. significant items for nuclear, biological or chemical weapons and missiles)	7
<i>Stage 3. Arriving at a restoration fee</i>	
The fee is calculated by taking the total from stages 1 and 2 above. The fee should be £100 for each point plus 0.1 % of the value for each point, to a maximum value of £1 000 000. The maximum fee should not exceed 20% of the value.	
Example: If the offence warrants 8 points and the value is £100 000:	
Restoration = (8 x £100) + (0.8% x £100 000) = £800 + £800 = £1600	
For trans-shipment licensing offences, the UK agent is treated as the exporter.	
Any storage charges incurred after the goods have been seized are the responsibility of the Department. HMRC adds on the appropriate charge to the restoration fee so that they are reimbursed.	

**The United States**

*Export control penalties*

The key export control laws in the United States are the Arms Export Control Act (AECA) with its implementing regulations, the International Traffic in Arms regulations (ITAR); the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) and the Export Administration Regulations (EAR). According to AECA and the ITAR, the export of military items and services are regulated by the U.S. Department State. The Department of Commerce through the EAR controls the export of dual-use items.

Beginning in 2010, the US export control system has been undergoing a major reform process, which is not yet completed. This includes a shifting of controlled items from the

## 14 SIPRI

ITAR to EAR, a re-organisation and consolidation of the enforcement structures, and a revision of the penalty system.

The US system comprises a range of criminal, civil and administrative penalties. Arms export offences under the AECA can be punished with fines of up to \$1,000,000 for each violation as a result of a criminal procedure, or imprisonment of up to 20 years, or both.<sup>34</sup> For violations of the EAR the maximum criminal penalties are also fines up to \$1,000,000 and up to 20 years of imprisonment. Maximum civil penalties are \$1,000,000 and can include asset forfeiture.

Administrative penalties for the EAR may include a fine of \$11,000 per violation or \$120,000 per violation if the item exported was controlled for national security reasons. Both the EAR and ITAR provide for other administrative remedies such as denial of export privileges; and other sanctions, such as seizure and forfeiture of assets. The EAR includes the following types of offences, and thus a broad range: 'engaging in prohibited conduct', 'causing, aiding or abetting a violation', 'solicitation and attempt', conspiracy', 'acting with knowledge of a violation', 'possession with intent to export illegally', 'misrepresentation and concealment of facts', 'evasion', 'failure to comply with reporting, recordkeeping requirements', 'license alteration' and 'acting contrary to the terms of a denial order'.<sup>35</sup>

Actual penalties are determined based on sentencing guidelines established for an offense. For instance, exportation of arms without a license has a base offense level of 26, unless the quantity of weapons was sufficiently small in which case it is reduced to 14. This is combined with the previous criminal history to determine a specific penalty range.<sup>36</sup>

#### *Responsible authorities*

Within the Department of Commerce, the Bureau of Industry and Security (BIS) is responsible for export control of dual-use items. Its Office of Export Enforcement and the Office of Enforcement Analysis work with the Department of Justice to impose criminal sanctions for violations, including imprisonment and fines; and with the Office of Chief Counsel for Industry and Security to impose civil fines and denials of export privileges.<sup>37</sup> The details and procedures, including the role of the administrative law judge and appeal options, are regulated in the Administrative Enforcement Proceedings (part 766).<sup>38</sup> Factors considered in determining the appropriate penalties include the destination of the export and degree of wilfulness involved, as well as various mitigating and aggravating factors. The Proceedings also outline provisions for voluntary self-disclosure (VSD). According to BIS, most VSDs do not result in an administrative penalty, but either the determination that no offence was committed, or the issuance of a warning letter. Settlement cases with civil penalties as a result of VSD have been published on the BIS website, including the names of companies.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> '22 USC 2778: Control of Arms Exports and Imports'.  
<[http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:22%20section:2778%20edition:prelim\)%20OR%20\(granuleid:USC-prelim-title22-section2778\)&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true](http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:22%20section:2778%20edition:prelim)%20OR%20(granuleid:USC-prelim-title22-section2778)&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true)>.

<sup>35</sup> EAR, Section 764.2 <<https://www.bis.doc.gov/index.php/regulations/export-administration-regulations-ear>>.

<sup>36</sup> Information provided by the US Department of Justice.

<sup>37</sup> <<https://www.bis.doc.gov/index.php/enforcement>>.

<sup>38</sup> <<http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&SID=9ae4a21068f2bd41d4a5aee843b63ef1&rgn=div5&view=text&node=15:2.1.3.4.41&idno=15>>. See also the BIS website on penalties <<https://www.bis.doc.gov/index.php/enforcement/oe/penalties>>.

<sup>39</sup> <<https://www.bis.doc.gov/index.php/enforcement/oe/voluntary-self-disclosure>>.

*Recent cases*

The USA is one of the most transparent countries with regard to enforcement action, as they seek to use the publication of details as a deterrent for potential offenders. Names of companies and individuals are published which in many European countries would violate privacy laws.<sup>40</sup> The Department of Justice regularly publishes detailed information about export control related court cases, specifying not only the penalties imposed but also the names of companies and individuals involved.<sup>41</sup>

V. Conclusions

National approaches to penalizing export control offences for dual-use and military items vary considerably, even within the EU. The differences include

- the balance between criminal and administrative penalties;
- the forms of administrative penalties and severity of criminal penalties;
- their application in actual administrative or criminal procedures;
- the actors and actions related to export control offences that can be subject to punishment;
- the powers of authorities to impose administrative sanctions without participation of a court as well as the procedures and modalities involved; and
- the types of law in which export control-related penalties can be found.

These differences can be attributed to a number of factors, which include

- the overall philosophy and structure of the laws, and the legal system;
- the size and scope of the arms and dual-use industry; and
- how seriously the government takes export control-related offences.

There is also a considerable difference in the number of prosecutions that countries have brought. This can be attributed to a number of factors, such as

- the differing numbers of detections of illegal transactions,
- differing volumes of export transactions, and
- varying priorities and resources of enforcement and prosecution authorities.

The advantages of the criminal procedure include that it is normally public and thus has a preventive and dissuasive effect. It can also be argued that it reflects a higher degree of legal security since it is processed by a court and is thus more transparent than the decision of an administrative authority, which may sometimes be perceived as more arbitrary. Several factors speak against an extensive use of criminal procedure and criminal penalties, in particular for minor breaches: it is time-consuming and resource-intensive and thus expensive, and therefore not always effective, as required for example by the EU Dual-use Regulation and other documents; penalties have to be proportionate to the crime; and the fact that a large number of offences are a result of ignorance and negligence rather than intent. Administrative sanctions involve a lighter and swifter process and fewer authorities than criminal procedures.

<sup>40</sup> <<http://www.bis.doc.gov/index.php/about-bis/newsroom/press-releases>>.

<sup>41</sup> See for example <<http://www.justice.gov/opa/pr/2013/November/13-crm-1260.html>>.

## 16 SIPRI

National authorities should however bear in mind that while penalty systems are within national competence, substantial differences between countries in the way the same offences are addressed may make it more attractive to commit offences in this particular country if there is an assumption or expectation of minor consequences for the business and an individual involved. After all, penalties also have a preventive purpose, both in terms of specific and general prevention. To conclude, the key question is not one of whether a system should include administrative or criminal penalties but rather, that the right combination of both should be found, each including a substantial range of options to reflect the severity of an offence, both in terms of intent and impact, and thus enable an appropriate and tailored response.

## Förenta Staternas exportkontrollsystem 2014 – ett system i förändring

Anne-Charlotte Merrell Wetterwik, CITS-UGA

### Sammanfattning

Separat sektion

### Inledning

De Förenta Staterna (United States of America – USA) är världens största exportör av försvarsmateriel och svarade under åren 2008-2012 för 30% av den globala marknaden.<sup>1</sup> Samtidigt anses det amerikanska exportkontrollsystemet vara ett av världens mest omfattande och detaljerade. En proaktiv försäljningspolitik har samsats med en exportkontrollfilosofi där produkter på försvarsmaterielsom tidigare utmätte kontroll för allt, överallt och hela tiden (*"everything equally, always, all the time"*)<sup>2</sup>. Dessa till synes motsatta utgångspunkter har alltid varit två sidor av samma mynt inom amerikansk utrikespolitik. Försäljning och utförelse av försvarsmateriel, men under strikt kontroll, är ett naturligt verktyg för att främja USAs utrikespolitiska intressen och nationella säkerhet.

I ett uttalande den 15 januari 2014 påpekade Tom Kelly, verkställande vice utrikesminister, att *"En av de största fördelarna med en vapenleverans är de relationer som den bidrar till. När ett land köper ett sofistikerat vapensystem från USA köper de inte bara hårdvara, men i sak ett långtidsåttagande, där samarbetet med USA sker på ett intimt sätt inom de mest känsliga områdena för ett lands utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. När USA tar ett beslut att leverera är det i princip en förbindelse gentemot det köpande landet. Därför är vapenexporten en naturlig del av den amerikanska utrikespolitiken"*.<sup>3</sup> Uttalandet gjordes samma dag som President Obamas administration lanserade den första uppdateringen av exportkontrollriktlinjerna för USAs försvarsmaterielutförelse på nästan tjugo år.

Uppdateringen av riktlinjerna betonar en mer restriktiv handelspolitik och lyfter bl.a. fram stärkta kriterier för bedömning av hur mottagarlandet ställer sig till demokratisering samt respekt för som stärker bedömningsgrunden för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Samtidigt understryker riktlinjerna en rad olika mål för den amerikanska

<sup>1</sup>Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, Årsbok 2013, kapitel 5. International Arms Transfers, Summary, tillgänglig på SIPRIs hemsida; <http://www.sipri.org/yearbook/2013/05>

<sup>2</sup>Kommentar från Kevin Wolf, biträdande handelsminister för export administration vid exportkontrollreformsmöte "The Path Forward on Export Control Reform", på Centret för strategisk- och utrikespolitiska studier (Center for strategic and international studies – CSIS) i Washington DC den 4 februari, 2014, tillgänglig på; <http://csis.org/event/path-forward-export-control-reform>

<sup>3</sup>Fryer-Biggs, Zachary, "New Arms Transfer Policy Stokes Debate Over Influence", *Defense News*, 19 januari, 2014; <http://www.defensenews.com/article/20140119/DEFREG02/301190028/>

handeln med försvarsmateriel. Exempelvis ska försäljningen garantera att USA och dess allierade även fortsatt behåller den teknologiska överlägsenhet som gör det möjligt att dominera militärt på slagfältet. Samtidigt genomgår det amerikanska exportkontrollsystemet för närvarande en av de mest genomgående reformprocesserna på decennier. Stora förändringar av systemet har redan rullats ut, och fler är att vänta. Hur det amerikanska systemet fungerar, hur det har utvecklats, samt vad som kan väntas i framtiden är några av de frågor som denna rapport strävar efter att besvara.

## Bakgrund

Det amerikanska exportkontrollsystemet involverar en rad olika statliga aktörer och applicerar ett komplext juridiskt nätverk. Vidare genomgår systemet just nu en omfattande reformprocess. Denna rapport syftar därför till att belysa det amerikanska exportkontrollsystemet genom sex olika frågeställningar och samtidigt fokusera på försvarsmaterielutförelse. Det grundläggande systemet samt inställningen till exportkontroll generellt kommer att beskrivas. Nuläget för den omfattande exportkontrollreformen kommer att behandlas. Vidare kommer en sektion att illustrera efterlevnadskontroll samt systemets transparens. Slutligen kommer rapporten att diskutera USAs inställning till ett eventuellt införande av ett demokratikriterium i den svenska lagstiftningen för kontroll av försvarsmaterielutförelse, särskilt med beaktande av den påverkan en sådan skärpning kan medföra på samarbetet med Sverige.

### 1. Inställningen till exportkontroll generellt.

USA ser försäljning, utförelse samt re-transferering av försvarsmateriel och försvarsmaterielrelaterade tjänster som en integrerad del i den amerikanska utrikespolitiken och ett sätt att bevara landets nationella säkerhet. Tillhandahavande av försvarsmateriel och försvarsmaterielrelaterade tjänster anses kunna bidra positivt till vänligt sinnade länders legitima försvarsbehov. Vidare kan det avskräcka aggression från tredje part, bidra till regional säkerhet och stabilitet samt vara ett stöd i fredlig konflikthantering.<sup>4</sup> Till skillnad från Sverige som tillämpar en prohibitiv exportkontrollpolitik där utförelse bara godkänns som undantag tillämpar USA en exportkontrollpolitik där försvarsmaterielexport är tillåten så länge denna gynnar amerikansk utrikespolitik.

Denna typ av proaktiv utrikespolitik där vapenleveranser är ett verktyg för att stärka allierade och vänligt sinnade stater är inte ny. Redan vid förrförra sekelskiftet myntade president Theodore Roosevelt devisen – *tala mjukt men håll en stor påk bakom ryggen* som en illustration

---

<sup>4</sup>“Getting Started with Defense Trade” informationsbroschyr från DDTC, tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida; <https://www.pmdtcc.state.gov/index.html>

av hur diplomati behöver kunna backas upp av reell styrkepolitik.<sup>5</sup> Om en samarbetspartner använder sig av amerikansk materiel och utbildning samt följer en liknande försvarsdoktrin förenklas den militära interoperabiliteten<sup>6</sup>. Samtidigt som vapenleveranser ses som ett naturligt led i utrikespolitiken gentemot de stater som USA anser som allierade eller vänligt sinnade, applicerar USA en restriktiv exportkontrollpolitik avseende re-export av vapen, försvarsmateriel samt försvarsmateriella tjänster. Exempelvis är USA ett av de få länder vars exportkontrollregelverk har en extraterritoriell verkan. Detta föranleder att licenser för re-export av amerikansk tillverkad försvarsmateriel, och då avses inte enbart hela vapensystem utan även komponenter, kan vara mycket omfattande.<sup>7</sup> Handel och kommers ses inte som en rätt utan som ett privilegium som kan begränsas. Amerikanska myndigheter har därför stora befogenheter att lagstifta och tillämpa kontrollen över handel, exempelvis för exportkontrollskäl.<sup>8</sup>

Grundbulten i det amerikanska regelverket för exportkontroll av konventionella vapen - Lagen om vapenexportkontroll (Arms Export Control Act – AECA) från 1976 beskriver behovet av internationellt samarbete vad gäller försvarsfrågor och försvarsmaterielexport som ett medel för att uppnå detta mål. USA kan därför ingå avtal om försvarssamarbete med vänligt sinnade länder och även exportera försvarsmateriel till dessa länder som ett led i den amerikanska utrikespolitiken. AECA ger mandat för export till vänligt sinnade länder som kan finansiera och upprätthålla egen trupp. Export måste även följa de föreskrifter om återhållsamhet som anges vidare i lagen. Vidare omnämns både Förenta Nationernas Stadga samt amerikanska säkerhetspolitiska föreskrifter som andra faktorer som vägs in i exportbeslut. Som ovan framhållits kan försäljning bara godkännas om den är i linje med utrikespolitiska intressen och om den följer föreskrifterna under USAs assistansprogram till annat land enligt Lagen om assistans till utlandet (Foreign Assistance Act – FAA) från 1961.<sup>9</sup>

Synen på exportkontrollen och hur dess regelverk skall appliceras har genomgått en rad förändringar sedan andra världskriget. Efter en relativt konstant period under Kalla kriget med dess relativt klara skiljelinjer och statistiskt tillämpande av vem som var fiende respektive vän gav

<sup>5</sup>“Speak softly...” citat från ett av Theodore Roosevelts brev 26 januari 1900, tillgängligt på det kongressionella bibliotekets hemsida; <http://www.loc.gov/exhibits/treasures/trm139.html>

<sup>6</sup>Pellerin, Cheryl, American Forces “ U.S. Foreign Military Sales Promote Security Cooperation”, *Defense News* 18 september, 2013; <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120815>

<sup>7</sup>Steven Brotherton, “Beyond Reach? How to develop ITAR-free systems”, *WorldECR*, Issue 1, March 2011, tillgänglig på; [www.worldECR.com](http://www.worldECR.com)

<sup>8</sup>Förenta Staternas Konstitution första artikel, åttonde sektion, tredje paragrafen “The Congress shall have the power...To regulate Commerce with Foreign Nations, and among the Several States, and with the Indian tribes”, text tillgänglig på det nationella arkivet; [http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html)

<sup>9</sup>Arms Export Control Act, 22 USC 2751, “Need for international defense cooperation and military export controls; Presidential waiver; report to Congress; arms sales policy” tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida; [http://www.pmdotc.state.gov/regulations\\_laws/aeca.html](http://www.pmdotc.state.gov/regulations_laws/aeca.html)

i början av 1990-talet vika för en mer dynamisk syn exportkontrollen i samband med Berlinmurens fall och Warsawapaktens upplösande. Den exportkontrollregim som verkat dittills – Koordinationskommittén för multilateral exportkontroll (Coordination Committee for Export Control, CoCom) var Västvärldens initiativ för att förhindra att högteknologisk utrustning samt vapen levererades till Warsawapaktens länder. När Warsawapakten upplöstes och CoCom hade börjat sin transformation till vad som senare skulle bli Wassenaararrangemanget behövdes nya riktlinjer för det amerikanska exportkontrollregelverket. Dessa kom genom President Bill Clintons presidentiella beslutsdirektiv 34 (Presidential Decision Directive - PDD) från den 17 februari 1995.<sup>10</sup> Detta direktiv framhöll att exportkontrollpolitikens syfte var att använda försvarsmaterieltransfereringar som ett verktyg för och som en del av den amerikanska utrikespolitiken. Direktivet framhöll även generella och specifika följdleveransrelaterade kriterier som skulle användas i tillståndsprövningen från fall till fall. Följdleveranskriterierna syftade till att förenkla följdleveranser med tanke på amerikansk industris tillgång till en nya marknader efter upplösningen av Warsawapakten.<sup>11</sup> Det skulle ta nästan nitton år innan direktivet fick en officell uppdatering när President Obama utfärdade presidentiella policydirektiv 27 (Presidential Policy Directive – PPD 27) för nya riktlinjer för transfereringar av konventionella vapen (Conventional Arms Transfer Policy – CAT) den 15 januari, 2014.<sup>12</sup>

