

**Regeringens proposition**

**1978/79:196**

**med förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia;**

beslutad den 17 april 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

HADAR CARS

**Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen läggs fram förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia. Genom lagen begränsas den svenska näringsverksamheten där i avsikt att öka det internationella trycket på den sydafrikanska regimen och påverka dess raspolitik.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979.

## Förslag till Lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia

Härigenom föreskrivs följande.

### 1 §

Svensk juridisk person får inte

1. mot vederlag förvärva rörelse som drivs i Sydafrika eller Namibia eller del av sådan rörelse,

2. mot vederlag förvärva aktie eller andel i sydafrikanskt eller namibiskt företag eller obligation eller annan för den allmänna omsättningen avsedd skuldförbindelse som sådant företag utfärdat,

ge sådant företag tillskott av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i dess verksamhet,

ge sådant företag penninglån eller annan kredit med en löptid över två år, eller

ställa säkerhet för sådant företags skulder med en löptid över fem år,

3. genom handling eller underlåtenhet bidra till att åtgärd som anges i 1 eller 2 vidtas av utländskt dotterföretag,

4. genom handling eller underlåtenhet bidra till anskaffning av anläggningstillgångar i sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag.

Med dotterföretag avses juridisk person beträffande vilken svensk juridisk person direkt eller genom annan juridisk person på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal har ett bestämmande inflytande och en betydande andel i resultatet av verksamheten.

### 2 §

Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia skall årligen upprätta investeringsplan för denna rörelse med angivande av finansieringsmetoder. Regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om sådan plan.

### 3 §

Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia skall årligen till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten i dessa länder utvecklas. Redovisningen skall avse produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra sådana förhållanden som har betydelse för kontroll av efterlevnaden av denna lag. Regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om sådan redovisning.

## 4 §

Regeringen kan för visst fall medge undantag från 1 §. Sådant undantag får dock endast avse sådan svensk juridisk person, som vid ikraftträdandet av denna lag själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia.

Medgivandet får avse viss investering eller investeringar i visst företag under ett år. Undantag får inte göra det möjligt för sökanden att utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia.

Medgivande får återkallas eller ändras om de uppgifter på vilka det grundats var oriktiga.

## 5 §

Regeringen får utan hinder av 1 § medge svensk juridisk person, som före ikraftträdandet av denna lag har förbundit sig att inte utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia, rätt tills vidare att ersätta utrangerad, avyttrad eller förlorad anläggningstillgång. Medgivandet får återkallas om verksamheten utvidgas eller eljest särskilda skäl föreligger.

## 6 §

Den som bryter mot 1 § döms, om gärningen skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år eller, om gärningen skett av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall ej dömas till ansvar.

För anstiftan av eller medhjälp till brott mot 1 § döms ej till ansvar.

Den som underlåter att fullgöra skyldighet enligt 2 eller 3 § döms till böter.

## 7 §

Svensk medborgare, vilken som företrädare för svensk juridisk person har utom riket brutit mot 1 §, döms efter denna lag och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken ej är tillämplig.

## 8 §

Utbyte av brott enligt denna lag skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

Egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt denna lag kan förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt denna lag. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

9 §

Åtal för brott enligt denna lag får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1979-02-22

**Närvarande:** statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam.

**Föredragande:** statsrådet Cars

## Lagrådsremiss med förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia

---

### 1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 7 juli 1977 tillkallade dåvarande chefen för handelsdepartementet dels den 15 juli 1977 en kommitté (H 1977:04)<sup>1</sup> för att utreda frågan om förbudsåtgärder från svensk sida med avseende på kapitlexport till Sydafrika och Namibia i samband med svenska investeringar där, dels den 27 oktober 1977 en särskild utredare (H 1977:06)<sup>2</sup> för att hålla överläggningar med närmast berörda svenska företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet där.

Utredaren, som antog namnet utredningen för begränsning av företagens verksamhet i Sydafrika, avlämnade i maj 1978 betänkandet (DsH 1978:3) De svenska företagens verksamhet i Sydafrika. Kommittén, som antog namnet sydafrikautredningen, avlämnade i augusti 1978 betänkandet (SOU 1978:53) Förbud mot investeringar i Sydafrika. Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av sydafrikautredningens betänkande som *bilaga 1* och det lagförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*. I övrigt hänvisas till respektive betänkande.

Efter remiss har yttranden över betänkandena avgetts av riksåklagaren (RÅ), Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, SIDA, kommerskollegium (KK),

<sup>1</sup> Ledamöter regeringsrådet Eskil Hellner, ordförande, landshövdingen Astrid Kristensson samt riksdagsledamöterna Carl Lidbom, David Wirmark och Rolf Örjes. Kommittén biträdades av särskilda sakkunniga och experter. De sakkunniga var direktörerna Helge Berg och Carl-Johan Bouveng, ombudsmannen Sigvard Ländin, kanslichefen Bengt Säwe-Söderbergh och litteratursekretären Lester Wikström.

<sup>2</sup> Förre landshövdingen Valter Åman.

överstyrelsen för ekonomiskt försvar, exportkreditnämnden, statens industriverk, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Sveriges exportråd, Svenska handelskamarförbundet genom Stockholms handelskammare och Skånes handelskammare, Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund tillsammans med Svenska arbetsgivareföreningen här kallade SI/SAF, Svenska företagares riksförbund, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska bankföreningen, Sveriges redareförening, Jernkontoret, Sveriges mekanförbund, Sveriges ungdomsorganisationers landsråd (SUL), Svenska ekumeniska nämnden, Svenska missionsrådet, Svenska FN-förbundet, Svenska kyrkans mission, Alfa Laval AB, ASEA, Atlas Copco AB, ESAB, Sandvik AB, Skoga AB och SKF. SI/SAF har till det gemensamma yttrandet fogat utlåtanden av professorn i folkrätt vid universitetet i Oxford, D P O'Connell, och av professorn i internationell rätt vid Stockholms universitet, Lars A E Hjerner.

Remissinstanserna har bifogat yttranden, LO från Svenska metallindustriarbetsareförbundet och TCO från Svenska industritjänstemannaförbundet (SIF). Yttranden i ärendet har dessutom kommit in från Folkpartiets ungdomsförbund, Sveriges kristna ungdomsråd och Afrika-grupperna i Sverige. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

## 2 Allmän motivering

### 2.1 Utgångspunkter

#### 2.1.1 Sydafrika – en unik situation

I sydafrikautredningens betänkande lämnas en utförlig redogörelse för situationen i Sydafrika. Vid remissbehandlingen har ingen invändning riktats mot utredningens beskrivning av de faktiska förhållandena.

De svarta, färgade och asiatiska befolkningsgrupperna i Sydafrika omfattar i dag över 22 miljoner människor.<sup>1</sup> Vid sekelskiftet beräknas de utgöra över 43 miljoner. Sydafrikas drygt 4 miljoner vita invånare, afrikaans- och engelskspråkiga, beräknas då uppgå till något under 6 miljoner. De vita, som således utgör mindre än en sjättedel av landets befolkning, styr landet helt utan medverkan av de andra befolkningsgrupperna.

Jag vill framhålla att Sydafrika är det enda land i världen där rätten att välja eller bli vald till landets beslutande organ är exklusivt förbehållen en enda ras. I författningen fastslås, att endast vita sydafrikaner kan väljas till medlemmar

<sup>1</sup> I enlighet med gängse praxis används i fortsättningen benämningen "de svarta" som en gemensam beteckning för de svarta, färgade och asiatiska befolkningsgrupperna i Sydafrika.

av parlamentets senat och representanthus. Detta parlament är ensamt ansvarigt för all lagstiftning i republiken. Kontroll och administration av de svartas ekonomiska förehavanden ligger i den vite statspresidentens händer. Landet står som det heter i regeringspartiets program under "den europeiska rasens kristna ledning".

Grunden till raskonflikten lades tidigt. Steg för steg har ett samhälle formats där de svarta fått en underordnad ställning. Den snabba industrialiseringen framför allt efter andra världskriget medförde att behovet av svart arbetskraft blev allt större. Detta skapade politiska och sociala problem och ledde till krav på ökad segregation mellan raserna från det boer- eller afrikaansdominerade National Party. I flera avseenden utgjorde 1948 års parlamentsval ett vägskäl i sydafrikansk politik. Detta år övergick den politiska makten från det av brittiska invandrare stödda United Party till National Party som därefter har styrt landet. Det segrande partiet knäsatte nu definitivt det system som gett rasåtskillnadssamhället dess slutgiltiga form. Under beteckningen apartheid – åtskillnad – genomförde National Party sin politik.

Det viktigaste elementet i apartheidpolitikens ideologi är, som sydafrikautredningen framhåller, uppfattningen att de olika folkgrupperna i Sydafrika har grundläggande särdrag vilka kan föras tillbaka på historiska, kulturella och även biologiska omständigheter. Enligt apartheidens förespråkare skall varje folkgrupp eller ras ha rätt till sin egen identitet och utveckling. Genom en politisk, social och boendemässig åtskillnad skall man säkerställa att en folkgrupp inte förlorar sin identitet genom att utplånas av en annan.

Apartheidideologin bygger på en noggrant i lag reglerad ordning som separerar raserna. Enligt denna är det den vita rasen som bär huvudansvaret för utvecklingen i landet. Samtidigt skall den separata utvecklingen gynna ett ekonomiskt samspel mellan raserna. Bakom denna tes döljer sig apartheidpolitikens dubbelmoral. Samspelet syftar helt enkelt till att bevara den vita privilegierade folkminoritetens kontroll över landet. De flesta vita i Sydafrika är beredda acceptera eller uppmuntra apartheid bl. a. på grund av de ekonomiska fördelar som uppstår för den vita befolkningen.

Denna djupt kränkande och cyniska politik utformas av den vita, välutbildade minoriteten och grundar sig på en alltmera komplicerad och repressiv lagstiftning mot de svarta. Lagar, administrativa bestämmelser och en ofta skönsmässig rättstillämpning utgör instrumenten för den sydafrikanska regimens diskriminerande politik mot befolkningsmajoriteten.

Här skall endast nämnas de allra viktigaste av de hundratals sydafrikanska lagar och förordningar som kan sägas göra de svarta till främlingar i sitt eget land.

Enligt *Bantu Land Act 27/1913* fråntas den svarta befolkningen rätten att äga land utanför de s. k. hemländerna. Denna kompletteras med *Bantu Trust and Land Act 18/1936* varigenom 13,7 procent av Sydafrikas areal tilldelas de svarta. *Group Areas Act 41/1950* bestämmer att vissa befolkningsgrupper

endast får bosätta sig i för dem reserverade områden. *Bantu Homelands Citizenship Act 26/1970* gör de svarta till medborgare i respektive hemland.

*Population Registration Act 30/1950* kräver att varje sydafrikan måste klassificeras och registreras efter rastillhörighet. *Bantu Act 67/1952* tvingar de svarta att bära identitetskort med diverse personuppgifter.

Genom *Mines and Works Amendment Act (Colour Bar Act) 25/1926* reserveras vissa arbeten för de vita. *Apprenticeship Act 37/1944* stänger många utbildningsvägar för svarta ungdomar. *Bantu Education Act 47/1953* ger de svarta en sämre utbildning än de vita. Genom *Bantu Labour Relations Regulation Act 48/1953* förbjuds de svarta att strejka annat än i ytterst begränsad omfattning. De svartas fackföreningar erkänns inte av myndigheterna. *Reservation of Separate Amenities Act 49/1953* förbehåller offentliga inrättningar och transporter för den vita rasen utan att likvärdiga upprättas för andra raser.

*Prohibition of Mixed Marriages Act 55/1949* förbjuder äktenskap mellan personer av olika ras. *Immorality Act 23/1957* förbjuder sexuellt umgänge mellan personer av olika ras.

I det allmännas intresse ges statspresidenten enligt *Bantu Administration Act 38/1927* rätt att förvisa eller bannlysa svarta personer.

Dessa grundpelare i apartheidsystemet har under de senaste decennierna kompletterats med en rad repressiva lagar som i sig inte är diskriminerande men som i huvudsak används mot den svarta befolkningen. Genom dessa har regeringen praktiskt taget totalitär makt i landet. Enligt *Internal Security Amendment Act 79/1976* (tidigare Suppression of Communism Act 44/1950) kan varje form av opposition mot apartheidsystemet lätt sammankopplas med främjande av kommunistiska idéer. *Criminal Law Amendment Act 8/1953* och *Riotous Assemblies Act 17/1956* innebär att politiska protestaktioner kan bestraffas och att regeringen ges möjlighet att inkräkta på församlingsfriheten. Dessa kompletteras av *Riotous Assemblies Amendment Act 30/1974* som innebär en ytterligare urholkning av möjligheterna att ordna politiska och fackliga möten.

*Unlawful Organisations Act 34/1960* ger statspresidenten möjlighet att förklara vissa organisationer olagliga och upplösa dem. Detta ledde bl. a. till att de svarta anti-apartheid-rörelserna African National Congress (ANC) och Pan Africanist Congress (PAC) olagligförklarades.

Genom *Terrorism Act 83/1967* infördes en möjlighet att hålla en person häktad utan tidsbegränsning och utan rätt till domstolsprövning. Polisbefäl får besluta härom om han anser att en person är terrorist eller har information att lämna om brott mot terroristlagen. Detta kapitel i Terrorism Act har blivit särskilt ökänt och ses som en symbol för förtrycket. Därutöver har justitieministern enligt Internal Security Amendment Act rätt att häkta person, som han anser ägna sig åt samhällsfarlig verksamhet. Slutligen bör

nämnas *Affected Organisations Act 31/1974* som ger regeringen möjlighet att stoppa ekonomiskt stöd från utlandet till olika institutioner och organisationer.

Kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer förvisso på andra håll i världen. I Sydafrika har rasdiskrimineringen emellertid klätts i en laglig form som gör att situationen saknar motstycke och måste anses alldeles särskilt motbjudande. Läget i Sydafrika med de djupt förnedrande regler, som den vita minoriteten utformat och som i detalj reglerar de svartas tillvaro livet igenom, har av en överväldigande majoritet av världens länder i FN ansetts utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. I ingen annan fråga har en sådan FN-majoritet under så många år krävt att en regim bör isoleras genom ekonomiska och andra sanktioner. Ingen annan regim har för sin politik fördömts så länge och konsekvent av FN:s samtliga medlemsstater. FN-organisationens ställningstagande är, som jag skall återkomma till, ett klart uttryck för att läget i Sydafrika är utan jämförelse.

Jag delar därför sydafrikautredningens uppfattning att situationen i Sydafrika är *unik*. Detsamma kan sägas om omvärldens fördömande hållning i denna fråga.

Regimen säger sig ha intagit en ny hållning till s. k. *petty apartheid* genom att t. ex. tillåta att vissa dyrare hotell får vara öppna för alla raser. Detta innebär emellertid på intet sätt att någon fundamental förändring i rasåtskillnadspolitiken är på väg. Tvärtom har det politiska läget i Sydafrika under de senaste två åren påtagligt skärpts. De svartas politiska verksamhet har särskilt efter händelserna i Soweto 1976 starkt kringkurits och den kontrolleras ingående av myndigheterna. Direkta ingrepp är vanliga och sker under förevändning av hänsyn till nationens säkerhet och kommunistfaran. I dessa sammanhang har upprörande fall av polisbrutalitet förekommit.

Genom exempelvis bannlysningar har myndigheterna i administrativ ordning inskränkt enskildas och organisationers möjlighet att verka utan att någon rättslig prövning av dessa åtgärder ägt rum. I oktober 1977 förbjöds en rad sammanslutningar för svarta. Samtidigt tvingades det ekumeniska kristna institutet, som gjort stora insatser för de svarta, att upphöra med sin verksamhet. Parallellt genomförde de vita makthavarna en kraftig upprustning på de militära och polisiära områdena.

Det finns i detta sammanhang även anledning beröra den sydafrikanska regimens s. k. *hemlandspolitik*. Avsikten med denna är att för den svarta majoriteten av befolkningen efter hand tillskapa särskilda statsbildningar som skall ge de svarta ett visst inflytande över sina egna angelägenheter utan att de vita behöver göra avkall på några av sina ekonomiska privilegier. Sydafrikautredningen framhåller att hemlandspolitiken innebär att de vita egenmäktigt undantränger folkmajoriteten till en del av Sydafrika som arealmässigt är långt mindre än den del som de vita förbehåller sig själva. Dessa områden utgör för övrigt de ekonomiskt minst utvecklade. En enhällig världsoption tar avstånd från hemlandspolitiken. Enligt FN förblir Sydafrika

en enda och odelad stat. De vita får inte rätta sina privilegier genom att dela upp en historiskt och ekonomiskt sammanhängande nation. Hälften av alla svarta vistas utanför sina upprättade eller tillämnade hemländer. Hemlandspolitiken tillbakavisas även av företrädare för de svarta i Sydafrika. Den är helt enkelt en skenlösning. Ingen stat förutom Sydafrika erkänner de hittills upprättade hemländerna som självständiga statsbildningar.

Sydafrika ockuperar fortfarande olagligen *Namibia* (f. d. Sydvästafrika). I detta område har visserligen viktiga rasåtskillnadslagar upphävts i samband med de interna val som ägde rum i december 1978. Åtskilliga diskriminerande bestämmelser tillämpas dock fortfarande. Förhandlingar pågår f. n. mellan FN och Sydafrika om formerna för en övergång till ett självständigt Namibia. Om dessa förhandlingar inte leder till att Namibia blir självständigt finns det anledning förmoda att Sydafrika kommer att ge Namibia en ställning som ungefär motsvarar hemländernas. Det är inte troligt att Namibia i det läget kommer att erkännas av några andra stater än Sydafrika. FN kommer samtidigt att fortsättningsvis kräva åtgärder för att genomföra full självständighet för området. Det är därför naturligt att låta åtgärder riktade mot Sydafrika även gälla för Namibia tills detta område uppnår verklig självständighet.

### 2.1.2 *Kraven på internationella åtgärder mot Sydafrika*

#### 2.1.2.1 *Generalförsamlingen*

Redan vid FN:s första *generalförsamling* 1946 riktades uppmärksamheten mot Sydafrikas raspolitik. Indien begärde då att världsorganisationen skulle medverka till att förhållandena för den asiatiska befolkningen i Sydafrika förbättrades.

Mot slutet av 1950-talet och särskilt i början av 1960-talet skärptes hållningen i generalförsamlingen mot Sydafrika. Krav på långtgående åtgärder framfördes i flera resolutionsförslag. Förslagen innebar att internationella åtgärder skulle tillgripas för att påverka den allt hårdare rasåtskillnadspolitiken. Genom att avbryta ekonomiska, militära, politiska och diplomatiska förbindelser med Sydafrika antogs omvärlden kunna medverka till nödvändiga samhällsförändringar.

Denna *isoleringsstrategi* vann så småningom alltmer fotfäste i generalförsamlingen. År 1962 antog en majoritet av staterna i generalförsamlingen en resolution vari medlemmarna för första gången uppmanades att i en rad hänseenden, individuellt eller kollektivt, avveckla sina förbindelser med Sydafrika. Samtidigt anmodades säkerhetsrådet att vidta lämpliga åtgärder, däribland sanktioner, för att säkerställa Sydafrikas åttlydnad av FN:s olika tidigare beslut.

Generalförsamlingens beslut utgjorde inledningen till ett långvarigt och intensivt FN-engagemang i sydafrikafrågan. En genomgående linje blev

härvid kravet på en total isolering av den sydafrikanska regimen. Uppslutningen bakom denna politik var emellertid inte fullständig. Särskilt på västmakts håll fanns uppfattningen att Sydafrika i första hand kunde och borde förändras genom inre samverkan mellan rasgrupperna. Samhället borde steg för steg förändras genom att den sydafrikanska regeringen efter hand kom till insikt om det ohållbara i den förda raspolitiken.

I en rad resolutioner har emellertid generalförsamlingen alltsedan 1962 anvisat isoleringsstrategin som en väg för att utöva påtryckningar mot Sydafrika. Ett betydande antal medlemmar har vid omröstningar stött tanken på en blockadpolitik och allt eftersom tiden gått har det stödet blivit mera omfattande.

#### 2.1.2.2 Säkerhetsrådet

Även *säkerhetsrådet* behandlade vid ett par tillfällen under 1960-talet sydafrikafrågan. År 1963 uppmanade säkerhetsrådet i icke-bindande form medlemsstaterna att upphöra med leveranser av vapen och militär utrustning till Sydafrika. Påföljande år fick generalsekretären uppdraget att tillsätta en expertkommitté med uppgift att undersöka metoder för att lösa situationen i Sydafrika. Under Alva Myrdals ordförandeskap föreslog denna expertkommitté bl. a. att sanktionsfrågan skulle utredas i avvaktan på Sydafrikas reaktion på en uppmaning från FN om att sammankalla ett nationalkonvent med företrädare för alla rasgrupper i Sydafrika för att avgöra landets politiska framtid. Någon enighet om den därefter särskilt tillsatta sanktionskommitténs slutsatser kunde emellertid aldrig uppnås.

Apartheidfrågan behandlades i säkerhetsrådet igen år 1970. I en resolution betecknades läget då som ett potentiellt hot mot internationell fred och säkerhet. Liksom tidigare undvek man således den i stadgan givna förutsättningen för ett bindande sanktionsbeslut: ett konstaterande av säkerhetsrådet att dylikt hot föreligger. Medlemsstaterna anmodades emellertid att ovillkorligt och utan reservationer iaktta rådets tidigare uppmaningar om vapenembargo.

Under 1970-talet har generalförsamlingen i allt talrikare resolutioner i sydafrikafrågan uppmanat enskilda länder att avbryta alla ekonomiska kontakter med Sydafrika. Samtidigt har säkerhetsrådet lika enträget som tidigare uppmanats att föreskriva bindande ekonomiska sanktioner mot Sydafrika.

År 1977 kan en hårdnande inställning till apartheidpolitiken noteras bl. a. i västmaktskretsen. Förtrycket i Sydafrika ökade då ytterligare genom nya bannlysningar, censuringripanden och organisationsförbud. Sydafrika vägrade fortfarande att åtyda FN:s beslut att ge Namibia självständighet. Uppfattningen att något konkret måste göras i sydafrikafrågan vann allt fler anhängare.

I november 1977 beslöt säkerhetsrådet för första gången att genomföra

bindande sanktioner mot Sydafrika enligt *kapitel VII* i stadgan. Den tidigare rekommendationen om ett vapenembargo omvandlades till ett bindande beslut. Därvid förklarades Sydafrikas anskaffande av vapen och annan militär utrustning utgöra hot mot upprätthållandet av internationell fred och säkerhet.

### 2.1.2.3 Förslag och resolutioner i FN om stopp för nyinvesteringar

Sydafrika har en omfattande utrikeshandel och är starkt beroende av utländska investeringar. Detta har gjort det naturligt för FN att ägna betydande uppmärksamhet åt medlemsstaternas *ekonomiska samarbete* med Sydafrika.

År 1976 tog Sverige initiativet i generalförsamlingen till en resolution rörande utländska nyinvesteringar i Sydafrika. Förslaget, som antogs med en mycket bred majoritet, innebar att församlingen riktade säkerhetsrådes uppmärksamhet på betydelsen av åtgärder mot utländska nyinvesteringar i Sydafrika. Sådana utgjorde enligt resolutionen ett stöd för landets apartheidpolitik. Ett nyinvesteringsförbud angavs mot den bakgrunden vara ett viktigt led i kampen mot rasåtskillnadspolitik. Generalförsamlingen uppmanade säkerhetsrådet att överväga åtgärder för att få slut på utländska nyinvesteringar i Sydafrika.

Även följande år antog generalförsamlingen med röstsiffrorna 120 mot 0 en resolution med krav på stopp för investeringar i Sydafrika. Canada, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Förenta Staterna och Storbritannien avstod i omröstningen.

I denna resolution uttryckte församlingen inledningsvis övertygelsen att ett stopp för nya utländska investeringar i Sydafrika skulle utgöra ett betydelsefullt steg i kampen mot apartheid, eftersom sådana investeringar hjälpte och uppmuntrade apartheidpolitiken. Med beklagande noterades att säkerhetsrådet ej kunnat nå en överenskommelse om åtgärder mot sådana investeringar i Sydafrika. Församlingen välkomnade som positiva steg de åtgärder som vissa regeringar vidtagit för att hindra ytterligare investeringar i Sydafrika. Församlingen noterade dock, att även om det skett en viss minskning av utländska investeringar i Sydafrika sedan resolutionen 1976, hade ett antal utländska ekonomiska och finansiella intressenter fortsatt att öka sina investeringar. Säkerhetsrådet uppmanades att i samband med ett förnyat studium av frågan överväga vilka åtgärder som borde vidtagas, snarast möjligt, för att stoppa utländska investeringar i Sydafrika.

Då resolutionen behandlades i säkerhetsrådet i januari 1978 begärde Sverige att få tala i rådet. Den svenske delegaten framhöll bl. a. att vapenembargot mot Sydafrika var ett viktigt men otillräckligt beslut. Det fanns en rad starka skäl för säkerhetsrådet att, som ett led i kampen mot apartheid, vidta åtgärder för att snabbt hejda utländska nyinvesteringar i Sydafrika. Dessa skäl var bl. a. följande.

1. Vapenembargot var inte tillräckligt eftersom Sydafrika sökte bli självförsörjande i fråga om vapentillverkning. Delvis byggde denna inhemska tillverkning på utländska licenser och utländska investeringar. Ett stopp för investeringar var därför ett nödvändigt komplement till beslutet om vapenembargot.

2. Ett stopp för nyinvesteringar skulle allmänt sett påverka den sydafrikanska ekonomin, som var beroende av kapital utifrån.

3. Psykologiskt skulle ett stopp för nyinvesteringar vara viktigt. Ledarna i Pretoria skulle inte längre kunna känna sig övertygade om att Sydafrika ingick som en oundgänglig del i västvärldens ekonomiska system. Om västländerna visade att de vore beredda att offra en del av sina kortsiktiga ekonomiska intressen i Sydafrika, skulle detta inte bara hjälpa den förtryckta sydafrikanska majoriteten, utan också vara i västmakternas politiska och ekonomiska intresse på längre sikt.

4. Apartheid ingick som ett viktigt element i den sydafrikanska ekonomin. Den billiga arbetskraften och frånvaron av strejker m. m. var en viktig förklaring till lönsamheten i fråga om nyinvesteringar i Sydafrika. Mänskliga och moraliska överväganden måste emellertid också ingå i de kalkyler som gjordes av utländska företag beträffande verksamheten i Sydafrika.

I detta sammanhang tillbakavisades från svensk sida argumentet att ekonomisk utveckling i Sydafrika, i synnerhet i form av att de internationella företagen bedrev en progressiv anställningspolitik, skulle undergräva apartheidsystemet. Utländska ekonomiska intressen måste arbeta på den sydafrikanska regimens villkor. Förändring kunde bara komma som en följd av tryck, ej genom att vädja till företagets goda vilja.

5. En resolution i säkerhetsrådet om stopp för nyinvesteringar skulle verka som en uppmuntran för de människor som led under förtrycket. De skulle få veta att de inte var isolerade i sin kamp.

6. Slutligen påpekades att ett beslut om upphörande av utländska nyinvesteringar skulle verka som en kraftig varning till den sydafrikanska regeringen. Om apartheidsystemet ändå fortsatte, kunde ytterligare åtgärder beslutas av säkerhetsrådet. Det borde stå klart för den sydafrikanska regimen att trycket skulle komma att öka obehagligt till dess att apartheidsystemet hade upphört.

Säkerhetsrådsdebatten om investeringsresolutionen avslutades utan något beslut av rådet.

Även vid generalförsamlingen hösten 1978 lade Sverige tillsammans med övriga nordiska länder fram ett resolutionsförslag med krav på stopp för nyinvesteringar vilket denna gång utvidgats till att gälla även finansiella lån till Sydafrika.

I denna resolution, som antogs av generalförsamlingen den 24 januari 1979 med i stort sett samma majoritet som förra gången, uttrycker församlingen övertygelsen att ett stopp för nya utländska investeringar i och finansiella lån till Sydafrika utgör ett betydelsefullt steg i kampen mot apartheid, eftersom

sådana investeringar och lån hjälper och uppmuntrar apartheidpolitiken. I resolutionen noteras att ett antal transnationella företag, finansiella institutioner och andra intressenter har fortsatt att göra nya investeringar i och ge finansiella lån till Sydafrika. Församlingen välkomnar som positiva steg de åtgärder som vissa regeringar vidtagit för att hejda denna utveckling. Med beklagande konstateras att säkerhetsrådet ej kunnat nå en överenskommelse om åtgärder för att göra detta. Säkerhetsrådet uppmanas att snarast överväga vilka åtgärder som bör vidtagas för att avbryta utländska investeringar i och finansiella lån till Sydafrika.

Vid debatten hösten 1978 i FN:s generalförsamling om den sydafrikanska rasåtskillnadspolitikerna framhölls från svensk sida, att situationen i Sydafrika innebar ett hot mot internationell fred och säkerhet. Detta hot hade sina rötter i apartheidsystemet. Även om det i första hand var den sydafrikanska befolkningen själv som måste åstadkomma genomgripande förändringar i det sydafrikanska samhället, så måste befolkningsmajoriteten samtidigt känna att man hade stöd utifrån i denna kamp. Säkerhetsrådets beslut om vapenembargo mot Sydafrika hade varit ett betydelsefullt steg för att öka trycket mot landet men det måste kompletteras med andra åtgärder. Ett sådant betydelsefullt steg skulle vara att säkerhetsrådet övervägde åtgärder för att stoppa nya investeringar i och finansiella lån till Sydafrika. En rad skäl talade för sådana åtgärder. Endast åtgärder, som beslutades av säkerhetsrådet, kunde bli verkligt effektiva. I brist på sådana beslut och mot bakgrund av den både unika och allvarliga karaktär situationen i Sydafrika hade måste medlemsstaterna emellertid vara beredda att överväga unilaterala åtgärder.

#### 2.1.2.4 Förslag och resolutioner i FN om andra ekonomiska åtgärder

Genom åren har generalförsamlingen, som förut har nämnts, fattat en rad andra beslut som berör läget i Sydafrika. Ofta återkommer resolutionerna om Sydafrika år från år.

Vid den senaste generalförsamlingen antogs således den 24 januari 1979 bl. a. en resolution mot ekonomiskt samarbete med Sydafrika. I denna uppmanas alla regeringar att bryta banden med apartheidregimen och att förhindra att transnationella företag, banker och andra institutioner utövar samarbete med Sydafrika. Säkerhetsrådet ombeds för sin del att överväga bindande ekonomiska sanktioner mot rasistregimen och att vidta åtgärder enligt FN-stadgans kapitel VII i syfte att stoppa leverans av olja, oljeprodukter och andra strategiska material till Sydafrika, lån till och investeringar i Sydafrika, kreditgarantier eller annat stöd för investeringar, preferenser för import från Sydafrika samt att stoppa all handel med Sydafrika.

I generalförsamlingens debatt framhöll den svenske delegaten att säkerhetsrådet borde överväga bl. a. bindande sanktioner på handelsområdet.

Sverige har inte ansett sig kunna rösta för resolutionen mot ekonomiskt samarbete bl. a. eftersom den uppmanar regeringarna att i olika avseenden bryta banden med apartheidregimen. Från svensk sida har traditionellt hävdats att sanktionsåtgärder enligt stadgan kräver bindande beslut av säkerhetsrådet. Sverige ansluter sig vidare till den s. k. universalitetsprincipen. Även Sydafrika bör enligt denna princip vara medlem av FN och förbindelser således upprätthållas med den sydafrikanska regimen. Jag avser att i avsnittet om de folkrättsliga övervägandena (2.3) återkomma till FN-stadgans bestämmelser och åtgärderna mot Sydafrika.

Förutom de berörda resolutionerna om investeringar i och lån till Sydafrika samt om ekonomiskt samarbete med Sydafrika har FN vid den senaste generalförsamlingen bl. a. antagit resolutioner om oljeembargo och mot kärnkraftssamarbete med Sydafrika.

Genomgående är att dessa resolutioner har antagits med en mycket stor majoritet.

#### 2.1.2.5 Åtgärder av enskilda länder

Det är naturligt att det i första hand är genom FN som staterna försöker påverka Sydafrika att ändra sin raspolitik. Verkligt effektiva åtgärder kräver bred anslutning från inte minst de stora handelsnationernas sida.

Inte desto mindre har ett antal länder även beslutat om unilaterala, ekonomiska åtgärder för att söka påverka Sydafrika.

*Norge* beslöt således år 1976 att inte längre ge valutalicenser för norska investeringar i Sydafrika. Samtidigt beslöts att inte längre ge statliga kreditgarantier för export till Sydafrika. *Japan* förhindrar direkta investeringar i Sydafrika genom att inte bevilja tillstånd till valutaöverföring. Den japanska regeringen avråder vidare från investeringar i Sydafrika från eller via japanskägda företag utanför Japan. Vid FN:s anti-apartheidkonferens i Lagos i augusti 1977 tillkännagav *Nigerias* statschef vissa åtgärder mot de länders regeringar och företag som hade ett nära ekonomiskt samarbete med Sydafrika. Ett särskilt övervakningsorgan skulle identifiera och sammanställa information om företagen som på sikt antingen skulle utestängas från den nigerianska marknaden eller tvingas uppge sina sydafrikanska engagemang. Det är ännu för tidigt att säga vad denna principförklaring från Afrikas mest folkrika stat kan komma att leda till.

*EG-staterna* har enats om en särskild "uppförandekod" för företag i Sydafrika. Denna berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, migrerande arbetskraft, lönefrågor och segregationsregler på arbetsplatsen. Enligt koden skall moderföretagen varje år offentliggöra och till regeringarna överlämna en rapport om framstegen på dessa områden. EG-regeringarna skall varje år ta ställning till hur koden tillämpats. Även den *kanadensiska* regeringen har antagit en liknande kod. *Amerikanska* företag har enats om en frivillig kod för företagens uppträdande i Sydafrika.

### 2.1.2.6 Åtgärder av ideella organisationer

Politiska partier och ideella organisationer spelar runt om i världen en stor roll för att vid sidan av regeringarna väcka opinion i sydafrikafrågan. År 1972 beslöt *Kyrkornas världsråd* rekommendera medlemskyrkorna att överväga att sälja sitt aktieinnehav i sådana bolag som bedrev verksamhet i Sydafrika. Detta medförde att förbindelserna överhuvudtaget mellan rådsmedlemmarnas hemländer och Sydafrika kom att uppmärksammas av stora befolkningsgrupper, vilkas intresse eljest främst var förknippade med de kyrkliga angelägenheterna. Världsrådets förslag om en avyttring av aktier innebar att isoleringsstrategin fick ett stöd. På några håll i Nordamerika och i Europa genomfördes också de rekommenderade aktieförsäljningarna. Jag vill i detta sammanhang vidare peka på de insatser som den *Fria fackföreningsinternationalen* gör för att informera och engagera löntagarna i sydafrikafrågan. *Nordens fackliga samorganisation* har antagit ett särskilt handlingsprogram om Sydafrika. I detta heter det bl. a. att de nordiska regeringarna kraftfullt bör fortsätta att verka för att FN:s säkerhetsråd beslutar om stopp för nyinvesteringar i Sydafrika samt att samtliga nordiska regeringar genomför och upprätthåller ett effektivt stopp för sådana investeringar.

### 2.1.3 Svenska åtgärder mot Sydafrika

Mot slutet av 1950-talet skärpte Sverige sin hållning mot Sydafrika. Stegvis ökades vår kritik i FN mot apartheidpolitiken, vilket bl. a. tog sig uttryck i att man från svensk sida skarpt tillbakavisade den sydafrikanska ståndpunkten att världsorganisationen saknade behörighet att över huvud befatta sig med landets inre angelägenheter.

Även i fråga om kravet på FN-sanktioner skärptes den svenska regeringens inställning till Sydafrika efter hand.

På svensk sida anser vi att situationen i Sydafrika utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Första gången den svenska regeringen uttalade denna uppfattning var vid FN:s generalförsamling år 1965. Sveriges inställning till sanktioner blev därmed också mera öppen. Sverige understök emellertid att det enligt FN-stadgan var säkerhetsrådet och inte generalförsamlingen som ägde fastställa förutsättningarna för och tillämpningen av tvångsåtgärder av detta slag. Det betonades också att säkerhetsrådet vid ett eventuellt beslut måste tillse att sanktionerna blev universella och i praktisk handling omfattades av alla stater. Denna ståndpunkt bibehåller Sverige alltjämt.

För Sverige har en huvudprincip varit att vår medverkan i internationella sanktioner förutsätter en rekommendation eller ett bindande beslut i FN:s säkerhetsråd. Riksdagsbehandlingen av sydafrikafrågan våren 1977 (jfr UU 1976/77:22) utvisade emellertid att riksdagen ansåg att man borde vara beredd att överväga vissa begränsade unilaterala åtgärder på det ekonomiska

området gentemot Sydafrika. Flera omständigheter anfördes för ett sådant agerande. Tillsammans motiverade de ett avsteg från vår nämnda huvudprincip.

En grundläggande bedömning var enligt riksdagen att situationen i Sydafrika under de senaste åren hade förvärrats. Rasmotsättningarna hade ökat kraftigt och regimen visade en allt mer brutal inställning. I FN:s säkerhetsråd fanns vilande förslag om tvångsåtgärder men det kunde inte uteslutas att ett positivt säkerhetsrådsbeslut i denna riktning skulle fördröjas eller under överskådlig tid helt utebli. I det läget fanns det anledning att på svensk sida gå vidare och överväga att i svensk lagstiftning i särskild ordning införa förbud mot kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med företagsinvesteringar där. Samtidigt skulle Sverige fullfölja ansträngningarna att genom FN:s säkerhetsråd nå ett internationellt sanktionsförfarande gentemot Sydafrika eller, om detta skulle utebli, få så många industristater som möjligt att för egen del vidta motsvarande åtgärder.

En begränsning av de svenska intressena i Sydafrika betraktades inte bara som en politisk fråga om vad som kunde tänkas utgöra effektiva påtryckningar på den sydafrikanska regeringen. I riksdagen tillmättes också moraliska argument stor betydelse. Frågan gällde om svenska företag skulle medverka i ett politiskt system som byggde på rasdiskriminering och förtryck av svart arbetskraft.