Medan president Clinton's policy från 1995 var präglad av upplösningen av Sovjetunionen, CoCom's avveckling och slutet på det Kalla kriget, är president Obama's policydirektiv påverkad av en värld efter terroristattacker den 11 september 2001 och där marknaden för försvarsmateriel och framför allt försvarsmaterielrelaterade produkter har blivit alltmer globaliserad. Det är även en värld där drivkraften för teknologitveckling är mer kommersiell än som tidigare försvarsrelaterad. PPD 34 verkade som ett policyinstrument under så lång tid att det symbiotiskt integrerades in i hur amerikanska exportkontrollmyndigheter arbetade. Innan den nya policyn lanserades i januari 2014 var det svårt att identifiera vilka kriterier som användes för licensbedömning. Direktivet fanns inte tillgängligt på någon av de olika licensieringsmyndigheterna, ej heller gjordes några referenser till direktivet i den information som gavs till industrin. Det var även svårt att identifiera någon form av uppdatering av direktivet förrän i januari 2008 då President George Bush utfärdade nationell säkerhetsdirektiv

---

<sup>10</sup> Direktivet med dess mål och kriterier är svårt att få tag på i samlad form. Federationen för amerikanska forskare (Federation for American Scientists – FAS) har gjort policyn tillgänglig genom två olika dokument. "Fact sheet – Criteria for Decision Making on U.S. Arms Exports", Uttalande från Vita Huset den 17 februari, 1995 tillgänglig på FAS hemsida; <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd34.htm> samt "Fact sheet Conventional Arms Transfer Policy" Pressmeddelande från Vita Huset den 17 februari 1995, tillgänglig på FAS hemsida; <http://www.fas.org/asmp/resources/govern/whfacts.html>

<sup>11</sup> Presidential Decision Directive 34

<sup>12</sup> Presidential Policy Directive number 27, Pressmeddelande från Vita Huset den 15 januari 2014 tillgänglig på Vita Husets hemsida; <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/15/presidential-policy-directive-united-states-conventional-arms-transfer-p>

(National Security Presidential Directive) nummer 55 och 56 om reform av kontrollsystemen för PDA och försvarsmaterielexport.<sup>13</sup> Det bör uppmärksammas att dessa dokument var självständiga tillägg och inte en reform av direktivet som sådant. Nästa indikation på reform kom i augusti 2009 när President Barack Obama i presidentutvärderingsdirektiv 8 (Presidential Study Directive 8) lade grunden för exportkontrollreforminitiativet.<sup>14</sup>

Den nya policyn kom oväntat, även om spekulationerna om ett nytt policyinitiativ har cirkulerat ända sedan exportkontrollreformen sjösattes 2009. PPD 27 innehåller liksom sin föregångare en lista av exportkontrollpolitiska mål samt kriterier som exportkontrolladministrationen skall ha som vägledning. Uttalanden som gjordes i samband med lanseringen av den nya policyn underströk tanken om en mer restriktiv exportkontrollpolitik till skillnad från tidigare förhållningssätt. Vidare anammar den nya policyn tankegångar från FN:s nya internationella Vapenfördrag (Arms Trade Treaty – ATT). Enligt den nya policyn skall målen för den amerikanska vapenleveranspolitiken:

1. Försäkra att USAs och dess allierades trupper fortsätter att åtnjuta en teknologisk överlägsenhet gentemot fiender
2. Förespråka införskaffandet av amerikanska vapensystem som ett sätt att öka interoperabiliteten med allierade och partners, samtidigt som kostnader sänks och den industriella basen stärks.
3. Stärka allierade och partnerländerns förmåga att avskräcka eller försvara sig mot anfall
4. Uppmuntra underhållet och utvecklingen av säkerhetspartnerskap mellan USA och dem som delar amerikanska intressen, samt dem som befinner sig i regioner som är viktiga för USAs intressen.
5. Stöd till regional stabilitet, fredlig konflikthantering, och vapenkontroll.
6. Förhindra spridningen av de konventionella vapen som kan användas som leveranssystem för massförstörelsevapen.
7. Stärkandet av samarbetet mot terrorism, skyddet av essentiell infrastruktur, och andra prioriteter inom ramen för hemlandets säkerhet (Homeland Security).
8. Motverka transnationell organiserad brottslighet och relaterade hot mot den nationella säkerheten.
9. Stöd till demokratisk statsstyrning och andra relaterade amerikanska utrikespolitiska prioriteringar.

---

<sup>13</sup> National Security Presidential Directives (NSPD) George W. Bush Administration, information tillgänglig på hemsidan för federationen för amerikanska forskare Federation of American Scientists Intelligence Resource Program:< <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/index.html>>

<sup>14</sup> Presidential Study Directives (PSD), Barack Obama Administration, information tillgänglig på hemsidan för federationen för amerikanska forskare Federation of American Scientists:< <http://www.fas.org/irp/offdocs/psd/index.html>>

10. Försäkran om att vapenleveransen inte bidrar till brott mot mänskliga rättigheter eller brott mot internationell humanitär rätt.

Kriterierna under den nya policyn har förändrats samt till viss del utökats. Exempelvis har det tidigarevarande första kriteriet om respekt för USAs deltagande i internationella traktat/konventioner och vapenkontrollsinstitutiv införlivats som ett grundläggande krav för all export av försvarsmateriel. Vidare är det sjätte och nionde kriteriet nya och synes ha hämtat inspiration från FNs Vapenhandelsfördrag (Arms Trade Treaty - ATT). Andra kriterier har utökats, exempelvis nummer 8 som nu även innefattar en bedömning av mottagarlandets inställning till demokratisering. Däremot saknas ett kriterium som begränsar leveranser till enbart demokratier. Kriterierna under CAT lyder enligt följande.

Alla transfereringar av försvarsmateriel skall ta i beaktande följande kriterier:

1. Avvägning skall göras av transfereringens lämplighet som ett svar för de legitima säkerhetsskälerna i USA samt i mottagarlandet.
2. Transfereringen skall vara i linje med USAs regionala stabilitetsintressen, speciellt om produkten kan bidra till ökad militär styrka, eller förmågan att blockera tillträde till ett område, eller om exporten i fråga kan rubba säkerhetsbalansen och bidra till upprustning.
3. Avvägning skall göras av transfereringens inverkan på amerikansk kapacitet och teknologiska övertag, speciellt skall man ta i beaktande hur man bäst skyddar hård- och mjukvaru design, utveckling, tillverkning och integrationskunskap.
4. Avvägning skall göras av i hur hög grad mottagarlandet kan skydda känslig teknologi, risken för otillåten överföring till tredje part, såväl som omledning till icke tillåten slutanvändning inom landet.
5. Avvägning skall göras av hur hög risken är att systemsårbarhet samt amerikansk militär operabilitet avslöjas ifall produkten kommer i orätta händer.
6. Avvägning skall göras av risken för att större politiska eller säkerhetsrelaterade förändringar inom mottagarlandet kan leda till otillåten slutanvändning eller transferering av försvarsmaterielen.
7. Avvägning skall göras av den grad som transfereringen kan stödja amerikanska strategiska- och utrikes- samt försvarspolitiska intressen genom ökad närvaro och inflytande, avlastning av allierade samt interoperabilitet.
8. Avvägning skall göras av mottagarlandets agerande vad gäller mänskliga rättigheter, demokratisering, anti-terrorism och icke-spridning och hur den exporterade produkten eventuellt skulle kunna missbrukas.
9. Avvägning skall göras av sannolikheten att mottagaren kommer att använda vapnen för att begå brott mot mänskliga rättigheter eller allvarliga brott mot internationell humanitär rätt, eller överföra vapnen till dem som kommer att använda vapnen för att

begå brott mot mänskliga rättigheter eller allvarliga brott mot internationell humanitär rätt, eller att USA kan komma att identifieras med brott mot mänskliga rättigheter eller allvarliga brott mot internationell humanitär rätt.

10. Avvägning skall göras av inverkan på amerikansk industri och den försvarsindustriella basen om transfereringen godkänns eller ej.
11. Avvägning skall göras av tillgängligheten av liknande system från utländska leverantörer.
12. Avvägning skall göras av hur väl mottagarlandet kan etablera, underhålla samt korrekt använda systemet enligt dess ämnade slutanvändning.
13. Avvägning skall göras av risken för negativt ekonomisk, politisk och sociala konsekvenser inom mottagarlandet, samt hur säkerhetsbehoven kan mötas på annat sätt.

De nya riktlinjerna har beskrivits som exportkontrollsystemets polstjärna<sup>15</sup> där en mer samlad politik kommer att prägla hur licensiering av försvarsmateriel och försvarsmaterielrelaterade produkter och teknologi kommer att ske. USA ser fortfarande försäljning och utförelse av försvarsmateriel som en naturlig del av sin utrikespolitik. Försäljning kan ske och även uppmuntras om det inte finns direkta skäl som talar emot en leverans. Detta är en typ av exportkontrollfilosofi som skiljer sig från de system, exempelvis det svenska, där leverans inte är tillåten om det inte finns skäl som talar för leverans. Denna grundläggande inställning till kontrollerad försäljning av försvarsmateriel som ett led inom utrikespolitiken kommer även fortsättningsvis att vara ett ledord för USAs vapenexport även om vissa förändringar sker som ett resultat av den omfattande exportkontrollreformen som nu pågår.

De senaste fyra årens reformarbete har även lett till en mer gemensam syn mellan de olika tillståndsprövande myndigheterna på *hur* exportkontrollen skall appliceras. Det amerikanska exportkontrollsystemet var tidigare, trots sin genomgripande detaljrikedom och omfattande räckvidd, präglad av brist på synkronisering mellan de olika licensierande departementen samtidigt som lagstiftningen var otydlig och svår att tolka på ett konsekvent sätt. Exportkontrollreformen har förändrat denna situation inte bara genom praktiska åtgärder. En intressant konsekvens av reformen är den samarbetsvilja som verkar ha uppstått på en högre nivå mellan de olika departementen. Relationen mellan de tre huvuddepartementen har ibland varit långt ifrån kollegial, men samtalstonen har förändrats till det positiva under de senaste tre åren. Vid ett informationsmöte i Washington DC den 4 februari 2014 beskrev en senior representant från försvarsdepartementet reformens ledord som *konvergens* och beskrev en framtid med ett mer harmoniserat synsätt och där de nya riktlinjerna verkar i samband med resultaten från exportkontrollreformen för att; USA behåller sin militära överlägsenhet i en

---

<sup>15</sup>Uttalande från Tom Kelly verkställande vice utrikesminister vid informationsmöte för exportkontrollreformen "The Path Forward on Export Control Reform", CSIS i Washington DC den 4 februari 2014; tillgänglig på; <http://csis.org/event/path-forward-export-control-reform>

krigssituation, stärka internationella partners och allierade, samt skydda den amerikanska försvarsindustrins konkurrenskraft.<sup>16</sup>

## 2. USAs grundläggande exportkontrollsystem och nuläget för exportkontrollreformen.

Leveranser av försvarsmateriel och således exportkontrollpolitiken faller under det juridiska regelverk som kontrollerar utrikespolitisk assistans. Lagen om assistans till utlandet från 1961 (Foreign Assistance Act - FAA) sätter ett relativt brett mandat av vad som anses som assistans, bland annat inkluderas försäljning av försvarsmateriel såväl som exportkontrollassistans.<sup>17</sup> Enligt lagen skall USA bl.a. verka för att stärka världens folk i deras strävan mot ekonomisk utveckling samt bidra till såväl inre som yttre säkerhet.<sup>18</sup> USA har etablerat ett dussintal program för säkerhetsrelaterad assistans och försvarsdepartementet administrerar de flesta av dessa i nära samarbete med övriga departement såsom utrikes, handels, justitie, nationell hemlandets säkerhet (Homeland Security), samt finansdepartementet. Sju av dessa program sköts av försvarsdepartementets byrå för säkerhetssamarbete (Defense Security Cooperation Agency DSCA) även om ansvaret för programmen faller på Utrikesdepartementet då de anses utgöra en del av den amerikanska utrikespolitiken. Dessa program omfattar:

- Försäljning av försvarsmateriel till utlandet (Foreign Military Sales – FMS)
- Militära byggtjänster i utlandet (Foreign Military Construction Services - FMCS)
- Program för militär finansiering i utlandet (Foreign Military Financing Program – FMFP)
- Uthyrning (Leases)
- Program för militär assistans (Military Assistance Program – MAP)
- Internationell utbildning och träning av militär (International Military Education and Training – IMET)
- Neddragningar (Drawdowns)

Ytterligare fem program täcker andra områden såsom

- Finansiellt stöd (Economic Support Fund - ESF).
- Fredsbevarande operationer (Peacekeeping Operations).
- Initiativet för globala fredsinsatser (Global Peace Operation Initiative – GPOI).
- Internationell kontroll och brottsbekämpning av narkotika (International Narcotics Control and Law Enforcement – INCLE)

<sup>16</sup> Uttalande från Hugh F. T. Hoffman III biträdande direktör för Administrationen för försvarsmaterielsäkerhet (Defense Technology Security Administration – DTSA) vid Försvarsdepartementet, vid informationsmöte för exportkontrollreformen "The Path Forward on Export Control Reform", på CSIS i Washington DC den 4 februari, 2014 tillgänglig på; <http://csis.org/event/path-forward-export-control-reform>

<sup>17</sup> Foreign Assistance Act från 1961, uppdaterad 2002, kapitel 2 och 9 tillgänglig på USAIDs hemsida; <http://www.usaid.gov/ads/policy/faa>

<sup>18</sup> FAA, preamble

- Ickespridning, antiterrorism, minröjning, och relaterade program (Nonproliferation, Antiterrorism, Demining and Related Programs – NADR)
- Direkt kommersiell försäljning av försvarsmateriel (Direct Commercial Sales – DCS)

ESF administreras av den amerikanska byrån för internationell utveckling (US Agency for International Development – USAID), medan de fyra sistnämnda programmen administreras av utrikesdepartementet. Det finns ytterligare två program - Överskott av försvarsmateriel (Excess Defense Articles) samt Överföringar till tredje land (Third Country Transfers) - som inte faller under DCSAs mandat men tangerar de övriga programmen.<sup>19</sup>

#### *Skillnaden mellan FMS och DCS*

FMS gör det möjligt för vissa utvalda stater med nära relationer till USA att köpa försvarsmateriel, försvarsmaterielrelaterade tjänster samt utbildning från den amerikanska staten. Ofta grundar sig samarbetet på en mellanstatlig överenskommelse, ett så kallat Erbjudande och acceptansbrev (Letter of Offer and Acceptance – LOA). Materielen kommer ofta direkt från försvarsdepartementets depåer, men kan även ske genom nya beställningar. I det senare situationen har den amerikanska staten rätt att upprätta kontrakt med industrin för att köpa det som behövs. Försvarsdepartementet administrerar detta program.<sup>20</sup> En del produkter är enbart tillgängliga under FMS, exempelvis nya och teknologiskt sofistikerade vapensystem.<sup>21</sup> Även presidenten har mandat enligt AECA att utse vilken typ av materiel som kan säljas endast genom FMS. Historiska exempel har varit vissa typer av MANPADS (Man-Portable Air Defence Systems), krypteringsteknologi samt positioneringssystem.<sup>22</sup>

Det finns vissa distinkta skillnader mellan export av försvarsmateriel under FMS respektive DCS. Ibland kan en kombination av FMS och DCS användas, men åtgärder görs för att programmen inte skall tävla med varandra. Det är det köpande landet som står för alla kostnader.<sup>23</sup> Under DCS kan den amerikanska försvarsmaterielindustrin sälja sina produkter och tjänster direkt till främmande land. Detta program faller under utrikesdepartementets ansvarsområde och vanligtvis behövs ingen mellanstatlig överenskommelse.<sup>24</sup> Istället administreras licensgivningen under detta program genom Lagen om vapenexportkontroll (Arms Export Control Act - AECA)

---

<sup>19</sup>“ The Management of Security Cooperation (The Green Book), sida 1- 7, 32a upplagan, tillgänglig på hemsidan för Defense Institute of Security Assistance Management –DISAM: <http://www.disam.dsca.mil/pages/pubs/greenbook.aspx>

<sup>20</sup>“Foreign Military Sales”, DISAM Green Book, page 1-2

<sup>21</sup> Andra exempel där handel är mer troligt inom FMS systemet är det finns en juridisk, presidentiell eller militärpolitisk restriktion, eller om det finns specifika detaljer i den mellanstatliga överenskommelsen som föranleder handel under en FMS, eller för att garantera interoperabilitet och säkerhet för amerikansk trupp.

<sup>22</sup>“A comparison of foreign military sales and direct commercial sales”, DISAM Kapitel 15, s 1-4

<sup>23</sup>“A comparison of foreign military sales and direct commercial sales”, DISAM Kapitel 15, s 1-4

<sup>24</sup>“Direct Commercial Sales”, DISAM Green Book page 1-6

från 1976<sup>25</sup> samt Förordningen om internationell handel med vapen (International Traffic in Arms Regulation - ITAR)<sup>26</sup>. Detta utgör grundbulten i det amerikanska regelverket för kontroll av utförelse av försvarsmateriel. AECA kontrollerar export, re-export och temporär import av försvarsmateriel och försvarsrelaterade tjänster. Exekutivorder 11958 (Executive Order)<sup>27</sup> delegerar administrationen av exportkontrollen till utrikesdepartementets direktorat för kontroll av försvarsmaterielhandel (Directorate of Defense Trade Controls - DDTC) under Byrån för Politisk-Militära frågor (Bureau of Political-Military Affairs). DDTC implementerar AECA via ITAR. Den som tillverkar, exporterar eller förmedlar försvarsmateriel eller försvarsmaterielrelaterade tjänster måste registreras av DDTC utöver de individuella licenskraven.<sup>28</sup> Export definieras enligt ITAR av såväl fysisk export av en försvarsmaterielartikel, som oral eller visuell överföring av teknisk data till en naturlig eller juridisk person från främmande land. ITAR inkluderar även sådana överföringar som sker inom USA, så kallad *deemed exports*.<sup>29</sup>

ITAR anger kraven som måste uppfyllas för att en licens ska beviljas och vilka typer av tillstånd för export av försvarsmateriel och försvarsmaterielrelaterade tjänster som finns. ITAR innefattar även kontrollistan för försvarsmateriel (United States Munitions List - USML)<sup>30</sup>. DDTC avgör, främst i samråd med försvarsdepartementet, om en produkt ska klassas som försvarsmateriel enligt de 22 kategorierna under USML.<sup>31</sup> Det är dock exportören som själv ansvarar för att klassificera sina produkter och ansvarar för lagåttlydnad under det regelverk vilket produkten klassas under.<sup>32</sup> De ansvariga departementen kan dock rådfrågas genom en så kallad produktjurisdiktionsprocess (Commodity Jurisdiction - CJ).<sup>33</sup> ITAR accepterar även licensundantag i speciella fall. Förutom det nära samarbetet med försvarsdepartementet samarbetar DDTC även med andra statliga enheter såsom handels-, justitie-, finans- och energidepartementen och en lång rad underliggande organisationer såsom USAs Tull och

<sup>25</sup>”Arms Export Control Act tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida;

[http://www.pmddtc.state.gov/regulations\\_laws/aeca.html](http://www.pmddtc.state.gov/regulations_laws/aeca.html)

<sup>26</sup>International Traffic in Arms Regulation tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida;

[http://www.pmddtc.state.gov/regulations\\_laws/itar.html](http://www.pmddtc.state.gov/regulations_laws/itar.html)

<sup>27</sup>Executive Order 11958 – Administration of arms export control, tillgänglig på det nationella arkivets hemsida;

<http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/11958.html>

<sup>28</sup>ITAR Part 122.

<sup>29</sup> Ett exempel på *deemed export* är t.ex. om en indisk medborgare arbetar för ett amerikanskt företag i Seattle och denna person handlar teknisk data som faller under exportkontroll, så behövs en licens för att denne person ska kunna få ta del av datan eftersom överföringen av den tekniska kunskapen enligt ITAR anses vara en export till Indien.

<sup>30</sup> ITAR Part 121

<sup>31</sup>”Getting Started with Defense Trade”, information från DDTCs hemsida

<sup>32</sup> Kelly Gardner och Dennis Krepp, Handelsdepartementets byrå för industri och säkerhet, ”U.S. Dual-Use Export Controls for the Aerospace Industry”, presentation gjord i juni 2013 tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida; <http://photos.state.gov/libraries/france/45994/presentationjune2013/doc2013.pdf>.

<sup>33</sup>”Commodity Jurisdiction”, information på utrikesdepartementets hemsida:

[http://www.pmddtc.state.gov/commodity\\_jurisdiction/index.html](http://www.pmddtc.state.gov/commodity_jurisdiction/index.html)

Gränsförsvaret (US Customs and Border Protection – US CBP) och de olika underrättelsetjänsterna. AECA påbjuder amerikanska utrikesdepartementet att lämna kvartals- samt årsrapporter till Kongressen om de exporttillstånd som utfärdas. Vissa andra godkända exporttillstånd samt otillåtna re-transfereringar kräver även de rapportering till Kongressen.<sup>34</sup>

#### *Kort om försvarsmaterielhandelsavtal.*

Det finns vissa stater som har erhållit en speciell status gentemot AECA och ITAR. Exempelvis har Kanada ett så kallat ITAR licensundantag (*exemption*) sedan 2001.<sup>35</sup> Nyligen upprättades även avtal om försvarshandelssamarbete (Defense Trade Cooperation Treaty) med Australien respektive Storbritannien som ett led med det nära försvarssamarbete som USA har med dessa två allierade stater.<sup>36</sup> Avtalens syfte är att stärka och fördjupa samarbetet på ett tekniskt plan och avser att förenkla försvarsmaterielrelaterad handel genom att bl.a. möjliggöra licensfri export av försvarsmateriel och försvarsmaterielrelaterade tjänster från USA till Australien och Storbritannien genom användandet av så kallade *godkända grupper (Approved Community – AC)*. En AC kan vara individer eller företag som möter kraven under avtalen och som har genomgått en rigorös bakgrundskontroll av såväl amerikanska myndigheter som australiska eller brittiska myndigheter. Även om licenskravet för vissa leveranser till Australien och Storbritannien upphör, kvarstår rapporteringskravet till Kongressen för vissa större leveranser. Hittills har endast ett fåtal företag registrerat intresse för avtalen. En del hävdar att proceduren är för komplicerad, att avtalen inte ersätter ITAR samt att en rad olika produkter och teknologier är uteslutna från avtalen.<sup>37</sup> Ytterligare en förklaring kan vara att företag avvaktar slutresultaten från det pågående amerikanska exportkontrollreformerarbetet.

#### *Exportkontroll under Handelsdepartementet*

<sup>34</sup> "Overview of U.S. Export Control System", information hämtad från amerikanska utrikesdepartementets hemsida: <http://www.state.gov/strategictrade/overview/index.htm>

<sup>35</sup> "Export control to Canada – Guidance on ITAR Exemption Effective 30 May 2001", informationsblad tillgängligt på utrikesdepartementets hemsida; [www.pmdt.state.gov](http://www.pmdt.state.gov)

<sup>36</sup> Avtalen om försvarshandelssamarbete med Australien och Storbritannien godkändes av den amerikanska senaten den 29 september 2010. Avtalet med Storbritannien började gälla den 13 april 2013 och med Australien den 13 april 2013 och avtalet med Australien trädde i kraft den 16 maj 2013. Se "Fact Sheet 2010/1378 - U.S. Defense Trade Cooperation Treaties with the United Kingdom and Australia", den 30 september 2010, informationstext tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida; <http://www.pmdt.state.gov/treaties/index.html>, "US-UK Defense Trade Cooperation Treaty", informationstext tillgänglig på Storbritanniens statliga hemsida; <https://www.gov.uk/exporting-military-goods-to-the-united-states#us-uk-defence-trade-cooperation-treaty> och Public notice 8335 "Department of State 22 CFR Parts 120 and 126 Implementation of the Defense Trade Cooperation Treaty Between the United States and Australia; Announcement of Effective Date for Regulations", Federal Register- Vol 78, No 104, 30 maj, 2013, tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida; <http://www.pmdt.state.gov/treaties/index.html>

<sup>37</sup> Kommentar från amerikansk industrirepresentant den 19 december, 2013

AECA och ITAR är bara en del av det juridiska ramverket. Produkter med dubbla användningsområden (PDA) kontrolleras under Lagen om exportadministration (Export Administration Act - EAA) från 1979 och täcker export samt re-export av i USA tillverkad PDA, inklusive mjukvara och teknologi. Lagen upphörde att gälla 1989, men förlängdes ett antal gånger av Kongressen fram till 2001. Därefter har lagen upprätthållits av årliga presidentsdekret.<sup>38</sup> Amerikanska Handelsdepartementets Byrå för Industri och Säkerhet (Department of Commerce Bureau for Industry and Security – DOC BIS) implementerar EAA via Förordningen om exportadministration (Export Administration Regulations - EAR) som även innefattar handelsdepartementets kontrollista (Commerce Control List – CCL).<sup>39</sup> Kontrollistan har tio breda produktkategorier som i majoritet kommer från de multilaterala exportkontrollregimerna, men som även innefattar produkter som kontrolleras unilateralt.<sup>40</sup>

Även om handelsdepartementets huvudansvarsområde är kontroll av produkter med dubbla användningsområden, ansvarar departementet sedan tidigare även för exportkontroll av vissa vapen, exempelvis hagelgevär med en pipplängd över 18 tum samt relaterade komponenter. Vidare kontrollerar handelsdepartementet även jaktvapen och deras ammunition, frontladdade gevär och handeldvapen, luftgevär, handeldvapensreplika, hagelgevärspatroner plus komponenter samt majoriteten av kontrollerade optiska sikten för handeldvapen.<sup>41</sup> Det finns även viss kontroll för införsel till USA av handeldvapen och dess relaterade ammunition.<sup>42</sup> Handelsdepartementet har sedan hösten 2013 nu även ansvaret för den nya 600-serien med militärt relaterade produkter som flyttats från utrikesdepartementets juridiska ansvar till handelsdepartementets.

Handelsdepartementet använder sig av en så kallad landlista där skälen för kontroll är beskrivna för varje individuellt land. Ett grundläggande kontrollskäl är om produkten redan finns på en internationell lista från en organisation som USA tillhör. Andra unilaterala kontrollskäl är

<sup>38</sup>Ian F. Fergusson, Congressional Research Service, "The Export Administration Act: Evolution, Provisions and Debate", CRS, 15 juli 2009, tillgänglig på hemsidan för Federation of American Scientists: [www.fas.org/sgp/crs/secretary/RL31832.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/secretary/RL31832.pdf)

<sup>39</sup> EAR Part 774

<sup>40</sup>Introduction to Commerce Department Export Controls", sida 2,

<sup>41</sup>"Exports of Firearms and Related Items FAQs", information på [export.gov](http://export.gov);

[http://export.gov/ecr/eg\\_main\\_023148.asp](http://export.gov/ecr/eg_main_023148.asp) <http://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/product-guidance/firearms>

<sup>42</sup>Denna kontroll faller under Lagen om handeldvapen från 1934 (Firearms Act) samt Lagen om vapenkontroll från 1968 (Gun Control Act). Dessa lagar implementeras av Finansdepartementets byrå för alkohol, tobak och handeldvapen (Alcohol, Tobacco and Firearms – ATF). Exempelvis måste en importör av ett vapen som kontrolleras enligt Lagen om handeldvapen ha en importlicens från ATF. I de fall av permanent export av ett vapen som täcks av handeldvapenlagen måste exportören notifiera ATF för att undvika att betala en transfereringsavgift. källa; Kapitel 8. "Importing NFA Firearms" kapitel 11 "Exportation of NFA Firearms", information tillgänglig på ATFs hemsida; <http://www.atf.gov/content/firearms/firearms-industry/guides/publications-firearms-national-firearms-act-handbook>

nationell säkerhet, brottsbekämpning och antiterrorism.<sup>43</sup> Handelsdepartementet använder sig även av listrelaterade eller transaktionsrelaterade licensundantag (*Licence Exceptions*). I samband med exportkontrollreformen antogs exempelvis ett speciellt licensundantag (Strategic Trade Authorization – STA) för 36 allierade och vänligt sinnade länder.<sup>44</sup> Vidare kan en del produkter under EAR exporteras utan licens (No License Required – NLR) i vissa fall.<sup>45</sup> Handelsdepartementet har även ett program för bekräftade användare (Validated End-User – VEU) för redan godkända mottagare i Kina och Indien.<sup>46</sup> Det finns även en rad offentliga listor för individer och företag som antingen är förbjudna att ta emot en leverans, eller som är satta under sanktioner.<sup>47</sup> Som ett led i exportkontrollreformen har utrikes-, handels- och finansdepartementen sammanställt sina olika varningslistor till en lista för att göra informationen tydligare för industrin.<sup>48</sup>

#### *Andra institutioner som implementerar amerikansk exportkontrollagstiftning*

Utrikesdepartementet och handelsdepartementet är inte de enda statliga institutionerna som utfärdar exportkontrolllicenser. Kontoret för kontroll av utländska tillgångar (Office for Foreign Asset Control – OFAC) under Finansdepartementet administrerar och upprätthåller finans- och handelssanktioner i linje med USAs utrikespolitiska och nationell säkerhetsrelaterade mål.<sup>49</sup> OFAC kan agera under Presidentens speciella nödbefogenheter såväl som lagstiftning och exempelvis frysa tillgångar som faller under USAs jurisdiktion.<sup>50</sup> OFAC utfärdar licenser för finansiella samt andra typer av transaktioner som annars skulle vara förbjudna. Exempelvis är amerikanska medborgare förbjudna att interagera med personer på OFACs speciella lista för designerade medborgare och blockerade personer (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List – SDN).<sup>51</sup>

<sup>43</sup> Gardner och Krepp, "U.S. Dual-Use Export Controls for the Aerospace Industry", sida 33

<sup>44</sup> "Factsheet 4; License Exception Strategic Tradeauthorization – STA), informationssida på hemsidan för Exportkontrollreformen; [http://export.gov/%5C/ecr/eg\\_main\\_023180.asp](http://export.gov/%5C/ecr/eg_main_023180.asp)

<sup>45</sup> "Introduction to Commerce Department Export Controls" sida 9

<sup>46</sup> "Validated End-User Program", informationstext tillgänglig på handelsdepartementets hemsida; <http://www.bis.doc.gov/index.php/licensing/validated-end-user-program>

<sup>47</sup> Sex olika listor för slutanvändarkontroll existerar; Handelsdepartementet ansvarar för; den nekade personlistan (Denied Persons List), enhetslistan (Entity List), obekräftade listan (Unverified List), Utrikesdepartementet ansvarar för ickespridningsanktionslistan (Nonproliferation Sanctions) och juridiskt uteslutna personlistan (Debarred List), Slutligen ansvarar Finansdepartementet för speciellt utsedda personer-listan (Specially Designated Persons List),

<sup>48</sup> Samlade granskningslistan (Consolidated Screening List), tillgänglig på bl.a. handelsdepartementets hemsida;

<sup>49</sup> Detta innefattar sådana sanktioner som är riktade mot specifika länder, regimer, terrorister, individer som är involverade i den internationella knarkhandeln, eller de som är involverade med spridningen av massförstörelsevapen, och andra hot mot USAs nationella säkerhet, utrikespolitik eller ekonomiska intressen.

<sup>50</sup> Information om OFAC tillgänglig på Finansdepartementets hemsida;;

<http://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Foreign-Assets-Control.aspx>

<sup>51</sup> "What is the difference between the SDN list and the Commerce Department's List of Denied Parties" – svar till fråga från exportörer of importörer på OFACs hemsida; <http://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/answer.aspx#51>

När det gäller kärnrelaterade produkter faller exportkontrollen under tre institutioner. Kärnkommissionen (Nuclear Regulatory Commission - NRC) utfärdar licenser för nukleärt material och kärnutrustning<sup>52</sup>, Nationella Kärnsäkerhetsadministrationen (National Nuclear Security Administration - NNSA) under Energidepartementet (Department of Energy - DOE)<sup>53</sup> bistår övriga enheter i licensbedömningen och licensierar även vissa former av teknologiöverföringar i samband med speciellt kärnmaterial.<sup>54</sup> NNSA har även ett omfattande program för information om exportkontroll.<sup>55</sup> Kontrollen för kärnrelaterade produkter med dubbla användningsområden på Handelsdepartementets Byrå för Industri och Säkerhet (Department of Commerce Bureau for Industry and Security – DOC BIS).

#### *Något om definitioner.*

En export är för handen när en produkt sänds från USA till en annan stat. Produkter innefattar varor, mjukvara och teknologi. Det spelar ingen roll på vilket sätt produkten förs ut från USA. Kontrollen omfattar såväl fysisk export som elektronisk överföring via epost, eller oralt under ett telefonsamtal. I vissa fall omfattas även teknologiöverföring som sker inom USAs gränser.<sup>56</sup> Försvarsmateriel eller en försvarsmaterielrelaterad tjänst definieras enligt ITAR som något som är speciellt designat, utvecklat, ändrat, adapterat, eller modifierat för en militär applicering och som inte har ett övervägande civilt användningsområde eller som skulle kunna användas som en produkt som har ett övervägande civilt användningsområde. Det avsedda användningsområdet – dvs om slutanvändningen är militär eller civil - är mindre relevant i avgörandet om en produkt eller tjänst skall falla under kontroll under ITAR.<sup>57</sup> Handelsdepartementets definition av vad som skall falla under kontroll är istället fokuserad på produkten, destinationen, slutanvändningen samt slutanvändaren och inte för vilket syfte produkten är designad för. Naturligtvis tar även utrikesdepartementet slutanvändning och slutanvändare i beaktande, men i denna klassificeringsfråga finns en distinkt

<sup>52</sup> NRC agerar på mandate under Kärnenergilagen (Atomic Energy Act) från 1954, enligt 10 Code of Federal Regulations Part 110, information tillgänglig på NRCs hemsida; <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/cfr/part110/>

<sup>53</sup> Titel 10 Energi, kapitel 3 Energidepartementet, Part 810 Assistans till utländsk kärnenergi, tillgänglig på USAs statliga byrå för tryck; [http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&tpl=/ecfrbrowse/Title10/10cfr810\\_main\\_02.tpl](http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&tpl=/ecfrbrowse/Title10/10cfr810_main_02.tpl)

<sup>54</sup> Förordningen för Exportadministration, Titel 15 under Federala Registret (Code of Federal Register) 7e kapitel, supplement 3 till part 730

<sup>55</sup> "US DOE-NNSA The International Nonproliferation Export Control Program", presentation av Ashley Fullenwider, Argonne National Laboratory den 21 augusti 2013, tillgänglig på

[http://supply.lanl.gov/property/ecco/info2013/ASHLEY-INECP%20overview\\_Fullenwider.pdf](http://supply.lanl.gov/property/ecco/info2013/ASHLEY-INECP%20overview_Fullenwider.pdf).

<sup>56</sup> "Introduction to Commerce Department Export Controls", s 4, informationstext tillgänglig på Handelsdepartementets hemsida; <http://www.bis.doc.gov/index.php/exporter-portal/47-about-bis/newsroom/506-export-basics-publications-2>

<sup>57</sup> ITAR Paragraf 120.3

exportkontrollfilosofisk skillnad mellan ITAR och EAR. Detta har även varit en av industrins stora stötestenar under många år.

#### *ITAR fri eller ej?*

Den praktiska tillämpningen av ITAR samt förordningens vaga formuleringar har under det senaste decenniet lett till en allt starkare kritik från industrin. Detta är mest tydligt i de företag som handlar både militära produkter samt försvarsmaterielrelaterad PDA. Som tidigare angivits är det exportörens ansvar att klassificera sina produkter även om det finns assistans att få fråna de olika departementen.<sup>58</sup> Däremot är det inte sagt att de olika departementen är eniga om var en produkt juridiskt hör hemma. Den så kallade produktjurisdiktion (Commodity Jurisdiction) processen kan därför bli komplicerad speciellt för vissa PDA produkter som tangerar både ITAR och EAR, exempelvis de flesta produkter som faller under Wassenaar Arrangemangets (WA)<sup>59</sup> kontrollistor. Den största utmaningen för både exportör såväl som de statliga myndigheterna är gränslandet inom vilket försvarsmaterielrelaterade PDA produkter befinner sig och är speciellt relevant i re-export fall. En produkt som klassas som ITAR måste tack vare den extraterritoriella räckvidden för lagstiftningen ha en licens från amerikanska myndigheter i varje led även om den bara ingår som en mindre komponent. Praxis gällande exportkontrollregelverket har skapat två regler som påverkar appliceringen av respektive förordning.