Ett avgörande skäl till att riksdagen krävde åtgärder torde också ha varit det förhållandet att svenska företag inte följt regeringens rekommendationer från början av 1970-talet att avstå från nyinvesteringar i Sydafrika. De svenska företagens verksamhet i Sydafrika hade utvecklats ganska kraftigt under 1970-talet. År 1973 hade en särskild instruktion till legationen i Pretoria angående svenska investeringar i Sydafrika utfärdats. I denna instruktion underströks regeringens negativa inställning till sådana investeringar. Legationen anmodades att inte ge svenska investerare annat bistånd än den hjälp av allmän art som normalt tillkommer varje svensk medborgare. Beskickningen skulle sålunda inte genom sina åtgärder kunna ge intryck av att man på officiellt håll stödde investeringar i Sydafrika.

År 1974 uttalade dåvarande handelsministern i samband med en diskussion om svenska företags investeringar i Sydafrika att Sverige i FN krävt att säkerhetsrådet skulle ta upp frågan om ekonomiska sanktioner mot Sydafrika. I det läget var det naturligt att regeringen intog en allmänt restriktiv hållning till svenska företags engagemang i Sydafrika. Regeringen hade tidigare bl. a. avrått svenska företag från investeringar i Sydafrika. Den svenska regeringens negativa syn på svenska företags investeringar i Sydafrika har därefter vid olika tillfällen tillkännagetts. I detta sammanhang vill jag nämna att Sveriges industriförbund år 1974 utarbetade vissa etiska regler för de svenska företagens verksamhet i Sydafrika.

Det kan tilläggas att regeringen under de senaste åren ytterligare skärpt sin hållning mot den sydafrikanska regimen i andra avseenden. I oktober 1978 infördes viseringsskyldighet för sydafrikanska medborgare.

Sedan mitten av 1960-talet lämnar Sverige stöd till sydafrikanska flyktingar, befrielse rörelserna ANC och SWAPO (South West Africa People's Organization of Namibia) och apartheidpolitikens offer. Det direkta stödet till befrielse rörelserna har ökat kraftigt under de senaste åren. Vid sidan härav lämnas på andra vägar ett omfattande bistånd till offer för apartheidpolitiken, bl. a. i form av rättshjälp och studiebidrag. Likaså får FN:s olika organ för verksamhet i Södra Afrika ett omfattande stöd från svensk sida. För 1978-79 omfattar biståndet genom olika kanaler närmare 60 miljoner kronor.

#### 2.1.4 Utländska investeringar i Sydafrika

En redogörelse för de utländska investeringarnas roll i Sydafrika återfinns i kapitlen 4 och 6 i sydafrikautredningens betänkande.

De utländska investeringarna i Sydafrika utgör en viktig länk mellan omvärlden och Sydafrika. Genom investeringarnas betydelse för den sydafrikanska ekonomin finns en möjlighet att utifrån konkret påverka den vita befolkningen och regeringen. Huvudskälet till att utländskt kapital dras till Sydafrika torde, som sydafrikautredningen framhåller, vara landets råvarurikedom och snabba industriella utveckling. Sydafrika erbjuder relativt goda vinstmöjligheter. Utländsägda företag som bedriver verksamhet i landet ingår vanligtvis i koncerner som har verksamhet i många länder och som eftersträvar en internationell expansion. Regeringen i Sydafrika visar på många sätt en välvillig inställning till utländska företag. Beskattningen är förhållandevis låg och risken för nationaliseringar har ansetts liten. Ett motiv för att etablera och inneha tillverkande dotterbolag i Sydafrika kan därför sökas i det för företagen gynnsamma ekonomiska klimatet. Under de senaste 15 åren har de utländsägda tillgångarna i och fordringarna på Sydafrika ökat kraftigt. År 1960 uppgick de till något över 3 miljarder sydafrikanska rand (1 rand = 5 skr). I slutet av år 1974 hade de ett sammanlagt värde av nära 13 miljarder rand.

Mellan 40 och 50 procent av tillverkningsindustrin i Sydafrika är om än i varierande omfattning kontrollerad från utlandet. Det utländska kapitalets betydelse är således iögonfallande. Ägarbilden med avseende på det utländska kapitalet i Sydafrika är ganska entydig. Den domineras av intressen i de stora västliga handelsnationerna. År 1976 svarade Storbritannien för 37 procent av de utländska investeringarna, Förenta Staterna för 21 procent, Förbundsrepubliken Tyskland för 9 procent, Schweiz för 5 procent och Frankrike för 4 procent.

De svenska investeringarnas roll i Sydafrika belyses också i sydafrikautredningen. Under perioden 1970-1976 investerade sju svenskägda tillverkningsföretag omkring 190 miljoner kronor. Företagen i Sydafrika med svenskt ägarinslag är med få undantag dotterföretag till storföretag i vårt eget land. Etablering i Sydafrika utgör ett led i dessa storföretags strävanden att befästa och ytterligare stärka sin ställning på världsmarknaden.

Ett 20-tal svenska företag redovisar ägarintressen i företag som är inregistrerade i Sydafrika. Generellt gäller att producerande företag bedömt en etablering med tillverkning också i Sydafrika som nödvändig för att vinna insteg på den expansiva sydafrikanska marknaden. De svenskägda företagen avsätter sin produktion så gott som uteslutande i Sydafrika och dess grannländer.

Det finns även andra former för etablering i Sydafrika, exempelvis samarbetsavtal och licenstillverkning. Sannolikt finns det några svenska företag som genom sådana arrangemang säljer ett industriellt tekniskt kunnande till sydafrikanska bolag.

De svenskägda företagens verksamhet i Sydafrika uppvisade under 1970-talets första hälft en påtaglig expansion. Tillverknings- och försäljningsbolag med svenskt ägarinslag ökade kraftigt sin sammantagna omsättning mellan åren 1970 och 1976 från omkring 62 miljoner rand till omkring 195 miljoner rand. Antalet anställda vid svenskföretagen växte likaså markant, från omkring 4 200 år 1970 till omkring 5 500 år 1976.

## 2.2 Förbud mot investeringar

### 2.2.1 Kapitalexportförbud investeringsförbud

Frågan om förbud mot svenska investeringar i Sydafrika och Namibia aktualiserades av riksdagen år 1977. En enhällig riksdag hemställde då att regeringen skulle utarbeta ett förslag som innebar att i svensk lagstiftning i särskild ordning infördes förbud mot kapitalexport till Sydafrika, likasom till det av Sydafrika alltjämt ockuperade Namibia, i samband med företagsinvesteringar där. Vidare förutsattes att regeringen skulle låta ombesörja överläggningar med närmast berörda svenska företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet i Sydafrika (och i förekommande fall i Namibia) till vad som under rådande omständigheter syntes lämpligt (UU 1976/77:22, rskr 1976/77:350). Med anledning härav tillsattes sydafrikautredningen och utredningen för begränsning av företagets verksamhet i Sydafrika (Åmans utredning).

Av Åmans utredning framgår att de aktuella svenska koncernledningarna våren 1978 inte var villiga att genom en överenskommelse medverka till en inskränkning i den svenska näringsverksamheten i Sydafrika. Även sydafrikautredningen kom till samma slutsats vid samtal med företagen.

Sydafrikautredningen föreslår en lag som riktar sig mot själva investeringarna i Sydafrika, oavsett hur de finansieras. Förslagets syfte är att hindra att företag nyetableras och att svenska företag utvidgar den verksamhet de nu bedriver i Sydafrika. Jag delar uppfattningen att åtgärder bör vidtas i det angivna syftet. Liksom sydafrikautredningen anser jag att det hade varit att föredra om begränsningen kunnat åstadkommas genom kapitalexportförbud och en överenskommelse med företagen. Ett kapitalexportförbud utan en

kompletterande överenskommelse skulle emellertid inte uppfylla syftet att begränsa svensk näringsverksamhet i Sydafrika. Som sydafrikautredningen visat har de svenska investeringarna under 1970-talet till endast 9 procent skett genom kapitalöverföring från Sverige. En så begränsad åtgärd får således knappast någon effekt.

Den 1 december år 1978 kallade jag ledande företrädare för Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund och de svenska företag som bedriver tillverkning i Sydafrika till överläggningar i frågan. Vid detta tillfälle framhöll jag att regeringen innan den tog slutlig ställning till förslaget om förbud mot svenska investeringar i enlighet med sydafrikautredningens betänkande önskade en förnyad kontakt med näringslivet och berörda företag för att utröna om vissa av de åtgärder som behövdes skulle kunna säkras utan att omfattande lagstiftning behövde användas. Enligt min uppfattning borde en överenskommelse om icke-expansion i kombination med ett förbud mot kapitalexport för svenska juridiska personer och viss informationsskyldighet vara att föredra. Genom ett åtagande om icke-expansion skulle företagen undvika att i detalj behöva redovisa och motivera investeringar i Sydafrika som endast hade karaktär av ersättningsinvesteringar. Dessutom behövde myndigheterna då inte ägna sig åt en betydande detaljkontroll. Det väsentliga blev att företagen styrkte att deras verksamhet i Sydafrika som helhet icke expanderade.

För detta ändamål tillsattes efter beslut av regeringen en delegation för överläggningar m. m. i sydafrikafrågan. De överläggningar som ägde rum med tillverkningsföretagen under december 1978 och januari 1979 ledde emellertid inte till någon överenskommelse. Det visade sig inte möjligt att uppnå ett frivilligt åtagande från företagens sida att inte utvidga sin verksamhet i Sydafrika. En viktig fråga i detta sammanhang var regeringens önskemål om viss öppenhet i redovisningen av företagens verksamhet i Sydafrika.

Mot denna bakgrund finner jag i likhet med sydafrikautredningen, att det angivna syftet kan nås endast om restriktioner sätts in mot investeringar över huvud oavsett varifrån det behövliga kapitalet för expansion hörör. Härigenom kan nyetablering förhindras. Likaså stoppas redan etablerade företag från att finansiera investeringar med vinstmedel eller via den sydafrikanska kapitalmarknaden eller tredje land. Lagen kan dock endast omfatta sådana rättssubjekt som har den anknytningen till Sverige att de kan nås av de sanktioner med vilket förbudet måste förenas. Givetvis skall lagstiftningen, vilket utredningen också framhållit, utformas med hänsyn till den i 2 kap. 7 § brottsbalken uttryckta principen att svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet inte bör utsträckas utöver vad som kan anses förenligt med allmänt erkända folkrättsliga grundsatser.

Sydafrikautredningens förslag om investeringsförbud har under remissbehandlingen fått ett blandat mottagande. Från olika remissinstanser har framförts invändningar i fråga om bl. a. de effekter en lagstiftning skulle ha i Sydafrika, Sverige, tredje land och FN.

### 2.2.2 Effekter i Sydafrika

Huvudsyftet med ett investeringsförbud är att söka påverka den sydafrikanska raspolitiken och samhällsordningen. Ett ensidigt svenskt förbud får viktiga politiska och psykologiska effekter genom att öka trycket på den sydafrikanska regimen. Vi bidrar till att isolera Sydafrika vilket vi på sikt hoppas skall medverka till att de djupgående motsättningarna i landet löses på fredlig väg. Jag har redan i avsnitt 2.1 redovisat att denna uppfattning har stöd hos alla FN:s medlemsstater. Åtgärderna måste ses som ett led i de internationella ansträngningarna att avskaffa apartheidpolitiken i Sydafrika.

Som jag tidigare nämnt (avsnitt 2.1.4) är Sydafrika starkt beroende av utländska investeringar och av sin utrikeshandel. Det är därför självklart att man i Sydafrika har anledning att noggrant bevaka de ekonomiska påtryckningsåtgärder som förbereds eller vidtas av omvärlden för att ändra raspolitiken.

Jag vill också understryka att den sydafrikanska svarta oppositionen kräver internationell isolering av Sydafrika. Man är uppenbarligen, trots de svårigheter som ekonomiska åtgärder mot Sydafrika kan medföra för de svarta arbetarna, beredd till sådana uppoffringar för att på sikt förändra samhället. De svenska åtgärderna har fullt stöd av de svarta sydafrikanska organisationerna African National Congress (ANC), Pan Africanist Congress (PAC) och den sydafrikanska fackföreningsrörelsen SACTU. Dessa organisationer, som är bannlysta i Sydafrika, kan endast öppet verka i exil. Det bör framhållas att uttalanden om stöd för ekonomiska påtryckningsåtgärder är brottsliga enligt den sydafrikanska terroristlagen. De svarta inom Sydafrika kan därför inte utan risk för repressalier uttala sig för sådana åtgärder.

Enligt sydafrikautredningen och även Åmans utredning har tillverkningsföretagen påpekat att ett investeringsförbud skulle kunna få konsekvenser långt utöver en begränsning av näringsverksamheten. Ett förbud skulle enligt detta synsätt hindra företagen att förnya sig vilket krävs på den snabbt föränderliga sydafrikanska marknaden. Svensk näringsverksamhet i Sydafrika skulle därigenom på kort tid tvingas till nedläggning.

SI/SAF menar i sitt remissyttrande att ett genomförande av förslaget leder till att företagen tvingas avveckla. Man understryker att det blir svårt eller omöjligt att komma tillbaka då läget i Sydafrika förändrats. Konkurrenterna har då tagit över marknaden och arbetat in sig. Vidare understryks de negativa konsekvenserna för de svarta anställda. Deras anställningstrygghet minskas och det blir svårt att genom olika insatser förbättra deras arbetsförhållanden.

Statens industriverk anser att man får räkna med att ett investeringsförbud i flertalet fall medför att de svenska företagen efter någon tid på ett eller annat sätt får avveckla sin verksamhet i Sydafrika.

Jag delar sydafrikautredningens uppfattning att lagen skall ge möjlighet för,

företagen att överleva "på sparlåga" tills förhållandena förändrats, vilket dispensreglerna skall medge. I likhet med utredningen och flera remissinstanser anser jag att det är svårt att säkert bedöma ifall investeringsförbudet kommer att leda till att svenska tillverkningsföretag i Sydafrika avvecklas. Försäljningsföretagen påverkas inte på samma sätt av investeringsförbudet.

Det har under remissbehandlingen vidare hävdats att effekterna av de svenska åtgärderna skulle kunna sättas ur spel genom sydafrikanska lagstiftningsåtgärder. Sydafrika skulle kunna ställa dotterbolagen under tvångsförvaltning eller utnyttja den lagstiftning som redan finns och förbjuda uppgiftslämnande till moderföretagen av det slag som den svenska lagstiftningen förutsätter.

Sydafrikanska motåtgärder i form av lagstiftning m. m. kan sannolikt leda till att svensk företagsamhet i Sydafrika begränsas eller avvecklas. I den mån sydafrikansk lagstiftning förbjuder dotterföretagen att vidarebefordra information till sina moderföretag om verksamheten i Sydafrika av den typ som krävs enligt det svenska förslaget torde följden bli att moderföretagen tappar kontrollen över dotterföretagen. De uppgifter det är fråga om är nämligen av den karaktären att moderföretagen måste ha tillgång till dem för att på ett meningsfullt sätt kunna utöva ledning av dotterföretagen. Har moderföretagen inte tillgång till information får dotterföretagen en så självständig ställning att en avveckling måste framstå som naturlig. Utredningsförslaget förutsätter dock att företagen skall kunna leva kvar "på sparlåga".

Som också framhållits från svensk sida i bl. a. FN, anser jag att det är osannolikt att svenska företag, som är underkastade sydafrikansk lagstiftning, skulle kunna påverka förhållandena på den sydafrikanska arbetsmarknaden i någon avgörande omfattning. Jag vill även understryka att vårt ställningstagande har en moralisk sida. Svenska företag tvingas delta i rasdiskrimineringen genom att de måste följa sydafrikansk lag. Jag har i avsnitt 2.1.1 redogjort för vissa av dessa lagar. Bl. a. av det skälet menar jag att svenska företag efter hand bör söka sig till andra marknader än Sydafrika.

### 2.2.3 Effekter i Sverige

Enligt sydafrikautredningen internlevererar de svenska moderföretagen färdigvaror och komponenter till sina dotterföretag i Sydafrika i en omfattning som håller omkring 1 100 årsarbetare sysselsatta. Ett investeringsförbud kan leda till att "internexporten" stagnerar eller minskar. Sydafrikautredningen anser vidare att en sannolik konsekvens av ett investeringsförbud är att handelsutbytet mellan Sverige och Sydafrika över huvud kommer att minska.

SI/SAF menar i sitt remissyttrande att den sannolika avvecklingen av de svenska företagen i Sydafrika kommer att leda till stora kapitalförluster, en

väsentlig minskning av svensk export och ett avsevärt bortfall av arbetstillfällen i Sverige. Den föreslagna lagstiftningen skulle få mycket allvarliga följder för tilltron till Sverige som ekonomisk och politisk samarbetspartner och svensk industris möjlighet att sälja sina produkter skulle försvåras.

Även SIF har uttryckt farhågor för förslagets sysselsättningseffekter. Förbundet efterlyser med instämmande av TCO ytterligare utredning om detta.

Statens industriverk framhåller att det är osannolikt att några betydande effekter för sysselsättningen i Sverige skulle uppkomma på grund av ett investeringsförbud. Under ogynnsamma omständigheter kan emellertid vissa problem uppstå inom de företag som tillverkar gruvutrustning. Konsekvenserna är emellertid svårbedömbara.

I fråga om sysselsättningseffekterna kan framhållas att den svenska exporten till Sydafrika år 1977 uppgick till ett värde av 360 miljoner kronor. Sydafrikas andel av den svenska exporten utgjorde detta år endast 0,4 procent. Exporten till Sydafrika motsvarar enligt industrins bedömning ca 3 000 sysselsättningstillfällen. Detta motsvarar emellertid mindre än 0,3 procent av industrissysselsättningen i Sverige. Även vid ett fullständigt exportstopp för svenska produkter – vilket är osannolikt – skulle alltså sysselsättningseffekterna sett i ett totalperspektiv vara ganska små.

Trots att den svenska sydafrikaexportens betydelse för den samlade svenska sysselsättningen är obetydlig kan det inte uteslutas att en nedgång i leveranserna kan få negativa effekter för enskilda företag. I inget fall svarar dock internleveranserna för mer än 2,5 procent av sysselsättningen inom de svenska moderföretagen. Om dessa leveranser skulle försvinna helt inom en treårsperiod – vilket alltså inte är sannolikt – skulle detta medföra ett sysselsättningsbortfall på högst 0,8 procent per år, vilket endast är en bråkdel av ett företags normala personalomsättning. Även om naturligtvis sysselsättningsbortfallet kan vara koncentrerat till mindre tillverkningsenheter bör de här berörda företagen rimligen kunna klara sådana omställningar utan uppsägning av personal.

Efter samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet vill jag rörande behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder anföra följande. Behovet av sådana åtgärder för de företag och anställda som eventuellt kan komma att beröras av reaktionen på ett svenskt investeringsförbud i Sydafrika kan inte ses isolerat från utvecklingen på arbetsmarknaden i övrigt. Som redovisats tidigare är sydafrikaexportens sysselsättningsmässiga betydelse totalt sett så liten att även en kraftig reduktion bör kunna klaras genom den normala omsättningen på en balanserad arbetsmarknad.

Ett successivt bortfall av leveranser till Sydafrika bör inte i sig medföra mer betydande störningar än vad ett företag normalt måste kunna räkna med och har beredskap för.

I en uppåtgående konjunktur torde möjligheterna att ersätta ett visst bortfall av export till Sydafrika vara goda. Tillsammans med de övriga

faktorer som här redovisats talar detta för att de eventuella sysselsättningsproblem som ett svenskt investeringsförbud kan medföra bör kunna klaras genom normala arbetsmarknadspolitiska insatser.

Jag delar inte företagens uppfattning att åtgärderna mot Sydafrika kan ha negativa effekter för exporten till andra länder. Situationen i Sydafrika är unik. Alla stater inklusive de stora handelsnationerna och de länder i tredje världen, som vi ibland har anledning kritisera för deras inställning till mänskliga rättigheter, intarsamma hållning som Sverige gentemot Sydafrika. Jag kan därför inte se någon anledning varför åtgärder mot Sydafrika skulle resultera i köpmotstånd mot svenska varor i andra länder. Om detta ändå i något fall skulle inträffa, bör svenska utlandsmyndigheter stödja svenska företag som anser sig ha svårigheter på grund av den svenska sydafrikapolitiken. Statsmakterna bör också söka underlätta för företagen att finna ersättningsmarknader.

I detta sammanhang finns det anledning notera den betydande good will-effekt som den svenska Södra Afrika-politiken och vårt konsekventa stöd till folkens frigörelsesträvanden lett till i olika delar av världen. Det är inte osannolikt att svenska företag kan dra nytta härav och att svensk export således kan förbättra sina möjligheter på viktiga marknader i u-länderna.

Jag vill understryka att förslaget således inte innebär att handeln med Sydafrika avbryts. I och för sig är det enligt min mening riktigt att tillgripa breda ekonomiska sanktioner i syfte att få slut på rasåtskillnadspolitiken. Vi är således beredda att ansluta oss till sanktioner riktade mot handeln efter beslut av säkerhetsrådet. Endast sådana beslut kan emellertid upphäva de åtaganden på handelns område som Sverige har gjort som medlem av bl. a. GATT och OECD.

#### *2.2.4 Effekter i tredje land och FN*

Ett väsentligt syfte med den föreslagna lagen är enligt sydafrikautredningen att öka det politiska trycket på den sydafrikanska regimen och därigenom bidra till en genomgripande samhällsförändring i Sydafrika.

I enskilda stater liksom i FN:s säkerhetsråd uppmärksammas frågan om ekonomiska åtgärder gentemot Sydafrika nu mer än tidigare. Flera viktiga länder, däribland permanenta medlemmar i säkerhetsrådet, har emellertid en tveksam eller negativ hållning till sådana internationella aktioner. I detta läge kan enligt sydafrikautredningen ett ensidigt svenskt agerande få psykologisk och politisk betydelse. Genom våra åtgärder kan vi medverka till att andra stater och säkerhetsrådet tar ställning till vidgade aktioner mot Sydafrika.

Flera remissinstanser har understrukit den psykologiska effekt som den svenska lagen kan få för andra länders agerande.

Jag instämmer i utredningens slutsatser när det gäller effekterna i tredje land och FN. I FN finns ett mycket starkt politiskt stöd för åtgärder av det slag

jag nu föreslår. FN:s prestige kan således inte skadas av dessa unilaterala åtgärder, som några remissinstanser påstått. Åtgärderna vidtas i FN:s anda. Vi hoppas kunna inspirera andra stater till efterföljd. Utvecklingen i Sydafrika och Namibia, liksom omvärldens reaktioner därtill, har nu nått en sådan punkt att detta syfte inte framstår som orealistiskt. I sista hand hoppas vi på att en efterföljd från andra stater även skall innebära ökat tryck på FN:s säkerhetsråd att vidta ytterligare åtgärder mot Sydafrika. Övriga nordiska länder delar i stort vår syn på politiken gentemot Sydafrika. De nordiska länderna kan i stor utsträckning agera gemensamt, bl. a. i fråga om initiativ i FN för att stoppa nyinvesteringar. Detta ökar självfallet möjligheterna att få vidare stöd för vår politik.

Även om regeringarna i de västmakter, som har ett omfattande ekonomiskt samarbete med Sydafrika eventuellt kommer att inta en avvaktande hållning till de svenska åtgärderna, kan dessa ändå få sin betydelse genom att stora intressegrupper i dessa länder kommer att uppfatta det svenska initiativet som ett stöd för sina krav på åtgärder mot Sydafrika.

Det är slutligen min förhoppning att man i tredje världen skall uppfatta det svenska initiativet som ett uttryck för att Sverige i handling vill visa sin solidaritet med dem som kämpar mot apartheidsystemet i Sydafrika.

### 2.3 Folkrättsliga överväganden

Vissa remissinstanser har kritiserat utredningsförslaget från folkrättsliga utgångspunkter. Man har hävdat att de svenska åtgärderna skulle innebära ett avsteg från Sveriges hittillsvarande politik rörande internationella sanktioner. Dessa åtgärder skulle vidare, anför det, utgöra ett otillbörligt suveränitetsintrång, strida mot våra internationella åtaganden samt också på andra sätt vara oförenliga med folkrätten. Sverige skulle genom de föreslagna åtgärderna inte tillämpa folkrättens regler på det sätt som förväntas av oss (*bona fide*).

Efter samråd med chefen för utrikesdepartementet vill jag rörande de överväganden av folkrättslig natur, som föranleds av den föreslagna lagstiftningen säga följande.

Folkrätten reglerar staternas inbördes relationer och deras uppträdande gentemot varandra. Folkrättens regler har uppkommit genom långvarig praxis i umgänget mellan staterna. Dessa allmänna folkrättsregler kom att genomgå väsentliga förändringar med FN-stadgans tillkomst. Stadgan, till vilken nästan alla stater är anslutna, är numera en central del av regelsystemet avseende staternas folkrättsliga rättigheter och skyldigheter.

En av FN-stadgans grundtankar är att staterna skall försöka undvika konflikter och internationella motsättningar genom att främja och befordra aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla, utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion (art. 1). Staterna har vid undertecknandet av stadgan åtagit sig att lojalt lämna FN bistånd i varje

åtgärd som organisationen företar i överensstämmelse med stadgan. Successivt har denna också kommit att kompletteras av andra viktiga dokument, t. ex. FN:s allmänna deklaration om de mänskliga fri- och rättigheterna år 1948, samt av rättsligt bindande konventioner i ämnet. Det kan därför slås fast att principen om respekt för människan som individ utan åtskillnad med avseende på ras, kön, religion etc. alltmer kommit att bli en viktig faktor i folkrätten.

Frågan om påföljder för brott mot den folkrättsliga grundordningen har under lång tid diskuterats i den folkrättsliga doktrinen. Enligt nu gällande folkrätt, som den kommer till uttryck i FN-stadgan, är det FN:s säkerhetsråd som skall besluta om för medlemmarna bindande sanktioner när hot eller brott mot freden konstaterats. Generalförsamlingen får emellertid enligt artikel 10 dryfta varje fråga som faller inom ramen för stadgan eller hänför sig till befogenheter och uppgifter som tillkommer något FN-organ. Den får lägga fram förslag i sådana frågor för medlemmarna eller för säkerhetsrådet. Generalförsamlingen får också ta upp frågor som rör bevarande av internationell fred och säkerhet. Enligt artikel 14 har församlingen rätt att föreslå åtgärder för att på fredlig väg lösa sådana frågor som skadar de vänskapliga förbindelserna mellan staterna.

Generalförsamlingen har kommit att spela en betydelsefull roll. Där kan alla medlemmar göra sin röst hörd. Många exempel kan ges på hur resolutioner och deklarationer antagna av generalförsamlingen kommit att utgöra grunden för utarbetandet av rättsligt bindande konventioner och avtal mellan staterna. På så sätt bidrar församlingen till de folkrättsliga normernas utveckling och uppbyggnad. En resolution som innebär att en viss norm eller regel antas, kan antingen tas som bekräftelse på att ifrågavarande norms existens erkänns av statsamfundets medlemmar, eller att det samlade statsamfundet önskar se en viss norm eller regel tillämpad i praktiken. Detta gäller naturligtvis särskilt när resolutioner antagits enhälligt eller med mycket stark uppslutning.

Resolutionsinstitutet bygger på förutsättningen att staterna med tiden också verkligen vill agera i enlighet med resolutionens anda. Härav följer att en stat som väljer att på grundval av i olika resolutioner framkomna önskemål handla unilateralt, kan komma att inleda en rättsutveckling, eftersom andra stater mycket väl kan önska följa den stat som har tagit det avgörande steget.

Här kan erinras om vad jag anfört i avsnitten 2.1.1 och 2.1.2 om de resolutioner som med överväldigande majoritet antagits av generalförsamlingen i vad gäller åtgärder mot regimen i Sydafrika. Jag har därvid framhållit det unika i att världsorganisationen under mer än tre decennier funnit anledning fördöma en medlemsstats politik.

Även om huvudlinjen också i fortsättningen måste vara att det är säkerhetsrådet som har kompetens att fatta bindande beslut om sanktioner, finns enligt min uppfattning utrymme för den individuella staten att vidtaga den typ av begränsade åtgärder som utredningen har föreslagit, särskilt som

dessa har ett så markant stöd i de av generalförsamlingen antagna resolutionerna. Av särskild betydelse är därvid samstämmigheten i generalförsamlingens resolutioner under lång tid i fråga om åtgärder mot det sydafrikanska apartheidsystemet. Till detta kommer att enighet nåtts i säkerhetsrådet om sanktioner mot Sydafrika i fråga om vapenexport dit.

Det kan även erinras om den konstitutionella debatt som efter erfarenheterna från Koreakrigets utbrott förts inom FN om förhållandet mellan säkerhetsrådets och generalförsamlingens kompetens att agera. Särskilt från västmakts håll har anmärkts att staterna på eget initiativ kan vidtaga åtgärder som att avbryta diplomatiska, ekonomiska och finansiella relationer med en annan stat. Ingenting i stadgan hindrar dem från att vidtaga sådana åtgärder kollektivt som svar på en resolution av generalförsamlingen eller ett regionalt organ. Det kan påpekas att Östen Undén år 1951 framhöll generalförsamlingens möjligheter att i händelse av blockering i säkerhetsrådet med två tredjedels majoritet rekommendera sanktioner.

I den folkrättsliga doktrinen har frågan om intervention i en annan stats inre angelägenheter länge diskuterats. Intervention ansågs tidigare enligt folkrätten vara rättsenligt. Idag är emellertid principen om icke-inblandning den förhärskande. FN-stadgans artikel 2:4 föreskriver att "alla medlemmar i sina internationella förbindelser skall avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål". Artikel 2:7 stadgar vidare, att FN inte har rätt att ingripa i frågor som väsentligen faller inom vederbörande stats egen behörighet. Undantaget är sanktioner enligt stadgans kapitel VII. Principen om icke-inblandning kan emellertid inte anses lägga hinder i vägen för diskussion av frågan om mänskliga fri- och rättigheter. Det får anses klart att FN har rätt att ta upp frågan om mänskliga fri- och rättigheter i varje land utan hinder av artikel 2:7. De mänskliga fri- och rättigheterna tillhör ett så väsentligt område inom folkrätten att numera varje stat även bilateralt får anses ha rätt att ta upp dessa frågor utan att kunna beskyllas för inblandning i annan stats inre angelägenheter.

Det kan nämnas att Östen Undén redan 1950 framhöll att FN inte endast hade rätt att diskutera sydafrikafrågan, utan även skyldighet därtill. Artikel 56 i stadgan kan här särskilt omnämnas. Enligt denna har alla medlemsstater förbundit sig att såväl samfällt som var för sig vidta åtgärder i samarbete med FN för att uppnå de i artikel 55 omnämnda syftemålen, varibland särskilt märks främjande av aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion. Generalförsamlingen har i flera resolutioner gjort klart att artikel 56 ålägger medlemsstaterna skyldighet att följa vissa bestämda riktlinjer i frågan om mänskliga fri- och rättigheter, liksom den uppmanat vissa medlemmar, särskilt Sydafrika, att ändra en politik som bryter mot dessa riktlinjer. Från folkrättsliga och politiska synpunkter är det tillfreds-

ställande att det numera inte kan ifrågasättas att både FN och dess medlemsstater individuellt har rätt och kompetens att ta ställning i dessa frågor.

Principen om icke-inblandning har vidare behandlats i den av generalför-samlingen antagna deklarationen om internationella rättsprinciper rörande vänskapliga relationer och samarbete mellan stater i enlighet med FN:s stadga. Syftet med deklarationen är bl. a. att stärka staternas s. k. *bona fide*-relationer. Enligt deklarationen är varje stat skyldig att genom enskilda åtgärder eller gemensamma aktioner främja den allmänna respekten för och iakttagande av mänskliga fri- och rättigheter i enlighet med FN-stadgan.

En stat som uppenbart inte uppfyller folkrättens principer *bona fide*, såsom de bl. a. tagit sig uttryck i FN-stadgan, kan inte rättsenligt få hänvisa till andra dokument, av mer underordnad art för att "tvinga" andra nationer till fortsatt normalt umgänge. Detta skulle kunna leda till att FN och dess medlemsstater försök att råda bot på en internationellt otillfredsställande och hotande situation är dömda att för all framtid neutraliseras.

Varsamhet bör emellertid iakttagas i dessa hänseenden och regeln att avtal skall hållas (*pacta sunt servanda*) bör vara vägledande för tillämpningen av ingångna rättsligt bindande avtal staterna emellan. En unilateral svensk aktion mot handels- och varuutbytet med Sydafrika bedömer jag därför inte möjlig. Detta är en åtgärd av sådan vikt och rättslig natur att den måste regleras genom den i FN-stadgan förutsedda för medlemsstaternas bindande ordningen. GATT-avtalet innehåller också regler som tillåter att avtalets bestämmelser sätts ur kraft i sådant fall. Ett avbrytande av handelsförbindelserna skulle därför strida mot internationella åtaganden. Däremot strider de av utredningen föreslagna mer begränsade åtgärderna enligt min mening inte mot GATT-avtalets bestämmelser. Jag vill emellertid i sammanhanget understryka, att det är min förhoppning att det på sätt som FN-stadgan föreskriver skall bli möjligt att få till stånd sådana bindande sanktioner att Sydafrika även isoleras handelsmässigt. Sverige kommer, liksom hittills, att verka för detta.

Vissa remissinstanser – såsom juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet samt SI/SAF i sitt gemensamma yttrande – pekar på att den av utredningen föreslagna åtgärden att föreskriva regler för svenska moderföretags agerande skulle kunna inrymmas under begreppet otillåten jurisdiktion. I frågan hänvisas särskilt till det s. k. Lotusfallet avdömt av fasta mellanfolkliga domstolen år 1927, i vilket domstolen uttalar satsen att ingen stat får utöva "its power in any form in the territory of another state". Denna sats tycks vara huvudlinjen i argumenteringen. Slutsatsen är, att de svenska moderföretagens agerande i syfte att förmå sina sydafrikanska dotterföretag att följa de direktiv svenska moderföretag till följd av interna svenska lagbestämmelser tvingas utfärda, skulle innebära utövande av svensk jurisdiktion i Sydafrika "i någon form". Den svenska åtgärden skulle därmed vara folkrättsligt otillåten.

Jag har noggrant tagit del av de synpunkter remissinstanserna uttalat i dessa stycken och av de gjorda folkrättsliga utredningarna. Jag har särskilt uppmärksammat påståendet om att Sverige genom sin lagstiftning skulle överskrida de folkrättsliga gränserna för en stats makt- och myndighetsutövning. Den av SF/SAF anlitade folkrättsjuristen O'Connell menar att det folkrättsliga problemet inte avser frågan om Sveriges jurisdiktion över svenska rättssubjekt, utan gäller förhållandet mellan Sverige och Sydafrika såsom två suveräna stater, båda underkastade folkrätten. Den svenska åtgärden skulle vara att betrakta som ett folkrättsligt suveränitetsintrång gentemot Sydafrika.

Av folkrätten följer att varje stat har oinskränkt rätt till utövande av jurisdiktion – territoriell jurisdiktionsrätt – inom sitt område vad gäller både dess egna medborgare och utlänningar som vistas i territoriet och där begår straffbelagda gärningar. En stat har vidare s. k. personlig jurisdiktionsrätt över sina egna medborgare, vare sig dessa befinner sig inom statens territorium eller utomlands. Även om dessa vistas utomlands måste de ta hemlandets regelsystem i beaktande, trots att detta just då kan sakna möjlighet att utöva sin jurisdiktionsrätt. En stat kan inte utöva jurisdiktion inom ett annat lands territorium. Ett sådant handlingssätt vore folkrättsligt otillåtet och kunde påkalla motåtgärder från berörd stats sida.

Jag vill med anledning härav slå fast att jag inte kan finna att den föreslagna begränsade åtgärden skulle innebära sådant utövande av svensk suveränitet eller jurisdiktion gentemot Sydafrika som kan uppfattas som otillbörligt. Vad som från svensk sida krävs är att en svensk koncernledning vid utövandet av sina möjligheter att ge direktiv till ett svenskägt eller svenskdominerat dotterföretag skall följa de svenska lagreglerna. Vid eventuella lagkollisioner måste emellertid grundprincipen, enligt folkrätten, vara att inte tvinga sina egna rättssubjekt, när dessa lyder under främmande stats territorialhöghet, till handlingar som är oförenliga med utländska lagsystem. Jag har tidigare (avsnitt 2.1.1) i fråga om straffrättsliga lagkollisioner berört föreskriften i 2 kap. 7 § brottsbalken enligt vilken de begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser alltid skall iaktas i fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet.

Jag förutsätter att de svenska företagen lojalt följer de svenska lagbestämmelserna även i förhållande till dotterföretag i tredje land. Syftet med investeringsförbudet är att effekterna skall drabba Sydafrika och inte utsträckas till tredje land.

Lagstiftning i tredje land torde visserligen kunna förhindra att de svenska bestämmelserna ger effekt via dotterföretag i detta land. Införandet av särskild lagstiftning skulle dock enligt min mening vara en så långtgående politisk markering av stöd till Sydafrika och dess apartheidsystem att frågan kan ställas om något tredje land skulle välja en sådan uppseendeväckande och demonstrativ handlingslinje. Jag förutsätter att även berört tredje land har samma grundinställning i apartheidfrågan som Sverige.

Jag konstaterar vidare i frågan om s. k. otillbörligt suveränitetstrång att de av remissinstanserna åberopade folkrättsliga utredningarna behandlar frågan från mycket snäva utgångspunkter. Man hävdar att Sverige gentemot Sydafrika gör ett otillbörligt suveränitetsintrång, ungefär på samma sätt som stormakter och multinationella bolag kan söka styra en stats handlande.

Enligt min mening måste man bedöma frågan i ett betydligt vidare folkrättsligt perspektiv. Jag har därför i det föregående berört några av huvudprinciperna i det folkrättsliga systemet. Som jag tidigare har visat är de svenska åtgärderna i linje med det internationella samfundets försök att råda bot på en situation som i väsentlig grad strider mot folkrättens regler. De aktuella svenska åtgärderna har därför, till skillnad från sådant handlande av stormakter och multinationella företag som jag nyss berört, folkrättsligt stöd.