- *Se igenom* regeln (See through) innebär att en militärt designad produkt som sätts in i en kommersiell slutprodukt inte utgår från ITAR kontroll, istället kan hela slutprodukten falla under ITAR kontroll. Licensgivaren *ser igenom* slutprodukten för att hitta den ITAR klassificerade beståndsdelen.
- *De minimis* regeln appliceras olika av de två huvuddepartementen. Utrikesdepartementet har en noll *de minimis* regel där det oavsett hur litet värde den ITAR kontrollerade komponenten har i en ny slutprodukt så kvarstår ITAR kontrollen.<sup>60</sup> Handelsdepartementet å andra sidan använder sig av en värdeskala där en ny produkt som tillverkas i utlandet, men som innehåller en kontrollerad amerikansk tillverkad EAR

<sup>58</sup> Både utrikes och handelsdepartementen har elektronisk vägledningsinformation tillgänglig på sina respektive hemsidor. utrikesdepartementet; [http://pmdc.state.gov/commodity\\_jurisdiction/index.html](http://pmdc.state.gov/commodity_jurisdiction/index.html) samt handelsdepartementet <http://www.bis.doc.gov/index.php/licensing/commerce-control-list-classification/classification-request-guidelines>

<sup>59</sup> Wassenaar Arrangemanget är en multilateral exportkontrollregim med 41 medlemmar som etablerades 1996 som en efterföljare till NATO och de västallierades exportkontrollregim CoCom (Coordinating Committee for Multilateral Export Control). Wassenaar Arrangemanget är den enda exportkontrollregimen som kontrollerar konventionella vapen och försvarsmaterielrelaterad PDA. Mer information om WA finns på organisationens hemsida. <http://www.wassenaar.org/>

<sup>60</sup> Leigh T. Hansson Esq, Michael J. Lowell Esq och Michael A. Grant Esq, Reed Smith LLP, "Export control an introduction – "See through" rule", 2013, tillgänglig på Association of Corporate Council, <http://www.acc.com/legalresources/quickcounsel/Export-Controls.cfm#see>

kontrollerad komponent kan undantas från kontrollom värdet på den amerikansk tillverkade komponenten understiger 25%<sup>61</sup> av det totala värdet faller EAR kontrollen bort.<sup>62</sup>

ITARs definition klassificerar produkter utifrån designsyftet, men gick tidigare inte in på vad som exakt avsågs med detta. Kritiska röster menade då att denna otydlighet gjorde det svårt för industrin att säkert kunna avgöra huruvida en produkt skulle klassas som ITAR eller ej. Vidare hävdade en del av kritikerna att det stora tolkningsutrymmet gällande klassificering i samband med exportkontrollagstiftningens extraterritoriella räckvidd och den kombinerade applikationen av ITARs strikta syn på *De minimis* och *Se igenom* reglerna gjorde att internationella partners hade börjat välja bort amerikanska komponenter för att uppnå så kallade ITAR-fria produkter.<sup>63</sup> En del gick så långt att de hävdade att USA hade förlorat hela marknader – såsom satellitindustrin - på grund av sitt komplicerade exportkontrollsystem. Även om få konkreta bevis kunde påvisa att den amerikanska konkurrenskraften var försvagad är försvarsindustrins upplevda utsatthet väldigt reell.<sup>64</sup> Incitamentet att söka en EAR klassificering för sina produkter samt oron att en produkt av misstag kan bli ITAR färgad är fortfarande mycket stark och kritiken har till viss del lett till det reformarbete som just nu pågår.

#### *President Obamas exportkontrollreform.*

I augusti 2009 sjösatte President Obama ett nytt initiativ för en djupgående reform av det amerikanska exportkontrollsystemet.<sup>65</sup> Detta skulle bli den mest omfattande översynen av systemet på över tjugo år. Processen för reform hade dock påbörjats långt innan Obamas administration kom till Vita Huset i januari 2009. Exempelvis presenterade den Nationella Vetenskapsakademien (National Academies of Sciences – NAS) under sensommaren 2008 en första utkast av sin rapport "*Beyond Fortress America*".<sup>66</sup> Rapporten hade sammanställts från intervjuer med många beslutsfattare inom det amerikanska exportkontrollsystemet och sällade sig till de alltmer kritiska rösterna som förespråkade en djupgående reform. Många ansåg systemet förläp, en relik från Kalla kriget som skadade den amerikanska industrin. Andra som förespråkade *status quo* hävdade att det amerikanska exportkontrollsystemet var ett av de

<sup>61</sup> Detta gäller för alla länder utom Kuba, Iran Nordkorea, Sudan och Syrien där nivån är satt till 10%.

<sup>62</sup> Gardner och Krepps, "U.S. Dual-Use Export Controls for the Aerospace Industry", sida 55

<sup>63</sup> Steven Brotherson "Beyond reach? How to develop ITAR-free systems", WorldECR upplaga 1 mars 2011,

<sup>64</sup> Mark Bittman, Paul Collopy, Bradley Hartfield, Bruce Harmon, Marshal Kaplan, Nicholas Karvonides, Michael J. Lippitz, Jay Mandelbaum, Michael Marks, Malcolm Patterson, Kay Sullivan, "Export Controls and the U.S. Defense Industrial Base", volume 1; Summary Reports, Volume 2; Appendices. Januari 2007, Richard Van Atta Project Leader at the Institute for Defense Analysis, sida 5

<sup>65</sup> I samband med att president Obama förlängde det årliga mandatet för handelsdepartementets befogenheter meddelade han att hela exportkontrollsystemet skulle överses. Pressmeddelande den 13 augusti 2009, tillgänglig på Vita Husets hemsida; [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Statement-of-the-Pres-Secretary](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-of-the-Pres-Secretary)

<sup>66</sup> "Beyond "Fortress America"", Committee on Science, Security, and Prosperity; Committee on Scientific Communication and National Security; National Research Council, National Academy of Sciences, 2009, tillgänglig; [http://www.nap.edu/catalog.php?record\\_id=12567](http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=12567)

mest omfattande och effektiva nationella system som fanns och en förenkling av reglerna skulle bara gagna de som sökte sprida vapen och massförstörelseteknologi till potentiella fiender.

*Beyond Fortress America* skulle bli en av inspirationskällorna för President Obamas initiativ. Försvarsminister Robert Gates var en av de individer som arbetat med rapporten och skulle även bli en av ledarna för reformarbetet under Obamas administration. Utrikesminister Hillary Clinton skulle även hon ingå i den kärngrupp av ledare utan vilkas stöd reformarbetet aldrig skulle ha startat. Under hösten 2009 började en interdepartemental grupp utforma hur reformarbetet skulle gå till och den 20 april 2010 presenterade Vita Huset och försvarsminister Gates gruppens analys och dess rekommendationer i form av en reformplan.<sup>67</sup>

Gruppen hade funnit att exportkontrollsystemet var alltför fragmenterat, där två kontrollistor implementerades av två olika departement och en rad olika licensieringsmyndigheter. Någon gemensam beredning av licensansökningar förekom inte. Det fanns heller inget gemensamt elektroniskt system för information och licenshantering. Risken för bristande eller överlappande befogenheter mellan de tillståndsprovande myndigheterna och departementen var hög. Mottot för reformen är att *bygga en högre mur runt en mindre gård* genom att koncentrera kontrollen till de så kallade "kronjuvelerna". Reformplanen som lanserades i april 2010 satte fyra mål för arbetet (the Four Singularities)

- En enda kontrollista
- En enda huvudenhet för koordinerad efterlevnadskontroll
- Ett enda koordinerat internet system
- En enda licensieringsmyndighet

Arbetet skulle genomföras i tre olika faser. Den första fasen slutfördes redan 2010 och dedikerades till att identifiera de problem som borde åtgärdas och utveckla en handlingsplan för reformen. Den andra fasen har fokuserat främst på listöversynen, men har inkluderat etableringen av en ny samordningsfunktion för tillämpningsenheterna, samt arbetet för att föra över alla departement till en och samma internetplattform. Många av de föreskrivna förändringarna såsom den djupgående interdepartementala listöversynen kunde göras genom den verkställande regeringsgrenens beslut, men vissa av de planerade aktiviteterna kräver Kongressens godkännande. Dessa ändringar är den tredje och avslutande fasen av reformarbetet.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup>Tal av försvarsminister Robert M. Gates, *Business Executives for National Security (Export Control Reform)*, 20 april, 2010 Ronald Reagan Building and International Trade Center, Washington DC tillgänglig på försvarsdepartementets hemsida: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1453>, samt Pressmeddelande *Fact sheet on the President's Export Control Initiative, 20 April* tillgänglig på Vita Husets hemsida: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/fact-sheet-presidents-export-control-reform-initiative>

<sup>68</sup>Pressmeddelande från Vita Huset den 20 april 2010.

Reformen har under sitt fjärde år börjat resultera i konkreta resultat. Fas två är snart avklarad. En ny huvudenhet för koordinerad tillämpning och efterlevnadskontroll skapades genom President Obama's exekutivorder (Executive Order – EO) 13558 den 9 november 2010 och den 7 mars 2012 öppnades det Koordinerade centret för exportkontrollsefterlevnad (Export Enforcement Coordination Center – E2C2).<sup>69</sup> Vidare har två av de tre licensieringsmyndigheterna övergått till en och samma internetplattform. Den tredje förväntas slutföra migrationen under sommaren 2014.<sup>70</sup> Den mest omfattande arbetsuppgiften har varit att gå igenom varje kategori under USML och flytta de produkter som anses vara mindre militärt relevanta till handelsdepartementets kontrollista, den så kallade 600-serien. Produkter på handelsdepartementets kontrollista har en alfanumerisk kod kallad Exportkontrollklassificeringsnummer (Export Control Classification Number – ECCN). Den första siffran är associerad med produktkategori. Den nästföljande bokstaven indikerar produkttyp och siffran därefter anger skälet för kontroll.<sup>71</sup> Det är här som termen 600-serien är hämtad, då försvarsmaterielrelaterade produkter på CCL identifieras med en sexa i ECCN numret. För produkter under nya 600-serien gäller *de minimis* regelns 25% nivå för alla länder utom de som faller under USAs vapenembargon. För dessa länder är *de minimis* regeln satt till 0%.<sup>72</sup> Det finns en rad olika licensundantag för 600-serien.<sup>73</sup> Handelsdepartementet kommer även att använda den nya exportkontrollpolicyen för försvarsmateriel i sin licensbedömning. Det nya kontoret under BIS som kommer att handha licensieringen av 600-serien kommer att ha möjlighet att kontakta utrikesdepartementet för en landrelaterad bedömning av utförelselicenser.<sup>74</sup>

Den 15 oktober 2013 publicerades det första setet reviderade kategorier som USML kategori 8 Flygplan och USML kategori 19 Gasturbiner. Dessa två kategorier svarar för 75% av de licenser som utfärdas för delar och komponenter enbart.<sup>75</sup> Flygplansindustrin ansågs på grund av sin styrka och storlek<sup>76</sup> som en värdig försökskanin för den omfattande omklassificering som skulle

<sup>69</sup> "Export Control Enforcement", informationstext tillgänglig på exportkontrollreformens hemsida; [http://export.gov/%5C/ecr/eg\\_main\\_027618.asp](http://export.gov/%5C/ecr/eg_main_027618.asp)

<sup>70</sup> Redogörelse från Dr. Caroline Atkinson biträdande rådgivare till presidenten och vice rådgivare för nationell säkerhet i samband med internationell ekonomi från informationsmöte för exportkontrollreformen på CSIS i Washington DC den 4 februari 2014; <http://csis.org/event/path-forward-export-control-reform>

<sup>71</sup> Gardner och Krepps, "U.S. Dual-Use Export Controls for the Aerospace Industry" sida 18-20

<sup>72</sup> Gardner och Krepps, "U.S. Dual-Use Export Controls for the Aerospace Industry", sida 55

<sup>73</sup> Gardner och Krepps, "U.S. Dual-Use Export Controls for the Aerospace Industry", sida 40

<sup>74</sup> Kontaktpunkten finns under utrikesdepartementets byrå för internationell säkerhet och ickespridningsfrågor. Frågesvar av Tom Kelly verkställande vice utrikesminister från informationsmöte för exportkontrollreformen "The Path Forward on Export Control Reform", på CSIS i Washington DC, den 4 februari 2014; <http://csis.org/event/path-forward-export-control-reform>

<sup>75</sup> "Fact Sheet; Announcing the Revised U.S. Export Control System" Informationsblad från Vita Huset publicerat den 15 oktober 2013. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/10/15/fact-sheet-announcing-revised-us-export-control-system>

<sup>76</sup> Större företag har ofta mer kapacitet att avsätta till det tekniska arbetet som omklassificeringen har inneburit.

krävas av företagen, där delar av de gamla kategorierna kvarstod under ITAR kontroll och den nya 600-serien var obeprövad.<sup>77</sup> I januari 2014 började nästa set av fyra kategorier gälla och ytterligare ett set av fem kategorier träder ikraft i juni 2014. Planen är nu att slutföra omklassificeringsarbetet för USML under 2014. Nya prioriteringar innebär även att speciella policyfocus klargörs bättre såsom definitionen av vad som anses vara i grundläggande forskning, eller vad som är allmänt tillgängligt (*public domain*). Andra utmaningar är att se över områden som kryptering, molndata (*cloud computing*) och cybersäkerhet.<sup>78</sup> Hittills har 13 av 20 de planerade slutreglerna – nya kategorier såväl som policyförändringar – nu publicerats och detta svarar för 90% av USAs exportkontrolllicenser. Under vår och sommar 2014 kommer handelsdepartementet slutligen att gå över till den internetplattform som utrikes- och försvarsdepartementet redan använder.<sup>79</sup> I oktober 2013 lanserades även den nya slutliga regeln för hur *speciell design* skall definieras under ITAR. I den nya definitionen skapas ett frågesystem som på ett mer konsekvent sätt ger exportören ett tydligare svar på huruvida produkten är designad för ett militärt syfte och därför faller under ITAR kontroll. Detta är en speciellt viktig avvägning för produkterna i den nya 600-serien.<sup>80</sup>

De amerikanska myndigheterna såväl som industrin har i skrivande stund några månaders erfarenhet av hur det nya regelverket fungerar. De kategorier och regler som sjöattes i oktober 2013 har under de senaste fyra månader resulterat i en omfattande omklassificeringsprocess för industrin. Företag som tidigare har varit vana vid ITAR systemet har nu fått lära sig hur EAR fungerar. Andra företag sitter i en situation där en del av deras produkter faller delvis under ITAR och delvis under EAR. Den oro som övergångsperioden skapar kommer sannolikt att upprepas för varje ny kategori som lanseras och eventuellt försvåras för de kategorier och de policybegrepp som är mer komplicerade och känsliga. Den interdepartementala gruppledningen som leder reforminsatsen har medvetet väntat med dessa mer komplicerade kategorier som exempelvis sensorer under USML kategori 12. Industrins reaktion är överlag positiv, men avvaktande. Än så länge är det för tidigt att avgöra hur administrationen kommer att reagera på överträdelse eller misstag i företagets tillämpning av de nya reglerna. Tills att detta händer kommer det att vara svårt att avgöra reformens genomslagskraft.

<sup>77</sup> Kommentar från representant från jetmotorsindustrin den 4 februari 2014.

<sup>78</sup> Uttalande av Dr. Caroline Atkinson biträdande rådgivare till presidenten och vice rådgivare för nationell säkerhet i samband med internationell ekonomi från informationsmöte för exportkontrollreformen "The Path Forward on Export Control Reform", på CSIS den 4 februari 2014; <http://csis.org/event/path-forward-export-control-reform>  
<sup>79</sup> "Fact Sheet; Announcing the Revised U.S. Export Control System" Informationsblad från Vita Huset publicerat den 15 oktober 2013. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/10/15/fact-sheet-announcing-revised-us-export-control-system>

<sup>80</sup> Definitionen använder sig av en "fånga och släpp" system. Den första paragrafen "fångar" produkten för ITAR kontroll. Den andra paragrafens följdfrågor "släpper" produkten från ITAR definition. Exportören lotsas därigenom fram till huruvida produkten för den tilltänkta utförelsen är under ITAR kontroll eller inte. Handelsdepartementet har en sökfunktion etablerad för denna process, tillgänglig på <http://www.bis.doc.gov/index.php/specially-designed-tool>

### 3. Efterkontroll och vem som utför den (exempelvis Blue Lanterns)

Ett av de mer omfattande systemen för efterkontroll, och som används särskilt i försvarsmaterielexporten, är utrikesdepartementets *Blue Lantern* program. USA är ett av de få länder som har denna typ av djuplodande kontrollsystem. Blue Lantern programmet etablerades i början av 1990 talet som en funktion under AECA och sköts av en av underavdelningarna på DDTC.<sup>81</sup> Syftet med programmet är att ge garantier så långt det går att mottagaren av försvarsmateriel följer de beslutade licensvillkoren samt att produkten används enligt det syfte som föreskrivits.<sup>82</sup> Programmet ger en översyn över slutanvändningen av de produkter, tjänster samt förmedlartjänster som faller under AECA och ITAR och kan användas för kontroll både före och efter en licens ges, men även efter att exporten har ägt rum.<sup>83</sup>

Slutanvändningskontrollen sker genom att personal på amerikanska ambassader och beskickningar besöker presumtiva och existerande slutanvändare i en mottagande stat. Ibland skickas även personal från DDTC ut för liknande besök. Denna kontroll avser bl.a. att svara på frågor såsom; *Existerar företaget? Vad för typ av verksamhet bedrivs? Kan de använda utrustningen som efterfrågas?* När en export väl har ägt rum bekräftar besöken att varorna faktiskt finns på plats och inte har skickats vidare. Ofta används besöken även som en *outreach* funktion där amerikanska tjänstemän i samspråk med lokala ämbetsmän diskuterar vikten av exportkontroll och behovet att upprätta adekvata skyddsmekanismer för fortsatt leverans av försvarsmateriel eller försvarsmaterielrelaterade tjänster. Under budgetår 2012 arbetade åtta personer på DDTC enhet för efterkontroll och enheten omsatte en budget på 2,17 miljoner USD.<sup>84</sup> Samma år utfördes 820 Blue Lantern kontroller i 103 länder vilket kan sättas i kontrast till de över 86 000 licensansökningar som behandlades. Generellt utförs färre kontroller inom NATO och den europeiska kretsen i jämförelse med andra regioner. Av de 820 Blue Lantern fall som öppnades slutfördes 706. Av dessa bedömdes ungefär 20% som "ofördelaktiga" (unfavourable), dvs där den information och fakta som uppdragats vid kontrollen inte stämde överrens med den information som lämnats i licensansökan. Beslut om att utföra en kontroll görs utifrån en riskanalysmodell som syftar till att kontrollen koncentrerar sig på exportter där risken för att en vara kan avledas eller att ett lagbrott kan ske är högre. Därför är det mer vanligt att en Blue Lantern kontroll resulterar i ett ofördelaktigt resultat.<sup>85</sup>

<sup>81</sup>AECA, 22 USC 2785 "End-use monitoring of defense articles and services", tillgänglig på DDTCs hemsida; [http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:22 section:2785 edition:prelim\) OR \(granuleid:USC-prelim-title22-section2785\)&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true](http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:22 section:2785 edition:prelim) OR (granuleid:USC-prelim-title22-section2785)&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true)

<sup>82</sup>AECA 22 USC 2785

<sup>83</sup>"End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services Commercial Exports FY 2012", årsrapport 2012 från DDTC till Kongressen, tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida; [http://www.pmdtc.state.gov/reports/enduse\\_reports.html](http://www.pmdtc.state.gov/reports/enduse_reports.html)

<sup>84</sup>"End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services Commercial Exports FY 2012", sida 2

<sup>85</sup>"End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services Commercial Exports FY 2012", sida 3

Ofördelaktiga Blue Lantern fall kan resultera i en rad olika utfall. En licens kan avslås, nekas eller återkallas, eller så kan fallet leda till en uppdatering av DTTCs s.k. bevakningslista (*Watch List*). Vidare kan efterlevnadssanktioner beslutas i vilka bl.a. straff kan utmätas för brott mot exportkontrollagstiftningen. Exempelvis ledde nio av de ofördelaktiga Blue Lantern fallen under budgetår<sup>86</sup> 2012 till att en brottsutredning antingen öppnades eller en pågående utökades. Vidare ledde nio fall till att exportören avkrävdes mer information. Typen av ofördelaktiga Blue Lantern fall varierar från region till region. I Östasien rörde sig de flesta av fallen om flygplansdelar, men i Nord och Sydamerika rörde sig fallen mer om transaktioner av handeldvapen och ammunition.<sup>87</sup> Trenden är uppåtgående när det gäller startade Blue Lantern fall och de tre ledande orsakerna till ett ofördelaktigt utfall är; vägran till att medverka i en Blue Lantern kontroll, brist på information, samt att mottagaren anses vara olämplig för att ta emot amerikansk försvarsmateriel.<sup>88</sup>

Försvarsdepartementet använder sig av ett system liknande Blue Lantern programmet för sitt Foreign Military Sales Program (FMS). Systemet heter *Golden Sentry* och är satt att övervaka användningen av den amerikanska försvarsmateriel samt försvarsmaterielrelaterade tjänster som vissa länder fått tillgång till via FMS programmet. *Golden Sentry* syftar till att minska säkerhetsrisken med försvarsmaterielleveranserna genom att garantera att mottagaren uppfyller såväl exportkontrollen som säkerhetskraven enligt det amerikanska regelverket. En fördjupad översyn krävs för leverans av vissa system och under vissa program.<sup>89</sup>

#### *Efterlevnadskontroll (enforcement) under de olika departementen efter exportkontrollreformen Export Enforcement Coordination Center*

Efterlevnadskontroll (enforcement) är utspridd över många olika departement och enheter inom den amerikanska administrationen och var innan exportkontrollreformen en verksamhet som inte var koordinerad. De tre olika licensieringsdepartementen; utrikes-, handels- och finansdepartementen har var och en sin egen efterlevnadskontrollfunktion. Tre olika departement – Departementet för hemlandets säkerhet (Department of Homeland Security – DHS), Justitiedepartementet samt Handelsdepartementet kan var och en utföra brottsrättsliga utredningar för de olika exportkontrollförfordningarna. Enheten för immigration och tullefterlevnad (Immigration and Customs Enforcement – ICE) under departementet för hemlandets säkerhet samt den federala byrån för efterforskning (Federal Bureau of Investigation – FBI) under justitiedepartementet kan var och en utreda brott under de tre olika

<sup>86</sup> Det amerikanska budgetåret löper mellan den 1 oktober till den 30 september.

<sup>87</sup> "End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services Commercial Exports FY 2012", sida 4

<sup>88</sup> "End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services Commercial Exports FY 2012", sida 5

<sup>89</sup> "End Use Monitoring EUM" information från Byrån för försvars säkerhetssamarbete (Defense Security Cooperation Agency), <http://www.dsca.mil/about-us/end-use-monitoring-eum>

regelverken. Handelsdepartementet har sin egen efterlevnadsenhet som genomför brottsutredningar.<sup>90</sup>

Den amerikanska tullen (Customs and Border Security – CBP) under departementet för hemlandets säkerhet är den instans som har befogenheter att inspektera utförsel av produkter som faller under de tre olika licensieringsregelverken. Byrån för alkohol, tobak, handeldvapen och sprängmedel (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives –ATF) under Justitiedepartementet undersöker vissa överträdelser av AECA och ITAR.. Denna samling av olika efterlevnadsenheter med deras överlappande befogenheter identifierades tidigt under exportkontrollreformen som en risk och resursslöseri inom det existerande exportkontrollsystemet. Därför sattes samordning av efterlevnadskontrollen som ett av de fyra huvudmålen för exportkontrollreformen. Den 9 november 2010 etablerade President Obamas exekutivdirektiv 13558 Koordineringscentret för exportefterlevnad (Export Enforcement Coordination Center – E2C2). I mars 2012 öppnades E2C2 och samlar 19 olika federala myndigheter från nio olika departement.<sup>91</sup> Syftet med E2C2 är främst att vara en samordnings- och informationsutbytesknutpunkt mellan de olika ansvariga enheterna och verka för att olika fall på ett relativt enkelt sätt kan finna en problemlösning (*deconflict*). Ett aktuellt fall cirkuleras inom kretsen av myndigheter och de enheter som har information om fallet sammanförs på så sätt. E2C2 har även en rapporteringsfunktion vad gäller efterlevnadsfall. Under sitt första verksamhetsår översåg E2C2 1126 olika fall, av dessa gav 673 ett positivt utfall, dvs en situation där samordningsfunktionen under E2C2 ledde till att mer information kom fram i fallet.<sup>92</sup>

#### **4. Hur samarbete mellan USA och Sverige skulle kunna påverkas vid en svensk skärpning av demokratikriteriet (mot bakgrund av införandet av ett demokratikriterium),**

Som tidigare har beskrivits använder USA sin vapen- och försvarsmaterielrelaterade export som ett proaktivt instrument i sin utrikespolitik. Utförsel av försvarsmateriel skall främst stödja allierade och internationella partners, skydda den amerikanska försvarsmaterielindustrins konkurrenskraft och överlevnadsförmåga och därmed även skapa utrymme för att USA kan vidmakthålla en militära överlägsenhet på slagfältet. Utifrån dessa prioriteringar ser USA försvarsmaterielexport inte som något nödvändigt ont utan som ett användbart verktyg, men

<sup>90</sup> "Export Control Reform Initiative #6; Enhancing, Coordinating, and Consolidating Export Control Enforcement", faktablad tillgängligt på exportkontrollreformens hemsida; [http://export.gov/%5C/ecr/eg\\_main\\_023180.asp](http://export.gov/%5C/ecr/eg_main_023180.asp)

<sup>91</sup> "Export Enforcement Coordination Center » presentation vid möte med CITS student grupp den 18 november 2013 gjord av Craig Healy direktör för E2C2

<sup>92</sup> Presentation gjord av Craig Healy direktör för E2C2 vid informationsmöte för exportkontrollreformen "The Path Forward on Export Control Reform" på CSIS i Washington DC den 4 februari 2014; <http://csis.org/event/path-forward-export-control-reform>

exporten måste ske på ett kontrollerat sätt. Den amerikanska exportkontrollpolitiken har en rad mål och kriterier som tidigare har beskrivits. Numera återfinns formuleringar som syftar till respekt för demokrati samt en bedömning av mottagarlandets inställning till demokratisering. Däremot saknas ett explicit demokratikriterium inom USAs lagar, förordningar och riktlinjer. Utförsel kan därför ske till länder som inte har ett demokratiskt statsstyre om exporten anses vara nödvändig av andra skäl. Den amerikanska administrationen har dock kritiserats för sådana exportbeslut till stater som har ett odemokratiskt styre.

Hur skulle då USA ställa sig till införandet av ett skärpt demokratikriterium i svensk lagstiftning? En första observation ger vid handen att detta är avhängigt av formuleringen av detta kriterium. Hur kommer exempelvis demokrati att definieras? Bli det ett kriterium som påverkar samarbetet mellan amerikanska och svenska försvarsmaterieföretag? Vad händer om en svensktillverkad komponent inte får re-exporteras som del av en amerikansktillverkad slutprodukt till ett stat som inte har ett demokratiskt statskick? Eller påverkas re-exporten av en amerikansk komponent i en svensk slutprodukt som inte kan skickas till en stat som inte har ett demokratiskt statskick? Hur detta skulle påverka amerikanska företags syn på samarbete med försvarsindustri verksam i Sverige är en viktig fråga.

I det fall där den amerikanska komponenten ingår i en svensk slutprodukt är komponenten redan omgärdad av USAs exportkontrollpolitik med dess extra-territoriella räckvidd redan vid utförseln till Sverige och även senare. Det svenska företaget kan inte skicka slutprodukten vidare till tredje part utan en amerikansk licens om komponenten är klassificerad som ITAR och för vissa värdenivåer om produkten är klassificerad som EAR. Om svenska myndigheter i det här fallet skulle tillämpa ett demokratikriterium på utförseln är det rimligt att anta att USA inte skulle ha några problem med detta då de amerikanska re-exportlicenskraven kvarstår.

Om produkten däremot är en svensktillverkad komponent i en amerikansktillverkad slutprodukt som ämnas att skickas till en stat som inte har ett demokratiskt statskick kan följande tänkbara scenario vara möjligt. Nekar svenska myndigheter en re-export till en stat som inte har ett demokratiskt statskick kan det amerikanska företaget eventuellt välja en produkt som inte har den restriktionen. Det svenska systemet skulle därigenom skapa sin egen *Se igenom* regel. I denna hypotetiska situation skulle den svenska produkten kunna väljas bort, men det är svårt att avgöra hur sannolikt ett sådant scenario skulle vara. Exempelvis skulle den svenska synen på lagstiftningens räckvidd och inställningen till extraterritorialitet behöva en översyn. En annan avgörande faktor skulle vara tillgången på lämpliga ersättningsprodukter.

Ovannämnda scenaria är fokuserade på komponenter i en re-exportsituation. En annan fråga är hur USA skulle ställa sig till ett svenskt demokratikriterium i de fall att utförseln inte har med

USA att göra på ett tekniskt plan? Sverige är en viktig bilateral partner på många områden och de två länderna har samarbetat för att främja exportkontrollprinciper på ett internationellt plan. Skulle detta samarbete påverkas ifall Sverige inför ett demokratikriterium som innebär att mottagarland måste vara en demokrati? USA är sällan öppet kritiskt mot partnerländer och allierades vapenleverens- och exportkontrollpolitik om inte mottagarlandet i fråga anses vara olämpligt i amerikanska ögon. Ett välkänt exempel kan hämtas från 2004 när starkt amerikanskt motstånd bidrog till att den Europeiska Unionen avstod från att häva sitt vapenembargo mot Kina.<sup>93</sup> De länder och slutanvändare som anses olämpliga enligt amerikanska mått mätt är inte direkt länkade till närvaron av demokrati, men bristen på demokrati kan vara, och eventuellt kommer vara en alltmer uttalad faktor i amerikanska licensbeslut. Vad som är avgörande är inte ett demokratikriterium i sig, utan USAs inställning till landet i fråga. USA har valt, trots stark kritik, att bevilja vapenleverenser till stater som inte kan betraktas som demokratier<sup>94</sup>, om Sverige skulle neka en leverans till ett sådant land av en unik produkt som skulle vara avgörande för det landets säkerhet och i förlängningen amerikanska säkerhetsrelaterade intressen skulle det kunna vara möjligt att USA agerar.

**5. Huruvida amerikansk exportkontroll har särskilda kriterier avseende export till icke-demokratiska stater, vilka olika typer av påföljder som kan påföras företag och/eller personer som begår brott mot såväl försvarsmateriel- som PDA-lagstiftningen,**

Som framgår ovan har USA sedan den 15 januari 2014 nya formuleringar angående demokrati i sina exportkontrollriktlinjer för försvarsmaterielutförelse. Bland annat ingår *stöd till demokratiskt statsstyre...* som ett av målen för den amerikanska försvarsmaterielshandeln.<sup>95</sup> En liknande formulering om demokratiskt statsstyre fanns även under målen i de föregående riktlinjerna från 1995.<sup>96</sup> En nyhet i de nya riktlinjerna är dock att mottagarlandets inställning till demokratisering (*democratization*) tas i beaktande enligt det åttonde kriteriet för utförelsebedömning.<sup>97</sup> Vad detta innebär, eller hur det nya demokratikriteriet kommer att

<sup>93</sup> Dr. Frans Paul van der Putten, Research Fellow. Asia Studies/Security and Conflict Programme, Clingendael Institute of International Relations, Haag, Nederländerna, "The EU Arms Embargo, Taiwan, and Security Interdependence between China, Europe and the United States" (*China and the World, special utgåva av The Indian Journal of Asian Affairs*,) Juli 2007

<sup>94</sup> Julia Simon "Egypt May Not Need fighter Jets, But The U.S. Keeps Sending Them Anyway", National Public Radio – NPR, August 8, 2013, tillgänglig på NPRs hemsida;

<http://www.npr.org/blogs/money/2013/08/08/209878158/egypt-may-not-need-fighter-jets-but-u-s-keeps-sending-them-anyway>

<sup>95</sup> PPD 27, Mål 9

<sup>96</sup> PDD-NSC 34 Mål 4,

<sup>97</sup> PPD 27, Mål 9 samt Kriterium 8

appliceras är ännu för tidigt att avgöra. Det är dock klart att även handelsdepartementet kommer att tillämpa den nya policyn för licensbedömningar av den nya 600-serien.

Riktlinjernas lansering sammanfaller med en rad olika faktorer. Den pågående exportkontrollreformen har troligtvis haft en inverkan. En annan faktor kan vara de vapenaffärer som den amerikanska administrationen under senare tid har kritiserats för både internationellt och på hemmaplan, exempelvis för leverenser till ickedemokratiska länder såsom Yemen<sup>98</sup> och Egypten efter det att President Morsi avsattes 2013.<sup>99</sup> Denna typ av export har ofta beskrivits som nödvändig för bekämpandet av terrorism, eller för andra säkerhetspolitiska skäl, men kritiken har kvarstått. En annan bidragande orsak till de nya riktlinjerna är USAs undertecknande av FNs nya Vapenhandelsfördrag den 25 september 2013.<sup>100</sup> Många delar av riktlinjerna är i mångt och mycket snarlika texten i Vapenhandelsfördraget. Det är i dagsläget mycket osannolikt att den amerikanska kongressen skulle godkänna det nya Vapenhandelsfördraget helt av inrikespolitiska skäl. Det är därför mer troligt att Obama administrationen införlivar syftet med fördraget på ett annat sätt.

De nya riktlinjerna har dock inte några särskilda kriterier vad gäller handel med icke-demokratiska länder. En del kriterier anger att bedömningen måste ta mottagarlandets agerande i beaktning vad gäller exempelvis mänskliga rättigheter. Samtidigt finns det andra kriterier som understryker behovet att värna om amerikanska säkerhetspolitiska intressen. Leverenser till exempelvis en stat med brister på demokratiområdet kan därför godkännas om leverensen syftar till att stärka exempelvis landets insatser gentemot terrorism. Denna trend kulminerade under åren strax efter terroristattacker den 11 september 2001.<sup>101</sup> På senare år har denna trend fått nytt liv genom leverenser till stater som för närvarande befinner sig i

---

<sup>98</sup> "Arms Trade to Middle East and North Africa shows failures of export control", Amnesty International, 19 February 2011, tillgänglig på Amnesty International's hemsida; <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/arms-trade-middle-east-and-north-africa-shows-failure-export-controls-2011-1>

<sup>99</sup> Julia Simon "Egypt May Not Need fighter Jets, But The U.S. Keeps Sending Them Anyway", National Public Radio – NPR, August 8, 2013, tillgänglig på NPRs hemsida; <http://www.npr.org/blogs/money/2013/08/08/209878158/egypt-may-not-need-fighter-jets-but-u-s-keeps-sending-them-anyway>

<sup>100</sup> John Kerry, Secretary of State, "Remarks at the Arms Trade Treaty Signing Ceremony", FN, 25 september 2013, tillgänglig på amerikanska UDs hemsida; <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/09/214717.htm>

<sup>101</sup> Eric Lipton, "With White House Push, U.S. Arms Sales Jump", The New York Times 13 september 2008, tillgänglig på; <http://www.nytimes.com/2008/09/14/washington/14arms.html?pagewanted=all>

konfliktsituation, exempelvis helikopterleveranser till Irak<sup>102</sup> eller planerna på att leverera vapen till vissa syriska rebellgrupper.<sup>103</sup>

### *Överträdelse och straff*

En överträdelse mot exportkontrollagstiftningen kan få såväl civilrättsliga som straffrättsliga påföljder som dessutom kan kombineras. Innan 2010 hade de två primärregelverken olika påföljdsnivåer och en överträdelse relaterad till PDA kunde ibland få en strängare påföljd än vad en överträdelse mot AECA och ITAR.<sup>104</sup> I juli 2010 antogs den nya Lagen för vidsträckta Iran sanktioner, ansvarsskyldighet och avyttring (Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act – CISADA) som innefattade en synkronisering av de straffrättsliga påföljderna till upp till en miljon i böter och/eller upp till 20 år i fängelse.<sup>105</sup> Överträdelse mot AECA och ITAR kan även resultera i civilrättsliga böter på upp till en halv miljon dollar per överträdelse samt att exportören åläggs förbud mot att exportera försvarsmateriel och försvarsmaterielrelaterade tjänster, samt att produkterna beslagtogs. Överträdelse mot exportkontrollagstiftningen för produkter med dubbla användningsområden kan även resultera i civila böter på upp till en kvarts miljon dollar per överträdelse och ett fråntagande av exportprivilegiet. Enligt de straffrättsliga påföljder under regelverken som kontrollerar kärnrelaterad export kan en individ få mellan 12 år till livstid i fängelse samt böter på upp till en kvarts miljon dollar. Ett företag under samma regelverk kan bötläggas med upp till en halv miljon dollar. Civilrättsliga påföljder ger en bötessumma på 100 000 dollar per överträdelse<sup>106</sup> Varje år presenteras även en rapport över brottsrättsliga fall av vilken en del representerar exportkontrollöverträdelse.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> Kristina Wong, "Hold on attack helicopters to Iraq will be lifted soon, Senate aide says", The Hill, 24 januari 2014, tillgänglig på; <http://thehill.com/blogs/defcon-hill/policy-strategy/196367-hold-on-attack-helicopters-for-iraq-will-be-lifted-soon>

<sup>103</sup> Carlo Muñoz, "White House waives arms export rules for Syrian rebels", The Hill 13 september 2013, tillgänglig på; <http://thehill.com/blogs/defcon-hill/policy-and-strategy/322537-white-house-waives-arms-export-rules-for-syrian-rebels>

<sup>104</sup> Faktabladd #6 från Exportkontrollreformen "Export Control Initiative #6;Enhancing, Coordinating and Consolidating Export Control Enforcement"

<sup>105</sup> Lagen för vidsträckta Iran sanktioner, ansvarsskyldighet och avyttring (Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act – CISADA, Offentlig Lag (Public Law 111-195)Section 107 antagen den 1 juli 2010, tillgänglig på finansdepartementets hemsida; <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf>.