Jag har redogjort för de omständigheter som varit avgörande för min bedömning av den unika situationen i fråga om Sydafrika. De svenska åtgärderna går enligt min bestämda uppfattning inte utöver gränserna för en enskild stats unilaterala handlingsmöjligheter enligt FN-stadgan och folkrätten i övrigt.

#### **2.4 Förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia**

Som jag redan framhållit syftar den föreslagna lagen till att genom investeringskontroll hindra en svensk nyetablering av företag i Sydafrika och Namibia eller en expansion av redan etablerade svenska företag där. När jag i fortsättningen talar om Sydafrika inbegriper jag Namibia.

Sydafrikautredningen (i fortsättningen benämnd utredningen) har ansett det lagtekniskt vara bäst att utforma investeringskontrollen som ett principiellt förbud för företag med säte i Sverige att företa eller bidra till vissa transaktioner med avseende på ekonomisk verksamhet i dessa länder. Utredningen har emellertid förutsett ett behov av undantag från ett sådant principiellt förbud, främst för att begränsa förluster eller undvika friställningar i Sverige vid företag med verksamhet i dessa länder. Därför föreslås att dispens skall kunna ges från förbudet.

Enligt utredningsförslaget tas reglerna om investeringsförbud med därtill knutna ansvarsbestämmelser och dispensregler upp i en särskild lag. Lagen innehåller även bestämmelser om bl. a. skyldighet för berörda företag att lämna information om sin verksamhet i Sydafrika och att upprätta investeringsplaner för sina dotterföretag där.

Jag delar i huvudsak utredningens uppfattning om den lagtekniska utformningen av investeringskontrollen och dispensförfarandet. Jag är emellertid medveten om att den föreslagna lagen är långtsyftande och att verkningarna av den i viss mån är svåra att överblicka, något som också har framhållits i en del remissyttranden. Med anledning härav vill jag under-

stryka att det är fråga om en i många hänseenden komplicerad reglering. Även om den knyter an till valutalagstiftningen och lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner saknar den i stort förebilder i tidigare svensk lagstiftning.

Enligt min mening är det angeläget att så snabbt som möjligt få till stånd regler om investeringsförbud. Min avsikt är att reglerna skall träda i kraft redan den 1 juli i år. Det är emellertid förenat med uppenbara svårigheter att på så kort tid utforma en reglering som i alla hänseenden är heltäckande. På en del punkter kan sålunda, vilket också påpekats under remissbehandlingen, vissa tillämpnings- och bevissvårigheter förutses. Även om detta kan inverka på möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av investeringsförbudet har man dock anledning att utgå från att de svenska företag det här är fråga om handlar i enlighet med lagens syfte. Vidare bör betydelsen av den bevakning av svenska företags verksamhet i Sydafrika som även i fortsättningen kommer att ske genom exempelvis fackliga och andra ideella organisationer samt massmedia inte underskattas. För den händelsen tillämpningen visar att det uppställda syftet inte helt kan nås med regleringen utan att den i något hänseende behöver kompletteras får detta tas upp efterhand mot bakgrund av gjorda erfarenheter.

Jag vill i detta sammanhang och mot bakgrund av att lagens bestämmelser är straffsanktionerade understryka att den särskilda åtalsprövning som jag avser att föreslå kommer att innebära en garanti för att lagen inte tillämpas när en överträdelse framstår som mindre straffvärd. Genom åtalsprövningen ges, som RÅ också har anfört, möjlighet till en nyanserad skälighetsbedömning i det enskilda fallet. Jag återkommer närmare till detta i specialmotiveringen.

Den föreslagna lagstiftningen bör i enlighet med utredningsförslaget tas upp i en särskild lag även om den har åtskilliga beröringspunkter med såväl sanktionslagen som med valutalagstiftningen. Behovet av investeringsförbudet består så länge det politiska läget i Sydafrika motiverar det och så länge en resolution eller rekommendation av FN:s säkerhetsråd inte ger förutsättningar för tillämpning av sanktionslagen. Reglerna bör, som också framhållits under remissbehandlingen, utformas i så nära anslutning som möjligt till sistnämnda lag.

#### *2.4.1 Allmänt om förbudets omfattning*

Enligt utredningsförslaget bör investeringsförbudet riktas mot svenska juridiska personer med säte här i landet, såsom aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar. Något praktiskt behov av att låta det omfatta också enskilda, fysiska personer finns inte enligt utredningen. Några invändningar mot detta har inte gjorts under remissbehandlingen och jag delar utredningens uppfattning i detta hänseende.

I likhet med utredningen anser jag att en reglering som inte sträcker sig

längre än till ett förbud för de angivna svenska rättssubjekten att själva direkt köpa aktier eller företa andra liknande transaktioner inte får tillräcklig effekt. Situationen är ju den att verksamheten i Sydafrika vanligen utövas genom dotterföretag som bildas och drivs enligt den sydafrikanska lagstiftningen. Ofta ingår i koncernen också dotterföretag i ytterligare andra länder. Ett förbud som enbart avser svenska direktinvesteringar kan därför enkelt kringgås genom att andra företag i koncernen företar de förbjudna transaktionerna till förmån för dotter- eller systerföretag i Sydafrika.

Lagstiftningen bör därför utformas så att den säkerställer en svensk kontroll över agerandet hos svensksdominerade dotterföretag utanför våra gränser i vad gäller deras förhållande till Sydafrika. En förutsättning måste självfallet vara att moderföretaget rent faktiskt har ett bestämmande inflytande över dotterföretaget, vilket ju är utmärkande för koncernförhållandet.

Flera remissinstanser har gjort invändningar mot en sådan reglering. Dels har folkrättsliga hinder åberopats, dels har det hävdats att det skulle uppstå svårigheter att bestämma vilka företag som bör falla in under ett koncernbegrepp. Att några folkrättsliga hinder inte föreligger har jag redan berört. Till frågan om koncernbegreppet återkommer jag senare.

I likhet med utredningen anser jag att de investeringar som först och främst bör förbjudas är sådana som innebär en nyetablering av svensksdominerade företag i Sydafrika. Den lämpligaste åtgärden måste därvid enligt utredningen vara ett förbud mot varje förvärv mot vederlag av aktier eller andelar i sydafrikanskt företag eller av rörelse eller del av rörelse. Förbudet bör även gälla förvärv av obligationer och liknande värdepapper som sådant företag utfärdar. Det bör enligt utredningen inte heller vara tillåtet att ge sydafrikanskt företag tillskott av pengar eller annan egendom för dess verksamhet. Tillskott skall därvid fattas i vidsträckt mening. Ej heller bör det vara tillåtet att ställa säkerhet för företagens långfristiga skulder.

För en ordning som syftar till kontroll av sydafrikanska dotterföretags investeringar är det enligt utredningen inte tillräckligt att kontrollera kapitaltillförseln från övriga koncernföretag i fråga om de investeringsåtgärder som nyss nämnts. Det är således nödvändigt att även styra investeringsbesluten i dotterföretagen genom att direkt inrikta förbudet mot anskaffning av anläggningstillgångar. Utredningen, som i fråga om vad som skall förstås med anläggningstillgångar hänvisar till 13 § bokföringslagen (1976:125), framhåller särskilt att under begreppet "anskaffa anläggningstillgångar" bör falla inte bara förvärv av färdig maskin eller liknande utan även tillverkning av sådana tillgångar.

Några synpunkter på vilka investeringsåtgärder som i och för sig bör omfattas av förbudet har inte givits under remissbehandlingen. Min uppfattning är att investeringsförbudet för att bli effektivt bör omfatta samtliga de åtgärder som utredningen föreslagit.

Som framgår av vad jag har sagt i anslutning till de folkrättsliga övervägandena kan det emellertid inte bli fråga om att rikta ett förbud direkt mot dotterföretag i utlandet. Förbudet måste begränsas till det företag i Sverige – moderföretaget – som har inflytande över dotterföretaget. Det blir således det svenska företaget som får åläggas ett straffsanktionerat ansvar för att dess dotterföretag i Sydafrika eller i annat främmande land inte företar investeringar i strid med den svenska lagstiftningen. Jag återkommer senare till den förbjudna gärningen, som jag i detta hänseende beskriver som "bidra genom handling eller underlåtenhet". Vidare återkommer jag till frågan om vem eller vilka som skall anses företräda företaget vid ansvar för brott mot lagen och bära s. k. företagaransvar samt till straffbestämmelser och regler om förverkande.

#### 2.4.2 *Koncernbegreppet*

Det koncernbegrepp som utredningen har utgått från i sina överväganden bygger på 1 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385). Där föreskrivs att om aktiebolag äger så många aktier eller andelar i svensk eller utländsk juridisk person att det har mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, aktiebolaget är moderbolag och den juridiska personen dotterföretag. Äger dotterföretag eller äger moderbolag och dotterföretag eller flera dotterföretag tillsammans aktier eller andelar i juridisk person i den angivna omfattningen, är också den sistnämnda juridiska personen dotterföretag till moderbolaget. Om ett aktiebolag – utan att äga röstmajoritet – på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal har ett bestämmande inflytande över en juridisk person och dessutom en betydande andel i resultatet av dess verksamhet, är enligt samma paragraf aktiebolaget moderbolag och den juridiska personen dotterföretag. Moderbolag och dotterföretag utgör tillsammans en koncern.

Utredningen anser att den angivna koncerndefinitionen i det aktuella sammanhanget bör vidgas på så sätt att förbudet kommer att omfatta inte bara koncerner där moderföretaget är ett svenskt aktiebolag utan även fall där modern är en juridisk person över huvud taget t. ex. handelsbolag, ekonomisk förening eller stiftelse.

Utmärkande för en koncern är bl. a. att ett bestämmande inflytande kan utövas från ett företag, moderföretaget, över ett annat, dotterföretaget. Jag anser detta vara en ändamålsenlig utgångspunkt för förbudslagstiftningen. Härtill kommer att moderföretaget skall ha en betydande andel i dotterföretagets resultat.

Någon kritik har inte heller i och för sig riktats mot utredningsförslaget i detta hänseende under remissbehandlingen. Några remissinstanser anser emellertid att det kommer att bli svårt att visa att ett koncernförhållande föreligger när ägarintresset understiger 50 procent. Vidare har det påpekats att ett bolag som endast har t. ex. 10 procent av aktierna i ett annat bolag kan ha

ett bestämmande inflytande, om övriga aktier är splittrade på många händer, men därmed inte en betydande andel i resultatet. Något koncernförhållande kan då enligt detta synsätt knappast föreligga och i varje fall inte om andelen i resultatet delas efter aktieinnehavet.

När moderföretaget är aktiebolag torde det enligt min mening i och för sig inte komma att uppstå några för dessa sammanhang speciella tillämpnings- eller bevisproblem med avseende på koncernbegreppet, eftersom det ju är aktiebolagslagens begrepp som ligger till grund.

När moderföretaget är annan juridisk person än aktiebolag finns för närvarande inte några särskilda koncernregler att på samma sätt falla tillbaka på. I detta sammanhang kan jag emellertid hänvisa till att man vid tillämpningen av lagen (1974:12) om anställningsskydd torde anse att koncernförhållande i varje fall kan föreligga i den formen att moderföretaget utgörs av ett handelsbolag (jfr prop. 1973:129 s. 136 f). Vidare kan jag erinra om att i ett inom justitiedepartementet utarbetat förslag till lag om ändring i lagen (1951:381) om ekonomiska föreningar, vilket förslag inom kort kommer att remissbehandlas, har upptagits koncernregler enligt vilka moderföretaget är ekonomisk förening. I betänkandet (SOU 1978:67) Nya bolagsregler m. m. föreslås med direkt förebild i 1 kap. 2 § aktiebolagslagen att bl. a. handelsbolag och näringsidkande stiftelse skall kunna vara moderföretag i koncern. Uppenbarligen står vi här inför en utveckling av koncernbegreppet i svensk rätt som kan väntas resultera i lagstiftning om koncerner där "modern" är annan juridisk person än aktiebolag. Jag förutser med hänsyn härtill inte att det skall vålla några svårigheter att använda ett koncernbegrepp som omfattar också företagskonstellationer där "modern" inte är aktiebolag.

#### *2.4.3 Begreppet "bidra genom handling eller underlåtenhet"*

Enligt utredningsförslaget får en svensk juridisk person varken genom handling eller underlåtenhet medverka till att dess utländska dotterföretag i eller utanför Sydafrika nyetablerar sig där. Inte heller får svensk juridisk person genom handling eller underlåtenhet medverka till att ett sydafrikanskt dotterföretag skaffar sig anläggningstillgångar.

Utredningen framhåller att medverkan i dessa sammanhang avser en självständig gärning och således inte medverkan i strikt straffrättslig mening. Det straffrättsliga begreppet medverkan, som anges i 23 kap. 4 § brottsbalken såsom främjande av straffbar gärning "med råd eller dåd" och vars närmare innebörd har utvecklats i rättstillämpningen, saknar enligt utredningen relevans i detta sammanhang.

Flera remissinstanser har invänt mot att utredningen använder termen medverkan i en annan betydelse än det straffrättsliga medverkansbegreppet har i 23 kap. 4 § brottsbalken, utan att det särskilt anges i lagtexten. Även jag anser det mindre lämpligt att använda termen medverkan och förordar att ordet bidra används.

Utredningsförslaget utgår från att moderföretaget skall ha en plikt att aktivt övervaka dotterföretagens verksamhet i Sydafrika i syfte att förhindra brott mot förbudslagstiftningen. Denna plikt kommer bl. a. till uttryck i förslaget om att moderföretaget årligen skall upprätta investeringsplan för dotterföretaget med angivande av finansieringsmetoder. Moderföretaget kan därigenom enkelt hålla sig underrättat om planer som strider mot lagstiftningen.

Det ligger enligt utredningen i sakens natur att investeringsplanen skall redovisa att det inte finns några avsikter att investera i t. ex. anläggningstillgångar i Sydafrika för såvitt inte dispens begärs för dessa. Skulle moderföretaget från dotterföretaget erhålla underlag för investeringsplan som visar motsatsen, kan det inte förhålla sig passivt. Det måste tvärtom aktivt verka för att förhindra att dotterföretagets angivna planer sätts i verket. Passivitet inför dokumenterade planer på en aktiv investeringsverksamhet i strid mot förbudslagstiftningen grundar enligt förslaget straffansvar. Även underlåtenhet att över huvud taget skaffa in underlag för en investeringsplan för dotterföretaget bör grunda straffansvar om det visar sig att dotterföretaget anskaffat anläggningstillgångar.

Utredningen anför vidare att om man i en svenskstyrd koncern har tillsatt en styrelse i dotterföretaget som inte känner sig bunden av den svenska sydafrikalagstiftningen, man bör vara skyldig att aktivt verka för att styrelsen får en annan sammansättning. Försummar man det och leder förhållandet till att dotterföretaget vidtar förbjudna investeringsåtgärder, får underlåtenheten anses ha bidragit till åtgärderna och straffansvar inträda. Att utredningen ansett sig kunna inta en så strikt hållning beror på att dess förslag helt tar sikte på situationer där moderföretaget faktiskt har ett bestämmande inflytande. Detta inflytande kan utövas inte endast genom beslut på dotterföretagets stämmor utan också genom särskilda underhandsdirektiv till dotterföretagets ledning.

Jag delar utredningens uppfattning i nu anförda hänseenden. Med anledning av några remissyttranden vill jag påpeka att direktiv av sistnämnt slag förekommer och anses i vissa fall t. o. m. kunna grunda skadeståndsansvar enligt 15 kap. 3 § aktiebolagslagen. Det förtjänar att påpekas att den rent faktiska möjligheten till underhandsdirektiv indirekt erkändes i 210 § i 1944 års aktiebolagslag som föreskrev skadeståndsskyldighet för aktieägare som uppsåtligen genom begagnande av sitt inflytande över styrelseledamot, verkställande direktör eller likvidator förorsakade viss skada. Någon ändring på denna punkt har inte åsyftats med 1975 års aktiebolagslag.

Det föreligger således en plikt för moderföretaget att handla dels genom att införskaffa underlag för investeringsplan, dels genom att söka förhindra att planer på brott mot förbudslagstiftningen som redovisas i det nämnda underlaget sätts i verket. Underlåtenhet på någon av dessa punkter är straffbar, om förbjudna investeringar kommer till stånd.

Självfallet kan man inte ställa krav på moderföretaget att hindra förbjudna

investeringsåtgärder i fall där utländsk lagstiftning eller utländska myndighetsåtgärder rent faktiskt gör det omöjligt att påverka dotterföretagets handlande. Inte heller om dotterföretaget handlar i strid mot givna order kan ansvar utkrävas. Enligt min mening bör för undvikande av ansvar för passivitet krävas att man från moderföretagets sida gör ett allvarligt menat försök så långt de faktiska förhållandena medger det att påverka dotterföretaget att avstå från investeringarna. Som förut har nämnts kan därvid eventuellt krävas att moderföretaget aktivt verkar för att dotterföretagets styrelse får en annan sammansättning.

I detta sammanhang kan påpekas att förslagets uttryckliga regel om att även underlåtenhet skall vara ansvarsgrundande ligger i linje med de regler som utbildats inom specialstraffrätten när det gäller brott som förövats av företrädare för juridiska personer. Detta har även framhållits under remissbehandlingen. Den allmänna plikt att leda och övervaka verksamheten, som följer av en funktion i företagsledningen, har i praxis ansetts medföra viss skyldighet att på eget initiativ granska och övervaka förvaltningen för att förvissa sig om att den äger rum på ett lagenligt sätt. I vart fall torde en ledamot av företagsledningen vara skyldig att ingripa till förhindrande av lagöverträdelse så snart han fått anledning till misstanke om detta.

I förarbetena till sanktionslagen har också framhållits, att om någon, som utövar kontinuerlig ledning av en verksamhet, uraktlåter att ingripa mot företeelser i verksamheten som innefattar överträdelse av förbud, underlåtenhet att ingripa kan bedömas som positivt handlande (prop. 1971:77 s. 91 f). Som exempel nämns att ett aktiebolag i Sverige, som har inflytande över ett utländskt bolag, underlåter att försöka se till att dotterbolaget upphör med en verksamhet som strider mot sanktionslagstiftningen.

#### 2.4.4 S. k. företagaransvar

När det gäller förbjudna investeringsåtgärder som företas direkt av svenska juridiska personer möter enligt utredningen inte några särskilda svårigheter att fastställa vem som har ansvaret. Utredningen hänvisar till att rättstillämpningen på vanligt sätt får bestämma med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet vem som kan hållas ansvarig för brottet.

I fråga om föreskriven skyldighet att övervaka utländska dotterföretags investeringsverksamhet i Sydafrika bör emellertid ansvarstalan enligt utredningen som regel riktas mot ledamöterna i koncernens styrelse. Endast i exceptionella fall skall styrelsen med befriande verkan kunna delegera denna skyldighet. Utredningen har däremot inte uttalat sig om vem som bör bära ansvaret för underlåtenhet att fullgöra skyldighet att upprätta s. k. investeringsplan eller att lämna föreskrivna uppgifter om dotterföretagets verksamhet.

Under remissbehandlingen har kritik riktats mot utredningens uttalande om att koncernledningen, dvs. styrelsen i moderföretaget, bör ges ett så gott

som strikt ansvar för investeringsverksamheten i de utländska dotterföretagen. Detta skulle enligt några remissinstanser innebära en avvikelse från sedvanliga i rättspraxis utbildade regler om s. k. företagaransvar, vilket bl. a. bygger på grundsatsen att ansvaret bör åvila den som med den arbetsfördelning som gäller i branschen eller enligt företagets egen organisation har det avgörande inflytandet över den del av verksamheten vartill överträdelsen hänför sig.

Jag anser det inte nödvändigt att såsom utredningen föreslagit lägga ett principiellt eller i det närmaste strikt ansvar på koncernledningen i fråga om de aktuella dotterföretagens investeringsverksamhet. Det kan nämnas att man inte heller i sanktionslagen, vilken här liksom i övrigt i möjlig mån bör tjäna som förebild, varit inne på en sådan tankegång (jfr prop. 1971:77 s. 91 f). De regler som har utbildats i domstolspraxis om straffansvaret för dem som leder juridiska personer och har största möjligheten att förbygga lagöverträdelser i verksamheten, bör kunna anses ändamålsenliga även i förevarande sammanhang. Detta innebär emellertid självfallet inte att koncernledningen kan delegera ansvaret för investeringsbesluten i Sydafrika till personer som är oåtkomliga för det svenska rättsväsendet t. ex. till styrelsen i dotterföretag i Sydafrika eller dotterföretag i tredje land.

#### 2.4.5 *Straffbestämmelser m. m.*

Utredningen föreslår att överträdelse av investeringsförbudet skall kunna medföra straffansvar om den sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Det skall dock inte dömas till ansvar i ringa fall. Utredningen har framhållit att höga krav måste ställas på koncernledningen och att försummelse att upprätta investeringsplan får anses konstituera grov oaktsamhet om otillåten investering sker i dotterföretaget. I straffskalan ingår böter eller fängelse. För underlåtelse att fullgöra skyldighet att upprätta investeringsplan för verksamheten i Sydafrika eller att redovisa hur verksamheten där utvecklas föreskrivs böter.

Några invändningar mot förslaget i dessa hänseenden har inte gjorts under remissbehandlingen och även jag ansluter mig till detta. Jag vill dock erinra om vad jag har anfört i anslutning till de folkrättsliga övervägandena om den begränsning i ansvarshänseende som kan uppkomma vid eventuella lagkollisioner.

Brottsbalkens allmänna regler i 23 kap. om ansvar för anstiftan eller medhjälp till brott torde bli analogt tillämpliga vid överträdelser av investeringsförbudet i den mån fängelse ingår i straffskalan. Utredningen har föreslagit att dessa regler inte skall vara tillämpliga i fråga om brott som avser dotterföretags verksamhet. Anledningen härtill skulle vara det närmast strikta ansvar som enligt utredningsförslaget läggs på koncernledningen. I övrigt skulle de emellertid gälla.

Jag anser att dessa regler över huvud taget inte bör vara tillämpliga vid brott

mot den föreslagna lagstiftningen. Så är inte heller fallet i fråga om sanktionslagen, som ju så långt som möjligt bör tjäna som förebild. Där har bl. a. åberopats att inom ramen för medverkansreglerna i brottsbalken kan falla åtskilligt handlande som ter sig föga straffvärt med hänsyn till de syften lagen är avsedd att tjäna. Särskilt i fråga om verksamhetsområden såsom industrin måste det uppstå stora svårigheter att bestämma kretsen av personer som kan komma i fråga för medverkansansvar. Avgränsningen av kretsen kan i det konkreta fallet lätt komma att bli godtycklig (jfr prop. 1971:77 s. 25 f och 58). Dessa argument har samma bärkraft här. Inte heller försök, förberedelse eller stämpling till brott (jfr 23 kap. brottsbalken) bör bestraffas.

#### 2.4.6 Förverkande

Enligt utredningsförslaget skall egendom som har varit föremål för brott enligt lagen eller värdet av sådan egendom samt utbyte av sådant brott förklaras förverkat om det inte är uppenbart obilligt.

Förslaget innebär, som också påpekats under remissbehandlingen, en avvikelse från motsvarande bestämmelser i sanktionslagen. Enligt den senare skall utbyte av brott sålunda förklaras förverkat om det ej är uppenbart obilligt, medan annat förverkande skall ske endast om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger.

Sanktionslagens förverkandebestämmelser utgår från de allmänna principerna för förverkande som har kommit till uttryck i 36 kap. brottsbalken. Enligt min mening saknas här anledning frångå dessa. Dock bör i förhållande till dessa en mindre jämkning göras med hänsyn till att det svårtigen kan tänkas något fall där förverkande av egendom som frambragts genom brott mot samma lagstiftning kan bli aktuell.

#### 2.4.7 Dispens

Som tidigare berörts föreslår utredningen regler om dispens från investeringsförbudet för att begränsa förluster och undvika friställningar. Dispens, som dock inte får ges för nyetablering, skall enligt förslaget kunna meddelas för viss investering eller för investeringar i visst företag under ett år. Enligt utredningen bör man acceptera en ordning som innebär att den svenska företagsamheten kan leva kvar i Sydafrika i avvaktan på att apartheidsystemet avvecklas. Utredningen anser att det kan vara värdefullt att svensk industri därför behåller ett fotfäste på den sydafrikanska marknaden. Av det skälet bör man i princip godta att företagen får fortsätta att investera i sådan utsträckning som är absolut nödvändig för att de efter hand skall kunna ersätta förliten utrustning. En expansion av verksamheten får det emellertid inte bli fråga om.

Utredningen förutsätter emellertid en tillämpning av dispensreglerna som är restriktiv men som tar hänsyn till de enskilda företagens situation. Det framhålls att reglerna bör öppna möjligheter att påverka företagen så att de,

där det är möjligt att finna ersättningsmarknader, drar sig bort från den sydafrikanska marknaden och i stället investerar på annat håll. Förslaget innebär enligt utredningen att regeringen, i vars hand det bör ligga att meddela dispens, alltid kan säga nej till en ansökan. Några lagfästa garantier för dispens för t. ex. ersättningsinvesteringar bör inte ges.

Under remissbehandlingen har hävdats såväl att dispensmöjligheterna är för snäva och att företagen bör ges en ovillkorlig rätt till ersättningsinvesteringar som att reglerna är för vida och skapar möjligheter att kringgå investeringsförbudet.

Jag delar utredningens uppfattning om att det är lämpligt att det principiella förbudet mot investeringar kompletteras med de angivna dispensmöjligheterna. Med hänsyn till syftet med investeringsförbudet bör dispens i enlighet med utredningsförslaget givetvis endast ges företag som nu är etablerade i Sydafrika. Jag delar även utredningens uppfattning att dispensreglerna skall tillämpas restriktivt, men att hänsyn skall tas till de enskilda företagens situation. Dispens bör inte under några omständigheter ge utrymme för en utvidgning av företagets verksamhet. Enligt min mening bör det dock vara möjligt att ge dispens för en investering som direkt syftar till att förbättra de sociala arbetsvillkoren för de svarta. Sålunda bör dispens kunna avse investeringar i t. ex. en hälsocentral. Garantier för att dispens inte skall leda till att företagen expanderar skapas genom den skyldighet att upprätta investeringsplan och den informationsplikt om verksamheten som åläggs företagen. Jag skall återkomma till detta senare.

Vissa av de företag med sydafrikanska dotterföretag som berörs av den aktuella lagstiftningen har i skilda sammanhang hävdats att de måste lägga ner dotterföretagets verksamhet om dessa inte tillåts expandera. I likhet med utredningen inser jag såsom jag framhållit tidigare att detta kan bli en konsekvens av investeringsförbudet. I de fall då en avveckling blir nödvändig bör emellertid den svenska koncernledningen med det föreslagna dispensförfarandet kunna få rimlig tid att omorientera verksamheten mot nya marknader och finna ny sysselsättning åt anställda som tidigare tagit del i koncernens sydafrikaverksamhet.

Under remissbehandlingen har vidare framförts krav på att dispensreglerna skall ges en mera entydig utformning än vad förslaget innebär bl. a. för att företagen vid sin planering lättare skall kunna bedöma om en dispensansökan kommer att beviljas.

En garanterad rätt för företagen att göra ersättningsinvesteringar skapar enligt min mening ofrånkomligen utrymme för viss expansion. Detta är också utredningens uppfattning. Den har framhållit att t. ex. en föråldrad maskinpark då skulle kunna ersättas med en ny som har betydligt större produktionskapacitet.

Jag är således inte beredd att ge regler om någon garanterad rätt att företa investeringar. Regeringen måste med hänsyn till syftet med investeringsförbudet alltid kunna säga nej till dispens. Det kan nämnas att utredningen

diskuterat möjligheten av att ge de aktuella företagen frihet att inom vissa i lagen angivna ramar på eget ansvar företa ersättningsinvesteringar i Sydafrika. Ett syfte med detta skulle vara att begränsa den byråkratiska apparat som följer med en obligatorisk dispensprövning. Svårigheterna att i lag bestämma rambelopp som visserligen räcker för de investeringar av ersättningskaraktär som behövs för att bevara företagets verksamhet vid högst nuvarande omfattning men å andra sidan inte medger investeringar av expansionskaraktär är emellertid uppenbara. Kriterier som skulle passa för ett företag passar inte för ett annat. Utredningen fann det inte heller möjligt att utforma generella regler om detta.

Med hänsyn till att de företag det här gäller endast uppgår till ett tjugotal anser utredningen att det inte möter några oöverstigligen svårigheter att fastställa ett investeringsprogram för ettvar av dem och utredningen föreslår en sådan ordning. Jag delar utredningens uppfattning och vill tillägga att det huvudsakligen torde bli aktuellt med dispens i fråga om de ca tio företag som bedriver tillverkning.

För att tillmötesgå företagets behov att lättare kunna planera sin verksamhet och samtidigt uppnå ett mindre byråkratiskt förfarande föreslår jag att regeringen får rätt att medge företag, som innan lagstiftningen har trätt i kraft har förbundit sig att inte utvidga sin verksamhet i Sydafrika, rätt att göra ersättningsinvesteringar utan särskild dispens. Rätten bör omfatta utrangerad, avyttrad eller förlorad anläggningstillgång. Från övervaknings-synpunkt förutsätter ett sådant medgivande informationsskyldighet om verksamheten och efterhandskontroll i samma utsträckning som för andra företag som omfattas av investeringsförbudet.

Jag har tidigare berört den investeringsplan som det svenska moderföretaget enligt förslaget skall vara skyldigt att årligen upprätta för varje sydafrikanskt dotterföretag. Utredningen framhåller att sådan plan självfallet skall ges in i samband med ansökan om dispens för närmast följande räkenskapsår. Man kan emellertid också tänka sig, framhåller utredningen vidare, situationer där en sliten anläggning i Sydafrika behöver ersättas med en ny som skall byggas under en längre period än ett år. I sådant fall bör dispens kunna gälla hela investeringsprojektet. Självfallet måste man enligt utredningen räkna med att förhållandena kan förändras under det år dispensen gäller. En brand kan t. ex. nödvändiggöra vissa ersättningsinvesteringar. Det bör då stå regeringen fritt att öka den medgivna investeringsramen. Visar det sig å andra sidan att företaget försummat att i sin ansökan uppge omständigheter om sin verksamhet som, om de varit kända när ansökningen prövades, skulle ha lett till avslag, bör enligt utredningen dispensen kunna återkallas eller det medgivna investeringsbeloppet reduceras.

Jag instämmer i nu berörda synpunkter. I anslutning till frågan om återkallelse av dispens vill jag framhålla att sådant medgivande att utan särskild dispens företa ersättningsinvesteringar, som jag nu föreslår, bör

återkallas om företaget utvidgar sin verksamhet i strid med avgiven förklaring att inte göra detta. Detsamma bör gälla om de förutsättningar under vilka medgivandet har lämnats eljest ändras på ett avgörande sätt. Självfallet bör ett återkallande inte ske om det ter sig obilligt.

Som redan framgått bygger dispensprövningen enligt utredningsförslaget på tanken att det ringa antal företag – i praktiken ca tio som bedriver tillverkning – för vilka dispens kan bli aktuell, varje år ansöker om tillstånd till de investeringar som enligt deras mening måste företas och att det ankommer på företagen att visa att investeringarna inte öppnar möjligheter att expandera i området. Jag ansluter mig till detta.

I utredningsförslaget har reglerna om dispens tagits upp såsom övergångsbestämmelser till reglerna om investeringsförbud. Det har påpekats under remissbehandlingen att dispensbestämmelserna har karaktär av permanent reglering och att de därför bör tas upp i själva lagen. Jag delar denna uppfattning.

#### *2.4.8 Investeringsplan, informationslämnande och sekretess*

Som redan har berörts föreslår utredningen en straffsanktionerad skyldighet för moderföretaget i en svenskstyrd koncern med egen rörelse eller dotterföretag i Sydafrika att årligen dels upprätta investeringsplan för rörelsen eller dotterföretaget, dels redovisa hur verksamheten i Sydafrika utvecklas.

Skyldigheten att upprätta investeringsplan, som skall innehålla uppgifter om investeringar i såväl anläggnings- som omsättningstillgångar, tjänar enligt utredningen två syften. Dels skall den inskräpa vikten av att koncernledningen aktivt verkar för att statsmakternas intentioner med sydafrikalagstiftningen inte omintetgörs, dels tjänar den som grund för den straffrättsliga regleringen.

Informationsskyldigheten behövs enligt utredningen för att kontrollera att investeringsförbudet efterlevs. Den information som är av intresse i detta sammanhang är främst sådan som ger besked om hur verksamheten i resp. företag i området utvecklas med avseende på produktion, omsättning, antal anställda och företagna investeringar. Det föreslås att regeringen skall kunna föreskriva om skyldighet att redovisa ytterligare omständigheter som kan ha betydelse för kontrollen.

Utredningen framhåller vidare att den svenska företagsamheten i Sydafrika i dag är föremål för stort intresse i den offentliga debatten och att det är angeläget att ge garantier för att så bra sakunderlag som möjligt för en debatt här i landet i sydafrikafrågan. Från den synpunkten bör man enligt utredningen sträva efter en så öppen redovisning som möjligt av vad som förekommer i dispensärendena eller i fråga om den information som företagen eljest enligt förslaget skall lämna till regeringen i kontrollsyfte. Mot detta står emellertid enligt utredningen näringslivets krav på skydd mot att

deras investeringsplaner m. m. kommer till konkurrenternas kännedom. Avvägningen mellan dessa motstående intressen får ske inom ramen för sekretesslagstiftningen.

Även om det sålunda inte är möjligt att ha en ordning med absolut offentlighet beträffande innehållet i investeringsplaner m. m. som ges in tillsammans med dispensansökningar och regeringens behandling av dessa eller de årliga redovisningarna för kontrollen av verksamheten, bör det enligt utredningen inte möta några betänkligheter mot att regeringen årligen låter publicera uppgifter som ger en tillförlitlig bild av utvecklingen i väsentliga hänseenden inom varje enskilt företag. Detta kan lämpligen ske i den formen att regeringen varje år till riksdagen lämnar en redogörelse på motsvarande sätt som i dag sker t. ex. beträffande tillämpningen av 20 § utlänningslagen (1954:193).

Jag delar utredningens uppfattning om behovet av att företagen åläggs att i enlighet med förslaget upprätta investeringsplan och lämna information. Jag anser även att det är lämpligt att regeringen offentliggör uppgifter om företagets verksamhet på det sätt som utredningen föreslår.

Om inte annat föreskrivs kommer de handlingar som ges in till regeringen med dessa uppgifter att vara offentliga. Med stöd av 21 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar kan regeringen meddela erforderliga bestämmelser om att handlingarna inte får lämnas ut om detta kan leda till men för företaget. Jag har i denna fråga samrått med chefen för justitiedepartementet, som kommer att föreslå regeringen behövliga föreskrifter.

I detta sammanhang kan nämnas att det under remissbehandlingen har framhållits att möjligheterna för företagen att skaffa fram erforderliga uppgifter för den föreslagna informationskyldigheten kan försvåras och t. o. m. i viss utsträckning ointetgöras av sydafrikansk lagstiftning. Detta är emellertid, som jag har berört under avsnitt 2.2.2, en konsekvens om vi får vara beredda på. Beträffande informationen från utländska dotterföretag, är man hänvisad till den rätt att erhålla upplysningar, som följer av den för dotterföretaget gällande utländska lagstiftningen och till den press på företaget som moderföretaget kan utöva på grund av sin faktiska maktposition i detta. Detta kan som jag redan har berört i de folkrättsliga övervägandena (avsnitt 2.3) innebära en konflikt mellan den sydafrikanska lagstiftningen som förbjuder att uppgifter om dotterföretaget lämnas ut och de föreslagna reglerna om skyldighet för moderföretaget att lämna information. Som jag skall beröra närmare i specialmotiveringen till de föreslagna reglerna om åtalprövning kan detta leda till ansvarsbefrielse för moderföretaget.

## 2.5 Ikraftträdande

Jag föreslår i likhet med utredningen att lagstiftningen bör träda i kraft den 1 juli 1979.

## 2.6 Ersättningsfrågan

Det föreslagna förbudet mot investeringar kan medföra ekonomiska förluster för de företag som berörs. Utredningen föreslår emellertid inte att någon lagfäst rätt till ersättning införs. Utredningen hänvisar till att frågan om ersättning för ekonomisk skada till följd av att förbud meddelas med stöd av ny lag diskuterats i tidigare lagstiftningssammanhang och att statsmakterna därvid av flera skäl inte ansett det lämpligt med särskilda ersättningsregler. Utredningen hänvisar i detta sammanhang till sanktionslagens förarbeten (prop. 1971:17 s. 64).

Flera remissinstanser har krävt att särskilda ersättningsregler införs i den nu aktuella lagstiftningen. Jag delar emellertid utredningens uppfattning på denna punkt och hänvisar liksom utredningen till att man tidigare i liknande sammanhang inte ansett det lämpligt att i lag närmare ange förutsättningarna för en ersättningsrätt. Såsom utredningen påpekat hindrar detta emellertid inte att en skadelidande vänder sig till statsmakterna med en begäran om gottgörelse. Det får då i varje särskilt fall prövas om och i vad mån det kan finnas skäl att låta den skadelidande få ersättning av statsmedel för lidna förluster.

## 3 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom handelsdepartementet upprättats förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

## 4 Specialmotivering

### 1 §

Denna paragraf innehåller det principiella investeringsförbudet och motsvarar 1 § utredningsförslaget, dock med vissa jämkningar i punkterna 3 och 4.

Förbudet riktar sig, som jag närmare har angett i den allmänna motive-  
ringen (avsnitt 2.4.1), endast till svenska juridiska personer. Att ett utländskt  
företag ägs av svenska intressen gör det inte till svensk juridisk person i  
paragrafens mening (jfr 1 kap. 2 § aktiebolagslagen).

*Punkt 1.* Som jag har framhållit (se bl. a. avsnitt 2.4.1) skall svenska företag  
förhindras att genom investeringar etablera sig på den sydafrikanska  
marknaden. I enlighet härmed föreskrivs förbud mot förvärv av rörelse eller  
del därav som drivs i Sydafrika eller Namibia. Rörelsebegreppet är väl känt i

svensk rätt och torde inte behöva utvecklas närmare. Ett motsvarande förbud finns i 5 a § lagen (1916:307) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. Jag hänvisar till vad som anfördes i det sammanhanget (jfr prop. 1973:72). Utanför rörelsebegreppet, liksom företagsbegreppet i punkten 2, faller sådan humanitär verksamhet som bedrivs av kyrkliga och andra ideella organisationer liksom andra kulturella och vetenskapliga insatser som varken direkt eller indirekt syftar till att ge ekonomisk vinst.

*Punkt 2.* Svensk juridisk person får enligt denna punkt inte mot vederlag förvärva aktie eller andel i sydafrikanskt eller namibiskt företag. Svensk juridisk person får inte heller mot vederlag förvärva obligation eller annan skuldförbindelse, som är avsedd för den allmänna omsättningen och har utfärdats av sådant företag.

Kravet på vederlag innebär att gåva, testamente etc. faller utanför förbudet. Utanför förbudet faller även förvärv av aktier på grund av fondemission, som ju endast innebär en uppdelning av befintliga aktier och inte tillför företaget ytterligare kapital. Att teckna aktier i samband med nyemission är däremot inte tillåtet och aktieägaren hänvisas i stället att i förekommande fall försöka sälja sin teckningsrätt, om han inte kan få dispens enligt 4 §. Även övertagande av befintligt företag genom fusion omöjliggörs.

Som skuldförbindelser avsedda för den allmänna omsättningen räknas främst obligationer och förlagsbevis.

Svensk juridisk person får inte heller enligt denna punkt ge sydafrikanskt eller namibiskt företag tillskott av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i dess verksamhet. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.1) har jag framhållit att tillskott i förevarande sammanhang har en vidsträckt mening. Det bör självfallet inbegripa förfaranden som går ut på att det svenska rättssubjekten i realiteten företar en kapitalöverföring genom att sälja till uppenbart underpris till eller köpa till uppenbart överpris från sitt sydafrikanska dotterföretag. Kapitalförsörjning av dotterföretaget genom koncernbidrag är givetvis inte heller tillåten.

Sist i denna punkt föreskrivs förbud för svenska juridiska personer att ställa säkerhet för sydafrikanskt eller namibiskt företags långfristiga skulder, varmed här förstås skulder med en löptid av mer än fem år. Utanför förbudet faller t. ex. remburs och kortfristiga krediter. Som säkerhet räknas pant och borgen men även andra ansvarsförbindelser av den typ som skall tas upp i balansräkningen under punkterna C och D i det balansräkningsschema som föreskrivs i 19 § bokföringslagen.

*Punkt 3.* Enligt denna punkt får svensk juridisk person inte bidra till att dess dotterföretag eller dotterdotterföretag i utlandet köper sydafrikansk eller namibisk rörelse eller köper andelar eller obligation i, tillskjuter medel till eller ställer säkerhet för sydafrikanskt eller namibiskt företag. En svenskstyrd koncern kan således inte låta ett dotterföretag i Sydafrika, Namibia eller annat främmande land företa sådana transaktioner som ett svenskt rättssubjekt enligt punkten 1 eller 2 är förbjudet företa.

Den förbjudna gärningen beskrivs som "att bidra genom handling eller underlåtenhet". Innebörden härav har utvecklats i den allmänna motiveeringen (avsnitt 2.4.3).

*Punkt 4.* Denna punkt förbjuder svensk juridisk person att genom handling eller underlåtenhet bidra till anskaffning av anläggningstillgångar i sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag. Formuleringen innebär en viss justering i förhållande till utredningsförslaget därigenom att handlingen eller underlåtenheten skall ha bidragit till själva anskaffandet av tillgångarna och inte till beslutet i dotterföretaget.

Vad som skall förstås med anläggningstillgångar och anskaffning av sådana tillgångar har jag angivit i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.1). Definitionen på anläggningstillgångar anknyter till 13 § bokföringslagen.

*Andra stycket* innehåller en koncerndefinition som anknyter till 1 kap. 2 § aktiebolagslagen. Jag har behandlat koncernbegreppet i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.2).

## 2 §

Denna paragraf, som motsvarar 2 § utredningsförslaget, föreskriver skyldighet för moderföretaget i svenskkontrollerad koncern med egen rörelse eller dotterföretag i Sydafrika eller Namibia att årligen upprätta investeringsplan för rörelsen eller dotterföretaget med angivande av finansieringsmetoder.

De moderföretag det i huvudsak kommer att gälla är aktiebolag, vilka enligt 11 kap. 10 § aktiebolagslagen är skyldiga att upprätta koncernredovisning. Koncernen har i allmänhet också en sådan storlek att moderbolaget enligt 11 kap. 11 § sjätte stycket samma lag är skyldigt att avge finansieringsanalys för koncernen. Ändamålet med en sådan finansieringsanalys är att ge en översikt över koncernens finansierings- och investeringsförhållanden. I analysen skall visas dels hur koncernen tillförts medel, dels hur medlen använts och dels hur förändringar av rörelsekapitalet under räkenskapsåret har uppstått. Finansieringsanalysen skall fogas till koncernförvaltningsberättelsen (jfr 11 kap. 9 § fjärde stycket aktiebolagslagen).

Koncernredovisning skall fastställas på moderbolagets bolagsstämma senast sex månader efter utgången av moderbolagets räkenskapsår. Alla koncernföretagen, även de utländska, skall ha samma räkenskapsår, om inte riksskatteverket medgivit undantag härifrån (12 § femte stycket bokföringslagen).

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.3 och 2.4.8) tjänar paragrafen till vägledning vid tolkningen av begreppet "bidra genom handling eller underlåtenhet" i 1 § första stycket 3 och 4 samt att inskräpa vikten av att koncernledningen särskilt övervakar dotterföretagen i Sydafrika och Namibia.

Investeringsplanen skall innehålla uppgifter om investeringar i såväl

anläggnings- som omsättningstillgångar. Av 1 § följer att investeringarna i anläggningstillgångar i princip skall vara noll, vilket jag också framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.3). I 4 § finns emellertid vissa dispensmöjligheter som kan föranleda att även investeringar i anläggningstillgångar tas upp.

Investeringsplanen är i motsats till finansieringsanalysen en intern handling för bolaget. I den mån planen emellertid anger investeringar i anläggningstillgångar, vilkas genomförande moderbolaget inte avser att förhindra, måste moderföretaget söka dispens och planen bifogas då ansökningshandlingen. Som jag har berört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.8) bör det finnas möjlighet att undanta ansökningshandlingarna inkl. investeringsplanen från den annars gällande offentlighetsprincipen.

Skyldigheten att upprätta investeringsplan är straffsanktionerad i 6 § tredje stycket.

### 3 §

I paragrafen, som utan sakliga ändringar motsvarar 3 § utredningsförslaget, ges bestämmelser som skall möjliggöra för regeringen att kontrollera hur lagen efterlevs. I enlighet härmed föreskrivs skyldighet för moderföretaget i en svenskstyrd koncern med verksamhet i Sydafrika eller Namibia att varje år till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten där utvecklas.

I paragrafen anges särskilt att redovisningen skall innehålla uppgifter om produktion, omsättning, antal anställda och företagna investeringar. Som jag har framhållit i anslutning till 2 § berör lagstiftningen i huvudsak endast koncerner på vilka aktiebolagslagen är tillämplig. Uppgifter av nämnt slag ingår regelmässigt i koncernens årsredovisning. Sålunda skall i förvaltningsberättelsen lämnas upplysning om sådana för bedömningen av moderbolagets resp. koncernens verksamhetsresultat och ställning viktiga förhållanden, för vilka redovisning inte skall lämnas i resultaträkning eller balansräkning. Dessutom skall upplysning lämnas om händelser av väsentlig betydelse för bolaget, som har inträffat under räkenskapsåret eller efter detsa slut. Har bolaget eller koncernen anställda i flera länder skall löner och ersättningar anges särskilt för varje land jämte uppgift om medelantalet anställda i resp. land (11 kap. 9 § aktiebolagslagen). Tilläggas kan att moderbolagets resp. koncernens bruttoomsättningssumma i princip skall offentliggöras (11 kap. 6 § aktiebolagslagen).

De uppgifter som nu föreskrivs är mer specifika än vad som gäller enligt aktiebolagslagen. Regeringen kan vidare föreskriva att ytterligare omständigheter skall redovisas, om de har betydelse för att kontrollera lagens efterlevnad. Med hänsyn till att uppgifterna sålunda kan innehålla affärshemligheter måste man räkna med att de behöver underkastas sekretess. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.8) har jag berört att en sammanställ-

ning av uppgifterna årligen skall lämnas till riksdagen.

Jag anser att regeringen i lagtexten bör ges bemyndigande att föreskriva om skyldighet för företagen att lämna ytterligare uppgifter av betydelse för kontrollen av deras verksamhet.

#### 4 §

I denna paragraf föreskrivs om dispens från det principiella förbudet mot investeringar enligt 1 §. Paragrafen motsvarar punkterna 2–4 i utredningsförslagets övergångsbestämmelser. Dispensreglernas närmare innebörd har jag behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.7).

Enligt *första stycket* får dispens från 1 § meddelas för svensk juridisk person som vid ikraftträdandet av lagen själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia. Dispens prövas i enlighet med vad jag har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.7) av regeringen.

*Andra stycket* föreskriver att dispens får meddelas för helt år eller för visst investeringsprojekt. Ett sådant projekt kan då ta flera år att genomföra. Vidare föreskrivs att dispens inte får göra det möjligt för sökanden att utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia. Inom denna ram ges regeringen full frihet att bestämma beloppet eller vägra dispens.

I specialmotiveringen till 2 och 3 §§ har jag redovisat rutinen för upprättandet av investeringsplan och koncernredovisning. Det är naturligt att det svenska moderbolaget i samband med att koncernredovisning för räkenskapsår 1 upprättas också färdigställer en investeringsplan för räkenskapsår 3 beträffande de sydafrikanska eller namibiska företagen och ger in den vid tiden för bolagsstämman under räkenskapsår 2. Då har regeringen och bolaget drygt sex månader på sig att diskutera och pröva ärendet.

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.7) föreskrivs i  *tredje stycket*  att beslut om dispens får återkallas eller ändras om de uppgifter som beslutet grundats på visar sig ha varit oriktiga.

#### 5 §

Denna paragraf saknar motsvarighet i utredningsförslaget. Den innehåller, som jag har berört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.7), bestämmelser om att regeringen får medge företag, som kan söka dispens enligt 4 §, rätt att utan särskild dispensansökan ersätta utrangerad, avyttrad eller förlorad anläggningstillgång. En förutsättning härför är att företaget före lagens ikraftträdande uttryckligen har förbundit sig att inte utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia.

Medgivandet innebär självfallet inte befrielse från skyldighet att i övrigt rätta sig efter lagens regler om investeringsförbud. Skyldighet att upprätta investeringsplan enligt 2 § och lämna information enligt 3 § föreligger således ändå. En investering som går utöver medgivandet kan föranleda straffansvar

för brott mot 1 §. Medgivandet får återkallas om det visar sig att verksamheten utvidgas eller eljest särskilda skäl föreligger (jfr avsnitt 2.4.7).

## 6 §

Denna paragraf innehåller straffbestämmelser och motsvarar i allt väsentligt 4 § utredningsförslaget. Den har motsvarighet i 11 § sanktionslagen.

I *första stycket* föreskrivs straff för den som är ansvarig för brott mot 1 §. Rättssubjektet i 1 § är en juridisk person. Av allmänna regler följer emellertid att straffanspråket skall riktas mot den eller de fysiska personer som bär ansvar för den förbjudna gärningen. Jag har behandlat denna fråga, som rör s. k. företagaransvar, i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.4).

I detta sammanhang kan framhållas att ställföreträdare för ett dotterföretag i Sydafrika inte i denna egenskap kan hållas straffrättsligt ansvariga för företagets investeringar ens om de är svenska medborgare med hemvist här i landet. Straffsanktionerna riktas mot moderföretagets ställföreträdare. Det kan även påpekas att det är åklagaren som har bevisbördan för att ett koncernförhållande föreligger. Gör moderföretaget exempelvis gällande att det inte har ett bestämmande inflytande över dotterföretaget och kan påståendet inte vederläggas kan straffansvar inte komma i fråga.

Enligt 4 § ges möjlighet till dispens från förbudet i 1 §. Ansvar enligt första stycket i förevarande paragraf kan inträda när man har genomfört eller bidragit till en investering utan att över huvud taget söka dispens. Ansvar kan också inträda om investeringen genomförs trots vägrat tillstånd. Ett tredje fall är när företaget genomför en investering som går utöver dispensen.

I subjektivt hänsende krävs uppsåt eller grov oaktsamhet. Jag har berört detta i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.5).

Straffskalan för uppsåtligt brott inrymmer böter eller fängelse i högst två år. Det innebär bl. a. att brottet preskriberas efter fem år. Vid grov vårdslöshet är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Preskriptionstiden är därmed två år. Sanktionslagen har motsvarande straffsatser. Med hänsyn till att fängelse sålunda ingår i straffskalan kan bl. a. husrannsakan företas i samband med utredning av brott mot 1 §.

Straffansvar bör inte utkrävas i ringa fall. En bestämmelse härom har tagits upp i andra meningen i detta stycke.

Jag har tidigare (avsnitt 2.4.5) nämnt att jag i motsats till utredningen anser att reglerna i 23 kap. brottsbalken om ansvar för anstiftan och medhjälp inte skall vara tillämpliga. En regel härom har tagits in som *andra stycke*. I nyssnämnda sammanhang framhöll jag att inte heller försök, förberedelse eller stämpling till brott bör bestraffas. Någon särskild bestämmelse om detta behövs dock inte.

Brott mot 1 § kan begås såväl här i landet som utomlands. En särskild regel om domstols kompetens i mål om sådana brott tas därför upp i 7 §.

I *tredje stycket* föreskrivs böter för den som är ansvarig för underlåtelse att

fullgöra skyldighet enligt 2 eller 3 §.

Jag har tidigare (avsnitt 2.4.3) nämnt att underlåtenhet att över huvud taget skaffa in underlag för en investeringsplan för dotterföretaget bör grunda straffansvar för brott mot 1 § om det visar sig att dotterföretaget anskaffat anläggningstillgångar. Härvidlag gör sig moderbolaget även skyldigt till underlåtenhet att upprätta investeringsplan enligt 3 §. Att döma till ansvar för båda brotten samtidigt kan emellertid inte komma i fråga.

#### 7 §

Brott mot 1 § kan även begås utomlands t. ex. genom aktieköp på Londonbörsen för medel som lagligen finns i England. I sådana fall torde svensk domstol sakna kompetens att tillämpa ansvarsbestämmelserna i 6 §, om annat inte föreskrivs särskilt. Enligt 2 kap. 2 § brottsbalken är svensk lag nämligen inte tillämplig om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten, vilket får förutsättas vara fallet i de flesta länder vid den tidpunkt då investeringsförbudet träder i kraft. De undantag från kravet på dubbel straffbarhet som görs i 2 kap. 3 § brottsbalken torde inte vara tillämpliga med hänsyn bl. a. till att lagen snarast får anses ha de svarta i Sydafrika som skyddsobjekt. Brott mot bestämmelserna kan till följd härav knappast uppfattas som föröfvade mot Sverige.

Med hänsyn härtill ges i paragrafen – i enlighet med 6 § utredningsförslaget och efter mönster av 11 § sanktionslagen – en regel som ger svensk domstol kompetens att döma svenska medborgare som utomlands har begått brott mot 1 §. I förhållande till utredningsförslaget och även till sanktionslagen har dock gjorts den avvikelser att undantag inte görs från 2 kap. 5 a § brottsbalken. Sistnämnda bestämmelse har föranletts av 1970 års europeiska konvention om brottsmålsdoms internationella rättsverkningar och undantag görs endast med stöd av konventionsbestämmelser (jfr. prop. 1972:98).

#### 8 §

Denna paragraf innehåller regler om förverkande på grund av brott. Som jag har berört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.6) avviker bestämmelserna i viss mån från motsvarande regler i 5 § utredningsförslaget men överensstämmer så när som på en mindre punkt helt med reglerna i 12 och 13 §§ sanktionslagen. De allmänna bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken om förverkande är här på samma sätt som inom specialstraffrätten i övrigt direkt tillämpliga.

Enligt *första stycket* skall utbyte av brott enligt lagen förklaras förverkat om det inte är uppenbart obilligt. Härvidlag överensstämmer mitt förslag med utredningsförslaget.

Enligt *andra stycket* skall egendom som har använts som hjälpmedel vid

brott eller värdet av sådan egendom förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller egendom med vilken tagits befattnings som utgör brott enligt lagen. Bestämmelsen överensstämmer i stort sett med 36 kap. 2 § brottsbalken.

## 9 §

Denna paragraf, som motsvarar 7 § utredningsförslaget och 14 § sanktionslagen, innehåller en regel om särskild åtalsprövning vid brott mot lagen. I paragrafen föreskrivs generellt att åtal för brott mot lagen – vare sig det har begåtts utom eller inom landet – får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar därtill.

Som jag redan har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4) kan åtal genom kravet på särskild åtalsprövning underlåtas i vissa fall. Härigenom kan hänsyn tas till bl. a. att lagföring skulle te sig stötande eller att en handling, som är förbjuden, i det enskilda fallet kan vara ursäktlig. Detta kan vara särskilt angeläget mot bakgrund av att svenska dotterföretag i utlandet är underkastade den främmande statens lag. Jag har tidigare i bl. a. avsnitt 2.2.2 och 2.4.8 berört att möjligheterna att uppfylla skyldigheten enligt 3 § att lämna information kan vara beskurna på grund av sydafrikansk lag. Kan informationen inte tillhandahållas företagsledningen i Sverige t. ex. därför att straffansvar skulle utkrävas i Sydafrika torde detta i enlighet med de folkrättsliga principer, som jag förut har utvecklat i fråga om s. k. lagkollisioner (avsnitt 2.3 och 2.4.5), innebära att förutsättningar för straffbarhet över huvud taget inte föreligger. Även näraliggande fall kan emellertid tänkas där en lagföring skulle framstå som obillig. Frågan får bedömas från fall till fall. Finns däremot informationer tillgängliga hos moderföretaget i Sverige skall uppgifterna självfallet lämnas, eljest inträder straffansvar.

## 5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia.

## 6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

## Sammanfattning av sydafrikautredningens betänkande

### 1 Inledning

Situationen i Sydafrika är i flera avseenden unik. Inte någonstans i världen drivs en så långtgående och systematisk diskriminering grundad på hudfärg. Raspolitiken har inskrivits i lag och den utgör ett rättesnöre för förvaltningen, samhällets uppbyggnad och medborgarnas inbördes relationer. Regimen ifråga har därtill inte i något enda väsentligt hänseende visat att den är beredd att ompröva sin raspolitik. Man kan vidare konstatera att utvecklingen i Sydafrika under lång tid och särskilt under de senaste åren gått mot en försämring av folkflertalets politiska och ekonomiska förhållanden. Den förda politiken framstår allt tydligare som stridande mot folkmajoritetens vilja och intressen.

Situationen i Sydafrika är också unik i den meningen att den enligt FN:s generalförsamling utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. En överväldigande majoritet av världens länder, däribland vårt land, har därför krävt att FN vidtar till buds stående tvångsåtgärder gentemot Sydafrika. Kravet på införandet av ekonomiska sanktioner stöds av ett stort antal länder – också detta är unikt. Det finns i själva verket inte något annat existerande fall där det internationellt föreligger en så stark politisk anslutning till kravet på tvångsåtgärder. Än så länge utgör emellertid stormakternas vetorätt i FN:s säkerhetsråd ett hinder för kollektiva sanktioner.

Från omvärldens sida har man under avsevärd tid sökt påverka den sydafrikanska samhällsordningen. Den vita befolkningsminoriteten har dock hitintills inte i något väsentligt hänseende tillmötesgått det sydafrikanska folkflertalets och omvärldens krav på en demokratisering. Tvärtom har det politiska och ekonomiska förtrycket gentemot det svarta folkflertalet skärpts. Motståndet mot rasåtskillnadspolitik i Sydafrika har därför under senare år blivit allt kraftfullare. Såväl inne i landet som utanför dess gränser krävs nu grundläggande förändringar i samhällsordningen. De svartas motstånd mot raspolitiken är idag mer militant än kanske någonsin tidigare. Utvecklingen i Sydafrika och förändringarna i landets närmaste omgivning har lett till att de vita maktbärarna snabbt ökat den militära och polisiära uppbyggnaden. Tydligare än någonsin framstår situationen i Sydafrika som ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet. Rasmotsättningarna i landet har kraftigt skärpts.

På skilda håll i omvärlden finns idag en växande beredvillighet att utöva påtryckningar på den sydafrikanska regimen. Också i länder i västvärlden som tidigare varit negativa till tvångsåtgärder kan i flera fall en förändrad

hållning inregistreras. Enskilda stater såsom Norge, Kanada och Nigeria har nyligen utan att avvakta ett sanktionsbeslut i FN:s säkerhetsråd vidtagit åtgärder för att minska det ekonomiska samföröt med Sydafrika. I andra länder övervägs för närvarande liknande mått och steg. I november 1977 beslöt FN:s säkerhetsråd om ett bindande vapenembargo mot Sydafrika. Den formella grunden för beslutet var att vapenexport till Sydafrika ansågs utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Den internationella debatten har alltmer koncentrerat sig på ekonomiska sanktioner enligt FN-stadgan som det främsta medlet genom vilket man utifrån kan medverka till en *fredlig* förändring av den djupt orättfärdiga samhällsordningen i Sydafrika.

Från svensk sida har man under de senaste 10 åren gång efter annan framhållit att ekonomiska sanktioner, stadgeenligt beslutade inom FN:s ram, måste genomföras för att framtvunga nödvändiga förändringar i det sydafrikanska samhället. Med beklagande har den svenska regeringen vid åtskilliga tillfällen tvingats konstatera att FN:s säkerhetsråd inte kunnat enas om sådana sanktioner. I FN:s generalförsamling har emellertid majoriteten för en anslutning till bojkottpolitiken hela tiden vuxit.

På försommaren 1977 hemställde en enhällig svensk riksdag om att regeringen utarbetar ett förslag som innebär att i svensk lagstiftning i särskild ordning införs förbud mot kapitalexport till Sydafrika, liksom till det av Sydafrika alltjämt ockuperade Namibia, i samband med företagsinvesteringar där. Vidare förutsatte man att regeringen skulle låta ombesörja överläggningar med närmast berörda svenska företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet i Sydafrika (och i förekommande fall i Namibia) till vad som under rådande omständigheter synes lämpligt.

Riksdagsbeslutet innebär således att en begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika och Namibia bör komma till stånd genom två samtidiga åtgärder, nämligen dels förbud mot kapitalexport, dels en överenskommelse mellan statsmakterna och de berörda företagen som går ut på att företagen åtminstone inte motverkar syftet med ett kapitalexportförbud genom att finansiera investeringar i Sydafrika och Namibia med andra medel än kapital från Sverige. Den specielle utredningsmannens, Valter Åman, överläggningar liksom våra egna sonderingar hos svenska företag med verksamhet i Sydafrika har givit vid handen att den kombination av kapitalexportförbud och frivilliga begränsningar som sålunda förutsattes inte är möjlig att uppnå, därför att svensk industri inte synes vara beredd att medverka till inskränkningar i den svenska näringsverksamheten i Sydafrika.

Mot denna bakgrund har kommittén sett sig nödsakad att söka andra lagtekniska lösningar än ett kapitalexportförbud för att uppnå den av riksdagen efterlysta begränsningen av de svenska företagens verksamhet i området till vad som under rådande omständigheter synes vara lämpligt.

Ett rent kapitalexportförbud utan begränsningsåtaganden av förut berört slag skulle nämligen bli ett slag i luften.

Den nu aktuella lagstiftningen bör primärt syfta till att stoppa investeringar i Sydafrika och Namibia. Ett totalförbud för alla investeringar skulle emellertid slå orimligt hårt mot de redan etablerade svenska företagen i området. Kommittén förutser ett behov av undantag från ett principiellt investeringsförbud främst för att begränsa förluster eller undvika friställningar i Sverige

vid företag med verksamhet i dessa länder. Denna tanke har också stöd i den debatt som föregick riksdagens beslut.

Lagtekniskt anser kommittén det bästa vara att utforma investeringskontrollen som ett principiellt förbud för företag med säte i Sverige att företa eller medverka till vissa transaktioner med avseende på ekonomisk verksamhet i Sydafrika eller Namibia. Förbudet kan i vårt förslag förenas med vissa dispensmöjligheter när det gäller företag som redan är etablerade på den sydafrikanska marknaden.

## 2 Sydafrikanska Republiken

I *kapitel 2* lämnas en kortfattad orientering om Sydafrika. I förgrunden står härvid rasåtskillnadspolitiken och dess ekonomiska och politiska konsekvenser för folkflertalet. Det betonas särskilt att motsättningarna i det sydafrikanska samhället under senare år kraftigt skärpts. Den viktigaste orsaken till skärpningen stod att finna i det förhållandet att de svarta kraftfullare än på länge och på bred front avvisar regimen rasåtskillnadspolitik.

De vita makthavarna insåg tidigt att den svarta medvetenhetsrörelsen – konkretiserad genom olika öppet verksamma sammanslutningar – potentiellt utgjorde ett allvarligt hot mot den bestående samhällsordningen. Myndigheterna ingrep därför på skilda sätt mot organisationerna ifråga, t. ex. genom att bannlysa deras svarta ledare. I juni 1976 kom det till en urladdning mellan svarta ungdomar och de vita makthavarna. Skolungdomar i Soweto, den afrikanska stadsdelen i anslutning till Johannesburg, protesterade mot utbildningssystemets utformning. Demonstrationen utvecklades på kort tid till en våldsam konfrontation och myndigheterna sökte med brutala medel kväsa den. Trots regimen hårda ingripande spred sig de svartas revolt till flera andra ställen i landet. Allt som allt torde ett tusental människor ha mist sitt liv till följd av den våldsamma konfrontationen mellan styrande och styrda som ägde rum vid denna tid.

Den sydafrikanska regimen har på skilda sätt sökt hemästra de svartas allt kraftigare motstånd mot rasåtskillnadspolitiken under sjuttioalet. Myndigheterna ingrep med långtgående åtgärder mot enskilda och organisationer. I oktober 1977 förbjöds exempelvis en rad sammanslutningar för svarta. På samma gång tvingades det Kristna Institutet att upphöra med sin verksamhet. Radikala svarta och vita bannlystes.

Mellan åren 1972–1977 mer än tredubblades försvarsanslagen i fast penningvärde. Regimen förklarade att landet befann sig i ett tillstånd nästintill öppet krig. Till följd av de ökade spänningarna i landet påskyndades också genomförandet av den s. k. hemlandspolitiken.

Bilden av den samhälleliga utvecklingen är emellertid inte entydig. Sålunda påbörjade regimen i mitten av sjuttioalet en del liberaliseringar, vilket skall ses som motåtgärder mot de förut beskrivna allt tydligare motsättningarna i samhället. Genomförda eller föreslagna åtgärder innebär onekligen vissa smärre lättnader i de många regler som styr de svartas tillvaro. Förändringarna har emellertid en ringa praktisk innebörd. Inte i något hänseende tillmötesgås genom dessa liberaliseringar de mer grundläggande krav som de svarta framställt.

### 3 Sydafrikafrågan i ett internationellt perspektiv

I *kapitel 3* analyseras sydafrikafrågan i ett internationellt perspektiv. Kring sextiotalets början hårdnade på flera håll i världen hållningen gentemot den sydafrikanska raspolitiken. Man krävde handfasta aktioner mot landet. Nu inleddes en påtaglig "internationalisering" av frågan om apartheidpolitiken. Fortsättningsvis skildras i detta kapitel de åtgärder som på internationellt plan föreslagits och tidvis förverkligats i syfte att påverka den sydafrikanska samhällsordningen. Vidare berörs några orsaker till att blockadtanken inte vann nämnvärd *praktisk* anslutning. Slutligen redovisas sydafrikafrågans internationella läge under sjuttioalet.

Omvärldens strävan att påverka Sydafrikas samhällsordning intensifierades vid mitten av sjuttioalet. Skarpare än någonsin fördömdes nu raspolitiken och kraven på internationella aktioner vann vidgad anslutning. Bakgrunden härtill kunde i hög grad sökas i de scenväxlingar som ägde rum i Södra Afrika kring mitten av årtiondet. En följd av dessa blev att Sydafrikas säkerhetspolitiska situation förändrades. På samma gång ökade utomstående staters engagemang i regionen.

### 4 Utländska investeringar i Sydafrika

*Kapitel 4* ägnas åt de utländska investeringarna i Sydafrika och deras roll.

Sedan lång tid tillbaka är Sydafrikas ekonomiska liv länkat till västvärldens. I själva verket har landets ekonomiska utveckling under de senaste 100 åren varit starkt beroende av ett fåtal stater i Västeuropa, främst Storbritannien. Handels- och invandringsstatistiken, uppgifter om turism och utländska investeringar visar att detta beroendeförhållande gör sig gällande också idag. Huvudskälet till att utländskt kapital dras till Sydafrika är landets enastående råvarurikedom och sjudande industriella verksamhet.

Utländska företag som bedriver verksamhet i Sydafrika ingår vanligtvis i koncerner vilka äger företag i många länder och som eftersträvar en internationell expansion. Här finns en av drivkrafterna till etableringen i Sydafrika.

Den sydafrikanska regeringen visar såväl i ord som i handling en välvillig inställning till utländska företag. Löneläget är gynnsamt för företagen. Vidare utmärks Sydafrikas arbetsmarknad av stabilitet.

Genom importrestriktioner och andra ekonomisk-politiska åtgärder har regeringen i Sydafrika ofta tvingat det utländska företaget att engagera sig i en tillverkning på platsen.

Ur de styrandes, alltså ur den vita minoritetens, synvinkel är de utländska investeringarna i landet viktiga. Sydafrikas ekonomiska framåtskridande kräver stora investeringar, vilka till en del måste finansieras med riskvilligt utländskt kapital. Företag som etablerar sig i Sydafrika tillför vidare landet teknologiskt kunnande. Utländska investeringar är också politiskt betydelsefulla då de kan ses som ett uttryck för att omvärlden hyser tilltro till Sydafrika.

Det torde knappast finnas något entydigt och på en gång för alla givet

svar på frågan om det utländska kapitalets politiska och ekonomiska roll i Sydafrika. Utanför Sydafrika, liksom på mer radikalt politiskt håll i Sydafrika, betraktas emellertid i tilltagande utsträckning de utländska investeringarna som en bidragande orsak till den sydafrikanska regimens fortbestånd.

Inflödet av utländskt kapital för investeringar är alltsedan mitten av sextioalet av stor betydelse för Sydafrikas ekonomiska liv. Under åren 1976 och 1977 kunde man emellertid notera ökade svårigheter att dra till sig sådant kapital. År 1975 uppgick nettoinflödet till 1 774 miljoner rand, vilket betydde det största årliga nettoinflöde som överhuvud förekommit. Nästföljande år halverades detta belopp och för år 1977 beräknade man att i bästa fall kunna bibehålla samma nivå.

De privata direktinvesteringarna, främst företag, har visat allt mindre benägenhet att göra långsiktiga satsningar i det sydafrikanska näringslivet. Konkret betyder detta att man inte i samma höga takt som hittills vågat eller velat nyetablera eller utöka redan befintliga dotterföretag i landet. Samtidigt har statens och enskilda bankers upplåning utomlands ökat. I huvudsak har sådana utlandskrediter kännetecknats av att de har haft en kort löptid, ofta 12 månader och därunder. Lånen har därtill ställt sig jämförelsevis dyra genom att de löpt med hög ränta. Sydafrikas inlåning av *långsiktig* kapital minskade under åren 1976 och 1977 på ett för landets kapitalförsörjning i det närmaste katastrofalt sätt.

Utöver återhållande faktorer av rent ekonomiskt slag förelåg för presumtiva kapitalplaceringar i Sydafrika alltmer negativa politiska omständigheter. Dessa hänförde sig till olika plan. Den politiska händelsutvecklingen i Södra Afrika ingav hos många investerare en allmän oro för framtiden i denna del av världen. En väpnad konfrontation mellan och inom regionens länder kunde inte uteslutas. I Sydafrika förekom våldsamma urladdningar vid mitten av år 1976 och därefter, vilket visade att landets dittillsvarande politiska stabilitet i viss utsträckning rubbats.

Vidare tilltog vid denna tid de internationella ansträngningarna i syfte att få till stånd ekonomiska sanktioner gentemot Sydafrika. I några länder, inklusive USA, vidtogs eller förespråkades från inflytelserikt håll åtgärder för att strypa det ekonomiska utbytet med Sydafrika.

Mycket talar för att investerarna börjat bli medvetna om att Sydafrika är ett land kännetecknat av att innehavarna av den politiska makten tar stora risker, vilka kan äventyra gjorda investeringar och begränsa vinstmöjligheterna. Detta är givetvis inte liktydigt med att utländska investerare kommer att förlora sitt intresse för den sydafrikanska marknaden. En alltmer kännbar brist i världens försörjning av sådana mineraler som landet besitter ger en grund för fortsatta investeringar från utlandets sida. Däremot finns anledning förmoda att den tid är förbi då utländska investerare bedömde landet som i politiskt hänseende stabilt.

## 5 Förbindelserna mellan Sverige och Sydafrika

I *kapitel 5* skildras översiktligt några viktiga slag av förbindelser mellan Sverige och Sydafrika.

Ända in på 1950-talet förhärskade i Sverige en positiv bild av Sydafrika. Till stor del bottnade detta i att Sydafrika under det kalla krigets dagar uppfattades som en med västvärlden lierad stat.

På det ekonomiska området utvecklades tidigt ett samarbete mellan de två länderna i fråga. En grund härför var de invandrade skandinaver som mot slutet av 1800-talet lyckats skapa sig förmögenheter och inflytande i det sydafrikanska samhället. Under 1890-talet sköt den svenska exporten till Sydafrika fart.

Under perioden 1920–1948 vidgades handelsutbytet steg för steg. År 1948 destinerades nära 2,3 procent (till ett värde av 91 miljoner kronor) av Sveriges totalexport till denna marknad. Endast Argentina och USA var vid samma tid viktigare som utomeuropeiska mottagare av svensktillverkade produkter.

I den ökade handels kölvatten följde företagsetableringar i Sydafrika. På 1920-talet startade svenska bolag verksamhet där. Genom produktion och försäljningsorganisation på platsen tillförsäkrade sig svenskt näringsliv utrymme på den allt expansivare sydafrikanska marknaden.

Inställningen på officiellt svenskt håll till Sydafrika ändrades på väsentliga punkter under sextiotalets första hälft. Förskjutningen betingades av flera omständigheter:

- Opinionstrycket hade kraftigt vuxit i sydafrikafrågan.
- I FN och i andra internationella sammanhang drev en stor grupp länder allt hårdare sydafrikafrågan, särskilt märktes kravet på sanktioner.
- Utvecklingen i Sydafrika utvisade allt tydligare regimens brutalitet och dess kallsinnighet mot omvärldens vädjanden om liberaliseringar.

Den svenska regeringens inställning till Sydafrika skärptes med tiden även i fråga om kravet på FN-sanktioner såsom en följd av att situationen i Sydafrika ansågs utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Sydafrikafrågan fick däremot under återstoden av sextiotalet en mer undanskymd plats än tidigare i den allmänna utrikesdebatten. Till stor del hörde detta samman med att Mellanöstern och, i synnerhet, Vietnam starkt engagerade den svenska opinionen. Därtill kom att händelseutvecklingen i de portugisiska afrikakolonierna och i Rhodesia både här hemma och internationellt vid denna tid tilldrog sig ett mer omedelbart intresse.

Ekonomiska relationer mellan Sverige och Sydafrika förekommer idag på ett flertal områden, men förbindelserna har inte någon framträdande plats för någotdera landet. Sveriges varuutbyte med Sydafrika uppgick år 1977 till 479 miljoner kronor. Exporten till Sydafrika utgjorde 356 miljoner och importen därifrån 123 miljoner. Ett exportöverskott om nära en kvarts miljard kronor kunde således för svenskt vidkommande bokföras detta år. Vårt land kan sedan lång tid tillbaka uppvisa en sådan positiv balans i varuhandeln med Sydafrika.

Varuutbytet mellan Sverige och Sydafrika expanderade under tidsskedet i något lägre takt än vad som var fallet för vårt lands totala utrikeshandel.

För svensk utrikeshandel i stort intar Sydafrika en blygsam plats. År 1961 destinerades strax under en procent av totalexporten till detta land. Motsvarande andel uppgick till 0,79 procent år 1975 och två år senare till 0,42 procent. Sydafrikas roll som köpare av svenska produkter blev alltså under denna period mer underordnad än tidigare.

Mellan Sverige och Sydafrika förekommer utöver varuhandeln ett kommersiellt utbyte på transportområdet, vilket främst rör rederinäringen och den trafikflygning SAS upprätthåller på Sydafrika.

Mot slutet av 1800-talet blev Sydafrika ett viktigt fält för svensk missionsverksamhet. Därigenom grundlades kontakter mellan kristna i de två länderna och under lång tid förblev missionen den främsta källan i vårt land för information om Sydafrika.

Också idag utgör missionen en inte oväsentlig länk mellan Sverige och Sydafrika. Genom att svenska missionsammanslutningar och deras närstående hjälporgan ekonomiskt understödjer verksamhet i landet bidrar de i viss mån till att skapa en självtillit och på längre sikt också politisk medvetenhet hos de svarta som kommit i kontakt med berörda kyrkor.

Allmänt gäller att de svenska missionsorganisationerna sedan en tid tillbaka avvecklat sin direkta ledning av verksamheten i Sydafrika. I stället har denna överförs på inhemska kyrkor, vilka leds av svarta. Missionsinsatsen anses på svenskt håll numera främst böra inriktas på att ge stöd till dessa inhemska kyrkor så att de på egen hand och av egen kraft kan utvecklas.

## 6 Svenska investeringar i Sydafrika

*Kapitel 6* behandlar de hel- eller delägda svenska företagens verksamhet i Sydafrika.

Bolag i Sydafrika med svenskt ägarinslag är med få undantag dotterföretag till något storföretag i vårt land. En etablering i Sydafrika utgör enligt dessa koncerner ett led i deras strävan att befästa och helst ytterligare stärka sin ställning på världsmarknaden.