<sup>106</sup> Ian Fergusson och Paul Kerr, Kongressens forsknings enhet (Congressional Research Service – CRS), "The U.S. Export Control System and the President's Reform Initiative", appendix A "Basic Export Control [Characteristics](#)", sida 31-34, tillgänglig på FAS hemsida; <http://www.fas.org/sqp/crs/natsec/R41916.pdf>

<sup>107</sup> "Summary of major U.S. Export Enforcement, Economic Espionage, Trade Secret and Embargo-Related Criminal Cases (January 2008 to the present: updated November 20, 2013)", utgiven den 20 november 2013, tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida: <https://www.pmdtc.state.gov/compliance/documents/OngoingExportCaseFactSheet112013.pdf>.

## 6. Redovisa transparensen och öppenheten i exportkontrollsystemet avseende försvarsmateriel (dels gentemot kongressen och senaten, dels gentemot allmänheten) avseende beslut, statistik mm redovisas.

Amerikanska utrikesdepartementet samt handelsdepartementet är enligt sina respektive regelverk ålagda att notifiera exportkontrollrelaterad statistik (licenser, överträdelser samt påföljder) till Kongressen.<sup>108</sup> Innehållet i rapporterna skiljer sig åt eftersom de grundar sig på olika juridiska mandat.<sup>109</sup> Utrikesdepartementet är bland annat skyldigt att meddela Kongressen avseende utförelse enligt DCS vad gäller: överenskommelser som involverar utländsk produktion av signifikant militär utrustning, exportlicenser för handeldvapen som övergår en värdegräns på en miljon dollar eller mer, föreslagen export av större försvarsmaterielsystem när den specifika exporten övergår 14 miljoner eller 25 miljoner för NATO-länder, Australien, Japan och Nya Zealand. Annan typ av föreslagen export måste notifieras om värdet övergår 50 miljoner dollar eller 100 miljoner dollar för utförelse till NATO länder, Australien, Japan och Nya Zealand.<sup>110</sup> Exportören är själv skyldig att meddela utrikesdepartementet när rapporteringsnivån nås. Värdenivå och mottagarland påverkar hur snabbt Kongressen måste notifieras. Avtalen för försvarshandelssamarbete mellan USA och Kanada, Australien och Storbritannien har olika rapporteringskrav. Exempelvis är vissa kategorier som ammunition undantagna rapportering vid utförelse till Kanada.<sup>111</sup>

Handelsdepartementet är skyldigt att meddela Kongressen i de fall när den föreslagna exporten är på väg till en så kallad statssponsor av terrorism eller om exportvaran kan bidra substantiellt till den militära kapaciteten av en stat som regelbundet har stött internationell terrorism.<sup>112</sup> Nyligen har handelsdepartementet anammade en ny regel som innebär att Kongressen skall notifieras om nära förestående export av varor på den så kallade 600 serien, inklusive dem som faller under STA, vid samma värdenivåer som utrikesdepartementet är skyldiga att göra en notifiering vid.<sup>113</sup> Vidare måste utrikesdepartementet meddela Kongressen om de fall av brott mot exportkontrollregelverket som överskrider en viss värdenivå. Handelsdepartementet å andra sidan måste rapportera om brott mot sin del av exportkontrollregelverket som resulterar

---

<sup>108</sup> AECA 22 U.S.C. § 2776, ITAR C.F.R. § 126 samt EAA 50 U.S.C.

<sup>109</sup> United States Government Accountability Office, "Export Controls: Compliance and Enforcement Activities and Congressional Notification Requirements under Country-Based License Exemptions – GAO-13-119R", rapport från Kontoret för statlig ansvarsskyldighet den 16 november 2013, tillgänglig på ; <http://www.gao.gov/products/GAO-13-119R>

<sup>110</sup> "Congressional Notification" information tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida; [http://pmdtc.state.gov/reports/intro\\_congnotify.html](http://pmdtc.state.gov/reports/intro_congnotify.html)

<sup>111</sup> GAO-13-119R, sida 18-19

<sup>112</sup> GAO-13-119 R sida 4

<sup>113</sup> GAO-13-119R, sida 18

i administrativa eller kriminella påföljder.<sup>114</sup> Utförelse av försvarsmateriel och försvarsmaterielrelaterade tjänster skall enligt DCS även rapporteras på en årlig basis enligt sektion 655 under Lagen om assistans till utlandet (FAA). Dessa rapporter kallas Sektion-655 i dagligt tal och innefattar den militära assistans som ges till utlandet under ett år. Statistiken här ges på aggregerad värdebasis där även kvantiteten av den utförda försvarsmaterielen anges.<sup>115</sup>

Försvarsdepartementets byrå för säkerhetssamarbete (Defense Security Cooperation Agency - DSCA) svarar för rapporteringen av utförelse av försvarsmateriel och försvarsmaterielrelaterade tjänster som sker under FMS. DSCA publicerar årligen den historiska faktabok (Historical Facts Book) samt Budgetårsserien med data över de licenser som har givits och den utförelse som har ägt rum. Datan ges även här på en värdebasis och går inte in i detalj på vad för typ av produkter som skickats.<sup>116</sup> DSCA rapporterar dessutom annan typ av relaterad data<sup>117</sup> som exempelvis Notifikationsindexet för vapenförsäljning (Arms Sales Notifications Index)<sup>118</sup> som anger data över sådana tilltänkta leveranser som måste notifieras till Kongressen samt Databasen för överskottsförsvarsmateriel (Excess Defense Articles) över sådan utförelse som är förknippad med militär assistans och donationer.<sup>119</sup> Det finns däremot viss försäljning under FMS som inte rapporteras öppet, men som kan begäras genom Lagen om tillgång till information (Freedom of Information Act).<sup>120</sup> Fram till maj 2012 utgav försvarsdepartementet även den så kallade Sektion 1231 rapporten under Lagen om försvarslicenser enligt budgetår 2007 (John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007) som täckte utförelse av större amerikansk tillverkade system under både FMS och DCS om det samlade värdet övergick 2 miljoner dollar. Rapporten var relativt detaljerad och deskriptiv, men rapporteringen upphörde i maj 2012 i och med att det grundläggande lagkravet hade återkallats.<sup>121</sup> En årlig rapport över exporten av handeldvapen sammanställs även av Justitiedepartementets byrå för alkohol, tobak, handeldvapen och sprängmedel (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives –

<sup>114</sup>GAO-13-119 R sida 20

<sup>115</sup>"Section 655 Annual Military Assistance Report" information tillgänglig på utrikesdepartementets hemsida:[http://pmdotc.state.gov/reports/655\\_intro.html](http://pmdotc.state.gov/reports/655_intro.html)

<sup>116</sup> DSCA Historical Facts Book and Fiscal Year Series", information tillgänglig på DSCAs hemsida:

<sup>117</sup> "Publications", information tillgänglig på DSCAs hemsida:[www.dsca.mil/resources/publications](http://www.dsca.mil/resources/publications)

<sup>118</sup> "Major Arms Sales", information tillgänglig på DSCAs hemsida:[www.dsca.mil/major-arms-sales](http://www.dsca.mil/major-arms-sales)

<sup>119</sup> "Excess Defense Articles", information tillgänglig på DSCAs hemsida:[www.dsca.mil/programs/eda](http://www.dsca.mil/programs/eda)

<sup>120</sup> "United States of America National Reports", information tillgänglig på SIPRIs

hemsida:[http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national\\_reports/united\\_states](http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/united_states)

<sup>121</sup> "Section 1231 report" 17 maj 2012, rapporten är tillgänglig på SIPRIs hemsida:

[http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national\\_reports/united\\_states](http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/united_states)

ATF).<sup>122</sup> Även den Statistiska centralbyrån (Census Bureau) har sammanställt data över vapentransporter likväl som amerikanska tullen.<sup>123</sup>

Vidare sammanställer Kongressens forskningsenhet (Congressional Research Service - CRS) sedan 2004 sin egen årliga rapport över USAs vapenleverenser samt ad hoc rapporter över relevanta ämnen. Den årliga så kallade Grimmet-rapporten ger bakgrundsdata till amerikanska vapenhandelsöverenskommelser samt leverenser till större inköpare. CRS publicerar inte sina egna rapporter utan på uppmaning av beställaren, istället finns dessa rapporter tillgängliga på exempelvis SIPRIs och Federationen för amerikanska forskare (Federation of American Scientists – FAS) hemsidor.<sup>124</sup> Förutom en omfattande statlig rapporteringsmekanism vad gäller utförelse av försvarsmateriel och försvarsmaterielrelaterade produkter och tjänster har både handelsdepartementet samt utrikesdepartementet en omfattande informationsverksamhet gentemot industrin främst. Exempelvis är handelsdepartementets årliga uppdateringskonferens i Washington DC, samt lokala seminarier mycket populära.<sup>125</sup> Övriga departement som är involverade i exportkontrollverksamheten har viss information om sin verksamhet tillgänglig på sina hemsidor. Representanter från alla departement deltar även regelbundet i offentliga seminarier, konferenser och andra former av informationsevenemang. Obamaadministrationen har även under de senaste fyra åren regelbundet informerat Kongressen om exportkontrollreformens utveckling.<sup>126</sup>

#### *Reaktioner på rapportering från Kongressen och det civila samhället*

Floran av olika rapporter över den amerikanska vapenexporten är som synes omfattande, men kan ibland vara svår att botanisera bland. Datan som publiceras är till viss del ofullständig, exempelvis är vissa rapporter endast en sammanställning av sådana rapporter som inte är offentliga. Vidare ger rapporteringen av det samlade värdet på licenser eller export ingen fingervisning av vad exakt har skickats. Utan bättre detaljrikedom säger den omfattande informationen som ges väldigt lite om vad som egentligen sker. Delar av den kritik som riktas mot rapporteringen av USAs försvarsmaterielexport hävdar att det är svårt att avgöra vad som

<sup>122</sup> "Annual Firearms Manufacturers and Export Report", information tillgänglig på Justitiedepartementets byrå för alkohol, tobak, handeldvapen och sprängmedel: <http://www.atf.gov/statistics/index.html>

<sup>123</sup> "U.S. Arms Transfers; Government Data", information tillgänglig på Federationen för amerikanska forskare: [http://www.fas.org/programs/ssp/asmp/factsandfigures/government\\_data\\_index.html](http://www.fas.org/programs/ssp/asmp/factsandfigures/government_data_index.html)

<sup>124</sup> "The United States of America National Reports", information tillgänglig på SIPRIs hemsida, samt "U.S. Arms Transfers; Government Data", information tillgänglig på Federationen för amerikanska forskare:

[http://www.fas.org/programs/ssp/asmp/factsandfigures/government\\_data\\_index.html](http://www.fas.org/programs/ssp/asmp/factsandfigures/government_data_index.html)

<sup>125</sup> "Seminars", information tillgänglig på handelsdepartementets hemsida: <http://www.bis.doc.gov/>

<sup>126</sup> "Factsheet # 7 Export Control Reform Initiative Factsheet #7: Improving the Process for Notifying Congress about Moving Defense Articles from the U.S. Munitions List to the Commerce Control List" tillgänglig på hemsidan för exportkontrollreformen: [http://export.gov/%5C/ecr/eg\\_main\\_023180.asp#P110\\_4986](http://export.gov/%5C/ecr/eg_main_023180.asp#P110_4986)

egentligen förs ut och när. En del information kan endast fås genom en förfrågan under lagen om frihet till information och är därför inte allmänt tillgänglig. Ett exempel på en den kritik som framförts finns i en rapport som Federationen för amerikanska forskare (Federation of American Scientists – FAS) lanserade 2010. I denna rapport illustrerades den ibland förvirrande process som allmänhet, akademiker samt även Kongressen måste gå igenom för att skapa sig en fullständig bild av den amerikanska försvarsmaterielexporten. Rapporten gav även åtta rekommendationer till hur transparensen skulle kunna stärkas, exempelvis genom en sammanställning av alla rapporter till en, mer detaljer om produktkategorier samt en förbättring av den kongressionella notifieringsprocessen.<sup>127</sup> Till dags dato har exportkontrollreforminitiativet lanserat väldigt få förslag som skulle påverka rapporteringskraven.

Kongressen har i sin övervakande funktion även rätt att blockera en vapenleverans, eller del av en vapenleverans, som föreslås av administrationen och Kongressen utnyttjar även ibland denna möjlighet. Exempelvis har president Obama kritiserats för de vapenleveranser som har gjorts till Sydsudan sedan landets självständighet 2011. Under 2012 godkände utrikesdepartementet försvarsmaterielaterade leveranser för 9 miljoner till landet.<sup>128</sup> Kongressen har även vägrat godkänna leveransen av attackhelikoptrar till Irak.<sup>129</sup> Dessa två fall är endast exempel på en pågående dialog, eller ibland diskussion mellan administrationen och Kongressen vad gäller försvarsmaterielexporten. Kongressens inställning till de olika rapporter som ges om utförelse och licensiering kan ibland vara svår att utskönja. De politiska skiljelinjerna mellan de olika partierna påverkar till viss del synen. Vidare har även en rad särintressen relativt stor genomslagskraft. Här kan t.ex. nämnas det starka motstånd från vapenlobbyn som finns att USA ska ratificera FN:s Vapenhandelsfördrag.<sup>130</sup> Exempelvis röstade båda husen inom Kongressen i januari 2014 fram en överenskommelse som förhindrar finansiering av en amerikansk implementering av fördraget trots att USA ännu inte har ratificerat dokumentet.<sup>131</sup>

<sup>127</sup> Matt Schroeder, (fd) Manager, Arms Sales Monitoring Project vid Federationen för amerikanska forskare, "Eight Recommendations for Improving Transparency in US Arms Transfers", (Federation of American Scientists Issue Brief ) 8 januari 2010, tillgänglig på FAS hemsida:

[http://www.fas.org/programs/ssp/asmp/publications/ASMP\\_Publications\\_2010/transparency\\_in\\_US\\_arms\\_exports.pdf](http://www.fas.org/programs/ssp/asmp/publications/ASMP_Publications_2010/transparency_in_US_arms_exports.pdf).

<sup>128</sup> Julian Pecquet, The Hill, "US arms exports come under fire in South Sudan", tillgänglig på:

<http://thehill.com/blogs/global-affairs/africa/194980-us-arms-exports-come-under-fire-in-south-sudan#ixzz2q0a4Obea>

<sup>129</sup> Yochi Dreazen, John Hudson, "Obama Admin Blasts Senators for Blocking Iraq Arms Sales", The Cable, Foreign Policy Magazine, 7 januari 2014:

[http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2014/01/07/obama\\_admin\\_blasts\\_senators\\_for\\_blocking\\_iraq\\_arms\\_sales](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2014/01/07/obama_admin_blasts_senators_for_blocking_iraq_arms_sales)

<sup>130</sup> Kira Zalan, "NRA Takes Aim at the Weapons Treaty", US News den 9 juli 2012, tillgänglig på

<http://www.usnews.com/news/articles/2012/07/09/nra-takes-aim-at-weapons-treaty>

<sup>131</sup> Eric Wasson, "\$1T omnibus spending bill unveiled", The Hill den 13 januari, 2014, tillgänglig på

<http://thehill.com/blogs/on-the-money/budget/195318-lawmakers-unveil-1t-omnibus-spending-bill>, samt

USAs försvarsmaterielexport är inte en stor fråga för det civila samhället i den allmänna debatten, men de som följer frågan är desto mer aktiva. De organisationer och individer som förespråkar en restriktiv exportkontrollpolitik bevakar exempelvis specifika leverenser som kan anses olämpliga.<sup>132</sup> Vidare har det på senare år riktats kritik mot eventuella framtida konsekvenser för exportkontrollreformen. En del fruktar att reformen skall leda till en liberalisering av försvarsmaterieexporten, andra att transparensen skall påverkas.<sup>133</sup> Förbättrad transparens är en av de viktigaste frågorna för många inom det civila samhället. Hittills har inte inga större förändringar inom rapporteringskraven gått igenom trots det omfattande reformarbetet och det är oklart om frågan är prioriterad för den nuvarande administrationen.<sup>134</sup> FAS rapport från 2010 sammanfattade redan då vad många länge har efterlyst inom transparensområdet – kanske inte mer information, men bättre.