Ett 20-tal svenska företag redovisar ägarintressen i bolag som är inregistrerade i Sydafrika. Det närmare motivet för etableringen skiftar beroende på företag och tidpunkt. Generellt gäller att producerande bolag bedömt en etablering med tillverkning också i Sydafrika som nödvändigt för att vinna isteg på den expansiva sydafrikanska marknaden.

Under mellankrigstiden började en del svenska företag söka sig till den sydafrikanska marknaden. Alfa Laval och Electrolux startade här egen tillverkning på tjugotalet. Tre svenska försäljningsbolag tillkom likaså före andra världskrigets utbrott, av vilka rederiaktiebolaget Transatlantic – som namnet anger – sysslade med tjänster snarare än med varuförsäljning.

Med avseende på tiden efter andra världskriget kan två distinkta nyetableringsperioder urskiljas. Åren 1946–1955 skaffade sig åtta svenska koncerner dotterbolag eller delägarskap på annat sätt i företag i Sydafrika.

Nästa distinkta period för etablering av svensk näringsverksamhet i Sydafrika hänför sig till sjuttioalet. Sju sydafrikaföretag tillkom enligt riksbanken under perioden. Detta stämmer med utvecklingen av de svenska koncernernas totala engagemang i utlandet, vilket under innevarande årtionde ökat i en omfattning utan motstycke.

Allt sedan början av sjuttioalet avråder den svenska regeringen svenska företag från nyetableringar i Sydafrika. Sådana politiska viljedeklarationer har inte förhindrat att flera bolag under samma tid skaffat sig förgreningar till Sydafrika.

### *Tillverkningsbolagen*

Vid utgången av år 1976 fanns i Sydafrika omkring 5 100 anställda i de nio tillverkande företag där svenska ägarintressen i skiftande utsträckning kunde inregistreras. De svenska koncerner som på tillverkningsområdet har dotter- eller intressebolag i Sydafrika år 1976 är: *Alfa Laval AB*, *ASEA AB*, *Atlas Copco AB*, *AB Electrolux*, *ESAB AB*, *Fagersta AB*, *J. Johnson & Co. H. A. B.*, *Sandvik AB* och *AB SKF*. Under år 1977 avvecklade Electrolux alla sina engagemang i Sydafrika. Johnson-gruppens ägarintressen i den sydafrikanska tillverkningsindustrin är obetydliga (en liten minoritetspost i ett sydafrikanskt företag).

Lejonparten av bolagen tillhör verkstadssektorn, dvs. de bedriver sådan produktion som länge dominerat såväl svensk export som utlandsetablering.

### *Försäljningsbolagen*

Ett dussintal svenska företag har etablerat sig i Sydafrika med hel- eller delägda försäljningsbolag. Drivkraften härför är att man bedömt sedvanlig representation genom agent som otillräcklig, vilket vanligtvis beror på att exporten fått sådan omfattning att ett eget försäljningsbolag framstått som lönsamt. Ett annat skäl hör mer samman med verksamhetens karaktär. Detta gäller för *SAS* och *Transatlantic*, där båda producerar sådana tjänster som ställer krav på egen representation.

Före andra världskriget innehade endast *SKF* och *AGA* egna försäljningsbolag i Sydafrika. Merparten av importen från Sverige sköttes istället av lokala agenturfirmer, vilka till stor del drevs av svenskar eller svenskättlingar bosatta i landet. *Alfa Laval* och *Electrolux* svarade dock genom sina sydafrikanska tillverkningsbolag själva för viss import till landet från övriga fabriker inom koncernen.

Åtskilliga svenska försäljningsbolag har tillkommit i Sydafrika efter andra världskriget. Tio företag, inklusive *SAS*, upprättades under detta tidskede och ett tidigare grundat bolag avvecklades (*AGA* år 1975): *AB Alvenius Industrier*, *ASEA AB*, *A. Johnson & Co. H. A. B.*, *Nordfor AB*, *SAAB-Scania AB*, *Sala International AB*, *Skega AB*, *Tetra Pak AB*, *SAS* och *Uddeholm AB*. Nyetableringen är koncentrerad till sjuttioalet.

### *Svensk näringsverksamhet under 70-talet*

Verksamheten i de hel- eller delägda svenska företagen i Sydafrika expanderade kraftigt under sjuttioalet. Nya anläggningar togs i bruk och kapaciteten vid redan befintliga byggdes ut. Mellan åren 1970 och 1976 ökade omsättningen vid åtta svenskdominerande tillverkningsföretag från 48 till 146 miljoner rand. Under samma period växte antalet anställda med omkring 1 200 personer, eller från 3 600 till 4 800 personer.

Den tredubblade omsättningen i de berörda företagen måste delvis ses i belysning av den snabba inflationen i Sydafrika under tidsperioden ifråga. Även om så görs kan man konstatera att omsättningsökningen vida översteg personalökningen, vilket torde peka på en väsentlig produktivitetshöjning.

De hel- eller delägda svenska försäljningsbolagen i Sydafrika uppvisade likaså en betydande verksamhetsökning under sjuttioalets första hälft. Från 1970 till år 1976 växte personalstyrkan i de tolv svenska försäljningsbolagen ifråga från 610 till 765 personer samtidigt som den tillsammanantagna omsättningen ökade från 14 till 49 miljoner rand. Merparten av expansionen berodde på den nya verksamhet som blev resultatet av att fyra svenska hel- eller delägda försäljningsföretag etablerades under perioden.

Svenska hel- eller delägda industriföretag i Sydafrika gjorde under sjuttioalets första hälft en rad investeringar. Syftet härmed var bl. a. att ersätta förslitna maskiner och lokaler. I flera fall rörde det sig också om att öka produktionskapaciteten. Insamlade uppgifter ger vid handen att sju svenska hel- eller delägda företag investerade tillsammans taget 189,5 miljoner kronor under åren 1970–1976. ASEA Electric svarade för drygt 43 procent, eller 82,2 miljoner kronor, av detta belopp.

Uppskattningsvis hälften av den totala investeringssumman (om 189,5 miljoner kronor) användes för att ersätta försliten produktionsutrustning. Återstoden torde i huvudsak ha utgjorts av investeringar i syfte att expandera verksamheten.

De under åren 1970–76 gjorda investeringarna finansierades väsentligen genom det överskott som rörelsen lämnat i Sydafrika. 49 procent av de tillsammanantagna investeringarna vid sju företag kunde således bestridas med driftöverskotten (före avskrivningar) i Sydafrika. Lokal upplåning svarade för 27 procent av finansieringen och internationell upplåning för nära 9 procent. Från moderbolagen i Sverige överfördes investeringsmedel motsvarande drygt 9 procent av den angivna totala investeringsvolymen.

De svenska koncerner som bedriver verksamhet i Sydafrika är till sin karaktär multinationella, dvs. man är genom dotterbolag etablerad i en lång rad länder. Sydafrika intar sett som helhet en underordnad roll i den totala utlandsverksamheten. År 1976 återfanns omkring 4 procent av sju svenska industrikoncerners samtliga utlandsanställda i detta land och drygt 2 procent av den samlade utlandsomsättningen hänförde sig vid samma tidpunkt dit. För vissa enskilda koncerner (främst Atlas Copco och Fagersta) svarade emellertid verksamheten i Sydafrika för en inte obetydlig del av utlandsaktiviteten.

En nära samverkan föreligger mellan den svenska koncernen och dess förgrening i Sydafrika. Kunskaper och färdigheter utgör härvid de svenska moderföretagens främsta tillgång. Härpå vilar i hög grad inflytandet över och styrningen av utlandsfilialerna i Sydafrika. Det sydafrikanska bolagets existens är starkt beroende av de samlade produktionsfärdigheter och de marknadsföringserfarenheter som koncernen i sin helhet förfogar över.

Från Sverige till Sydafrika förekommer internleveranser i betydande utsträckning. Däremot äger praktiskt taget ingen import rum till vårt land från den sydafrikanska förgreningen.

Sverige exporterade under perioden 1974–1976 varor för sammanlagt 1 583 miljoner kronor till Sydafrika. Omkring 37 procent av detta exportvärde

hänförde sig till sju svenska produktionsföretags internleveranser till egna hel- eller delägda sydafrikanska försäljnings- och tillverkningsbolag. Till bilden måste även fogas flera andra svenska företag som likaledes "internlevererat" varor till sina förgreningar på den sydafrikanska marknaden. Om så sker växer betydelsen av dylika leveranser ytterligare. År 1976 torde sålunda uppskattningsvis 50-60 procent av den svenska totalexporten till Sydafrika haft denna karaktär.

Internleveranserna till de sydafrikanska filialerna bidrar i likhet med annan utlandsförsäljning ytterst till att skapa arbetstillfällen i vårt land. Sju svenska producerande företag uppger att koncernleveranserna under åren 1974-1976 motsvarade mellan 1 000 och 1 100 årsarbetstillfällen i Sverige. ASEA och Sandvik dominerade här med sina 450 respektive 230 arbetstillfällen per år. Ekonomiskt bättre år än 1974-1976 medför, återigen enligt koncernledningarna, än större internleveranser till Sydafrika och därmed också fler arbetstillfällen inom svensk industri. För SKF:s vidkommande skulle således enligt företagets beräkningar sydafrikaexporten ett "normalår" betyda 200-300 arbetstillfällen mot 130 under lågkonjunkturen under perioden 1974-1976.

## 7 Sverige och Sydafrika under sjuttioalet

I *kapitel 7* redovisas den svenska hållningen i sydafrikafrågan under sjuttioalet.

Några år in på sjuttioalet fick sydafrikafrågan återigen en framträdande plats i svensk utrikesdebatt. Den sydafrikanska rasåtskillnadspolitiken och omvärldens ansvar för utvecklingen i Sydafrika tilldrog sig från och med mitten av årtiondet en uppmärksamhet som överträffar den i början av sextioalet. I kapitlet beskrivs de viktigare inslagen i opinionsbildningen i sydafrikafrågan under sjuttioalet, t. ex. inom kyrkorna och samfundet, fackföreningsrörelsen och idrottsvärlden. Vidare presenteras statsmakternas inställning och agerande på detta område. Slutligen redovisas riksdagspartiernas hållning till Sydafrika. Härvid uppmärksammas särskilt riksdagens beslut våren 1977 om en viss omprövning av Sveriges ekonomiska förbindelser med Sydafrika.

Tre skilda riksdagsmotioner i fråga om svensk näringsverksamhet i Sydafrika väcktes under våren 1977 och i samtliga dessa påyrkades åtgärder för att i varierande utsträckning begränsa de svenska ekonomiska intressena i Sydafrika. Utrikesutskottets betänkande (UU 1976/77:22) med anledning av motionerna ifråga och den överläggning i riksdagen detta gav upphov till, utvisade att man nu från svensk sida var beredd att överväga vissa unilaterala åtgärder på det ekonomiska området gentemot Sydafrika.

En grundläggande bedömning var att situationen i Sydafrika under de senare åren hade skärpts. Rasmötsättningarna hade kraftigt ökat och regimen framstod som brutalare än någonsin. Mot den bakgrunden tedde sig internationella sanktioner mot Sydafrika som än angelägnare. I FN:s säkerhetsråd fanns visserligen vilande förslag om tvångsåtgärder, men - hette det i utrikesutskottets betänkande - det kunde inte uteslutas att ett positivt sä-

kerhetsrådsbeslut i denna riktning ännu länge fördröjs eller under överskådlig tid helt uteblir. I detta läge fanns det anledning att på svensk sida – trots de betänkligheter som anförts mot ett sådant ensidigt förfarande – nu gå vidare och överväga att i svensk lagstiftning i särskild ordning införa förbud mot vidare kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med företagsinvesteringar där. Också andra liknande lämpliga åtgärder borde undersökas. Samtidigt skulle Sverige fullfölja ansträngningarna att genom FN:s säkerhetsråd nå ett internationellt omfattat sanktionsförfarande gentemot Sydafrika, eller om detta skulle utebli, få så många industristater som möjligt att för egen del vidta motsvarande åtgärd.

Frågan om en begränsning av de svenska intressena i Sydafrika betraktades inte bara som en politisk fråga om vad som kunde tänkas utgöra effektiva påtryckningar på den sydafrikanska regeringen. I såväl utrikesutskottets betänkande som vid riksdagens överläggning med anledning av detta tillmättes moraliska argument stor betydelse: "Det är också en fråga om huruvida svenska företag skall medverka i ett politiskt system som bygger på rasdiskriminering och förtryck av svart arbetskraft."

Riksdagen beslöt enhälligt att hemställa att regeringen tillsätter en utredning om förbudsåtgärder från svensk sida med avseende på kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med svenska företagsinvesteringar där. Utgångspunkten för utredningsarbetet borde därvid vara att Sverige skall bidra till att öka trycket på Sydafrika. Vidare förutsatte riksdagen att regeringen låter ombesörja överläggningar med närmast berörda företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet i Sydafrika (och i förekommande fall i Namibia) till vad som under rådande omständigheter synes lämpligt. Slutligen uttalade riksdagen att den fortlöpande borde få information om hur de svenska företagens verksamhet i Sydafrika utvecklas.

## 8 Folkrättsliga överväganden

I *kapitel 8* belyser kommittén de folkrättsliga förutsättningarna för det slag av ensidigt vidtagna svenska åtgärder som 1977 års riksdagsbeslut aktualiserar.

Efter genomgång av bl. a. FN-stadgan konstaterar kommittén att folkrätten inte ger några klara riktlinjer i fråga om staternas rätt att vidtaga unilaterala ekonomiska påtryckningsåtgärder men att något allmänt förbud ej kan anses föreligga. Härav följer att folkrätten tillåter en åtgärd av typen nyinvesteringsförbud som ej på något sätt kan karaktäriseras som ett tvångsvis ingripande mot en annan stats suveränitet.

Genom att Sverige är anslutet till *GATT-avtalet* har vi gentemot Sydafrika åtagit oss samma förpliktelser vad beträffar *handeln* som gentemot övriga GATT-länder. Ensidigt avbrytande av handeln torde t. ex. strida mot detta internationella åtagande.

Mest väsentligt i detta sammanhang är dock att GATT-stadgan ej är tillämplig beträffande internationella investeringar och sålunda ej lägger hinder i vägen för ett förbud mot kapitalexport för investeringar.

Sveriges förpliktelser enligt *OECD:s kapitalliberaliseringsstadga* gäller gentemot OECD:s medlemsstater. Förpliktelserna äger även tillämpning gentemot s. k. översjöiska områden. Stadgan innehåller dessutom en rekommendation, men ej något bindande åtagande, att utsträcka liberaliseringsåtgärderna till alla länder som tillhör Internationella valutafonden IMF (Sydafrika är medlem av IMF men ej av OECD).

*Valutafondens stadga* innehåller inga förpliktelser för medlemsländerna att medge kapitaltransaktioner. Medlemmarna är sålunda fria att begränsa internationella kapitalöverföringar under förutsättning att detta ej medför orimliga dröjsmål eller andra hinder för betalningar i samband med löpande transaktioner (Art VI sektion 3).

## 9 Överväganden och förslag

I *kapitel 9* redovisar kommittén sina överväganden och förslag. Inledningsvis anges skälen och tillvägagångssättet för att begränsa svenska företags verksamhet i Sydafrika. Därefter inventeras och diskuteras de konsekvenser som kan vara förnade med den förbudslagstiftning kommittén föreslår.

Situationen i Sydafrika är – som inledningsvis betonats och som Sverige vid upprepade tillfällen framhållit i FN – i flera avseenden unik. Inte någonstans i världen drivs en så långtgående och systematisk diskriminering grundad på hudfärg. Raspolitiken har inskrivits i lag och den utgör ett rättesnöre för förvaltningen, samhällets uppbyggnad och medborgarnas inbördes relationer. Situationen i Sydafrika är också unik i den meningen att den enligt FN:s generalförsamling utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Denna uppfattning har Sverige anslutit sig till. En överväldigande majoritet av världens länder, däribland vårt land, har därför krävt att FN vidtar till buds stående tvångsåtgärder gentemot Sydafrika. Det finns inte något annat existerande fall där det internationellt föreligger en så stark politisk anslutning till kravet på tvångsåtgärder.

Flera motiv finns för vidtagandet av ensidiga åtgärder från vårt lands sida i syfte att begränsa den svenska näringsverksamheten i Sydafrika.

Svenska ekonomiska sanktioner mot Sydafrika innebär förvisso ett avsteg från den eljest av Sverige tillämpade politiken. Avsteget måste emellertid ses som en extraordinär åtgärd, motiverad av den unika situationen i Sydafrika. Denna bedömning var också utgångspunkten för 1977 års riksdagsbeslut i sydafrikafrågan.

Att begränsa den svenska näringsverksamheten i Sydafrika kan betraktas som ett led i arbetet på att skapa ett människovärdigt samhälle i detta land. Åtgärden är avsedd att öka det politiska trycket på den sydafrikanska regimen. Ett sådant tryck kan på sikt bli ett bidrag för att få till stånd en genomgripande samhällsförändring i Sydafrika.

Ett ensidigt svenskt agerande på investeringsområdet kan sägas ha sin betydelse i ytterligare ett hänseende. I enskilda stater i västvärlden liksom i FN:s säkerhetsråd uppmärksammas idag frågan om ekonomiska sanktioner gentemot Sydafrika mer än någonsin tidigare. Flera i sammahanget viktiga

länder, såväl i säkerhetsrådet som på andra håll, intar härvid en tveksam eller negativ hållning till sådana internationella aktioner. I detta läge har ett ensidigt svenskt agerande sin psykologiska och politiska betydelse. Vårt land kan genom unilaterala åtgärder i sydafrikafrågan medverka till att andra nationer och slutligen även säkerhetsrådet tar ställning för en ekonomisk isolering av Sydafrika.

Ett annat starkt skäl finns för en inskränkning av vårt lands ekonomiska engagemang i Sydafrika. Allteftersom det politiska och ekonomiska förtrycket tilltagit i det sydafrikanska samhället har framträdande svarta organisationer värdjat till omvärlden om stöd för sin sak. Den viktigaste åtgärden i dagsläget, framhåller de, är att internationellt isolera Sydafrika. Unilaterala svenska begränsningar i det ekonomiska utbytet med Sydafrika kan mot denna bakgrund ses som ett uttryck för solidaritet med dem som arbetar för en samhällsordning byggd på demokrati och lika rättigheter för alla medborgare i Sydafrika oberoende av ras.

Ytterligare ett skäl som talar för en begränsning av den svenska näringsverksamheten i Sydafrika har moralisk karaktär. Hel- eller delägda svenska företag tvingas genom sin närvaro i Sydafrika att delta i rasdiskrimineringen eftersom de måste tillämpa sydafrikansk lag.

För många människor i vårt land framstår det som anstötligt att det svenska samhället drar ekonomisk vinning av de usla förhållanden för folkflertalet i Sydafrika som skapats och vidmakthålls genom den där förda raspolitiken. En stor vikt måste fästas vid sådana moraliska överväganden mot bakgrunden av att den vita regimen – trots de tillfällen som getts – visat sig helt ovillig att ändra sin raspolitik och inte heller på någon väsentlig punkt förklarat sig beredd att framgent verka för en demokratisering.

### 9.1 *Politiska effekter i Sydafrika*

Den sydafrikanska regeringen är mycket mån om landets förbindelser med omvärlden. Man söker på skilda sätt motverka strävanden att internationellt isolera Sydafrika. Varje åtgärd som bidrar till en ökning av Sydafrikas isolering inverkar på regimens inhemska likaväl som internationella anseende. Otviveltaktigt medför isoleringsåtgärder att landets ekonomiska utveckling påverkas.

I vårt land liksom annorstädes har man inte någonsin föreställt sig att ensidiga åtgärder på investeringsområdet skulle, sedda som isolerade företeelser, utöva ett omedelbart inflytande på den sydafrikanska regeringen. Ett hinder för expansion av den svenska näringsverksamheten i Sydafrika måste placeras in i ett vidare sammanhang, nämligen strävandena att ekonomiskt och politiskt isolera Sydafrika.

Kommittén finner att en svensk förbudslagstiftning medverkar till att i olika hänseenden öka det politiska trycket på den sydafrikanska regimen.

Inom den mer radikala delen av Sydafrikas inhemska opposition torde den svenska förbudslagstiftningen komma att mottas positivt. På detta håll har man under avsevärd tid krävt en internationell isolering av Sydafrika. Mot denna bakgrund ter det sig uppenbart att den svenska åtgärden bidrar till att åtminstone psykologiskt stärka den opposition i Sydafrika som verkar

för djupgående förändringar i samhället. Ett stärkande av den inhemska oppositionen i Sydafrika utgör, enligt kommitténs uppfattning, en av de viktigaste förutsättningarna för att få till stånd djupgående förändringar i den sydafrikanska samhällsordningen. Självfallet kan det inte uteslutas att den sydafrikanska regimen till följd av ett ökat internationellt tryck – där den svenska åtgärden utgör ett inslag – brutalare än tidigare söker slå ned den radikala oppositionen i landet.

Kommittén konstaterar emellertid att stora delar av den sydafrikanska svarta oppositionen kräver internationell isolering av Sydafrika. Man har därvid uppenbarligen dragit slutsatsen att en internationell isolering av landet är ett godtagbart medel för att uppnå det politiska målet – ett rättvist samhälle – även om isoleringen medför temporära umbäranden också för den svarta befolkningen.

## 9.2 Svenska näringsintressen i Sydafrika

De företag vi haft kontakt med har genomgående framhållit att ett svenskt investeringsförbud skulle få en rad negativa konsekvenser för deras verksamhet: bortfall av arbetstillfällen, förlust av marknadsdelar, etc. (Jfr också vad som anförs i Valter Åmans betänkande, Ds II 1978:3).

Den negativa helhetsbild företagen lämnat är enligt vår uppfattning överdriven. Beträffande konsekvenserna för enskilda företag råder stor osäkerhet. Verksamheten i Sydafrika utgör inte någon stor del av berörda företags totala verksamhet. Inte någon koncern är i det läget att dess fortbestånd och utvecklingsmöjligheter är helt beroende av den.

Vid en helhetsbedömning måste man också hålla i minnet att en begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika kan få positiva effekter för svenska företags möjligheter på andra marknader, främst i Afrika.

Berörda koncernledningarna i Sverige har anfört att ett investeringsförbud får konsekvenser långt utöver den av statsmakterna åsyftade begränsningen av svensk näringsverksamhet i Sydafrika. Man hävdar att om dotterbolagen inte medges utrymme för expansion och förnyelse på den snabbt föränderliga och krävande sydafrikanska marknaden, kommer svensk näringsverksamhet i Sydafrika på kort tid att tvingas upphöra, likaså att de svenska dotterföretagen snabbt skulle erfara ett sydafrikanskt köpmotstånd.

Syftet med kommitténs förslag till lagstiftning är inte att åstadkomma en avveckling av de svenskdominerade företagen i Sydafrika. Det kan emellertid inte uteslutas att kapitalförluster kan uppstå om svenska dotterföretag till följd av ett investeringsförbud tvingas att snabbt avveckla sin verksamhet i Sydafrika. År 1978 uppskattade elva berörda företag sina sammanlagda tillgångar i Sydafrika till 600 miljoner kronor.

Enligt kommitténs uppfattning är det i dagsläget omöjligt att säkert bedöma om investeringsförbudet i något eller några fall får som följd att svenska dotterbolag i Sydafrika avvecklas. Flera omständigheter – om vilka man i dagsläget har ringa kunskap – torde påverka den framtida utvecklingen i detta hänseende. Investeringsförbudet torde knappast allvarligt direkt påverka de hel- eller delägda svenska försäljningsbolagen i landet. Det kan inte uteslutas att ett köpmotstånd mot svenska produkter uppstår på den

sydafrikanska marknaden. Därest så sker påverkas naturligtvis de hel- eller delägda svenska bolagens verksamhet i landet. De problem som kan uppstå torde dock bli marginella för svensk exportindustri.

### 9.3 *De anställda i Sydafrika*

I hel- eller delägda svenska företag i Sydafrika finns idag sammanlagt omkring 5 550 anställda, varav ungefär hälften utgörs av indier, färgade och afrikaner. En stagnerande eller t. o. m. minskande produktion torde betyda att personalinskränkningar blir aktuella. Att ett investeringsförbud kan leda till sådana konsekvenser är emellertid enligt kommitténs förmenande oundvikligt.

### 9.4 *Effekter på moderföretagen*

De svenska moderföretagen internlevererar i stor omfattning färdigvaror och komponenter till sina hel- eller delägda dotterbolag i Sydafrika. Under senare år har, enligt sju av de berörda tillverkningsföretagen, värdet av dylika internttransaktioner uppgått till 200 miljoner kronor årligen. Enligt företagens uppskattningar har åtminstone 1 000–1 100 årsarbetare i vårt land varit sysselsatta p. g. a denna "internexport" av komponenter och färdigvaror.

Från de berörda koncernernas sida framhålls att en neddragning av verksamheten i Sydafrika skulle leda till bortfall av arbetstillfällen vid de egna fabrikena i vårt land.

I hur hög grad enskilda arbetsplatser i Sverige skulle komma att drabbas är osäkert och ytterst beroende på utvecklingen på andra marknader. Ev. förluster i Sydafrika skulle kunna uppvägas av ett förbättrat läge för svensk industri på andra marknader.

Det är inte osannolikt att berörda koncerner till följd av investeringsförbudet på kort sikt kan komma att förlora marknadsandelar. Vanligtvis torde dock härigenom de berörda koncernernas ställning i världen på ett mer direkt sätt endast marginellt påverkas. Vi är medvetna om att man inom gruvutrustningssektorn kan drabbas hårdare i detta hänseende än inom andra sektorer.

Sysselsättningseffekterna i Sverige av kommitténs förslag är svåra att överblicka. Skulle arbetstillfällen på någon ort hotas som en direkt följd av den föreslagna lagstiftningen är det ytterst samhällets ansvar att tillse att ersättningsarbete tillskapas.

Särskilda åtgärder bör enligt vår mening kunna vidtagas så att enskilda arbetstagare i Sverige inte med sin arbetslöshet ska behöva bära bördan av en utrikespolitiskt betingad solidaritetsaktion.

### 9.5 *Politiska effekter i tredje land*

Ett väsentligt syfte bakom det svenska investeringsförbudet är att påverka andra stater att isolera Sydafrika. Ytterst gäller det härvid att genom enskilda staters anslutning till isoleringslinjen få till stånd bindande ekonomiska sank-

tioner inom ramen för FN.

I flera länder i västvärlden diskuteras idag vad som kan och bör företas i sydafrikafrågan. Till stor del rör sig diskussionen om vilka slag av åtgärder som kan användas för att isolera Sydafrika och effekterna därav. I några länder i västvärlden har regeringarna också vidtagit åtgärder för att reducera det ekonomiska samröret med Sydafrika. Enskilda storföretag främst i USA har i några fall på egen hand beslutat minska sin verksamhet i Sydafrika.

Mot denna bakgrund kan ett svenskt investeringsförbud få en viss politisk och psykologisk betydelse och bidra till att en del andra länder i västvärlden likaså omprövar sina förbindelser med Sydafrika. Det förhållandet att vårt land utan att avvakta ett beslut i FN:s säkerhetsråd inför ett investeringsförbud kan således medföra att man intensivare än tidigare överväger och omprövar sin hållning i sydafrikafrågan. Däremot skall man självfallet inte förvänta sig någon automatisk eller omedelbar effekt i tredje land av det svenska initiativet.

### 9.6 FN-sanktioner

Kraftfullare än någonsin driver idag medlemsmajoriteten i FN frågan om internationell isolering av Sydafrika. I november 1977 fattade säkerhetsrådet beslut om ett för medlemsstaterna tvingande vapenembargo gentemot Sydafrika. Vid samma tillfälle framlagda förslag om ekonomiska sanktioner (enligt kapitel VII i FN-stadgan) vann å andra sidan inte rådets anslutning. Tre västmakter inlade sitt veto mot förslagen. Likväl betraktade isoleringsstrategins förespråkare det införda vapenembargot som ett inte obetydligt etappmål i sin strävan att få till stånd ekonomiska sanktioner. Under våren 1978 framlades i säkerhetsrådet ånyo förslag om bindande ekonomiska sanktioner. Rådet har ännu inte slutligt behandlat och tagit ställning till dessa förslag.

Det är kommitténs uppfattning att Sverige genom det nu föreslagna investeringsförbudet medverkar till att ytterligare öka trycket på medlemmarna i säkerhetsrådet vad gäller sydafrikafrågan. När vårt land utan att avvakta beslut om ekonomiska sanktioner i FN:s säkerhetsråd inför restriktioner beträffande de svenska hel- eller delägda bolagens expansionsmöjligheter i Sydafrika bör detta bidra till att skapa ett sådant ökat tryck. USA, Storbritannien och Västtyskland har väsentligt större tillgångar än Sverige i Sydafrika. Dessa länder har alltså mer att förlora på sanktionsåtgärder. Man skall därför inte räkna med att dessa länder, liksom andra i sammanhanget viktiga, omgående påverkas av Sveriges agerande.

Att Sverige vidtar åtgärder i syfte att begränsa de svenska investeringarna i Sydafrika utgör ett stöd i FN för isoleringsstrategins förespråkare. För anhängarna av isoleringsstrategin torde detta te sig som en politisk framgång.

### 9.7 FN:s prestige

Sveriges hållning till och inom FN grundas på uppfattningen att internationella mellanhavanden kan och bör styras av ett gemensamt regelsystem. FN-stadgan anger väsentliga hållpunkter i ett sådant system. Huvudregeln i detta system är att FN:s säkerhetsråd har det primära ansvaret för upp-

rätthållandet av internationell fred och säkerhet. Mot denna bakgrund skulle, har det hävdats, Sverige genom sitt ensidiga agerande i sydafrikafrågan inte följa den av bl. a. vårt land under lång tid starkt framhävda ordningen för att slita tvister och för att vidtaga internationella tvångsåtgärder, t. ex. ekonomiska sanktioner. Detta, menar man, skulle inge principiella betänkligheter, kunna skada FN:s prestige och ytterst kunna undergräva tilltron till det kollektiva säkerhetssystem som världsorganisationen representerar.

Kan FN:s prestige skadas genom att enskilda länder utanför organisationens ram vidtar folkrättsligt i och för sig icke förbjudna åtgärder i sydafrikafrågan? Ätminstone vad beträffar åtgärder av nu aktuellt slag måste enligt kommitténs uppfattning denna fråga besvaras nekande. Under avsevärd tid har en överväldigande majoritet av FN:s medlemsstater i generalförsamlingen och genom initiativ i säkerhetsrådet krävt att Sydafrika militärt, politiskt och ekonomiskt isoleras. I denna belysning framstår det svenska investeringsförbudet inte som särskilt långtgående. Under alla omständigheter torde det i FN finnas ett mycket starkt politiskt stöd för ensidiga åtgärder av det slag som Sverige överväger.

Kommittén har svårt att föreställa sig hur den nu aktuella förbuds-lagstiftningen mot angiven bakgrund kan skada FN:s prestige. Däremot är kommittén övertygad om att säkerhetsrådets oförmåga att vidta tillräckliga åtgärder i sydafrikafrågan bidrar till att på flera håll, inte minst i tredje världen, minska tilltron till FN.

### 9.8 Prejudikatverkan

Det ställs från tid till annan i Sverige krav på att något främmande land som flagrant åsidosätter mänskliga rättigheter skall bojkottas med avseende på t. ex. turism och handel. Man brukar då kräva att medborgarna i vårt land frivilligt skall tillämpa sådana bojkottåtgärder. Vanligtvis påyrkas också att statsmakterna på ett eller annat sätt skall stödja eller aktivt medverka i detta slag av aktioner.

Sådana anspråk har i allmänhet avvisats med hänvisning till att Sverige som nation endast ansluter sig till sådana bojkotter som är internationellt förankrade och stadgeenligt beslutade av FN:s säkerhetsråd.

Det nu aktuella investeringsförbudet innebär ett avsteg från denna grundregel för svenskt deltagande i ekonomiska sanktionsåtgärder. Detta avsteg avser emellertid, som vi tidigare framhållit, en alldeles unik situation. Vi kan inte se någon situation i något annat land i världen vilken skulle motivera sådana åtgärder som vi föreslår i fråga om Sydafrika och Namibia. Vi utgår ifrån att denna uppfattning delas av en överväldigande majoritet i Sveriges riksdag. Mot den bakgrunden bör den lagstiftning vi föreslår inte få någon prejudikatverkan.

## 10 Förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia

*Kapitel 10* innehåller dels kommitténs förslag till lag om förbud mot investering i Sydafrika och Namibia jämte motiveringar, dels förslag till övergångsbestämmelser jämte motiveringar.

Enligt kommitténs uppfattning är det beklagligt att den av riksdag och regering önskade begränsningen av svensk näringsverksamhet i Sydafrika inte f. n. visat sig kunna åstadkommas genom ett kapitalexportförbud i kombination med överenskommelser med de berörda företagen. Kommittén hade föredragit en sådan lösning. I detta läge anser vi det emellertid nödvändigt att föreslå ett investeringsförbud. Ett kapitalexportförbud utan kompletterande överenskommelser skulle bli ett slag i luften.

Den nu aktuella lagstiftningen skall primärt syfta till att stoppa investeringar i Sydafrika och Namibia. Ett totalförbud för alla investeringar skulle emellertid slå orimligt hårt mot de redan etablerade svenska företagen i området. Vi förutser ett behov av undantag från ett principiellt investeringsförbud främst för att begränsa förluster eller undvika friställningar i Sverige vid företag med verksamhet i dessa länder. Denna tanke har också stöd i den debatt som föregick riksdagens beslut. I enlighet härmed föreslår vi en ny lag om förbud mot investering i Sydafrika eller Namibia.

### 10.1 *Mot vilka skall förbudet riktas?*

Lagen gäller i första hand för svenska företag, dvs. aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag etc. som är registrerade i Sverige och med styrelsens säte här i landet. Något praktiskt behov att rikta förbudet också gentemot enskilda fysiska personer anser vi inte föreligga.

Svenska kyrkans och övriga svenska trossamfunds jämte respektive missioners verksamhet i Sydafrika omfattas inte av den föreslagna lagen.

Svenska företag utövar vanligtvis verksamhet i Sydafrika och Namibia genom dotterföretag som bildas och drivs enligt den inhemska lagstiftningen. Ofta ingår i koncernen också dotterföretag i ytterligare andra länder. Begränsas investeringsförbudet till svenska företag finns risk att förbudet kringgås genom att andra företag i koncernen företar de förbjudna transaktionerna till förmån för dotter- eller systerföretagen i Sydafrika eller Namibia.

I det internationella umgänget mellan stater är det i allmänhet inte lämpligt att en stat försöker styra sina egna företag eller medborgares uppträdande i andra länder på ett sätt som kan komma i konflikt med lagstiftningen i dessa länder eller inte stämmer med vederbörande lands politik. Relationerna till Sydafrika är emellertid ett särfall. Därför kan man i detta fall tänka sig en lagstiftning av ett slag som vi i andra sammanhang inte skulle vilja godta, om den inte möter bestämt hinder i folkrätten. Något sådant hinder föreligger inte enligt vår mening. I enlighet härmed föreslår vi att den svenska koncernledningen åläggs ett straffsanktionerat ansvar för att koncernens dotterföretag i Sydafrika eller Namibia eller i annat främmande land inte företar investeringar i strid mot den svenska sydafrikalagstiftningen.

Det koncernbegrepp vi utgår från bygger på 1 kap. 2 § aktiebolagslagen. Koncernförhållande föreligger när det svenska företaget på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal har ett bestämmande inflytande över en annan juridisk person och en betydande andel i resultatet av dess verksamhet. Grundläggande för koncernförhållandet är sålunda att koncernledningen kan utöva ett bestämmande inflytande över dotterföretaget. Med undantag för eventuellt förekommande fall där utländsk lagstiftning eller utländska myndigheters åtgärder gör det omöjligt för koncernledningen att påverka dotterföretagets handlande och det nu osannolika fallet att dotterföretagets ledning handlar i strid mot koncernledningens vilja, kan koncernledningen därför hindra förbjudna investeringsåtgärder. Underlåter den att göra det inträder straffansvar enligt vårt förslag.

Den skyldighet som sålunda bör åvila ledningen för en svensk koncern med dotterföretag i Sydafrika eller Namibia att aktivt övervaka investeringsverksamheten i dessa dotterföretag bör komma till uttryck i lagtexten. Vi föreslår en bestämmelse som innebär att man i svenskstyrda koncerner med företag i Sydafrika eller Namibia årligen skall upprätta investeringsplaner för dessa företag med angivande av finansieringsmetoder. Den svenska koncernledningen kan därigenom enkelt hålla sig underrättad om planer som strider mot lagstiftningen.

### 10.2 *Vilka åtgärder bör omfattas av förbudet?*

Vi har i det föregående talat om investeringar utan att närmare ange vilka transaktioner som avses. Först och främst vill vi förbjuda svenskstyrda koncerner som idag inte driver rörelse i Sydafrika eller Namibia att genom investeringar etablera sig på denna marknad. Sådana nyetableringar kan ske genom köp antingen av aktier eller andelar i sydafrikanskt eller namibiskt företag eller av rörelse eller delar av rörelse som ett sådant företag driver.

I syfte att kontrollera och begränsa kapitaltillförseln till sydafrikanska och namibiska företag föreslår vi att förbudet mot förvärv av aktier eller andelar görs generellt. Förvärv av obligation eller liknande värdepapper som utfärdats av sydafrikanskt eller namibiskt företag bör inte heller vara tillåtet. Förbudet bör också omfatta tillskott till sådant företag av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i dess verksamhet. En ytterligare typ av transaktioner som enligt vår mening bör förbjudas är ställande av säkerhet (pant, borgen e. dyl.) för sydafrikanskt eller namibiskt företags långfristiga skulder, dvs. skulder med en löptid över fem år.

Slutligen föreslår vi att kontrollen över investeringsverksamheten i sydafrikanska eller namibiska dotterföretag säkras genom ett direkt förbud mot anskaffning av anläggningstillgångar till sådana företag. Med anläggningstillgång menas tillgång som är avsedd att stadigvarande brukas eller innehas i rörelsen.