#### Avslutning och slutsatser.

USA använder sin försvarsmaterielexport på ett proaktivt sätt och som ett instrument för att främja sin utrikespolitik som sådan. Istället för att se export som ett nödvändigt ont är den amerikanska exportpolitiken ett medel för att understödja partnerskap med vänligt sinnade länder och allierade. Exporten ska emellertid ske under kontroll och det amerikanska exportkontrollsystemet för försvarsmateriel är omfattande. Representanter för såväl statsförvaltning som media och forskare har vid upprepade tillfällen hyllat det amerikanska systemet och hävdad att det är en internationell guldstandard. Samtidigt har alltmer kritiska röster påpekat att systemet är föråldrat och i behov av reform. Sanningen ligger någonstans emellan dessa två perspektiv. Exportkontrollsystem kan som sådana aldrig byggas klart. Det finns inget perfekt system, istället måste ett kontrollsystem alltid uppdateras och förändras för att vara relevant, flexibelt och i fas med den teknologiska utvecklingen. Den process som President Obamas initiativ inledde på hösten 2009 kan därför ses som ett naturligt steg.

---

Jefferson Morley, "Arms Trade Treaty Prompts sharp Debate", Arms Control Today, December 2013, tillgänglig på Föreningen för vapen kontroll (Arms Control Association): [http://www.armscontrol.org/act/2013\\_12/Arms-Trade-Treaty-Prompts-Sharp-Debate](http://www.armscontrol.org/act/2013_12/Arms-Trade-Treaty-Prompts-Sharp-Debate)

<sup>132</sup>"U.S. Weapons to Israel", kampanj information från den Amerikanska gruppen för ett slut av den israeliska ockupationen (End the Occupation – US Campaign to end the Israeli Occupation), tillgänglig på: <http://endtheoccupation.org/section.php?id=451>, eller Colby Goodman "Neighbors in Arms – How U.S. Guns are turning Central America into one of the most dangerous places in the world", Argument in Foreign Policy den 3 maj, 2013, tillgänglig på: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/05/03/neighbors\\_in\\_arms\\_us\\_central\\_american\\_weapons?wp\\_login\\_redirect=0](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/05/03/neighbors_in_arms_us_central_american_weapons?wp_login_redirect=0).

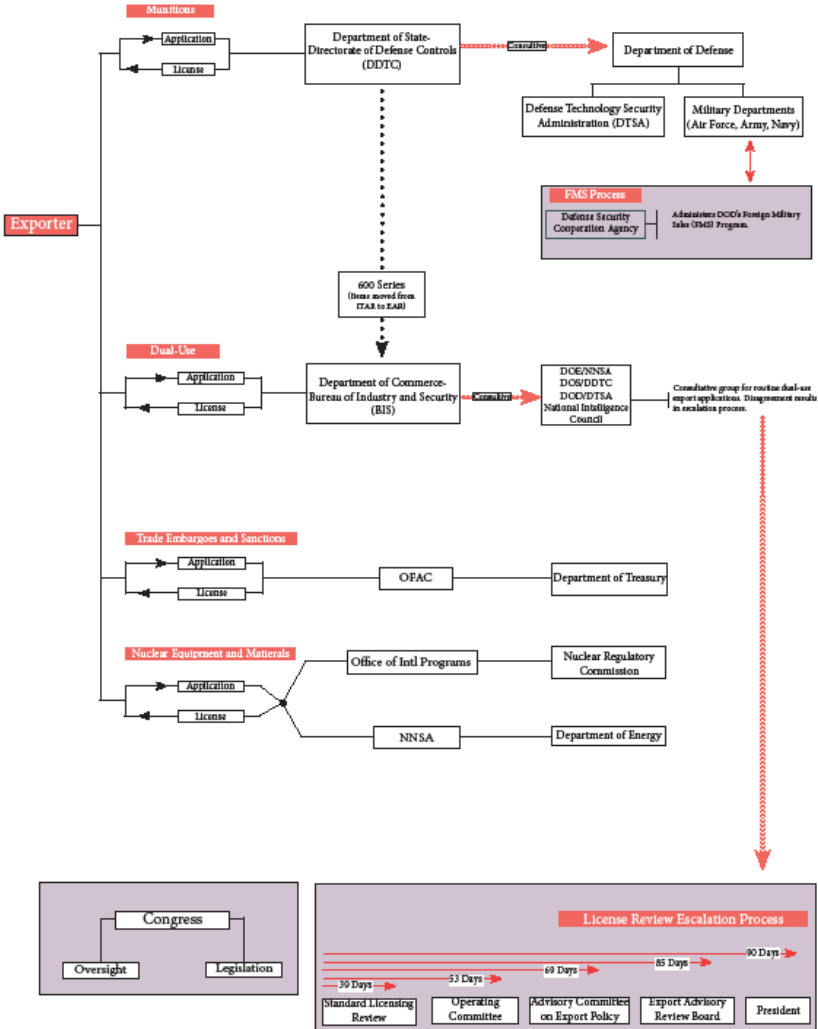
<sup>133</sup>William D. Hartung, "Risks of Loosening Arms Export Controls Far Outweighs the Benefits", rapport sammanfattning av rapport utgiven av Centret för internationell policy (Center for International Policy) med stöd av Fonden för ett öppet samhälle (Open Society Foundation)

<sup>134</sup>Cora Currier, "Obama Administration Helped Kill Transparency Push on Military Aid", ProPublica 17 september 2013, tillgänglig på: <http://www.propublica.org/article/obama-administration-pushed-to-keep-military-aid-out-of-transparency-effort>

Reformarbetet som startade 2010 har satt en rad ambitiösa mål, frågan är om alla mål kan uppnås och inom vilken tidsram. En annan fråga är om de reformer som nu görs skyddar den verkligt känsliga teknologin samtidigt som den produkter som anses vara av mindre militärt värde görs mer tillgängliga för en kommersiell marknad. Det finns fortfarande kritiska röster, exempelvis i Kongressen som hävdar att det gamla systemet är bra som det är och motsätter sig varje form av förändring. Försök att uppdatera exempelvis EEA och EAR har tidigare brutit samman på en kongressionell nivå. Vad som skiljer tidigare försök mot detta initiativ är att reformen täcker många olika led. De tillämpande myndigheterna samverkar på ett helt nytt sätt och med en helt ny samarbetsanda. De reformer såsom listöversynen, etableringen av ett koordinerat center för efterlevnadskontroll samt harmoniseringen av straffsatser samt IT plattformar har redan börjat få genomslagskraft och reaktionerna är i allmänhet positiva. Det som trots allt saknas är en amerikansk röst för exportkontrollreform på ett internationellt plan samt en reformerad syn på notifierings- och rapporteringskraven på hemmaplan.

USAs exportkontrollsystem är stätt i förändring och det är trots fyra års arbete fortfarande svårt att se huruvida reformen kommer att gå i hamn. Ett är dock säkert att den amerikanska grundsynen på export av försvarsmateriel som en nödvändighet kvarstår trots de nya riktlinjernas strävan efter en tillsynes mer restriktiv utförselpolitik. Mottagarlandets inställning till demokrati har lyfts fram i riktlinjernas kriterier, men export är fortfarande möjlig även till de länder som inte har ett demokratiskt statskick. Det är hur USA ser på mottagarlandet utifrån utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter som kommer att avgöra huruvida export sker eller ej. Det bör även hållas i åtanke att varje utförsel ska bedömas genom en avvägning av 13 olika kriterier, där mottagarlandets inställning till demokratisering endast är ett av dessa. USA kommer därför med all sannolikhet att fortsätta med leverenser till stater som kan bedömas som olämpliga utifrån ett demokratiperspektiv, men som på samma gång anses som essentiella från ett säkerhetsperspektiv. Hur USA kommer att agera vid en svensk skärpning av demokratikriteriet är i dagsläget svårt att utskönja. USA har under lång tid verkat för starka exportkontrollmekanismer världen över och i den mån den svenska skärpningen medför starkare kontroll av försvarsmaterielexporten kommer denna sannolikt att politiskt välkomnas av USA. En svårare fråga att besvara är hur en svensk skärpning gentemot icke-demokratiska stater kommer att påverka det tekniska samarbetet mellan amerikanska och svenska försvarsmaterieföretag.

Bilaga 1 Licensflöde<sup>135</sup>



<sup>135</sup> Författaren vill tacka Brian M. Starks, University of Georgia för hans hjälp med utformningen av denna modell

## Bilaga 2. Förkortningar och akronymer

### Lagar, förordningar och direktiv

Foreign Assistance Act (FAA) - Lagen om assistans till utlandet

Arms Export Control Act (AECA) - Lagen om vapenexportkontroll

International Traffic in Arms Regulation (ITAR) - Förordningen om internationell handel med vapen

United States Munitions List (USML) Exportkontrollistan för försvarsmateriel

Executive Order 11958 - Exekutivorder 11958

Presidential Decision Directive (PDD 34) - Presidentiellt beslutsdirektiv 34

National Security Presidential Directive (NSPD 55 and 56) Presidentens nationell säkerhetsdirektiv nummer 55 och 56

Presidential Study Directive (PSD) 8 – Presidentutvärderingsdirektiv nummer 8

Presidential Policy Directive – PPD 27 Conventional Arms Transfer Policy (CAT) - Presidentiellt policydirektiv 27 Riktlinjer för transfereringar av konventionella vapen

Export Administration Act (EAA) - Lagen om exportadministration

Export Administration Regulations (EAR) - Förordningen om exportadministration

Commerce Control List (CCL) - Handelsdepartementets exportkontrollista

Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act (CISADA) - Lagen för vidsträckta Iran sanktioner, ansvarsskyldighet och avyttring

Freedom of Information Act - Lagen om tillgång till information

John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007 - Lagen om försvarslicenser enligt budgetår 2007 (

Arms Trade Treaty (ATT) - FNs internationella vapenhandelsfördrag

Coordination Committee for Export Control (CoCom) - Koordinationskommitten för multilateral exportkontroll

### Institutioner

Department of State Bureau of Political-Military Affairs Directorate of Defense Trade Controls (DDTC) - Utrikesdepartementets direktorat för kontroll av försvarsmaterielhandel under byrån för politisk-militära frågor

Department of Commerce Bureau for Industry and Security (DOC BIS) Handelsdepartementets byrå för industri och säkerhet

Department of Homeland Security, Customs and Border Protection (CBP) – Departementet för hemlandets säkerhet enheten för tull och gränsförsvaret

Department of Defense Defense Security Cooperation Agency (DSCA) - Försvarsdepartementets byrå för säkerhetssamarbete

Nuclear Regulatory Commission (NRC) - Kärnkommissionen

Department of Energy National Nuclear Security Administration (DOE NNSA) Energidepartementets nationella kärnsäkerhetsadministrationen

Treasury Department Office for Foreign Asset Control (OFAC) - Finansdepartementet Kontoret för kontroll av utländska tillgångar

Department of Homeland Security Immigration and Customs Enforcement (ICE) Departementet för hemlandets säkerhet enhet för immigration och tullefterlevnad

Federal Bureau of Investigation (FBI) - Federala byrån för efterforskning

Department of Justice Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) - Justitiedepartementets byrå för alkohol, tobak, handeldvapen och sprängmedel

US Agency for International Development (USAID)- Byrån för internationell utveckling

Census Bureau - Statistiska centralbyrån

Congressional Research Service (CRS) - Kongressens forskningsenhet

Federation of American Scientists (FAS) - Federationen för amerikanska forskare

National Academies of Sciences (NAS) - Nationella Vetenskapsakademien

Export Enforcement Coordination Center (E2C2) - Koordinerat centrum för exportkontrollsefterlevnad

### **Terminologi**

Commodity Jurisdiction - Produktjurisdiktion

Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN)- OFACs speciella lista för designerade medborgare och blockerade personer

See through - Se igenom regeln

Export Control Classification Number (ECCN) Exportkontrollklassificeringsnummer

Defense Trade Cooperation Treaty - Avtal om försvarshandelssamarbete  
Arms Sales Notifications Index - Notifikationsindexet för vapenförsäljning  
Excess Defense Articles Database - Databasen för överskotts försvarsmateriel  
MANPADS (ManPortable Air Defence Systems)  
Strategic Trade Authorization (STA) – speciellt licensundantag  
No License Required – NLR - Exporteras utan licens  
Validated End-User – VEU bekräftade användare

**Försvarsassistansprogram**

Foreign Military Sales (FMS) - Försäljning av försvarsmateriel till utlandet  
Letter of Offer and Acceptance (LOA) - Erbjudande och acceptansbrev  
Foreign Military Construction Services (FMCS) - Militära byggtjänster i utlandet  
Foreign Military Financing Program (FMFP) - Program för militär finansiering i utlandet  
Leases - Uthyrning  
Military Assistance Program (MAP) Program för militär assistans  
International Military Education and Training (IMET) - Internationell utbildning och träning av militär  
Drawdowns - Neddragningar  
Economic Support Fund (ESF) - Finansiellt stöd  
Peacekeeping Operations - Fredsbevarande operationer  
Global Peace Operation Initiative (GPOI) - Initiativet för globala fredsinsatser  
International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE) - Internationell kontroll och brottsbekämpning av narkotika  
Nonproliferation, Antiterrorism, Demining and Related Programs (NADR) - Ickespridning, antiterrorism, minröjning, och relaterade program  
Direct Commercial Sales (DCS) - Direkt kommersiell försäljning av försvarsmateriel  
Excess Defense Articles - Överskott av försvarsmateriel  
Third Country Transfers - Överföringar till tredje land



**“Swedish Arms Export Control Regulations Impact Assessment Study”**

**Prepared for:**

The Swedish Governmental Committee for Arms Export Control Review,  
Swedish Ministry for Foreign Affairs



**Date:** 24/09/2014



## “Swedish Arms Export Control Regulations Impact Assessment Study”

### Table of Contents

- ❖ Introduction ..... 3
- ❖ Executive Overview ..... 4
  - Summary of Findings ..... 4
    - Global Defence ..... 5
    - Regional Trends ..... 5
    - Systems Trends ..... 5
    - Country Regime Type Trends ..... 6
    - Industrial Trends ..... 7
  - Key Conclusions and Takeaways ..... 9
  - Recommendations ..... 10





## Introduction

IHS is pleased to present this draft final report entitled Swedish Defence Export Control Regulations Impact Assessment to the Swedish Governmental Committee for Arms Export Control Review and Swedish Ministry for Foreign Affairs in support of their ongoing review of Swedish Export Control Regulations to Non-Democratic Nations and potential strengthening of those regulations.

This report provides an overview of global market trends and shifts in global defence spending to frame discussion on the evolving global defence market and the importance of emerging markets, especially in the regions of study (the Middle East, Southeast Asia, and South America), for Swedish Arms exports. For those regions, the report provides an overview of arms inventories in those regions as well as forecasts of future potential Swedish arms procurement over the next 10 years (2014-2023) and recent historical procurement to further contextualize future procurement.

Identifying the distribution of regimes by drawing on an agreed upon methodology, the report provides a realistic look at potential revenue and defence industrial capability impacts over the timeframe to the Swedish defence industry from tightening exports to non-democratic countries.



## Executive Overview

### Summary of Findings

As Sweden reviews its export control regulations in consideration of strengthened arms controls to non-democratic nations, it faces a rapidly changing global defence market with potentially billions of dollars of addressable and winnable revenue for Swedish industry from emerging markets in the Middle East, South America, and Southeast Asia. Such potential includes revenue from countries with non-democratic regimes.

For the three regions under study (Middle East, South America, and Southeast Asia), realistic revenue potential (defined as the potential revenue value that the Swedish defence industry realistically could win, based on current addressability and competitive factors, irrespective of supply-side conditions<sup>1</sup>) for Swedish arms exports in the 2014 to 2023 timeframe is estimated at USD14.118 billion. This directly compares to USD2.481 billion in calculated exports from 2009 to 2013, using the same collection methodology and official export figures of USD444 million from 2004 to 2008.<sup>2</sup>

If Sweden maintained its level of exports to other areas of the globe at 2013 levels (USD1.095 billion<sup>3</sup>) and fully realized its addressable and winnable export potential in the scoped markets, the 10-year (2014-2023 levels) average of the aggregate value of exports (equivalent to USD2.513 billion annually) would place Sweden sixth in the ranking of 2013 arms exporters, behind the US, Russia, France, the UK and Germany, but ahead of Israel and China<sup>4</sup>.

Seventeen non-democracies within the region accounted for over USD4.2 billion of the USD14.118 billion in projected realistic arms sales potential. Sales prospects to these countries are anticipated to be of special interest to the Swedish arms export control stakeholders, as they consider the appropriate balance between support of democratic principles and Swedish strategic interests, while also considering other industry, technology and proliferation risks such as other countries' capabilities to supply substitutes for Swedish weaponry via license or other means.

Export control values are likely to remain around or above recent historical levels for the regions, even if restrictions are implemented. Risks to the defence industry would rise if Sweden were to impose new export control restrictions on non-democracies, but the magnitude and impact of these risks could vary substantially depending on larger global trends. Ultimately, no definitive conclusions can be made about the impact of more stringent export controls on future defence industrial sustainability without further information on Swedish prospects in other markets, an area beyond the scope of this report.

<sup>1</sup> Supply-side conditions include, but are not limited to: 1) country-level export controls, 2) future decisions on place of production, 3) business resourcing and profit motive, and 4) new product development. The former three would serve to reduce the revenue value which the Swedish defence industry could pursue (Based on early indications into (2), this could have an impact of several USD billion over the timeframe) while the latter would increase said value. More information is available in the methodology of this report.

<sup>2</sup> Our methodology covers over 97% of officially reported top-line Swedish exports during the period 2009 – 2013. 2004 – 2008 figures were excluded from the same bottom-up analysis, due to the far smaller value amount of exports, changes in export trends and data availability. Official 2004-2013 top-line figures by country (from Swedish *Strategic Export Control* reports (Government Communications) covering the periods from 2004 – 2013) are provided in the appendix. To maintain consistency with forecast data, figures reflect our methodology is used unless otherwise stated. See methodology for more details.

<sup>3</sup> 2013 Swedish *Strategic Export Control* report, Skr. 2013/14:114

<sup>4</sup> Ben Moores, Georgios Salapasidis, Paul Burton, "The Balance of Trade 2014 – The Changing Worldwide Defence Market," IHS Aerospace, Defence and Security, 27 February 2014.