### 10.3 *Dispens*

Det principiella förbudet mot de nu angivna investeringsåtgärderna måste som tidigare nämnts kompletteras med vissa dispensmöjligheter. Utgångs-

punkten bör vara att dispens över huvud taget inte bör komma i fråga för den som inte – själv eller genom utländskt dotterföretag – vid ikraftträdandet av lagen var etablerad i området.

En annan utgångspunkt bör vara att dispenserna inte skall ge utrymme för expansion på den sydafrikanska marknaden. Dispens bör därför inte få avse så stora belopp att det blir möjligt för sökanden att utvidga sin rörelse i området. Vi är beredda att acceptera en ordning som innebär att den svenska företagsamheten kan leva kvar i Sydafrika eller Namibia till dess apartheidssystemet har avvecklats. Det kan vara värdefullt att svensk industri på detta sätt har kvar ett fotfäste på den sydafrikanska marknaden när den tiden kommer då den svarta majoriteten får makten i landet. Av det skälet kan vi i princip godta att företagen får fortsätta att investera i sådan utsträckning som är absolut nödvändig för att de efter hand skall kunna ersätta försliten utrustning. En expansion av verksamheten bör det emellertid inte bli fråga om.

Även om vi således vill ge företagen möjligheter att behålla fotfästet på den sydafrikanska marknaden är vi inte beredda att ställa ut några garantier härför t. ex. på det sättet att företagen uttryckligen tillförsäkras rätt till ersättningsinvesteringar. Vår grundläggande inställning är som tidigare nämnts att investeringar i Sydafrika och Namibia i dagens läge inte är önskvärda.

Ett företag som hindras expandera, vilket är syftet med lagstiftningen, kan vara dödsdömt på längre sikt. Vi är medvetna om detta. Vi menar emellertid att i de fall då en avveckling blir nödvändig, den svenska koncernen med de regler vi föreslår kan ges tid att omorientera verksamheten mot nya marknader och finna ny sysselsättning åt anställda som tidigare sysslat med koncernens sydafrikaverksamhet.

Vi har övervägt en dispensordning som skulle ge de svenska företagen i området frihet att inom vissa i lagen angivna ramar på eget ansvar företa ersättningsinvesteringar i Sydafrika eller Namibia. Kriterier som skulle passa för ett företag passar emellertid inte för ett annat. Det är därför knappast möjligt att utforma generella regler på ett tillfredsställande sätt. De företag det här gäller är emellertid inte fler än ett tjugotal. Det bör därför inte möta några oöverstigliga svårigheter att fastställa en investeringsram för ettvar av dem. Vi föreslår en sådan ordning.

Den dispensprövning som vi föreslår bygger på tanken att företagen varje år ansöker om tillstånd till de investeringar som enligt deras mening måste företas under närmast följande räkenskapsår. Man kan emellertid också tänka sig situationer där en nedsliten anläggning i Sydafrika eller Namibia behöver ersättas med en ny som skall byggas under en längre period än ett år. I sådant fall bör dispens kunna gälla hela investeringsprojektet. Det ankommer på sökanden att visa att investeringen inte öppnar möjligheter för företaget att expandera i området.

En dispensprövning av nu angivet slag får i någon mån karaktären av förhandling mellan myndigheten och företaget. De synpunkter som måste hävdas från statsmakternas sida har sin grund främst i utrikespolitiska överväganden. Dispensprövningen bör därför ligga på regeringen. Regeringen bör inhämta yttranden från berörda myndigheter före sitt ställningstagande. I ärende av principiell betydelse förefaller det oss lämpligt att utrikesnäm-

den hörs innan regeringen fattar sitt beslut.

Vi förutsätter en tillämpning av dispensmöjligheterna som är restriktiv men som tar hänsyn till de enskilda företagens situation. Dispensreglerna öppnar möjligheter att påverka företagen så att de, där det är möjligt att finna ersättningsmarknader, drar sig bort från den sydafrikanska marknaden och istället investerar på annat håll.

#### 10.4 *Informationsskyldighet*

Den svenska företagsamheten i Sydafrika och Namibia är i dag föremål för stort intresse i den offentliga debatten. Det är angeläget att ge garantier för ett så bra sakunderlag som möjligt för en debatt här i landet om sydafrikafrågan. Från den synpunkten bör man sträva efter en så öppen redovisning som möjligt av vad som förekommer i dispensärenden. Mot detta står emellertid näringslivets krav på skydd mot att deras investeringsplaner m. m. kommer till konkurrenternas kännedom. Avvägningen mellan dessa motstående intressen får ske inom ramen för sekretesslagstiftningen. Även om det sålunda inte är möjligt att ha en ordning med absolut offentlighet beträffande innehållet i dispensansökningarna och regeringens behandling av dessa, bör det inte möta några betänkligheter mot att regeringen årligen låter publicera uppgifter som ger en tillförlitlig bild av utvecklingen i väsentliga hänseenden inom varje enskilt företag. Detta bör lämpligen ske i den formen att regeringen varje år till riksdagen lämnar en redogörelse på motsvarande sätt som i dag sker t. ex. beträffande tillämpningen av 20 § utlänningslagen. Redogörelsen bör kunna grundas på innehållet i dispensansökningarna samt på uppgifter som företag med verksamhet i området årligen skall lämna till regeringen. Dessa uppgifter skall avse produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra sådana faktorer som har betydelse för att kontrollera efterlevnaden av lagen.

#### 10.5 *Ersättning*

Frågan i vad mån ersättning bör utgå av allmänna medel till enskild som lider ekonomisk skada till följd av att förbud meddelas med stöd av ny lagstiftning har ventilerats i samband med bl. a. Rhodesialagens och FN-lagens tillkomst. Enligt vår mening bör den princip som statsmakterna då anslöt sig till gälla även i detta fall. Vi inskränker oss här till att erinra om att föredraganden i prop. 1971:77 med förslag till lag om vissa internationella sanktioner, m. m. (s. 64) stannade för att inte föreslå någon lagfäst ersättningsrätt för förluster med anledning av ingripanden enligt den nya lagen.

Någon lagfäst rätt till ersättning för förluster vill följaktligen inte heller vi föreslå i det nu aktuella ärendet. Skadeliidande kan dock vända sig till statsmakterna med en begäran om gottgörelse. I vissa fall då företag p. g. a. lagen tvingas upphöra med sin verksamhet i Sydafrika (eller Namibia) bör man kunna tänka sig en diskretionär ersättning efter beslut av riksdagen.

### 10.6 *Ikraftträdande*

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det är emellertid inte realistiskt att räkna med en tidigare tidpunkt än den 1 juli 1979. Vi förutsätter därvid att en proposition i ämnet föreläggs riksdagen i så god tid att den hinner behandlas under våren 1979.

## 11 Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer har avgivits av Hellner och Astrid Kristensson. Även särskilda yttranden har avgivits.

I reservationen framhåller Hellner att företagen bör tillförsäkras rätt till dispens i fråga om ersättningsinvesteringar och att riksdagen bör i anslutning till prövningen av lagförslag i ämnet pröva ersättningsfrågan och om lagstiftning sker, anvisa medel för kompensation av skadelidande enligt riktlinjer som riksdagen kan antaga såsom anslagsvillkor.

Sammanfattningsvis anför Astrid Kristensson:

Enligt internationell praxis liksom enligt svensk traditionell utrikespolitik skall ensidiga sanktionsåtgärder avvisas. Denna praxis bör ej frångås.

Kommittémajoriteten har ej kunnat göra troligt att ett ensidigt svenskt investeringsförbud gentemot Sydafrika kommer att få någon som helst positiv effekt för det svarta folkflertalet.

Företagen kommer vid ett investeringsförbud att få stora svårigheter att fullfölja strävan att föra en progressiv personalpolitik. En begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika kan få till följd att ett stort antal svarta anställda vid svensksdominerade företag får en försämrad anställningstrygghet.

Därtill kommer att en begränsning av svensk näringsverksamhet i Sydafrika kan leda till ett betydande sysselsättningsbortfall i vårt eget land.

Det finns sammanfattningsvis en betydande risk för att majoritetsförslaget kommer att uppfattas enbart som en demonstrationspolitik.

## Sydafrikautredningens författningsförslag

### Förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia

Härigenom föreskrivs följande

#### 1 § Svensk juridisk person får inte

1) mot vederlag förvärva rörelse som drivs i Sydafrika eller Namibia eller del av sådan rörelse,

2) mot vederlag förvärva aktie eller andel i sydafrikanskt eller namibiskt företag eller obligation eller annan för den allmänna rörelsen avsedd skuld-förbindelse som sådant företag har utfärdat,

ge sådant företag tillskott av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i dess verksamhet, eller

ställa säkerhet för sådant företags skulder med en löptid över fem år,

3) genom handling eller underlåtenhet medverka till att åtgärd som anges i 1 eller 2 vidtages av utländsk juridisk person över vilken den svenska juridiska personen på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal har ett bestämmande inflytande och en betydande andel i resultat av dess verksamhet (dotterföretag),

4) genom handling eller underlåtenhet medverka till beslut i sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag om att anskaffa anläggningstillgångar.

2 § Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia skall årligen upprätta investeringsplan för dotterföretaget eller rörelsen med angivande av finansieringsmetoder.

3 § Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia skall årligen till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten i dessa länder utvecklas med avseende på produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra sådana förhållanden som har betydelse för att kontrollera efterlevnaden av denna lag.

4 § Den som är ansvarig för brott mot 1 § dömes, om gärningen skett uppsåtligt, till böter eller fängelse i högst två år eller, om gärningen skett av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall ej dömas till ansvar. För anstiftan av eller medhjälp till brott mot 1 § 3 eller 4 dömes ej till ansvar.

Den som är ansvarig för underlåtenhet att fullgöra skyldighet enligt 2 eller 3 § dömes till böter.

5 § Egendom som varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

6 § Svensk medborgare som utom riket brutit mot 1 § dömes efter denna lag och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken ej är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5 a § första och andra styckena nämnda balk.

7 § Åtal för brott enligt denna lag får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

2. Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag vid ikraftträdandet av denna lag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia kan få dispens från 1 §.

3. Dispens får meddelas för viss investering eller för investeringar i visst företag under ett år. Dispens får inte avse så stort belopp att den gör det möjligt för sökanden att utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia.

Beslut om dispens får återkallas eller ändras om de uppgifter på vilka beslutet har grundats visar sig ha varit oriktiga.

4. Fråga om dispens prövas av regeringen.

## Sammanställning av remissyttranden

### 1 Allmänna synpunkter

Remissyttrandena hänför sig så gott som uteslutande till sydafrikautredningens förslag. Detta, som inte var enhälligt utan innehåller reservationer och särskilda yttranden, har fått ett blandat mottagande under remissbehandlingen.

Förslaget tillstyrks eller får ett i huvudsak positivt mottagande av arbetstagar-, ungdoms- och de kyrkliga organisationerna samt av SIDA, KF och Svenska FN-förbundet. SIDA:s yttrande var dock inte enhälligt. TCO framhåller under hänvisning till synpunkter som framförts till organisationen från SIF, att effekterna för sysselsättningen i Sverige närmare bör utredas innan förslaget genomförs och att man bör undersöka möjliga och lämpliga metoder för att den personal som eventuellt drabbas av lagstiftningen hålls skadelös. LO föreslår att regeringen efter en viss tid låter genomföra en allmän utvärdering av investeringsförbudets tillämpning och effekter samt då överväger vidare åtgärder mot den sydafrikanska regimen.

Förslaget tillstyrks även i de yttranden som har avgivits av Folkpartiets ungdomsförbund, Sveriges kristna ungdomsråd och Afrikagrupperna i Sverige.

Från näringslivets sida och då i första hand SI/SAF avstyrker man eller är i övrigt negativ till förslaget. Även KK och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet avstyrker. Till fakultetsnämndens yttrande har fogats särskilda yttranden. Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté, Sveriges grossistförbund, Sveriges mekanförbund, Alfa-Laval AB, ASEA, Atlas Copco, ESAB och SKF har avgivit vissa kompletterande synpunkter men ansluter sig till SI/SAF:s gemensamma yttrande.

De myndigheter, som har anmodats avge yttrande, förklarar sig med nyss angivna undantag för SIDA och KK inte ta ställning till lämpligheten eller tjänligheten av den föreslagna lagstiftningen men ger synpunkter på vissa frågor. Detta gäller även Sveriges exportråd och Svenska bankföreningen.

### 2 Sydafrika – en unik situation

Sammanfattning:

Sydafrikautredningens uppfattning om det unika i situationen i Sydafrika delas av SIDA, LO och TCO, medan KK, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Stockholms handelskammare, Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté, Sveriges grossistförbund och SI/SAF inte anser eller finner det tveksamt om situationen är unik på sådant sätt att den kan särskiljas från andra fall av oacceptabelt förtryck.

---

*SIDA:* Styrelsen finner utredningens beskrivning av det unika i situationen i Sydafrika övertygande. Det vore följdriktigt att från svensk sida avbryta ekonomiskt samarbete med den Sydafrikanska republiken i konsekvens med Sveriges fördömande av där rådande samhällsförhållanden och vårt lands mångåriga samarbete med de förtrycktas företrädare.

*KK:* Det torde idag i Sverige icke råda delade meningar om att det sydafrikanska apartheidsystemet är djupt orättfärdigt och mänskligt stötande. Sverige har också, på sätt som redovisas i utredningen, i internationella sammanhang agerat för en fredlig förändring av förhållandena i Sydafrika i demokratisk riktning. Krav på ekonomiska sanktionsåtgärder har emellertid hittills avvisats med hänvisning till att Sverige endast ansluter sig till sanktioner beslutade av FN:s säkerhetsråd. Den svenska sydafrikapolitiken i detta hänseende har varit betingad av den sedan lång tid tillämpade allmänna linjen i vår utrikespolitik, att vi som ett litet alliansfritt och ekonomiskt utlandsberoende land bäst gagnar våra strävanden genom att följa och stärka förtroendet för de internationella system som reglerar det ekonomiska och politiska umgänget mellan staterna. På utrikeshandelspolitikens område har detta inneburit tillämpning av icke-diskriminationsprincipen. Sveriges konsekventa hållning härvidlag har otvivelaktigt bidragit till att stärka vårt internationella förtroende.

Såsom utredningen själv konstaterar skulle det föreslagna investeringsförbudet utgöra ett brott mot denna huvudlinje i svensk utrikespolitik. Även om ifrågavarande princip givetvis icke under alla omständigheter bör betraktas som sakrosankt, synes dock – med hänsyn till det stora värde den hittills tillmätts – åtminstone två viktiga förutsättningar böra vara uppfyllda innan avsteg härifrån övervägs, nämligen att så starka skäl för ett avsteg föreligger att risken för eventuella negativa konsekvenser härav kan accepteras, samt att en realistisk bedömning gjorts av om de åtgärder som övervägs i tillfredsställande grad kan ge åsyftad effekt.

När ett beslut om ensidiga ekonomiska sanktioner, som också utredningen slår fast, utgör ett avsteg från en hittills hävdad princip i svensk utrikespolitik blir frågan om dess prejudicerande inverkan på vår fortsatta handlingsfrihet av största vikt vid ett slutligt ställningstagande. Utredningens majoritet hävdar för sin del att det föreslagna avsteget från den hittills tillämpade principen avser en unik situation. Enligt kollegiets mening har ett sådant betraktelsesätt sitt berättigande men endast i begränsad mening. Om man, som också utredningens ordförande anför i ett särskilt yttrande, ser till de grundläggande kännetecknen på situationen, kränkningen av de mänskliga rättigheterna etc., ter det sig ingalunda klart att situationen i Sydafrika kan särskiljas från andra fall av oacceptabelt förtryck. I motsats till vad utredningen hävdar anser kollegiet sålunda att det avsteg från hittills tillämpade principer i förevarande hänseende som utredningen föreslår kommer att i hög grad försvåra våra möjligheter att i fortsättningen på ett

trovärdigt sätt avvisa krav på liknande åtgärder mot andra länder där förtryck råder utan att tvingas till besvärande jämförelser av interna förhållanden i olika länder.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:* Utredningen, som är medveten om det avsteg från hittills av Sverige följda principer förslaget på många sätt innebär, motiverar detta med att Sydafrika och Namibia vore särfall. Utredningen kan inte se någon situation i något annat land i världen, vilken skulle motivera sådana åtgärder som den föreslår i fråga om Sydafrika och Namibia. Mot en sådan bakgrund menar utredningen, bör den lagstiftning den föreslår inte få någon prejudikatverkan.

Huruvida en svensk åtgärd som denna skall anses unik, eller inbjudande till efterföljd eller eljest mönsterbildande avgöres dock inte av förslagsställarna utan beror på hur den uppfattas av omvärlden.

Kränkningar, ja t. o. m. mycket grova kränkningar av mänskliga rättigheter är dessvärre i vår tid alls icke något unikt. Det är ingen svårighet att uppräknat en rad länder där kränkningar av de mänskliga rättigheterna liksom i Sydafrika ingår såsom ett led i det rådande politiska systemet. Såvitt tillgängliga pressuppgifter, ger vid handen förekommer godtyckliga frihetsberövanden, tortyr, misshandel och dödande i flera sydamerikanska republiker såsom Argentina och Chile i en omfattning som är djupt kränkande för svenskt rättsmedvetande.

De politiska fångarnas antal i Indonesien säges vara snarare över än under 100 000. (ICJ Review 4, 1969 p 10 ff, id.15, 1975 p 9 ff, id.18, 1977 p 3 ff.) I West-Irian och på Syd-Moluckerna befinner sig etniska minoriteter i krig med den nya statsmakt som övertagit den tidigare koloniala administrationen av dessa områden. Det uppges att i Uganda omkring 100 000 människor fått sätta livet till under ett despotiskt styre åtminstone delvis såsom ett led i en diskriminering på etniska eller religiösa grunder. (Uganda and Human Rights. Report of the I C J to the United Nations, Geneva 1977; D. Martin, General Amin, London 1974 p 226 ff.) I det demokratiska Kampuchea har den forna stadsbefolkningen, som räknas i millioner personer fördrivits från sina hem, liksom otaliga av dem måst sätta livet till (I C J Review 20, 1978 p 6 ff.) Invånarna i de kinesiska "reformationslägren" beräknas av vissa iakttagare till 16–20 millioner av vilka, säges det, knappast någon mera kan förvänta sig ett liv i frihet. (I Pascalini, Prisonnier de Mao, Paris 1975 s 10 ff.) I Cuba är enligt Amnesty International antalet politiska fångar omkring 3 000 av vilka många varit fängslade bortåt 15 år.

Enligt nyligen tillgängliga uppgifter (Le Figaro Supplement (No 7) 18.11.78) skall f. n. i Sovjetunionen finnas åtminstone 96 läger för politiska fångar till ett antal av omkring 2 millioner; Amnesty International anger i en nyligen publicerad rapport antalet dödade i Etiopien till 30 000. Uppgifterna om antalet dödsoffer i Iran varierar men det är under alla förhållanden chockerande stort. Förföljelse och dödande av etniska minoriteter längre tillbaka i tiden är känt från Pakistan (Bangladesh) och Nigeria (Biafra) liksom

från kriget i Afrikas horn. Fakulteten gör med denna uppräknig inte någon gradering av dessa kränkningar i förhållande till vad apartheidpolitiken innebär för de svarta i Sydafrika, utan menar blott att, när det gäller så grova och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter, man knappast kan mäta folkens lidande i människornas antal eller arten av grymhet de utsätts för. På så sätt är situationen i Sydafrika inte unik. Den är knappast ens unik vad avser rasdiskriminering och apartheid i stor skala, ehuru den f. n. är den internationellt mest uppmärksammade.

Förföljelsen av asiater i Uganda och de svarta papuanernas krig i West-Irian har redan ovan berörts. I Vietnam är den till flera millioner uppgående kinesiska befolkningen utsatt för en organiserad förföljelse (såsom nyligen tidningar och andra nyhetsmedia rapporterat) och även i Indonesien är kineserna diskriminerade. I Indien är 85 millioner f. d. kastlösas villkor sådana att krav ställts om påtryckningar mot Indien av andra stater för att förmå Indien att snabbt förbättra deras situation ICJ Review 20, 1978, p 37 ff).

De mänskliga rättigheternas trängda läge i Sydafrika kan alltså dessvärre icke betraktas såsom något unikt, vare sig i det förflutna, eller i det närvarande.

Däremot är situationen i Namibia unik såtillvida att Internationella domstolen i ett rådgivande yttrande uttalat (Legal consequences for states of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports 1971 p 58 para 133) att Sydafrikas närvaro i Namibia är olaglig. Konsekvenserna härav har utvecklats av domstolen i sistnämnda yttrande. I den mån genom svensk lagstiftning ingripes i förhållandena i Namibia föreligger i vart fall icke någon kränkning av Sydafrikas suveränitet. Vem som f. n. skall anses behörig att företräda Namibias intressen är inte så lätt att svara på, men det torde heller inte vara erforderligt då eventuella svenska investeringar i Namibia åtminstone f. n. inte synes ha praktisk betydelse.

En annan aspekt av detta spörsmål är huruvida Sydafrika är ett sådant särfall att en avvikelse från eljest tillämpliga folkrättsliga regler kan motiveras på rent rättsliga grunder.

Visserligen kan allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna inte anses såsom ett lands helt interna angelägenheter, såtillvida att förhållandena utan hinder av FN-stadgan art. 2:7 får dryftas i generalförsamlingen. Därav följer dock icke att varje stat är saklegitimerad, dvs. har "locus standi" eller "legal interest" i förhållande till varje annan stat som kränkt sina medborgares mänskliga rättigheter och gränserna för tillåten s. k. humanitär intervention drages allmänt mycket snävt. De svenska lagstiftningsåtgärderna kan alltså inte rättfärdigas såsom självtäkt eller repressalier.

*Stockholms handelskammare* anser det tveksamt om de grundläggande kännetecknen på situationen i Sydafrika, som utgör grunden för kraven på

ingripande, nämligen kränkningen av de mänskliga rättigheterna, det implicerade hotet mot internationell fred och säkerhet och de små utsikterna till en spontan fredlig lösning kan föranleda att situationen skall betraktas som unik.

*Sveriges grossistförbund:* Vi anser det synnerligen betänkligt att tillgripa *unilaterala* svenska sanktionsåtgärder även om det som i detta fall är fråga om ett land, vars interna politik bedöms på ett alldeles särskilt sätt stå i strid med allmänt vedertagna normer. Just den omständigheten att den sydafrikanska rasåtskillnadspolitikerna *allmänt* sett ute i världen anses vara helt oförenlig med moraliska och etiska normer på detta område gör det enligt vår mening naturligt för Sverige att avvakta med sanktioner, bojkotter och liknande tills läget utlöser ett *allmänt* internationellt beslut om sådana.

Man bör fasthålla vid principen att Sverige som stat bör ansluta sig endast till sådana aktioner mot ett land som är internationellt förankrade och stadgeenligt beslutade av FNs säkerhetsråd. Även om det i dagens läge kan vara riktigt att med utredningen bedöma situationen i Sydafrika som unik, befarar vi att nya lägen och nya interna svenska bedömningar kan uppkomma, då lätttrörliga opinioner vill genomdriva aktioner mot andra länder. Har man en gång övergivit en klar princip, kan det bli svårt att stå emot olika opinionsvågor och tolkningen av vad som kan kallas unikt blir lätt flytande.

I princip bör man enligt vår åsikt göra åtskillnad mellan politik och affärer. Att göra affärer med ett land innebär inte att man accepterar landets in- eller utrikespolitik i olika avseenden. Sverige, som är starkt beroende av att kunna upprätthålla en omfattande utrikeshandel, nödgas göra affärer med åtskilliga länder, vilkas interna eller externa politik i mångt och mycket är oacceptabel utifrån svenska värderingar. Politiska omvälvningar kan inträffa i olika länder och medföra situationer som inte ter sig godtagbara.

*SI/SAF:* Utredningens majoritet gör gällande att situationen i Sydafrika är alldeles unik. Man säger sig inte kunna se någon situation i något annat land i världen, vilken skulle motivera sådana åtgärder som de som nu föreslås i fråga om Sydafrika. Mot den bakgrunden bör, enligt utredningsmajoriteten, den föreslagna lagstiftningen inte få någon prejudicerande verkan.

Det är en sak för sig om man i Sverige upplever situationen i Sydafrika som unik. Den avgörande frågan är emellertid hur detta uppfattas i andra länder. Kommer man i utlandet att lita på att Sverige endast önskar ingripa mot en långtgående och systematisk diskriminering grundad på hudfärg, men avstår från ensidiga sanktioner mot regimer som utövar hårt förtryck på andra grunder och i andra former? Detta så mycket mera som det i den svenska opinionsbildningen redan uttalats att åtgärderna mot Sydafrika måste betraktas som ett första steg och att det därefter gäller att ta itu med andra länder.

*LO:* LO stöder förslaget att Sverige ska vidta ensidiga sanktioner mot

Sydafrika. Huvudlinjen ifråga om införande av sanktionsbestämmelser bör, enligt LO, även fortsättningsvis vara att de ska ske i enlighet med stadseenliga beslut i FNs säkerhetsråd. LO delar dock utredningens uppfattning att situationen i Sydafrika motiverar att ett undantag görs från denna allmänna princip. I likhet med utredningen vill LO understryka att situationen i Sydafrika är helt unik och finner därför att de farhågor som framförts om att sanktionspolitiken lätt kan utvidgas till att gälla även i förhållande till andra länder måste betraktas som ogrundade.

*TCO*: Sverige har i FN framhållit att situationen i Sydafrika i flera avseenden är unik. Starka skäl kan därför åberopas för att man från vårt lands sida vidtar ensidiga påtryckningsåtgärder mot Sydafrika. Ett sådant är att Sverige starkare än något annat land engagerat sig för och givit ekonomiskt stöd till olika befrielserörelser i Södra Afrika. Förväntningarna är därför stora på Sveriges initiativ i sanktionsfrågan såväl i FN som på det nationella planet. Ett annat skäl är att stora svenska organisationer och folkrörelser – bl. a. kyrkan och fackföreningsrörelsen – liksom flertalet politiska partier länge krävt sådana åtgärder. Ett tredje och mycket väsentligt motiv är att påverka andra länder att genom liknande åtgärder få till stånd bindande ekonomiska sanktioner inom ramen för FN.

### 3 Kapitlexportförbud – investeringsförbud

Sammanfattning:

Sydafrikautredningens uppfattning att ett kapitlexportförbud förutsätter företagens frivilliga medverkan för att bli verkningfullt delas av *Statens industriverk*, *LO* och *Sveriges ungdomsorganisationers landsråd*.

---

*Statens industriverk* delar utredningens bedömning att ett kapitalförbud utan kompletterande överenskommelser inte skulle uppfylla målsättningen att begränsa svensk näringsverksamhet i Sydafrika.

*LO*: Utrikesutskottet utgick i sitt betänkande från att förbud mot kapitlexport var den mest ändamålsenliga sanktionsåtgärden. Utredningen har dock entydigt visat att ett sådant förbud inte skulle få någon egentlig effekt för de svenskkontrollerade företagens investeringsverksamhet i Sydafrika. Förbud mot kapitlexport skulle lätt betraktas som en tom gest utan egentligt värde. Inte minst den psykologiska och den opinionsbildande effekten av ett svenskt beslut skulle påverkas negativt om åtgärderna inte skulle kunna visas ha någon egentlig betydelse för de svenska investeringarna i landet. LO delar därför utredningens slutsats att förbudet måste gå längre än att enbart gälla kapitlexport.

*Sveriges ungdomsorganisationers landsråd* delar utredningens uppfattning att ett kapitlexportförbud, för att bli verkningfullt, förutsätter företagens frivilliga medverkan.

#### 4 Effekter i Sydafrika

Sammanfattning:

Sydafrikautredningens uppfattning att viktiga politiska och psykologiska effekter kan nås genom att investeringsförbud, som ökar trycket på den sydafrikanska regimen delas av *SIDA*, *LO* och *Folkpartiets ungdomsförbund*. Av motsatt uppfattning är *Stockholms och Skånes handelskammare*, *SI/SAF*, *Svenska företagens riksförbund*, *Svenska bankföreningen* och *Jernkontoret*. En avveckling av svenska företag i Sydafrika blir en trolig följd av ett investeringsförbud enligt *statens industriverk*, *Sveriges exportråd*, *Stockholms handelskammare*, *SI/SAF*, *Svenska företagens riksförbund*, *Jernkontoret* och *Sveriges mekanförbund*. Enligt *Stockholms handelskammare*, *SI/SAF*, *Svenska företagens riksförbund* och *Jernkontoret* har svenska företags närvaro i Sydafrika bidragit till att ändra apartheidpolitiken. *SIDA*, *KF* och *Folkpartiets ungdomsförbund* är härvidlag av motsatt uppfattning. Sydafrikanska motåtgärder i form av lagstiftning kan enligt *KK*, *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *SI/SAF*, *Svenska företagens riksförbund* och *Svenska bankföreningen* få till följd att de svenska åtgärderna "sätts ur spel" (jfr. Protection of Businesses Act).

---

*SIDA*: Styrelsen kan inte finna stöd för tanken, att svenska företag genom sin närvaro i landet skulle kunna medverka till en ändring av apartheidpolitiken. Inget talar för att den sydafrikanska regeringen skulle vara mer benägen att tillämpa en s. k. reformstrategi än hittills. Antalet rättegångar, fängslanden och bannlysningar ökar oavbrutet liksom antalet dödsfall i samband med häktningar (jfr. rapport från Amnesty International, januari 1978). Svenska företag i Sydafrika tvingas arbeta inom gällande system. Enligt styrelsens åsikt är deras möjligheter att bidra till en förändring i positiv riktning små.

I utredningen beskrivs den ringa framgång som de svenska företagen haft i sina försök att stimulera till fackligt organisationsarbete bland de svarta arbetarna. Det framhålls, att förklaringen till detta misslyckande främst måste sökas utanför fabriksportarna.

Genom det stöd som svensk fackföreningsrörelse – nu också med svenskt statligt stöd – ger till facklig utbildning av afrikanska arbetare bl. a. via den Fria fackföreningsinternationalen, har det varit möjligt för styrelsen att få nära insyn i förhållandena på den sydafrikanska arbetsmarknaden. De svarta arbetarna har inte tillgång till lagskyddade fackföreningar, och de är utestängda från förhandlingssystemet. Deras fackliga ledare verkar under ständigt arresteringshot, och många är fängslade eller har gått i landsflykt.

Enligt styrelsens uppfattning bevisar de svenska företagens problem det realistiska i tanken, att ett fåtal svenska företag skulle kunna påverka

arbetsmarknadsrelationer, vilka helt styrs av den gällande raspolitiken.

Styrelsen anser det inte påvisat att ökade utländska investeringar medför ett minskat förtryck. Tillgänglig statistik ger vid handen att förtrycket ökar samtidigt som utländska investeringar ökat.

*KK:* anser att betydelsen för den sydafrikanska ekonomin av den föreslagna regleringen torde vara ytterst marginell om den över huvud taget är märkbar. Inte heller anser kollegiet att en nyetablering i Sydafrika med svenska ekonomiska intressen kan förhindras i de fall detta skulle ske via ett utländskt dotterföretag vari svensk juridisk person äger minoritetspost.

Den enligt kollegiets mening kanske viktigaste praktiska invändningen mot lagförslaget är emellertid att möjligheterna för sydafrikanska regeringn att ensidigt införa bestämmelser som bryter dotterbolagens förpliktelser mot moderföretagen synes vara obegränsade. Om detta skulle ske skulle lagen i ekonomiskt hänseende bli helt verkningslös.

*Statens industriverk* anser att man torde få räkna med att ett investeringsförbud av föreslagen typ i flertalet fall medför, att de svenska företagen efter någon tid genom försäljning eller på annat sätt avvecklar sin verksamhet i Sydafrika. Det finns åtminstone tre skäl som talar för en sådan utveckling:

*För det första* innebär investeringsförbudet i sig en begränsning av företagets handlingsfrihet då det gäller val av produktions- och marknadsföringsmetoder, sortiment m. m., vilket kan göra det omöjligt för dem att i längden försvara sina marknadsandelar.

*För det andra* får man räkna med att förbudet medför ökat köpmotstånd från presumtiva kunder i Sydafrika, delvis beroende på osäkerhet om hur länge de svenska företagen kommer att finnas kvar i landet och erbjuda service av olika slag.

*För det tredje* kan man inte utesluta möjligheten att sådana motåtgärder vidtas från sydafrikanska myndigheters sida, att betingelserna för de svenska företagens verksamhet i landet starkt försämras.

Hur snabbt lönsamheten för företagets sydafrikanska verksamhet påverkas, och när avveckling blir aktuell, varierar givetvis beroende på de enskilda företagens marknadspositioner. Men också det föreslagna dispenssystemets utformning torde här få stor betydelse. Det framgår enligt verkets mening inte klart av utredningstexten vilken funktion dispenserna avses fylla: om de skall göra det möjligt för företagen att under relativt lång tid bibehålla sin verksamhet i Sydafrika i huvudsak oförändrad, eller om de skall uppfattas som ett stöd för en smidig, successiv avveckling av denna verksamhet. Uttalandena om en restriktiv tillämpning av dispensreglerna synes tala för den senare tolkningen, men det finns också uttalanden i betänkandet som är positiva till att svensk näringsverksamhet i Sydafrika lever kvar till dess apartheidssystemet avskaffats.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:* En svensk lagstiftning av ifrågavarande slag torde ge Sydafrika rätt att vidtaga motåtgärder. En

naturlig sådan vore att ställa det sydafrikanska bolaget eller aktierna i detta under tvångsförvaltning och sålunda eliminera grunden för det svenska moderbolagets inflytande. Sverige har ju självt förfarit på liknande sätt efter kriget då det gällde att eliminera tyskt eller allierat inflytande över tyskägda bolag i Sverige. Andra motåtgärder kan innefatta utdelningsförbud, förbud mot transferering av utdelningar från svenskägda bolag eller annan blockering av svenska tillgångar i Sydafrika.

Enligt *Sveriges exportråd* kommer sannolikt de föreslagna åtgärderna att medföra en avveckling av de svenskdominerade företagen i Sydafrika och att större delen av den svenska exporten dit upphör. Exportrådet framhåller:

Om företagen tvingas upphöra med investeringar i Sydafrika medför detta i längden ett avtynande av och ganska snart ett upphörande av verksamheten i Sydafrika, eftersom konkurrensen på marknaden är så svår att endast förstklassigt utrustade företag kan överleva. Om Sverige ensidigt genomför föreslagna restriktioner innebär det att konkurrenterna, sydafrikanska och andra, tar över marknaden. Sveriges åtgärder borde därför rimligen samordnas med av FN beslutade motsvarande åtgärder för att erhålla önskad effekt.

Exportrådet delar utredningens uppfattning att risken för officiella sydafrikanska motåtgärder på kort sikt får anses liten. Däremot får man räkna med att ett investeringsförbud kan medföra ett omfattande spontant eller organiserat köpmotstånd mot svenska varor.

Vi vill i detta sammanhang erinra om den relativt omfattande inofficiella köpbojkott av svenska varor som uppstod i Sydafrika under början av 1960-talet på grund av vissa privata bojkottaktioner i Sverige mot framförallt sydafrikansk frukt. Med tanke härpå måste man utgå ifrån att ett officiellt svenskt investeringsförbud kommer att medföra en så stark reaktion bland de sydafrikanska köparna att de svenska moderbolagens export måste helt upphöra, även om några officiella sydafrikanska motåtgärder inte vidtas. Sannolikt kommer också export som inte direkt är knuten till förhållandet moderbolag – dotterbolag att drabbas av en kraftigt minskad efterfrågan.

Att försöka återetablera en verksamhet, sedan ett företag en gång övergivit sin marknad och sina kunder på denna, är synnerligen svårt. När det sydafrikanska samhället en gång förändrats så att det åter är godtagbart från svensk synpunkt, riskerar man alltså att den svenska industrin inte finns kvar på marknaden. Dess plats har då tagits av utländska eller inhemska konkurrenter.

*Stockholms handelskammare:* Handelskammaren instämmer i utredningsordförandens särskilda yttrande vari framhålls att de svenskstyrda företagens andel i det sydafrikanska näringslivet är så liten – knappt 1 % av de utländska företagens produktion i Sydafrika och 0,2 promille av bruttoinvesteringarna – att ett stopp för nyetablering och expansion måste antagas lämna den sydafrikanska ekonomin oberörd. Så länge de svenskägda företagens konkurrenter kan fortsätta sin verksamhet utan inskränkningar finns skäl att antaga

att de svenskägda företagens tillbakagång kommer att motvägas av en motsvarande frammarsch för konkurrenterna. En sålunda påvisad ineffektivitet i ensidiga svenska sanktioner skulle – tvärtemot syftet med utredningens förslag – ge de styrande i Sydafrika intrycket att raspolitiken utan påföljder kan fortsätta.

Det förefaller vara en allmän uppfattning att de svenskstyrda företagen i Sydafrika generellt sett går i främsta ledet i personalpolitiskt hänseende. De svarta som är anställda i dessa företag synes ha en bättre ställning än på andra håll i det sydafrikanska näringslivet. De personalinskränkningar hos de svenskstyrda företagen som på sikt måste bli följden av den föreslagna lagen, måste därför mot bakgrund av vad som framhållits ovan innebära en försämring för de anställda.

Handelskammaren saknar i betänkandet en ingående analys av möjligheterna att genom den s. k. *reformstrategin* påverka utvecklingen i Sydafrika i positiv riktning. Bl. a. mot bakgrund av tveksamheten angående effekterna i detta avseende av den föreslagna lagen, som representerar den s. k. isoleringsstrategin, är detta enligt handelskammarens mening en allvarlig brist.

Enligt *Skånes handelskammare* är effekten av ekonomiska sanktionsåtgärder mot etablerade statsbildningar erfarenhetsmässigt inte sällan mycket svag. Dessutom kan effekten många gånger bli den rakt motsatta i förhållande till vad som ursprungligen åsyftades.

*SI/SAF*: Ett genomförande av förslaget leder till att företagen tvingas överväga en avveckling av verksamheten om och när ett lämpligt tillfälle erbjuder sig. Man väntar inte tills företaget är konkursmässigt och kapitalförlusten total. Den normala utvägen torde vara att överlåta verksamheten till ett annat sydafrikanskt eller utländskt bolag. Även då uppstår en kapitalförlust eftersom köparen vet att det svenska företaget är i trångmål genom investeringsförbudet och utnyttjar detta i köpeförhandlingarna. Vidare måste noteras att köpeskillingen genom ingripande av de sydafrikanska myndigheterna med all sannolikhet blir infrusen i Sydafrika och inte får hemtagas till Sverige.

En stor svårighet när det gäller att överlåta verksamheten i tillverkningsföretag till någon annan är att detta skulle innebära en överlåtelse även av teknologi och know-how, som hittills varit unik för det svenska företaget. Resultatet kan bli att man tvingas helt nedlägga företaget.

Vare sig det blir fråga om en överlåtelse eller nedläggning blir resultatet att svensk industri tvingas stärka sina konkurrenter. Effekten på Sydafrika blir ingen.

Om de svenska företagen förlorar fotfästet på den sydafrikanska marknaden kommer det att bli mycket svårt – kanske omöjligt – att komma tillbaka eftersom konkurrenterna då tagit över och arbetat sig in. När det sydafrikanska samhället förändrats så att det åter är godtagbart ur svensk synpunkt kommer således svensk industri att vara utspelad.

Beträffande konsekvenserna för de anställda vid dotterföretagen i Sydafrika uttalar Sydafrikautredningen följande: "Det tycks oss svårt att för svenskt vidkommande på en och samma gång ställa kravet att svenska dotterföretag skall vara föregångare i fråga om personalpolitik och samtidigt genom ett investeringsförbud begränsa företagets möjligheter att skapa ett rörelseöverskott som möjliggör bättre arbetsförhållanden" (sid. 161).

Samtidigt uppmanar utredningen de svenska företagen att underlätta för de anställda att slå sig samman i fackliga organisationer. Detta överensstämmer helt bl. a. med *Internationella metallarbetarfederationens* rekommendationer. Organisationerna vill emellertid påpeka att om man uppmuntrar bildandet av fackliga sammanslutningar måste man naturligtvis också ge dem möjligheter att utverka bättre arbetsförhållanden för sina medlemmar.

Över huvud fastslår utredningen på flera ställen att de föreslagna åtgärderna inte får leda till att svenska arbetstagare blir arbetslösa men visar samtidigt en nästan total likgiltighet för de svarta anställdas öde i Sydafrika.

Denna inställning är främmande för svensk industri. Svenska företagsledare känner ett ansvar för alla sina anställda, var de än arbetar och vilken nation de än tillhör. De svenska dotterföretagen i Sydafrika har gjort stora insatser för att förbättra de svarta anställdas arbetsförhållanden, förbättra deras sociala förmåner och genom utbildning öka deras möjligheter att få bättre betalda arbeten. Även Sydafrikautredningen konstaterar att lönerna för de svarta anställda i de svenska företagen är högre än genomsnittet för tillverkningsindustrin i Sydafrika.

De berörda företagen anser, att de bör verka som föredöme för hur företag bör behandla sina anställda. Detta kan leda till positiva konsekvenser även inom andra företag och på sikt bidra till en gradvis förändring av attityderna i det sydafrikanska samhället.

De företag, som bedriver verksamhet i Sydafrika, antog 1974 en uppförandekod med avseende på behandlingen av de svarta anställda. Denna kod har företagen följt och överträffat. Företagen är beredda att revidera den i syfte att vidga de förpliktelser, som företagen ikläder sig gentemot sina anställda.

De negativa konsekvenserna för de svarta anställda måste, enligt organisationernas mening, betraktas som en allvarlig invändning mot genomförandet av utredningens förslag. Detta så mycket mera som de anställda svarta klargjort, att man önskar att de svenska företagen förblir kvar. Samma uppfattning hyser *Internationella metallarbetarfederationen*, där flera svenska fackförbund är medlemmar.

Den tilltänkta svenska lagstiftningen skulle också vara svårförenlig med de krav som ställs på regeringen, företagen och de fackliga organisationerna i den av ILO 1977 antagna uppförandekoden beträffande multinationella företag. I femtioåttio punkter framför koden krav på företagen att erbjuda sina anställda, sysselsättning och goda arbetsvillkor m. m. Den svenska lagstiftningen

skulle hindra svenska företag att följa dessa rekommendationer vad gäller Sydafrika.

Syftet med ett investeringsförbud är, enligt utredningen och dess direktiv, att åstadkomma ett politiskt tryck på den sydafrikanska regimen. Ett sådant tryck, heter det, kan på sikt bli ett bidrag till att få till stånd en genomgripande samhällsförändring i Sydafrika (sid. 157).

Önskemålet att utöva ett tryck på Sydafrika är emellertid inte ett argument för åtgärder, som gör det omöjligt för dotterföretagen att överleva i svensk ägo. Riksdagen förutsatte att syftet skulle uppnås med ett förbud mot kapitalexport och även utredningen utgår från att syftet nås med ett investeringsförbud, utan att dotterföretagens verksamhet avvecklas.

Utredningen har inte analyserat hur det önskade trycket på den sydafrikanska regimen skulle uppstå. Detta är en allvarlig brist. Bortsett från eventuella internationella effekter tycks man nöja sig med att åtgärderna skulle bidra till att psykologiskt stärka den radikalare delen av Sydafrikas inhemska opposition.

Vid en bedömning av konsekvenserna av ett investeringsförbud bör man hålla i minnet att de svenska företagen svarar för knappt 1 procent av de utländska företagens produktion i Sydafrika och 0,2 promille av bruttoinvesteringarna i detta land.

De svenska företagen är uppskattade i Sydafrika bl. a. därför att de förser landet med avancerad teknologi. De saknar dock inte konkurrens. Tvärtom arbetar de alla inom hårt konkurrensutsatta sektorer och skulle de försvinna står sydafrikanska eller utländska konkurrenter beredda att omedelbart ta över deras marknader. Någon lucka i Sydafrikas försörjning kommer aldrig att uppstå.

Det kan konstateras att en nedläggning av de svenska företagen inte skulle ha några som helst effekter på Sydafrikas ekonomi.

Det må vara att man nu icke med någon större grad av säkerhet kan förutsäga vilka motåtgärder Sydafrika kan vilja vidtaga och när. Viktigt är emellertid att fastslå att Sydafrikas möjligheter därtill ingalunda är av betydelselöst slag.

De svenska åtgärderna torde sålunda till att börja med på ett tämligen enkelt sätt kunna sättas ur spel. De sydafrikanska myndigheterna kan upphäva de svenska aktieägarnas inflytande över de sydafrikanska dotterbolagen genom att tillsätta tvångsförvaltare för dessa eller för det svenska aktieinnehavet. Men myndigheterna kan också utnyttja den lagstiftning som redan finns och som förbjuder uppgiftslämnande till moderbolagen av det slag som den svenska lagstiftningen förutsätter.

Det är alltså mycket som talar för att förslaget inte leder till det av utredningen önskade resultatet men väl kommer att medföra, att den svenska koncernledningens inflytande över dotterbolaget mer eller mindre elimineras. Detta vore en klar försämring i jämförelse med nu rådande

förhållanden under vilka den svenska företagsledningen har möjlighet att påverka arbetsförhållandena för de svarta anställda i för dem förmånlig riktning.

I utredningens folkrättsliga överväganden anføres (sid. 153) att man bör respektera principen att dotterbolaget är underkastat den främmande statens lag och att de svenska medborgarna inte åläggs förpliktelser som kommer i strid med den lagstiftning som gäller för dotterbolaget i verksamhetslandet. Organisationerna har inhämtat uppgifter om den relevanta sydafrikanska lagstiftningen.

Först vill organisationerna i korthet erinra om att den sydafrikanska bolagslagstiftningen, som är uppbyggd efter engelsk förebild *dels* innehåller sedvanliga regler om arbetsfördelning mellan styrelse och bolagsstämma som hindrar en detaljstyrning från ägarna av bolaget, *dels* innehåller minoritets-skyddsregler som också kan utesluta möjlighet att handla såsom förutsatts i utredningens förslag.

Viktigast i sammanhanget är dock "Protection of Businesses Act 1978", som trädde i kraft den 4 augusti i år. Denna lag förbjuder envar att lämna information om varje affärsverksamhet, vare sig den bedrivs inom eller utom Sydafrika, till fullgörande av varje "order, direction or letters of request issued or emanating from outside" Sydafrika såvida dispens inte lämnats av ekonomiministern. Lagstiftningen sanktioneras med böter eller fängelse i högst två år.

Hjerner anför i sitt utlåtande om det dåvarande och sedermera genomförda förslaget till lagskärpning (sid. 37):

Denna lagstiftning synes kunna åberopas mot en av svensk myndighet fastställd investeringsplan. Visserligen utgör den icke hinder för moderföretaget att i enlighet med det svenska lagförslaget lämna sådana upplysningar om det sydafrikanska företaget som är tillgängliga i Sverige men torde hindra det sydafrikanska företaget att lämna sådana upplysningar till det svenska moderbolaget för vidarebefordran till svensk myndighet. I den mån den avser att under straffhot förmå den svenska företagsledningen till ett enligt sydafrikansk lag förbjudet uppgiftslämnande, synes de svenska jurisdiktionsanspråken överstiga de folkrättsligt tillåtna även enligt kommitténs egen utgångspunkt.

Organisationerna har genom svenska företags sydafrikanska affärsförbindelse och advokater sökt närmare utröna hur Protection of Businesses Act kan komma att tillämpas.

Lagen hindrar normalt inte gängse information från dotterbolag till dess utländska moderbolag. Av uttalanden från företrädare för sydafrikanska myndigheter har organisationerna dock funnit att även sådan information hindras då den lämnas för att fullgöra befallning eller begäran från utländska myndigheter.

Lagen har fått sin praktiska tillämpning rörande sådan information som hänförs till EGs Sydafrikakod. De svenska utrikes- och handelsdeparte-

menten har till organisationerna överlämnat rapporter av vilka framgår att det nuvarande rapporteringssystemet vid EG-kodens tillämpning fortgick som tidigare. Organisationernas information från det sydafrikanska näringslivet föranleder dock väsentliga nyanseringar av bilden. De sydafrikanska myndigheterna har för företag som berörs av EG-koden entydigt klargjort att Protection of Businesses Act äger tillämpning på sådan informationsgivning som hänför sig till EG-koden. Sälunda har förklarats att med "order" eller "direction" varom talas i lagen avses att den utgår från myndighet eller person som handlar med stöd av sin "express or implied position of authority" i förhållande till den mot vilken ifrågavarnade "order" eller "direction" riktas. Bl. a. i enlighet härmed har förordnats att ingen information som anges i EG-koden får lämnas av företag med säte i Sydafrika till dess utländska moderbolag utan föregående prövning enligt lagen.

De skarpa ordalag som använts då myndigheterna erinrat om företagens skyldigheter visar, anser organisationerna att Sydafrika avser att noggrant tillse att Protection of Businesses Act efterlevs. Organisationerna har för närvarande ej några uppgifter om hur dispensprövningen kan väntas ske men finner skäl anta att prövningen utfaller olika beroende på om den ifrågavarande informationen syftar till att efterleva EG-koden eller om det är fråga om en annan stats mer långtgående sanktionspolitik gentemot Sydafrika.

Organisationerna tolkar Protection of Businesses Act så att den innebär hinder för sydafrikanska företag att till svenska ägare lämna uppgifter om verksamheten som förutom i ägarföretagets normala verksamhet skall användas vid tillämpningen av svensk sanktionslagstiftning. Sådant hinder föreligger för övrigt vid all informationsinsamling som emanerar från svenska staten oavsett om statens begäran bygger på lagstadgande eller ej då den bctingas av Sveriges utrikespolitiska överväganden. Med hänsyn till vad den föreslagna lagstiftningen avser att reglera torde den vid sin tillämpning utlösa ett stopp för all väsentlig information som erfordras för att det svenska företaget skall kunna utöva sina planeringsuppgifter och härvid tillvarata sina ekonomiska intressen i det sydafrikanska företaget. Hindret mot erforderlig rapportering synes kunna undanröjas endast genom att informationsflödet underkastas de sydafrikanska myndigheternas dispensprövning. Detta innebär att de berörda företagen i hög grad uppger sin självständighet i förhållandet till dessa myndigheter.

Konflikten mellan den sydafrikanska och den föreslagna svenska lagstiftningen får enligt organisationerna sannolikast till konsekvens att de svenska åtgärderna sätts ur spel och att svenska moderföretag till skillnad från andra europeiska företag möter hinder att inom ramen för sitt ägaransvar påverka förhållandena i de sydafrikanska dotterbolagen, något som kommer att skada både företagen och deras svarta anställda.

*Svenska företagares riksförbund:* I sin inställning till ekonomiska sanktioner mot andra länder har Sverige hittills konsekvent tillämpat principen att

endast tillgripa ekonomiska sanktioner under förutsättning av bindande beslut i FN:s säkerhetsråd. Förslaget till förbud för svenska företag att investera i Sydafrika innebär en radikal omläggning av den svenska handelspolitiken som i sina yttersta konsekvenser kan få allvarliga följder för svenskt näringsliv.

Naturligtvis instämmer Förbundet i utredningens fördömande av den sydafrikanska rasåtskillnadspolitik. Däremot anser Förbundet att utredningsmajoriteten väljer fel väg för att få den sydafrikanska regeringen att ändra sin attityd gentemot den färgade befolkningen. Ett fritt utbyte över gränserna av såväl varor som tjänster kan mer än någonting annat påverka icke demokratiska stater att ändra sin politik gentemot det egna landets invånare. Den fria handeln utgör här en grundpelare. Det gäller även i fallet Sydafrika. Ju mer den sydafrikanska ekonomin expanderar, ju fler färgade sydafrikaner tvingas det vita Sydafrika acceptera på betydelsefulla poster inom näringslivet och som en följd av denna motvilliga accept tvingas det vita Sydafrika successivt avskaffa de barriärer som idag skiljer vita och färgade åt. Utvecklingen i Sydafrika idag visar att denna teori är riktig.

Som exempel kan nämnas att allt fler svarta fackföreningar bildas och att de inom 1-2 år väntas bli allmänt erkända som parter i löneförhandlingar. Den 1 juli i år upphörde all diskriminering av svart arbetskraft inom Sydafrikas metall- och verkstadsindustrier. Svarta får vidare tillgång till alla arbeten och principen lika lön för lika arbete är införd oavsett om arbetstagaren är vit eller färgad. Därtill skall läggas att den sydafrikanska industriarbetarens reallön är den ojämförligt högsta i hela Afrika. Denna utveckling har kommit tillstånd utan investeringsförbud och sanktioner.

Förbundet hämtar också stöd för sin uppfattning att en isolerad svensk aktion inte skulle få någon inverkan på den sydafrikanska utvecklingen, ur den studie av ekonomiska sanktioner som på utredningens uppdrag utförts av Peter Wallensten.

Ett ensidigt svenskt investeringsförbud i Sydafrika skulle drabba både de företag som är direkt engagerade i Sydafrika och sådana som inte har någon anknytning till Sydafrika. Direkt drabbas de företag som idag är verksamma i Sydafrika och då främst de tillverkande företagen. Dessa har tillsammans cirka 5 000 anställda i Sydafrika. För dessa företag kommer ett investeringsförbud att innebära att företagen på sikt måste upphöra med sin verksamhet då de inte får arbeta på samma villkor som sina konkurrenter. Totalt uppgår de svenska företagens tillgångar i Sydafrika till cirka 600 miljoner kronor, pengar som till en stor del skulle gå förlorade genom de hinder för en normal företagsutveckling som utredningen föreslår.

En realistisk bedömning av Sydafrikafrågan ger vid handen att Sverige ensamt inte har några möjligheter att påverka den sydafrikanska regeringen eller dess ekonomi vare sig genom ett kapitalexportförbud eller ett investeringsförbud. De svenskt dominerade företagen i Sydafrika svarar för mindre än en procent av den totala produktion som bedrivs av utländska företag i Sydafrika.

I maj 1978 lade den sydafrikanska regeringen fram ett lagförslag i parlamentet i syfte att hindra i Sydafrika verksamma företag att efterkomna order från utländska regeringar eller domstolar. Lagförslaget stadgar att inga av utländsk regering eller domstol utfärdade order, direktiv, domslut etc. får genomföras i Sydafrika utan ekonomiministerns medgivande. Inte heller får någon i Sydafrika bosatt person utan sådant medgivande lämna uppgift om affärsförhållanden vare sig inom eller utom landet. Till detta skall läggas den lag som sedan 1974 har funnits som förbjuder överlämnandet av information till utlandet rörande företag och affärsförhållanden utan ekonomiministerns tillstånd. Detta skall ställas mot utredningsmajoritetens förslag till lagtext som innebär att företagen under straffansvar årligen skall lämna information till den svenska regeringen om hur verksamheten utvecklar sig. Därtill kommer att uppgifter måste lämnas i samband med dispensansökningar. Härigenom uppstår en intressekonflikt som utredningen absolut borde ha undersökt.

*KF* anser med utgångspunkt bl. a. från erfarenheterna av egna bojkottaktioner att svenska företag i Sydafrika inte själva genom sin verksamhet kan ha någon avgörande inverkan på landets rasåtskillnadspolitik. Om resultat skall nås är det, enligt *KF*'s uppfattning, nödvändigt att åtgärderna stöds av en bred opinion, såväl inom folkrörelserna som det svenska näringslivet och statsmakten.

*LO*: Det har blivit alltmer uppenbart att en isolering av regimen i Sydafrika är nödvändig för att en grundläggande förändring av den sydafrikanska samhällsordningen ska kunna åstadkommas. Föreställningen att de utländska företagen verksamt skulle kunna bidra till en förändring av politiken i landet har inte visat sig kunna få stöd i den faktiska utvecklingen. Utländska företag har i vissa fall inte ens varit beredda att i praktiken utnyttja de begränsade möjligheter som den sydafrikanska lagen erbjuder exempelvis i fråga om fackliga rättigheter för de svarta arbetarna.

Även de utländska företag som för en mindre motbjudande personalpolitik än vad som är vanligt saknar förutsättningar för att kunna bidra till någon avgörande förändring av landets politik. De organisationer som representerar Sydafrikas svarta befolkningsmajoritet har länge krävt en total isolering av landet.

*Svenska bankföreningen*: De berörda svenska företagen har understrukit att deras dotterbolags verksamhet i Sydafrika i jämförelse med företag från en rad andra länder allmänt sett är av ringa omfattning. Mindre än 1 % av den samlade produktion, som bedrivs av utländska företag i Sydafrika, har sagts ske i företag med svensk anknytning. Inte heller är de svenska företagens produkter eller tekniska system omistliga. Om de svenska företagen avstår från produktionen kommer sydafrikanska eller utländska företag att ta över de svenska företagens marknadsdelar (Åmanutredningen sid. 19–20). I sydafrikautredningens betänkande har inte förebragts något material som

jävar eller gör osannolikt det företagen sålunda uttalat och som landshövdingen Åman inte heller funnit skäl att frångå vid sin bedömning. Mot denna bakgrund framstår den tänkta lagstiftningen enligt bankföreningens mening för närvarande såsom ett otjänligt instrument för att uppnå syftet att utöva press på den sydafrikanska regeringen att överge apartheidpolitiken.

Förhållandet kan bli annorlunda om den svenska lagstiftningen tas till efterföljd av andra och för Sydafrika mer betydelsefulla länder. Att så skulle ske i tillräcklig omfattning är dock inte sannolikt.

Bankföreningen vill framhålla risken att såsom en sydafrikansk motåtgärd genom lagstiftning i Sydafrika de svenska dotterföretagen hindras att till Sverige överföra bl. a. sådana överskottsmedel som skulle ha investerats i företagets verksamhet om den tänkta lagstiftningen ej lagt hinder i vägen. Resultatet blir i så fall endast att dessa medel, insatta på konton i sydafrikanska banker, kommer att stå till det sydafrikanska näringslivets förfogande.

Bankföreningen anser ofrånkomligt, att de uppoffringar, som en ensidig svensk lagstiftning måste innebära för Sverige och för berörda företag, ställs emot utsikterna för att de svenska åtgärderna blir effektiva. Ju mindre utsikterna till framgång är, desto tveksammare blir ensidiga svenska sanktioner såsom medel för att söka uppnå det uppställda syftet.

*Jernkontoret* anser att erfarenheterna visar att de föreslagna åtgärderna blir verkningslösa i vad avser de politiska förhållandena i Sydafrika. Jernkontoret framhåller att man i stället bör undersöka i vad mån handel och ett friare utbyte i industriellt och tekniskt, kulturellt, idrottsligt eller annat avseende kan bidra till att bygga upp och förstärka krafter som inifrån landet verkar till förändring. Jernkontoret hänvisar till att det ömsesidiga beroende och hänsynstagande som följer av friare handel och vidgade kontaktmöjligheter av gammalt har bedömts ge värden utöver de rent materiella åt den linje som varit bestämmande för vår handelspolitik.

*Sveriges mekanförbund*: Svensk verkstadsindustri har under 60- och 70-talen i ökad utsträckning etablerat tillverkande dotterbolag utomlands. Detta har allt oftare föranletts av krav på att svenska företag för att kunna bibehålla tidigare upparbetad export tillsammans med intressenter i mottagarlandet startar tillverkning i detta land. Företag som inte uppfyller dessa krav förlorar därmed möjligheterna att bibehålla sin export till landet ifråga. Konkurrenter tar i ett sådant läge snabbt över svenska marknadsandelar. För utomlands etablerade företag gäller på samma sätt som för moderföretagen att genom ständig rationalisering och förbättring av produktion och marknadsföring stärka sin ställning i etableringslandet. Självfallet gäller också ett likartat ansvar gentemot de anställda i ett dotterbolag utomlands som gentemot de anställda i Sverige.

Utredningen anser att de svenska företagen skulle kunna bibehålla fotfästet på den sydafrikanska marknaden genom dispens från ett investe-

ringsförbud med möjlighet till "ersättningsinvesteringar" efter prövning från fall till fall och från år till år. Detta uttalande vittnar om en brist på insikt i de förutsättningar som gäller för att på sikt bedriva tillverkning på normala företagsekonomiska villkor.

Resultatet av en lagstiftning skulle i stället bli osäkerhet från sydafrikanska köparens sida om möjligheterna att under längre tid kunna påräkna leveranser av svenska produkter. Ett ökat köpmotstånd – inte minst från de sydafrikanska myndigheternas sida – skulle bli resultatet av en förbudslagstiftning. Vid planering av sin inköpspolitik skulle beställarna komma att lägga om sin upphandling till andra i Sydafrika etablerade bolag, där hotet från en förbudslagstiftning i företagets hemland inte föreligger. Någon indikation på att en sådan förbudslagstiftning förbereds i andra länder anges inte i utredningen. Det finns oss veterligt inte heller planer på sådan lagstiftning i konkurrerande länder.

*Alfa-Laval AB, ASEA, Atlas Copco AB, ESAB, Sandvik AB, Skega AB och SKF* framhåller att den föreslagna lagstiftningen trots att avsikten endast är att begränsa företagets verksamhet i Sydafrika och Namibia innebär att företagen med hänsyn till konkurrensen på den sydafrikanska marknaden tvingas att upphöra med sin verksamhet där. Det anförs bl. a. att konkurrenssituationen kräver att företagen fortlöpande kan vidta rationaliseringar, investeringar i produkt- och tillverkningsteknisk utveckling och öka marknadsföringen. En för verksamheten nödvändig anpassning till marknads behov och förändringar skulle i flera fall förhindras genom lagstiftningen.

Företagen framhåller att även en begränsning eller till och med en utebliven expansion av verksamheten äventyrar företagets roll som pålitliga och progressiva arbetsgivare i Sydafrika. Den personal som måste friställas som en följd av lagstiftningen torde ha små utsikter att finna annat arbete.

*Folkpartiets ungdomsförbund* framhåller bl. a. att ett svenskt investeringsförbud är ett av många viktiga inslag i en politik som tjänar till att moraliskt och politiskt isolera Sydafrika från resten av världen samt att det i sig är motbudande att svenska företag genom investeringar i Sydafrika bidrar till att raspolitiken kan upprätthållas och att förhoppningar om att de svenska företagen själva skall kunna mildra apartheidpolitiken inom sina verksamhetsområden, vilket har gjorts gällande, är starkt överdrivna.

## 5 Effekter i Sverige

### Sammanfattning:

Sydafrikautredningen anser att ett investeringsförbud kan leda till en minskning av "internexport" till Sydafrika och av sysselsättningen i Sverige samt till en minskning över huvud taget av handelsutbytet med Sydafrika. Detta understryks av *Stockholms handelskammare, Skånes handelskammare, Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté, Sveriges grossist-*

förbund, SI/SAF, Svenska bankföreningen, Sveriges redareförening och Sveriges mekanförbund, som samtliga dessutom hävdar att även exporten till andra länder kan minska. SIDA, LO och TCO anser inte att exporten till andra länder påverkas. Statens industriverk och LO anser det osannolikt att sysselsättningen i Sverige påverkas.

SIDA: Styrelsen kan inte förutsäga hur det internationella förtroendet för svenskt näringsliv skulle påverkas av ett investeringsförbud i Sydafrika och Namibia. Däremot synes det kunna visas, att Sveriges hittills förda politik i södra Afrika inklusive utvecklingsbistånd och stöd till befrielseörelser haft och har en positiv effekt på Sveriges kommersiella relationer med exempelvis Angola, Mocambique, Zambia, Tanzania, Guinea-Bissau och Nigeria.

Enligt en utredning inom SIDA har handeln med en rad länder, som är mottagare av svenskt bistånd, ökat långt utöver vad som direkt beror på projektsamarbete och bundet svenskt bistånd. I flera afrikanska länder har regeringarna givit svenska företag förtur vid leveranser, och detta har troligen skett inte bara för att undvika bindning till den gamla kolonialmakten utan p. g. a. regeringarnas uppskattning av det svenska stödet och deras önskan att visa kallsinne mot länder, vilka anses föra en komprometterande politik i södra Afrika.

KK: Sydafrikautredningen föreslår nu att ekonomiska sanktioner – investeringsförbud – skall tillgripas. De negativa konsekvenser som kan bli följden härav har emellertid, enligt kollegiets uppfattning, icke tillräckligt noga analyserats av utredningen.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar anser inte att ett investeringsförbud enligt förslaget skulle skapa problem för vår beredskapslagring av försörjningsviktiga importvaror i första hand legeringsmetaller som krom, mangan och vanadin under förutsättning att Sydafrikas malmbrytning och export till världsmarknaden i övrigt fortgår i minst nuvarande omfattning. Däremot skulle ett sådant förbud enligt styrelsen leda till motaktioner från Sydafrikas sida, vilket kan drabba den svenska utrikeshandeln, verksamheten vid de svenska dotterföretagen i Sydafrika, moderföretagens verksamhet och sjöfartsnäringen.

Statens Industriverk: De samhällsekonomiska konsekvenserna i Sverige av investeringsförbudet är, som utredningen framhåller, svåra att bedöma med säkerhet. Det förefaller dock osannolikt att några mer betydande effekter på den totala svenska exporten och på sysselsättningen i Sverige skulle uppkomma.

De sju företag, som svarar för huvuddelen av den svenska näringsverksamheten i Sydafrika, hade åren 1974–76 exportleveranser från Sverige till sina sydafrikanska dotterbolag i storleksordningen 195 milj. kr. per år. Företagen har uppgivit att dessa koncernleveranser motsvarade ca 1 050 arbetstillfällen i Sverige. En jämförelse med exportvärdet tyder på att sysselsättningssiffran framkommit genom att detta värde dividerats med

salutillverkningsvärdet per anställd i Sverige. Med ett sådant beräknings sätt torde man i allmänhet överskatta den sysselsättningsminskning, som skulle bli följden vid en begränsad minskning av produktionen, eftersom en del av arbetskraften i sådana fall måste betraktas som en "fast produktionsfaktor".

En successiv minskning av svenska företags verksamhet i Sydafrika skulle troligen inte få någon påtaglig inverkan på arbetsmarknadsproblemen i Sverige. De arbetstillfällena som skulle beröras finns spridda på ett drygt tiotal, i de flesta fall stora arbetsställen på olika orter. Dock kan det finnas skäl att, om ett investeringsförbud införs, särskilt följa utvecklingen inom de produktionsområden i verkstadsindustrin, som omfattar olika slags gruvutrustning. Under ogynnsamma omständigheter i övrigt kan bortfall av marknadsandelar i Sydafrika här leda till vissa problem i Sverige, vilka kan kräva särskilda industri- eller arbetsmarknadspolitiska insatser.

*Stockholms handelskammare:* Om situationen i Sydafrika betraktas som unik eller ej i Sverige är en sak. Av avgörande betydelse är hur situationen uppfattas i andra länder. Om man i utlandet får uppfattningen att Sverige – genom att genomföra den föreslagna lagen – tar första steget på en väg som i framtiden kan leda till likartade åtgärder mot andra länder med misshagliga regimer är det uppenbart att tilltron till svenska företags möjligheter att fullgöra långsiktiga leveransutfästelser eller att delta i ett industriellt samarbete kan minska. En sådan utveckling skulle få allvarliga konsekvenser för svensk export. Effekterna skulle härvid inte begränsas enbart till de företag som i en eller annan form bedriver verksamhet i Sydafrika. Härtill kommer att en successiv nerdragning – och på sikt nedläggning – av de svenskstyrda bolagens verksamhet i Sydafrika allmänt anses leda till en betydande minskning av sysselsättningen inom de direkt berörda svenska moderbolagen och deras underleverantörer.

*Skånes handelskammare* framhåller att tilltron till svenska företags möjligheter att fullgöra långsiktiga leveransutfästelser eller att delta i ett industriellt samarbete kan minska om Sverige ensamt vidtar särskilda sanktionsåtgärder mot misshagliga regimer.

*Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté:* Åtskilliga regimer i världen kan från moralisk, demokratisk och humanitär synpunkt med fog kritiseras. Även om Sydafrika av utredningens majoritet betraktas som ett särfall är det inte säkert att svenska företags handels- och samarbetspartner i andra länder är beredda att göra samma distinktion. Skulle den uppfattningen sprida sig att den svenska utrikespolitiken gentemot länder med "misshagliga" regimer stegvis försvårar och på sikt gör det omöjligt för svenska eller svenskdominerade företag att uppfylla sina leverans-/samarbetsåtaganden, är det uppenbart att konsekvenserna kan bli ytterst svåra för de svenska exportföretagen. Kommittén menar att det föreligger betydande risker för att *förtroendet för de svenska företagens pålitlighet* i dessa avseende skulle *allvarligt skadas* om det lagförslag som

förordas av utredningens majoritet genomförs. Det kan också förmodas att de svenska företagens utländska konkurrenter skulle utnyttja varje tillfälle att ifrågasätta dessas trovärdighet som säkra leverantörer. Detta skulle självfallet komma att drabba den svenska exporten och därmed också sysselsättningen och betalningsbalansen.

*Sveriges grossistförbund:* Skulle Sverige som nation i handling reagera vad gäller utrikeshandeln eller därmed besläktade områden som investeringar i utlandet på basis av växlande och snabbt uppstående opinioner, skulle vi lätt hamna i ett läge, där många länder och regeringar skulle känna stor osäkerhet inför kontinuerliga affärer med eller köp av investeringsvaror (med reservdels- och servicebehov) från Sverige. Helt annorlunda blir situationen om Sverige fasthåller vid principen att i här ifrågavarande hänseenden följa FN-beslut men avstå från egna demonstrativa åtgärder. Att som utredningen med hänsyftning till ett svenskt ensidigt agerande i Sydafrika säga att "varje åtgärd som bidrar till en ökning av Sydafrikas isolering inverkar på regimens inhemska likaväl som internationella anseende" och fortsätta "otvivelaktigt medför isoleringsåtgärder att landets ekonomiska utveckling påverkas" är att hänfälla till den överskattning av såväl Sveriges ekonomiska som internationella betydelse.

Det förtjänar även understrykas att Sydafrika har möjligheter att begränsa exporten av försörjningsviktiga varor såsom krom till Sverige samt att landet överhuvudtaget är föga beroende av sin handel med Sverige eller av de svenska investeringarna.

*SI/SAF:* Det har länge varit en central princip i svensk utrikespolitik att Sverige som nation endast ansluter sig till sådana sanktioner och bojkotter som är internationellt förankrade och stadageenligt beslutade av FN:s säkerhetsråd. Anledningen till detta är att den svenska regeringen annars skulle ha kommit i en orimlig situation när det gäller att avgöra mot vilka regimer sanktioner bör eller icke bör vidtagas. Vidare har det ansetts att endast åtgärder beslutade av FN:s säkerhetsråd får en så universell tillämpning att de blir effektiva.

Utredningen vill nu ställa denna princip åt sidan och genomföra unilaterala sanktionsåtgärder mot Sydafrika i form av ett investeringsförbud. Detta avsteg från de hittillsvarande riktlinjerna för svensk utrikespolitik kan få mycket allvarliga följder för tilltron till Sverige som ekonomisk och politisk samarbetspartner.

Sveriges export är i mycket hög grad beroende av företagens möjligheter att upprätthålla ett långsiktigt samarbete med kunderna i avnämrländerna. Det räcker inte att en gång för alla kunna leverera en utrustning – man måste därefter också kunna tillhandahålla service, reservdelar etc. Vad speciellt exporten till tredje världen beträffar består denna till mycket stor del av turn-key leveranser av industrianläggningar och av leveranser till helt eller delvis svenskägda produktionsbolag. Erbjudanden om ett flerårigt samarbete vad beträffar produktion, företagsledning, utbildning på alla nivåer och teknologi

är idag ett av de viktigaste konkurrensmedlen i affärer med länderna i tredje världen (och för övrigt vanliga också i större affärsprojekt med industriländer). Skulle den uppfattningen sprida sig utomlands, att det inte går att lita på ett långsiktigt samarbete med svensk industri på grund av politisk betingade kastningar i svensk utrikespolitik, kan konsekvenserna bli mycket svåra för den svenska exporten. Sverige är långt ifrån ensamt om hög kvalitet och avancerad teknologi. Pålitlighet när det gäller långsiktigt samarbete kommer ofta att fälla utslaget. Vi vet också av gammal erfarenhet att våra utländska konkurrenter kommer att utnyttja varje tillfälle att skapa tvivel hos våra kunder om svenska företags pålitlighet.

Det har ofta hävdats, att svenska företag genom att begränsa engagemanget i Sydafrika skulle förvärva en betydande goodwill i u-länderna, särskilt i Afrika, och därigenom kunna få "kompensation" för de förluster man lider i Sydafrika. Detta är en illusion. Erfarenheten visar att alla länder i valet mellan flera anbud väljer det som med hänsyn till pris, kvalitet, pålitlig leveransförmåga och långsiktig service är det bästa, oavsett vad man har för politiska relationer med säljarens land. Man gör inte ett sämre köp bara för att manifestera politisk goodwill.

Trots att utredningen uttalat att syftet inte är att åstadkomma en avveckling av de svenskdominerande företagen i Sydafrika blir effekten av förslaget sannolikt att en avveckling eller avyttring av företagen framtvings. Detta kommer att leda till stora kapitalförluster, en väsentlig minskning av svensk export och ett avsevärt bortfall av arbetstillfällen i Sverige.

Ordet internleveranser, som Sydafrikautredningen använder, tarvar måhända en förklaring. De flesta berörda företagen tillverkar en viss produkt i Sydafrika bl. a. för att få bättre möjligheter att sälja *hela* sitt sortiment på den sydafrikanska marknaden inklusive den större, i Sverige tillverkade, andelen. Med internleveranser kan således i detta sammanhang inte enbart förstås leveranser av råvaror och insatsvaror nödvändiga för dotterföretagens egen tillverkning utan de berörda moderbolagens hela export till Sydafrika. Denna uppgår, enligt uppgifter lämnade till Aman-utredningen, till 225 miljoner kronor om året och motsvarar 1 100 arbetstillfällen i Sverige. I denna siffra har företagen dock inräknat endast egna anställda, men inte de många underleverantörer, från vilka de köper komponenter. Antalet direkt berörda blir därför avsevärt högre.

Vi bedömer risken för ett kraftigt och omedelbart köpmotstånd i Sydafrika mot svenska varor som mycket stort. Det finns därför anledning erinra om att den totala svenska exporten till Sydafrika uppgår till 450 miljoner kr. om året (genomsnitt för 1975-77) vilket enligt gängse beräkningsmetoder motsvarar ca 3 000 arbetstillfällen.

En nedläggning av verksamheten i Sydafrika frigör inte resurser som kan användas för bearbetning av eller leveranser till någon hittills outnyttjad marknad. De svenska företagen bearbetar redan nu alla marknader som kan bli ekonomiskt lönsamma. De arbetstillfällen som bortfaller på grund av

inställd export till Sydafrika är och förblir förlorade.

Organisationerna finner det mot denna bakgrund lättsinnigt att resonera som om ett bortfall av så många arbetsplatser, som det här är frågan om, inte erbjuder några problem.

Åtgärder av repressalienatur såsom importrestriktioner på svenska varor eller restriktioner på exporten av vissa varor till Sverige (t. ex. krom) torde kunna bli kännbara för oss, likaså åtgärder mot svensk sjöfart t. ex. bunkringsförbud.

Huruvida Sydafrika verkligen kommer att skrida till dylika åtgärder kommer att bero på omständigheter vilka nu knappast kan förutsägas. Risker för att Sydafrika reagerar tämligen starkt på de svenska åtgärderna är dock påtagliga eftersom det kan föreligga ett behov av att klart markera att man inte ämnar stillatigande finna sig i diskriminerande aktioner såsom den svenska.

Hur risken för officiella sydafrikanska aktioner än må bedömas, anser vi faran för ett spontant eller organiserat köpmotstånd mot svenska varor och tjänster vara mycket stor. Den svenska exporten torde på grund av sin sammansättning vara känslig för ett sådant köpmotstånd. Flera svenska företag har sett sin försäljning minska på sistone på grund av en ökad avoghet hos köparna mot Sverige.

*Svenska företagens riksförbund:* Utredningens något vaga förhoppning om att förluster för företagen, försakade av utredningens förslag, skulle kunna uppvägas av ett förbättrat läge för svensk industri på andra marknader saknar tyvärr verklighetsförankring. Det har visat sig att U-länder liksom I-länder oftast iakttar strikt affärsmässighet vid inköp av varor och tjänster. Man köper där man får störst valuta för pengarna. Därtill skall läggas att för vissa företag kan den Sydafrikanska marknaden överhuvudtaget inte ersättas.