### Global Defence

Global defence markets are undergoing a period of substantial transformation, as a greater percentage of the over USD1.5 trillion in defence spending shifts from developed markets in Europe and North America to emerging markets in regions such as the Middle East, South America, and Southeast Asia. An evolving geostrategic order, distributed global risk hotspots, and substantial modernization requirements (in some cases built up by decades of underfunding) are among the factors leading to rapid rises in country-level spending within each of the three aforementioned regions and to increased efforts of developed market defence industries to penetrate these markets and grow sales relationships in the face of austerity in developed markets.

The Swedish defence industry has also sought to grow exports into these regions, driven by headwinds in traditional export markets and a desire to maintain Sweden's defence technological industrial base in support of domestic security of supply. As a result of dedicated business development efforts into country markets (in some cases dating over a decade), the Swedish defence industry sits at the precipice of potentially realizing unprecedented increased revenue over the next decade.

### Regional Trends

Among the regions, the realistic revenue potential from exports to South America is forecasted to see the greatest increase in value, while Southeast Asian exports are projected to have the highest levels of distributed growth across multiple countries. Middle Eastern growth is anticipated to be more limited, due to procurement timing and concerns over regional volatility.

Table 1: Swedish Defence Export Revenue Value by Region (All figures in 2014 USD millions)

Region	Historic Value (2009-2013)	Forecast Value (2014-2023)
Middle East	\$1,039.0	\$1,634.4
SE Asia	\$1,411.9	\$5,321.6
South America	\$40.5	\$7,162.9
Total	\$2,491.3	\$14,118.8

Source: IHS analysis. Any differences in roll-up due to rounding.

South American sales potential is a result of a build-up of modernization requirements from years of delay and dedicated Swedish business development efforts, both primarily concentrated in Brazil. Export opportunities in Brazil and the region are just beginning to come to fruition, led by the December 2013 selection of the Gripen NG fighter aircraft for the Brazilian F-X2 competition - estimated to be worth over USD4.5 billion.<sup>5</sup>

### Systems Trends

Combat air systems are projected to lead exports to the regions under study, building on the deal for 36 Gripen NG aircraft and potential follow-on orders by 2023 of over USD1.5 billion. Meanwhile, C4 Systems and Submarine Systems offer substantial addressable and winnable revenue potential to Swedish defence industry.

<sup>5</sup> The Gripen NG deal is an example of a program for which future decisions on place of production could decrease export value. Details on technology transfer, production and offset provisions have not yet been announced. Depending on the specifics of those provisions and their actual execution, the impact to revenue value from Brazil could range from minimal to several billion. The ultimate decision on production location is unlikely to affect the trends within combat air systems exports or exports to Brazil.



Table 2: Swedish Defence Export Revenue Value by Capability Area (All figures in 2014 USD millions)

System/Platform Type	Historic Value (2009-2013)	Forecast Value (2014-2023)
Combat Air Systems	\$722.2	\$8,553.8
C4 Systems	\$1,346.6	\$2,585.8
Submarine Systems	\$166.8	\$1,500.4
Missiles	\$120.7	\$519.2
Combat Vehicle Systems	\$42.2	\$445.6
Artillery Systems	\$32.8	\$297.6
Recoilless and Anti-Tank Systems	\$32.9	\$135.7
Special Ammunition	\$9.6	\$43.2
Surface Ships	\$17.5	\$37.5
Total	\$2,491.3	\$14,118.8

Source: IHS analysis. Any differences in roll-up due to rounding.

Reflecting an expanding ability to serve a greater spectrum of market opportunities and a longer time in market, the majority of other categories also offer favourable revenue prospects.

**Country Regime Type Trends**

While potential revenue from the emerging markets, Sweden is seeking to balance defence industrial growth with foreign policy goals, including support of democracies and multinational movements towards democratic processes. The latest available democracy index ratings from the 2013 Economist Intelligence Unit (EIU) *Democracy Index 2013* depict a high proportion of authoritarian or hybrid regimes.

Table 3: Distribution of Regime Types

Authoritarian Regime	Hybrid Regime	Flawed Democracy	Full Democracy
Bahrain (Middle East)	Cambodia (SE Asia)	Argentina (South America)	Uruguay (South America)
Brunei (SE Asia) <sup>6</sup>	Ecuador (South America)	Brazil (South America)	
Jordan (Middle East)	Iraq (Middle East)	Chile (South America)	
Kuwait (Middle East)	Lebanon (Middle East)	Colombia (South America)	
Myanmar (SE Asia)	Singapore (SE Asia)	Indonesia (SE Asia)	
Oman (Middle East)	Venezuela (South America)	Israel (Middle East)	
Qatar (Middle East)		Malaysia (SE Asia)	
Saudi Arabia (Middle East)		Paraguay (South America)	
United Arab Emirates (Middle East)		Peru (South America)	
Vietnam (SE Asia)		Philippines (SE Asia)	
Yemen (Middle East)		Thailand (SE Asia)	

Source: Economist Intelligence Unit (EIU) *Democracy Index 2013*

Based on these rankings, IHS projects that hybrid and authoritarian regimes have revenue potential of USD4.216 billion for 2014-2023. If Thailand, which has recently undergone a regime change, is included, the figure increases to USD5.551 billion.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> With a proxied rating for Brunei which is not included in the EIU 2013 report. Brunei’s ranking is based on its relative ranking to other scoped countries in a similar study by Freedom House. See the methodology for more details.

<sup>7</sup> EIU 2013 Democracy Index figures were used in line with client discussions; however, IHS recommends that Sweden also consider Thailand’s recent regime change, its strategic importance and an evolving situation on the ground to determine where best to classify Thailand.



Table 4: Swedish Defence Export Revenue Value by Region/Country (All Figures in 2014 USD millions)

Regime Type	Country	Historic Value (2009-2013)	Forecast Value (2014-2023)
Authoritarian Regime	Vietnam	\$13.2	\$849.2
	Saudi Arabia	\$723.3	\$589.7
	United Arab Emirates	\$284.2	\$513.5
	Brunei	\$29.2	\$278.6
	Kuwait	\$7.6	\$128.6
	Bahrain	\$15.8	\$81.3
	Qatar	\$1.5	\$49.9
	Oman	\$6.6	\$48.0
	Yemen	\$0.0	\$19.2
	Jordan	\$0.0	\$7.1
	Myanmar	\$0.0	\$1.2
	<b>Total</b>	<b>\$1,081.3</b>	<b>\$2,566.2</b>
Hybrid Regime	Singapore	\$234.5	\$1,461.1
	Iraq	\$0.0	\$111.2
	Venezuela	\$0.0	\$35.6
	Ecuador	\$0.0	\$31.5
	Lebanon	\$0.0	\$11.2
	Cambodia	\$0.0	\$0.1
		<b>Total</b>	<b>\$234.5</b>
Flawed Democracy	Brazil	\$30.4	\$6,290.4
	Thailand	\$1,100.9	\$1,335.0
	Malaysia	\$31.8	\$950.4
	Chile	\$9.6	\$440.6
	Indonesia	\$2.4	\$263.4
	Philippines	\$0.0	\$182.7
	Argentina	\$0.3	\$171.4
	Peru	\$0.0	\$97.4
	Israel	\$0.0	\$74.8
	Colombia	\$0.2	\$60.1
	Paraguay	\$0.0	\$13.1
	<b>Total</b>	<b>\$1,175.5</b>	<b>\$9,879.2</b>
Full Democracy	Uruguay	\$0.0	\$22.9
	<b>Total</b>	<b>\$0.0</b>	<b>\$22.9</b>
<b>Total</b>		<b>\$2,491.3</b>	<b>\$14,118.9</b>

Source: IHS analysis

### Industrial Trends

Saab, which has acquired ThyssenKrupp Marine Systems AB (Kockums)<sup>8</sup>, is well-positioned to increase exports to the regions under study across the three largest forecasted areas of export revenue potential with export potential of over USD10 billion over the forecast timeframe time frame.

The following table provides a breakdown of each capability area by key Swedish supplier:

<sup>8</sup> Kockums legacy name used as supplier name for familiarity purposes and to minimize confusion, given recent transfer.



Table 5: Swedish Defence Export Revenue Value by Key Swedish Supplier (All Figures in 2014 USD millions)

System/Platform	Key Swedish Supplier(s)	Historic Value (2009-2013)	Forecast Value (2014-2023)
Combat Air Systems	Saab (Multirole Combat Fighters); GKN (Volvo) (Fighter engines); Saab and CybAero (Rotary Wing UAS)	\$722.2	\$8,553.8
C4 Systems	Saab (Various Saab divisions)	\$1,346.6	\$2,585.8
Submarine Systems	Kockums (Manned); Saab (UUUV)	\$166.8	\$1,500.4
Missiles	Saab (Saab Bofors Dynamics) as both a system and subsystem supplier	\$120.7	\$519.2
Combat Vehicle Systems	BAE Systems (BAE Systems Hägglunds)	\$42.2	\$445.6
Artillery Systems	BAE Systems (BAE Systems Bofors)	\$32.8	\$297.6
Recoilless and Anti-Tank Systems	Saab (Saab Bofors Dynamics)	\$32.9	\$135.7
Special Ammunition	BAE Systems (BAE Systems Bofors); Nammo (Nammo Liab)	\$9.6	\$43.2
Surface Ships	Kockums, Dockstavarvet, and Swede Ship Marine (Manned); Kockums (USVs)	\$17.5	\$37.5
<b>Total</b>		<b>\$2,491.3</b>	<b>\$14,118.8</b>

Source: IHS analysis. Any differences in roll-up due to rounding.

Other notable Swedish companies of potential interest are Volvo Group and Scania which produce military trucks and various SMEs. While these suppliers may secure small contracts from time-to-time, the forecast projects that for the aggregate 2014-2023 timeframe any of these companies’ total exports from Sweden to the scoped regions will be less than 1% of exports and thus not material.

Given the forward-looking focus of this effort, current Swedish suppliers are often identified in association with inventories and procurement projections to avoid confusion between different legacy divisions (most notably, from Bofors) that have been split across the industrial base as part of industrial rationalization.



## Key Conclusions and Takeaways

The following are key conclusions and takeaways from the study:

**Substantial growth potential in all three regions across capability areas:** Total revenue potential across the three regions is forecasted to be USD14.118 billion, over four times the 2004-2013 values. Growth potential is most dramatic in South American markets and in the combat aircraft capability area, largely due to Saab's win in Brazil's F-X2 program and the potential opportunities this selection and potential follow-on opportunities offer. Other large country-markets include Thailand, Singapore, Malaysia, Saudi Arabia and the UAE, while capability area growth potential is substantial in submarines, land systems and other areas.

**Complicated outlook by non-democracies:** While this would seem to indicate a highly positive Swedish defence industry outlook, a more nuanced examination of the scoped markets paints a more complex picture concerning the role of non-democracies. Sales to non-democracies are generally not aligned with overarching Swedish policy goals; however, if restrictions were placed on the over USD4.2 billion in projected arms exports potential to non-democratic markets (including 50% of the listed countries above, based on present rankings and 66.7% if leading indicators are included), the value of exports to the scoped regions would fall below an average of USD1 billion per year. Although this would still represent aggregate growth potential, there are greater relative risks for translating addressable and winnable sales opportunities into contracts.

These risks are posed inside the regions by less diversified sales prospects within uneven capability area trends. In the volatile world of emerging markets, overreliance on one type of capability or one country can substantially increase business risk. Moreover, non-democracies represent a critical market for C4ISR systems and other advanced products; at a global level, sales growth in these products – critical elements of Sweden's advanced technology portfolio - is necessary to justify further investment and emerging markets have presented a key conduit to de-risk the effects of Western austerity measures. They are then magnified by increasing demands for localized production and increasing competition, areas which could have dynamic effects both within and outside the timeframe of study.

If the aggregate of domestic sales and exports to other emerging markets and to developed markets were to fall, the industry would also face tightened circumstances and could require external support to sustain Sweden's diverse spectrum of advanced defence technological capabilities.

**Added export controls would increase risks to industry, but industrial implications not conclusive without further study:** As outlined above, export controls on non-democratic countries within the scoped regions would increase the risk to the Swedish defence industry, but the magnitude of the risk is not fully estimable without information on the 2014-2023 potential for Swedish defence industrial sales outside the three regions and into civil markets. Without such information, the implications for long-term industrial sustainability are inconclusive.

Four additional trends and drivers identified through the study are especially relevant in contextualizing potential impacts of export controls to Swedish defence industrial capability and long-term sustainability:

**Extended timelines:** First, emerging market business development timelines from the time a market is entered are long-term, due to the length of modernization and procurement cycles and the risk-averse nature of defence customers for whom security of supply is a major issue. While supplier sales cycles remain cyclical, reflecting the timing of aggregate market timing, the prospects for Swedish industry are



expanding and the potential to realize these long-term efforts for substantial growth is present, absent of supply-side considerations. Fully exiting country markets due to democracy-related supply-side restrictions would negate billions in potential revenue and can have implications on future revenue potential for an extended period of time well-beyond the ten-year forecast period (even if those restrictions are again lifted).

**Mixed history of export restrictions globally:** Secondly, the history of long-term impact on industry from export restrictions is mixed. While supply-side restrictions can have long-term negative impacts from a sales perspective, they can also have positive impacts for future defence and larger industrial prospects if the policy goal is achieved. Most notably, the abolition of apartheid in South Africa and subsequent expansion of trade has led to substantially expanded revenue opportunities for Swedish industry.<sup>9</sup> While regime transformation (change of political actors) is important, it is not the only factor which can impact industrial potential. Within any democratizing country, the presence of a unique combination of other factors, including those related to cultural, economic, competitive, and security of supply dynamics, creates a complex web which can be highly difficult to navigate for industry in re-establishing their position in the market.

**European and Global Supply and Value Chains:** Third, the Swedish defence industry is increasingly involved in European and global supply and value chains. Of the major Swedish defence industrial assets, Saab is the only large-scale Swedish-owned defence contractor; many of the other assets are critical elements to companies like BAE Systems and Nammo's globally-oriented capabilities.

Moreover, Swedish industry and Saab have become increasingly involved in joint programs with European partners possessing similar requirements. On the IRIS-T and METEOR missiles, for example, Sweden is just one of several countries receiving work share and final production does not occur in Sweden.

While top-level involvement is discernible, looking at the prospect for national exports for international solutions requires a different, more complicated framework. Deeper into the supply chain, relationships become less clear, increasing the potential for unintended consequences of wide-reaching policy measures.

**License manufacturing and offsets:** A similar situation is true for license manufacturing and offsets. Already, certain countries have the capabilities to produce ammunition for Swedish systems (40mm, 57mm, and Carl Gustaf ammunition), and demand for technology transfer or licensed production is likely to grow over time as demand for offsets and indigenized development grows. With this trend, the long-term competitive and proliferation impact of licensing decisions and offsets has the potential to vary substantially; wide-reaching policy measures could have unintended consequences in regards to Swedish industrial-technological competitive advantage and counter-proliferation efforts.

The aforementioned conclusions and takeaways are the inspiration for subsequent recommendations.

## Recommendations

The findings, conclusions, and takeaways of this report provide critical inputs for the policy making process relevant to the three regions. Gaps were identified in this report, detailed analysis of which is beyond the scope of this report but important information relevant to the policy-making process. If stakeholders' perception of the urgency of policy change permits additional measures, IHS recommends subsequent

---

<sup>9</sup> Ministry for Foreign Affairs, *Strategy for the full range of Swedish cooperation with South Africa for the period 2009–2013*, 9 October 2009, [http://www.swedenabroad.com/ImageVaultFiles/id\\_17036/cf\\_52/ENG\\_SA\\_Strategy\\_2010-2013.PDF](http://www.swedenabroad.com/ImageVaultFiles/id_17036/cf_52/ENG_SA_Strategy_2010-2013.PDF)



study in the areas outlined below to gain their critical policy inputs, with the effect of providing policymakers with critical tools for long-term policy de-risking and maximizing export control effectiveness:

**Consider a global look at export markets, with a focus on the next group of emerging markets:** While the three scoped regions are notable current areas of growth, some emerging markets, such as India, are already important export markets for Western industry while other emerging markets, most notably in Africa, are growing rapidly and have the potential to become important arms export destinations. Meanwhile, Eurasia and Central America and the Caribbean are undergoing socio-political changes which bear further study for potential future exports to those regions. Additionally, the prospects for traditional markets and the manner of participation in those markets are evolving and should be factored into the equation. A more comprehensive look would allow for comparison of dynamic cross-regional effects and articulation of the magnitude of risk to industry capabilities, thus providing policy-makers with a comprehensive look at potential implications of policy.

**Investigate participation in European and global value chains to anticipate potential unintended effects of export controls:** Export control decisions have increasing impacts beyond national borders, due to increasingly integrated industrial bases; however, insight into these impacts is often limited. For scoped high-profile items produced outside of Sweden but with Swedish subsystem provision (such as IRIS-T and METEOR), estimates of value from sales of these products into the three regions of study were generally derivable, although a different approach was necessary, requiring insight into the end-products and the value of work share. For elements further down the supply chain and beyond scope, there is much less visibility on the ultimate direction and value of provision. As supply chain participation grows, awareness of these inter-linkages is important to ensuring that policy decisions do not result in unintended impacts to Swedish industry and relationships with international partners.

**Explore, at a micro-level, potential substitutes to Swedish products:** More nuanced product-level research into potential substitutes for Swedish defence exports would provide early indicators of future competition and insight into the ability for Swedish policy to enact its desired change and minimize negative supply-side effects. The international defence trade is highly competitive, although technological capability and sources of supply are unevenly distributed. Given Sweden's spectrum of coverage and its inclusion of advanced technologies, some products may be harder to substitute than others. To reduce reliance on international provision, emerging markets are increasingly seeking to indigenize defence technology through different trade (such as offset agreements) and in some cases illicit means. Understanding the dynamic equation for substitutes and efforts to acquiring substitutes would be a critical input into ensuring sustainable long-term defence industry growth while preventing proliferation of technology.

**Examine secondary market for Swedish material and tailor controls to different capability area risk levels:** Some of the most high-profile incidents involving arms have involved unauthorized third-party transfer to state or non-state actors, with implications (and/or potential implications) for domestic affairs and/or democratic movements. Across third-party transactions, many of the same types of products – predominately centred in land systems – make repeat appearances.

If policy stakeholders believe a rapid upgrade to policy necessary, hedging or pilot strategies may be worth exploring to minimize unintended consequences.

\*\*\*\*\*