Indirekt skulle ett förbud mot investeringar i Sydafrika drabba all svensk exportinriktad företagsamhet genom att sanktioner vidtages utan att bindande beslut tagits i FN:s säkerhetsråd. Ett isolerat svenskt investeringsförbud i Sydafrika kan otvivelaktigt öppna dörren för krav på nya svenska sanktioner mot andra länder från krafter både inom och utom landet.

*LO:* Effekterna för moderbolagen i Sverige av ett investeringsförbud enligt utredningens förslag är mycket svåra att bedöma. De är till viss del beroende av vilka eventuella motåtgärder som den Sydafrikanska regimen vidtar. Någon bedömning av de enskilda förutsättningarna för företagen att fortsätta sin verksamhet i Sydafrika vid ett nyinvesteringsförbud har inte gjorts och låter sig sannolikt inte göras på ett meningsfullt sätt. LO vill dock varna för att överdriva de negativa effekterna på sysselsättning i de svenska moderföretagen. De uppgifter som utredningen presenterat om hur många som är sysselsatta i Sverige med internexport till dotterföretag i Sydafrika (1 000–1 100 personer) ska ses i relation till att dessa företag totalt har ca 175 000 anställda (varav ca 80 000 i Sverige). Uppgifterna är relevanta för en bedömning av konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna endast om man

utgår från att de svenska företagen helt måste upphöra med sin verksamhet i Sydafrika. En sådan utveckling är inte sannolik. LO vill vidare understryka att man inte får anlägga ett statiskt betraktelsesätt på de svenska företagens utveckling. De företag som det här är fråga om har i övriga avseenden visat prov på en god förmåga att anpassa sig till förändrade förhållanden vad gäller tekniska förutsättningar, marknadssituation och produktionsförutsättningar. Det förefaller LO mycket osannolikt att dessa företag skulle få några avgörande svårigheter att klara en anpassning till en situation där de måste avstå från att expandera i Sydafrika – eller där de gradvis måste minska engagemanget i landet.

Det kan dock inte helt uteslutas att verksamheten i Sverige på någon ort under en övergångsperiod kan få problem som en följd av den föreslagna lagstiftningen. I dessa fall ankommer det ytterst på samhället att tillse att ingen ska förlora sin sysselsättning till följd av de föreslagna sanktionerna mot Sydafrika. Det vore här orimligt att kräva att enskilda anställda ska bära kostnaderna för en solidaritetspolitik med Sydafrikas folk.

TCO: Huvudsyftet med den föreslagna lagstiftningen är att inför Sydafrika och världen i övrigt demonstrera den ovilja mot raslagarna i Sydafrika och den motvilja mot Sydafrikas raspolitik som är allmän i vårt land. TCO anser att detta är en viktig fråga för Sveriges anseende i u-länderna och för vår ställning internationellt sett. Det kan ifrågasättas om inte det svenska näringslivet i längden gagnas mera av ett bestämt avståndstagande från Sydafrikas raspolitik. SIDA, som har stor erfarenhet av den svenska utrikes- och biståndspolitikens inverkan på reaktionerna mot Sverige, har framhållit de goodwill-effekter som kan uppnås av en aktiv svensk insats då det gäller apartheidpolitiken i Sydafrika.

TCO vill också något beröra det s. k. trovärdighetsargumentet. Om det kunde tänkas existera länder utanför Södra Afrika, som infört eller planerade att införa ett apartheidssystem, borde naturligtvis i sådana länder tvekan uppstå i fråga om möjligheterna att göra affärer med svenska företag. Apartheidssystemet är emellertid inte under utveckling utanför Södra Afrika och därför bör ett hinder mot nyinvesteringar i Sydafrika inte kunna uppfattas som något tecken på svenska företags oförmåga att fullgöra åtagna affärsförpliktelser. Rasåtskillnaden är unik och genom sin brutalitet och omänsklighet utan jämförelse med något annat i vår tid. Det kan därför inte rimligtvis göras gällande att en åtgärd som riktar sig mot rasförtryck skulle komma att tillgripas mot någon annan företeelse.

Trovärdighetsargumentet har dessutom en annan sida. Många av de afrikanska staterna ser med fientlighet på Sydafrika och dess raspolitik. Den vita minoritetens förtryck i Sydafrika upplevs som en kränkning av hela kontinentens befolkning. Irritationen mot den sydafrikanska regimen har en tendens att rikta sig också mot dem som gör affärer med Sydafrika. Auktoritativa uttalanden i den riktningen kan bl. a. noteras från Nigeria, vilket som det i särklass största landet har en folkmängd som utgör en

femtedel av hela Afrikas. Nigeria har både på export- och importsidan en mer omfattande handel med Sverige än vad som gäller varuutbytet mellan Sverige och Sydafrika. Svenska nyinvesteringar i Sydafrika kan alltså i andra länder, kanske främst i Afrika, medföra komplikationer såväl för de investerade företagen själva som för annan svensk företagsamhet vilken inte bedriver någon verksamhet i Sydafrika, men skulle vilja etablera sig i andra afrikanska länder.

*Svenska bankföreningen:* Att Sverige på egen hand vidtar sanktioner medför enligt bankföreningens uppfattning bl. a. en uppenbar risk att de berörda svenska koncernerna vid export till andra länder än Sydafrika och såsom producenter i sådana länder förlorar sin trovärdighet som säkra leverantörer. Här avses sådana länder, vilkas politiska system utsatts för allvarlig kritik. Detta gör konsekvenserna av ensidiga svenska sanktioner omöjliga att fullt överblicka. Enligt vad bankföreningen erfarit har de berörda företagen redan börjat möta reaktioner av nyss angivet slag. Sveriges ambassader i olika länder borde ges tillfälle att ytterligare belysa här avsedd risk.

*Sveriges redareförening:* Sverige följer på sjöfartsområdet en liberal sjöfartspolitik och har vid flera tillfällen genom diplomatiska aktioner och på annat sätt riktat skarp kritik mot stater som visat ambitionen att utsträcka sin jurisdiktion utanför respektive lands gränser. Vidare har Sverige på sjöfartsområdet med skärpa hävdat – såväl inom olika FN-organ, däribland UNCTAD och IMCO, som i andra sammanhang – att internationella normer bör vara vägledande och att unilateral särreglering bör undvikas. Inom UNCTAD och dess Sjöfartskommitté har sedan 1964 ett femtiotal resolutioner antagits angående huvudsakligen sjöfartsnäringens kommersiella förhållanden. Denna näring är utpräglad internationell och sjöfart under svensk flagg är i särskilt hög grad en exportindustri, med mer än 80 procent av fraktintäkterna hänförliga till trafik mellan utländska hamnar. Kaotiska förhållanden skulle uppstå om enskilda stater beslöt att ensidigt genomföra UNCTAD:s sjöfartsresolutioner, som till sin natur är rekommendationer utan bindande kraft för medlemsstater.

I Sydafrikautredningens betänkande konstateras bl. a. att omfattande svensk sjöfart förekommer mellan hamnar i Sydafrika och andra länder än Sverige. I sådan trafik konkurrerar svenskt tonnage med fartyg under en mängd andra flaggor. Om Sverige – i klar strid med hittillsvarande praxis och den linje som Sverige självt i andra sammanhang förordat gentemot andra stater – skulle tillgripa ensidiga åtgärder utan bindande FN-beslut skulle man samtidigt allvarligt urholka svenska möjligheter att i andra sammanhang förorda internationella lösningar och söka förhindra unilaterala ingrepp som riktas mot internationell verksamhet. Man måste samtidigt räkna med att tilltron till svenska företags – däribland rederiers – förmåga att fullgöra ingångna kontrakt och förhandla om uppdrag på längre sikt skulle allvarligt försvåras och därmed svensk flagg betraktas som en ogynnsam konkurrens-

faktor. Också i förhandlingar om stora och långfristiga sjötransportkontrakt skulle det otvivelaktigt uppmärksammas om Sverige går sin egen väg utan fast förankring i beslutsmekanismen inom FN.

De omständigheter som här anförts talar enligt Sveriges Redareförenings uppfattning bestämt emot isolerade svenska investeringsförbud eller andra ensidiga åtgärder också mot Sydafrika.

Redareföreningen framhåller vidare att svensk rederinäring icke direkt berörs av betänkandets förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia. Då emellertid förslaget syftar till en nedtrappning av svenska engagemang kommer givetvis den svenska linjetrafiken mellan Sverige och Sydafrika att ställas inför ett vikande lastunderlag och därmed försämrad lönsamhet. I denna trafik betjänas ett stort antal länder på den afrikanska kontinenten, men förutsättningar saknas att driva vare sig den delen av trafiken eller Sydafrikadelen separat. Ett vikande lastunderlag till och från Sydafrika kommer därför att få allvarliga konsekvenser för Rederi AB Transatlantic. Om utvecklingen skulle framtvinga reduktion av trafiken uppstår problem både med sysselsättning av sjöfolk och de för ändamålet särskilt byggda fartyg som nu skall sättas in i denna trafik. Ett ensidigt svenskt ingripande mot Sydafrika kommer dessutom sannolikt att leda till en antisvensk reaktion i den sydafrikanska republiken och därmed ytterligare försämra svenska rederiernas konkurrensmöjligheter.

*Sveriges mekanförbund* framhåller att det föreligger uppenbar risk för att svensk industri genom en förbudslagstiftning skulle förlora trovärdighet även på andra marknader. Tecken på en sådan reaktion har redan konstaterats av svenska verkstadsföretag. Speciellt stor är denna risk för sådana länder som av olika grupper i den svenska debatten utpekats för att inte respektera grundläggande mänskliga rättigheter eller för att utöva förtryck gentemot vissa grupper av medborgare.

Brister i ett företags konkurrensförmåga till följd av exempelvis höga kostnader kan ofta rättas till genom insatser från företaget i kombination med t. ex. valutajusteringar, medan däremot förlorat förtroende hos kunderna kan ha mycket allvarliga återverkningar på sikt.

*Atlas Copco AB, ESAB, Sandvik AB, Skega AB och SKF* framhåller att en begränsning av verksamheten i Sydafrika kommer att påverka bl. a. sysselsättningen i Sverige dels direkt genom uteblivna leveranser till Sydafrika, dels indirekt genom att företagets marknadsställning i andra länder skulle försvagas.

*Afrikagrupperna i Sverige* framhåller bl. a. att man omedelbart bör upphöra med allt slags utbyte med den sydafrikanska regimen.

## 6 Effekter i tredje land och FN

### Sammanfattning:

Sydafrikautredningens uppfattning om den psykologiska effekt som ett svenskt investeringsförbud kan få för andra länders agerande mot Sydafrika delas av *SIDA*, *LO*, *Svenska metallindustriarbetareförbundet* och *Svenska FN-förbundet*.

*SIDA*: Inom ramen för såväl Sveriges direkta utvecklingssamarbete med en rad u-länder som det internationella samarbetet har styrelsen en rad erfarenheter av hur av Sverige ensidigt vidtagna åtgärder gradvis erhållit internationell spridning och därigenom ökad slagkraft. Så har t. ex. de svenska kraven på respekt för mottagarens suveränitet över sina egna utvecklingsansträngningar och på långsiktighet i samarbetet, successivt kommit att inta en framträdande roll i debatt och konkret handling. Det senaste exemplet är frågan om skuldavskrivning för de allra fattigaste u-länderna, där Sverige säkerligen bidragit till ställningstagandena i andra biståndsgivande länder.

Det svenska humanitära stödet till flyktingarna och befrielseörelserna i södra Afrika hade tidigt en politisk innebörd och det har bidragit till efterföljd och till internationellt erkännande av de förtrycktas kamp för sin frihet.

Sverige har kommit att framstå som ett föregångsland vad beträffar stödet till befrielseörelserna. Detta förhållande förpliktar. De flesta befrielseörelser försöker undvika ett ensidigt beroende av någon av stormakterna, och i det perspektivet har det svenska stödet fått särskild vikt. Förutom ökat bistånd via FN-organen har även flera västländer under de senaste åren lämnat direkt bistånd till befrielseörelser. Norges regering beslöt 1977 att lämna direkt stöd till ANC. Direkt stöd lämnas även från Hollands regering.

Enligt styrelsens mening bör den psykologiska effekten av en åtgärd som den föreslagna på investeringsområdet inte underskattas. Situationen i Sydafrika är i dag tillräckligt allvarlig för att motivera ett separat svenskt agerande, och en solidaritetshandling av detta slag skulle få ett betydande symbolvärde. Den skulle stärka Sveriges argumentering i Sydafrika-frågan i internationella sammanhang, och den skulle kunna åberopas av befrielseörelserna i deras fortsatta ansträngningar att uppnå liknande beslut i andra länder. De självständiga afrikanska staterna ökar sina påtryckningar inom FN för att få till stånd ett beslut om ekonomiska sanktioner, bl. a. mot bakgrund av Sydafrikas förhållningspolitik i Namibiafrågan. Ett svenskt beslut om nyinvesteringsstopp skulle ge stöd åt dessa länders ansträngningar att genom fredliga medel nå en lösning i södra Afrika.

*LO* anser att ett svenskt ensidigt beslut om sanktioner tveklöst kan få en mycket stor psykologisk betydelse och kan bana väg för liknande beslut i andra länder.

*Svenska metallindustriarbetareförbundet*: Det svenska initiativets psykolo-

giska effekter på andra nationer ska inte underskattas eftersom det finns en beredvillighet till sanktioner. Förbundet anser att den svenska regeringen ska verka aktivt för att få andra länder att genomföra liknande investeringsförbud exempelvis genom överläggningar med andra regeringar på högsta nivå. Det är väsentligt att politiska och fackliga aktioner mot Sydafrika får en så allomfattande och bred karaktär som möjligt.

*Svenska FN-förbundet* anser att de föreslagna åtgärderna möjliggör för Sverige att kraftfullare verka för ett säkerhetsrådsbeslut om obligatoriska och fullständiga ekonomiska sanktioner mot Sydafrika, vilka till sist ändå måste bli det internationella samfundets medel att tvinga den sydafrikanska staten att avskaffa apartheidsystemet.

## 7 Folkrättsliga överväganden

### Sammanfattning:

Sydafrikautredningens uppfattning att ett unilateralt svenskt investeringsförbud inte är folkrättsstridigt delas inte av *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* (särskilda yttranden har dock avgivits), *Stockholms och Skånes handelskammare*, *Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté*, *SI/SAF*, *Svenska bankföreningen* och *Sveriges mekanförbund*. Det hävdas bl. a. att de svenska åtgärderna skulle innebära ett avsteg från Sveriges hittillsvarande politik rörande internationella sanktioner och utgöra ett otillbörligt suveränitetsinfrång samt strida mot våra internationella åtaganden och på andra sätt vara oförenliga med folkrätten. Sverige skulle inte tillämpa folkrättens regler på det sätt som förväntas av oss (*bona fide*).

---

*Stockholms tingsrätt* framhåller att det i och för sig torde vara riktigt såsom Sydafrikautredningen antagit att åtgärder av den föreslagna arten icke strider mot folkrätten, i varje fall inte så länge åtgärderna inte blir så effektiva att de hotar ett lands oberoende, självbestämmanderätt eller självstyrelse (Eek, *Folkrätten*, 1975, s. 312). Det sagda förutsätter emellertid att den föreslagna lagen inte innefattar bestämmelser som står i strid med den i Sydafrika och Namibia gällande lagstiftningen för de där verksamma dotterbolagen. Om så är fallet utgör den nu aktuella lagen nämligen sådan inblandning i dessa länders inre angelägenheter att brott mot folkrätten kan ifrågasättas.

*KK* framhåller att förslaget, som innebär att man från svensk sida försöker utöva inflytande över svenska dotterföretag i Sydafrika, kan få till följd att det blir svårt att med de argument som hittills använts avvisa försök från andra länder att utöva inflytande över utländska dotterföretag i Sverige.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*: Såsom den för dess granskning väsentliga frågan ser fakulteten i detta sammanhang den om eventuella folkrättsliga begränsningar av den svenska lagstiftningsmakten och myndighetsutövningen i övrigt eller vad man i folkrättslig terminologi

brukar sammanfatta under beteckningen "jurisdiction" – som alltså i detta sammanhang har en vidare innebörd än då termen stundom användes i svensk internrättslig doktrin.

Med "jurisdiction" i folkrättsliga sammanhang förstås flera varandra näraliggande aspekter av myndighetsutövning, nämligen lagstiftningsmakten ("legislative jurisdiction" eller "jurisdiction to prescribe") rättskipning genom domstolar och administrativa myndigheter ("curial or judicial jurisdiction") samt vidtagande av verkställighetsåtgärder ("enforcement or executive jurisdiction"). Ehuru distinktioner av detta slag är nyttiga eller nödvändiga för en nyanserad bedömning av jurisdiktionsspörsmålen, må samtidigt framhållas att det dock blott är fråga om en sammanhängande kedja av åtgärder, där myndighetens tryck på det rättssubjekt som är föremål för myndighetsutövningen ökas genom stigande grad av konkretisering av befallningen.

1. *Den folkrättsliga bundenheten.* Jurisdiktionsfrågor eller åtminstone vissa av dem har, såsom fallet vanligen är med frågor som icke reglerats genom entydiga traktattexter, blivit föremål för skilda bedömningar såväl i statspraxis som i doktrinen. Därav följer dock icke att staterna skulle ha full handlingsfrihet i dessa frågor. En stat som lojalt vill följa folkrättens regler – och fakulteten utgår från såsom självklart att detta måste gälla Sverige – har att bona fide för sig söka klarlägga rättsläget samt därefter handla i överensstämmelse därmed. Framförallt måste en stat som vill vinna respekt för sin hållning, eftersträva en viss konsekvens och kontinuitet i sina ståndpunktstaganden i rättsliga frågor.

Fakulteten kan därmed icke godtaga den typ av argumentering som framkommer i betänkandet – nämligen att då "klara riktlinjer" saknas (s. 21), eller en folkrättslig princip av någon stat bestritts eller en regel överträtts, "någon *allmänt erkänd* folkrättslig princip" inte skulle finnas (s. 170), och att, endast då rättsläget är helt obestritt, "bestämt" hinder föreligger så att hänsyn behöver tas till folkrättens regler.

Av folkrättens karaktär av sedvanerätt följer visserligen att den kan komma att förändras av statspraxis, vilken, då den tar sin början, kan komma att framstå som ett brott med en tidigare folkrättslig regel. En rättslig bedömning måste emellertid, såsom Internationella domstolen underströk i sin dom *The Fisheries Jurisdiction Case* (U.K. v. Iceland) (I.C.C. Reports 1974 para 40, 53) utgå från det aktuella rättsläget och icke från vad detta kan förväntas vara inom en mer eller mindre avlägsen framtid.

Det förhållandet att en regel stundom icke följes av vissa stater eller bestrides av viss stat utesluter icke heller att den likväl måste anses gällande.

2. *Folkrättsliga begränsningar av statsjurisdiktion.* Åtminstone i ett hänseende är rättsuppfattningen i jurisdiktionsfrågor klar och oomtvistad:

En stat får icke företa verkställighetsåtgärder eller annan maktutövning på en annan stats område. Sådana åtgärder utgör alltså en klar suveränitets-

kränkning.

Detta fastslås exempelvis i ett ofta citerat avgörande av Fasta mellanfolkliga domstolen i den s. k. *Lotus*-saken:

Now the first and foremost restriction imposed by international law upon a State is that – failing the existence of a permissive rule to the contrary – it may not exercise its power in any form in the territory of another State. In this sense jurisdiction is certainly territorial: it cannot be exercised by a State outside its territory except by virtue of a permissive rule derived from international custom or from a convention. (P.C.I.J. Series A/B No 22, p. 18.)

I detta uttalande intresserar främst domstolens betoning av orden ”in any form”. Icke endast direkt maktutövning, t. ex. genom ingreppsstatens egna tjänstemäns företagande av förhör och annan utredning är otillåten utan ”power in any form” – vartill det blir anledning återkomma.

I övrigt har man i den folkrättsliga doktrinen sökt sammanfatta jurisdiktionsproblematiken i allmänna principer eller kombinationer av sådana, såsom territorialitetsprincipen, nationalitetsprincipen eller personalitetsprincipen – den aktiva eller den passiva – skyddsprincipen och effektprincipen. Dessa är emellertid alla mycket allmänt utformade och måste nyanseras genom undantag och kvalificeringar för att ge mer än ofullständig ledning. En mera individualiserad bedömning med hänsyn tagen till typen av åtgärd och dess bakgrund måste vanligen ske. Vissa former av ingripanden och maktutövning av tämligen oförargligt slag, t. ex. bevisupptagning inför konsul i verksamhetslandet eller delgivning av handlingar i ärenden av ren tvistemålsnatur torde i många länder inte föranleda någon gensaga från territorialstaten medan däremot bevisupptagning i exempelvis antitrustsaker eller eljest för publika ändamål får en strängare bedömning, såsom i den av House of Lords nyligen avgjorda *Westinghouse*-saken (*Rio Tinto Zinc Corporation a. o. v. Westinghouse Electric Corporation* 2 WLR 1978.81) i vilken den brittiska Attorney General intervenerade med förklaringen.

Her Majesty’s Government considers that the wide investigatory procedures under the United States anti trust-legislation against persons outside the United States who are not United States citizens constitute an infringement of the proper jurisdiction and sovereignty of the United Kingdom.

Lord Wilberforce i House of Lords yttrade härtill:

The intervention of her Majesty’s Attorney-General establishes that quite apart from the present case, over a number of years and in a number of cases, the policy of her Majesty’s Government has been against recognition of United States investigatory jurisdiction extraterritorially against United Kingdom companies. The courts should in such matters speak with the same voice as the executive (see *The Fagernes* /1927/ p. 311): they have, as I have stated, no difficulty in doing so.

3. *De av utredningen föreslagna åtgärderna.* Det är därför viktigt att här först precisera vilka typer av åtgärder och ingrepp utredningen egentligen föreslår.

Förslaget, eller rättare motivering till detta, lider härvidlag av viss oklarhet, beroende på en oklar eller inadekvat terminologi. Utredningen använder sig nämligen av uttrycken "förbud mot kapitalexport" och "förbud mot investeringar" på ett förvillande sätt.

Med kapitalexport, resp. förbud mot kapitalexport förstås naturligen *transfereringar från Sverige till Sydafrika för kapitaländamål.*

Vanligen förstås i sådana sammanhang med "investeringar" samma sak, dvs. förvärv av företag, andel i företag, värdepapper eller långfristig utlåning för att vinna inflytande över ett företags skötsel (jfr OECD:s kapitalliberaliseringsstadga Annex A, List A, I and II).

Utredningen förstår emellertid med "investeringar i Sydafrika" ett företags anskaffning av anläggningstillgångar.<sup>1</sup> Däremot torde icke vara så mycket att invända om anskaffningen sker i samband med kapitaltransfer, dvs. direktförvärv av en rörelse i utlandet – i stället för förvärv av andelar i den juridiska person som driver rörelsen – men uttrycket förvillar då det får beteckna ett *sydafrikanskt* bolags förvärv av tillgångar i Sydafrika för bolagets egna medel och utan varje samband med kapitalöverföring till Sydafrika. Ett dylikt "investeringsförbud" riktar sig mot den som förvärvar tillgången i fråga, dvs. *mot det sydafrikanska bolaget. I den mån förbudet inte riktar sig mot förvärvaren själv – det sydafrikanska bolaget – utan endast mot förvärvarens eventuella utländska medhjälpare, kan man tala om ett "indirekt" investeringsförbud eller förvärvsförbud eftersom det klart uttalade syftet med förbudet dock är att förhindra förvärvet.* (Se t. ex. s. 12, 170, 171, 172.)<sup>2</sup>

Denna konstruktionen, som innebär att något förbud inte riktas mot förvärvaren – som för ett naturligt betraktelsesätt framstår som den egentliga gärningsmannen och att alltså *huvudgärningen* som sådan lämnas straffri, medan vad som eljest brukar rubriceras som medhjälp förbjudes och straffbelägges som gärningsmannaskap, kan endast förklaras som ett försök att kringgå de folkrättsliga begränsningarna för svensk myndighetsutövning.

Mot en sådan bakgrund kan de åtgärder och ingrepp utredningen föreslår beskrivas på följande sätt:

*dels ett förbud mot kapitalexport (i konventionell betydelse) utvidgat till att avse även apport egendom;*

*dels ett, indirekt, förbud för svensksdominerat sydafrikanskt bolag att*

<sup>1</sup> På s. 180 användes uttrycket t. o. m. i en än vidare bemärkelse, nämligen avseende investeringar även i "omsättningstillgångar".

<sup>2</sup> På s. 29 beskriver utredningen t. o. m. sitt förslag som "ett direkt förbud mot anskaffning av anläggningstillgångar" till sydafrikanskt dotterbolag.

anskaffa anläggningstillgång (investeringsförbud), därvid straffsanktionen riktas endast mot vissa svenska rättssubjekt i Sverige med syfte att icke blott undertrycka aktiva medverkanshandlingar som företages på svenskt territorium utan även framtynga att de svenska styrelseledamöterna i moderbolaget aktivt i Sydafrika ingriper till förhindrade av att det sydafrikanska bolaget där anskaffar anläggningstillgångar;

dels dylika "indirekta" förbud för svenskdominerade bolag i tredje land att företa kapitalexport till Sydafrika resp. låta sydafrikanska bolag företaga förvärv av anläggningstillgångar.

I anslutning härtill och såsom ett medel att uppnå detta föreslås

dels skyldighet för svenskt moderbolag att upprätta årlig "inventeringsplan" för det sydafrikanska bolaget, dvs. lämna direktiv till detta att icke i vidare omfattning än svenska regeringen godkänt förvärva anläggningstillgångar;

dels ett dispensförfarande efter ansökan till svenska regeringen baserat på investeringsplanen;

dels skyldighet för det svenska moderbolaget att årligen till regeringen lämna uppgifter om det sydafrikanska bolagets förhållanden.

Fakulteten avser att i det följande för varje särskild typ av dylik åtgärd eller ingrepp granska dess förenlighet med de begränsningar av en stats jurisdiktion och myndighetsutövning som folkrätten kan föreskriva. Det är emellertid därvid blott det s. k. indirekta investeringsförbudet som erbjuder några svårigheter.

4. *Utredningens egna utgångspunkter för den folkrättsliga bedömningen.* Till en början vill fakulteten dock granska de utgångspunkter som utredningen själv angivit för sina folkrättsliga bedömningar.

Utredningen anför sålunda (på s. 152) "att folkrätten inte ger några klara riktlinjer i fråga om staternas rätt att vidtaga unilaterala ekonomiska påtryckningsåtgärder men att något allmänt förbud ej kan anses föreliggande".

Fakulteten bestrider inte riktigheten av det senare, även om uttalandet är så allmänt hållet att det kräver vissa kvalifikationer, framför allt av vad som menas med "ekonomiska påtryckningsåtgärder". Avbrytande av handeln torde sålunda i och för sig vara tillåtet, även i fredstid, medan däremot förklaring av en kuststräcka i blockad under fredstid helt säkert är otillåtet även utan att våld kommer till användning. Utredningen konkretiserar emellertid sitt uttalande med slutsatsen

att folkrätten tillåter en åtgärd av typen investeringsförbud som ej på något sätt kan karakteriseras som ett tvångsvis ingripande mot en annan stats suveränitet..

Även detta uttalande kan godtagas om därmed blott avses förbud mot kapitalexport. Om däremot därmed även avses ett av Sverige utfärdat förbud för sydafrikanskt bolag att anskaffa anläggningstillgång ("investeringsförbud" enligt utredningens flertydiga terminologi), kan uttalandet – såsom

kommer att framgå av det följande – inte godtagas. I själva verket finns dock anledning antaga att utredningen, liksom av den anlita expertis, i detta sammanhang endast åsyftar ett sedvanligt förbud mot kapitalexport – vilket ju "ej på något sätt kan karakteriseras som ett tvångsvis ingripande mot en annan stats suveränitet". Efter att ha uttryckligen konstaterat att "ett förbud mot kapitalexport för investeringar" enligt ovanstående inte möter några folkrättsliga hinder anger nämligen utredningen vidare (s. 153) som en utgångspunkt för sina folkrättsliga överväganden, att man "vid övervägandet av andra åtgärder . . . bör . . . hålla fast vid principen att ett dotterbolag i ett annat land (dvs. i detta fall det sydafrikanska bolag som förvärvar anläggningstillgångar) är underkastat det senare landets (dvs. Sydafrikas) jurisdiktion". Man bör därför enligt utredningen "undvika att lagstifta om svenska dotterbolag i främmande länder". Av detta skäl förklarar också utredningen (s. 170) att "förbudets adressater bör naturligtvis i första hand vara svenska företag, dvs. aktiebolag . . . etc. som är registrerade i Sverige och med styrelsens säte här i landet". Detta understryks ytterligare genom hänvisning till "att svensk jurisdiktion har begränsad räckvidd" (s. 158) och till uttalandet (s. 181) att ställföreträdare för dessa dotterföretag – dvs. de sydafrikanska bolag som gör investeringarna – inte kan hållas straffrättsligt ansvariga för investeringsbeslut som de fattar i strid mot den svenska lagen, inte ens om de är svenska medborgare med hemvist här i landet.

Fakulteten accepterar denna utredningens bedömning av det folkrättsliga läget, men kan – såsom vidare framgår av det följande – inte finna att utredningen med sitt förslag rättat sig därefter. Det saknas nu visserligen icke exempel på att i vissa sammanhang rättssubjekt i ett främmande land kommit att omfattas av en annan stats förbuds- och strafflagstiftning, men det har då varit fråga om avvärjande av angrepp mot interna förhållanden av vital natur, (den svenska lagstiftningen mot radiosändningar från öppna havet som omfattade även utlänningar och utländska fartyg motiverades av skydds- respektive effektprincipen i förening med viss konventionsreglering, prop. 1966:37, s. 13, 14, 16, 23; jfr situationen i von Herder-fallet, NJA 1946 s. 65, där icke dess mindre en begränsning av svensk jurisdiktion måste godtagas, samt stadgandena i 2 kap. 3 § 3 och 6 pp BrB).

Accepterar man emellertid, såsom utredningen och fakulteten, att ett s. k. investeringsförbud, eller rättare, förbud att förvärva anläggningstillgångar, inte kan riktas mot det sydafrikanska företaget som förväntas eljest göra dylikt förvärv och att bolaget alltså i sådant hänseende inte ställes under svensk jurisdiktion, följer även härav att bolagets organ, dvs. de fysiska personer som uppträder såsom bolagets ställföreträdare i just denna sin egenskap inte heller står under svensk jurisdiktion. Även detta synes utredningen ha accepterat med sitt förut återgivna uttalande (s. 153, 2 st.). Med detta utredningens uttalande är dock icke förenligt vad utredningen vidare anför, nämligen att "svenska medborgare bör kunna åläggas vissa förpliktelser också när det gäller deras agerande som styrelseledamöter i ett dotterbolag i utlandet" (s.

153. 3 st.). Sverige bör i egenskap av en persons hemland i viss utsträckning väl kunna förbjuda denne att företaga vissa handlingar i utlandet, t. ex. att över huvud taget alls ställa sig till förfogande såsom styrelseledamot i ett utländskt bolag, men om detta väl i och för sig är tillåtet, skulle grundsatsen att det utländska dotterbolaget icke står under svensk jurisdiktion sakna innehåll, om dess fysiska ställföreträdare när en sådan handlar just i denna sin egenskap skulle vara underkastad svensk jurisdiktion.

Inom folkrätten upprätthålles nämligen med en något överraskande stringens distinktionen mellan ett aktiebolags nationalitet och nationaliteten hos de fysiska eller juridiska personer, vilka stå bakom bolaget. (Se sålunda *the Barcelona Traction Case (Merits)* I.C.J. Reports 1970 p. 39, 50, liksom *Case Concerning Certain German Interests in Polish Upper Silesia (Merits)* P.C.I.J. Series A 7 p. 41, samt British Aide-remoire återgivet hos Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1973 p. 303 f.).

Det senare av utredningens ovannämnda uttalanden (s. 153, 3 st.) kan därför inte godtagas i den onyanserade form det erhållit och det är, såsom nämnts, icke ens förenligt med vissa av de utgångspunkter utredningen själv angivit för sin bedömning.

Utredningen fogar emellertid den reservationen till samma uttalande att man även i det senare fallet bör respektera principen att dotterbolaget är underkastat den främmande statens lag och att de svenska medborgarna inte ålägges förpliktelser som kommer i strid med den lagstiftning som gäller för dotterbolaget i verksamhetslandet. Även i detta kan fakulteten instämma, dock med anmärkning av att utredningen i det följande inte synes ha utformat sitt förslag i enlighet med sagda grundsats.

5. *Ytterligare om statsjurisdiktion enligt folkrätten.* Ehuru de av utredningen sålunda själv angivna utgångspunkterna för den folkrättsliga bedömningen är i stort tillräckliga för att bedöma i vad mån de ingrepp utredningen föreslår är förenliga därmed, vill fakulteten dock här foga ytterligare några synpunkter på jurisdiktionsfrågorna i allmänhet.

I svensk rätt har de folkrättsliga begränsningarna i en stats jurisdiktion, dvs. myndighetsutövning, ägnats ringa uppmärksamhet. I en för några år sedan utkommen i och för sig förtjänstfull avhandling angående svensk strafflags tillämplighet i rummet (Falk, *Straffrätt och territorium* 1976) utesluter författaren från sin behandling helt de folkrättsliga aspekterna. Handböckerna är relativt knapphändiga på dessa punkter. (Se t. ex. Eek, *Folkrätten*, Stockholm 1975 s. 393 f., 411 f.; H. Sundberg, *Folkrätt*, Stockholm 1950 s. 182 ff.).

Tidskriftslitteraturen är något mera omfattande. En förtjänstfull översikt av jurisdiktionsproblematiken återfinnes i en uppsats av Reuterswärd, *Lagstiftningens folkrättsliga gränser*, SvJT 1977 s. 87–115, vilken i stort utgör en sammanfattning av F. A. Mann's *Huagföreläsningar*, en av de grundläggande framställningarna i ämnet. (Rec. des Cours 1964 vol. I 1–158.) Något mera speciella jurisdiktionsfrågor – närmast tillämpligheten av s. k. fiende-

lagstiftning (vilken dock har sitt intresse i detta sammanhang, eftersom förslaget avser dylik blockadlagstiftning) har behandlats av J. Sundberg. (Om Lagarnas Krig och The War of Laws i NTFR 1957 s. 224–264 och 1958, s. 268–309) och av Bernitz m. fl. (Sjöfart och konkurrensrätt, Göteborg 1976, s. 76 ff.).

Utländska handböcker särskilt de engelskspråkiga, behandlar ofta jurisdiktionsfrågorna med stor utförlighet<sup>1</sup> och de utländska tidskriftsartiklarna är så talrika att någon sammanfattning härav icke här är möjlig.

En anledning till det ringa intresset är möjligen den att brottsbalkens – dvs. tidigare strafflagens – bestämmelser om svensk domsrätt och tillämpning av svensk straffrätt i rummet, länge å ena sidan var mycket knapphändiga, å andra sidan – formellt enligt ordalagen – icke uppställde några eller obetydliga begränsningar i svensk jurisdiktion. Den erforderliga begränsningen åstadkoms i stället genom att till Kungl. Maj:ts diskretionära bedömning i form av åtalsprövning överlämna dylika jurisdiktionsfrågor. Detta synes ha lett till att i praktiken några jurisdiktionskonflikter sällan aktualiserats. Ett ledande rättsfall på området är dock *äkl. von Herder* (NJA 1946 s. 65) där Kungl. Maj:ts medgivande erhållits för att väcka åtal mot en tysk officer som under sin tjänstgöring i Norge under ockupationstiden lett eller anstiftat spioneri mot Sverige. von Herder själv befann sig aldrig på svenskt territorium men hans gärning i och för sig föll otvivelaktigt in under det i strafflagen upptagna stadgandet om spioneri, resp. gällande medverkansbestämmelser. Högsta domstolen fann emellertid att "enligt folkrättsliga grundsatsar vilka jämväl enligt svensk rätt skola vinna tillämpning" vad som lagts von Herder till last inte för honom kunde medföra ansvar. Det svenska straffstadgandet ansågs alltså av folkrättsliga skäl icke kunna vinna tillämpning på von Herders handlande. Erfarenheterna från detta fall föranledde att man senare i ett särskilt stadgande i brottsbalken 2 kap. 7 § föreskrev att ifråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet skulle iaktas de begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatsar.

Detta har dock icke uteslutit att man senare sökt närmare precisera innebörden av dylika begränsningar, dels mera allmänt i 2 kap. 2 och 3 §§ BrB, dels i eventuell speciallagstiftning.

En utvidgning av brottsbalkens allmänna jurisdiktionsregler är sålunda otvivelaktigt befogad då det gäller krigsförbrytelser (dvs. vad som i brottsbalken kallas folkrättsbrott) och flygplanskapning (2 kap. 3 § 5 p. BrB.)

En viss utvidgning av brottsbalkens jurisdiktionsregler med avseende på svenska medborgares gärningar utomlands förekommer också i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner (den s. k. FN-lagen), vilket

<sup>1</sup> Se t. ex. Brownlie p. 292 ff., O'Connell, *International Law*, London 1970, p. 599 ff., Oppenheim-Lauterpacht, *International Law, Peace*, 8th ed. p. 325 ff., jfr p. 288 f., 295 f., (Harvard) *Research in International Law* (1935) II Jurisdiction with respect to Crime p. 466–632. Sørensen, *Manual of Public International Law*, London 1968 p. 355–380. Dahm, *Völkerrecht*, Stuttgart 1958, Band I s. 258–261.

möjligen också är motiverat, så tillvida att lagens tillämpning förväntas vara grundad på ett för såväl Sverige som den blockerade statens bindande beslut av säkerhetsrådet. För brott utomlands av utlänningar gäller emellertid de allmänna begränsningarna.

Redan i samband med tillkomsten av Rhodesia-lagen - FN-lagens föregångare - undantogs brott av utlänningar utomlands från lagens tillämplighet. Vid sanktionslagens tillkomst uppmärksammade man särskilt de av det vidsträckta svenska medverkansbegreppet följande komplikationerna.

Man uteslöt därför ansvar för anstiftan och medhjälp och upptog i stället i lagens 5 § speciella brottsbeskrivningar för vissa gärningar som är ägnade att främja brott mot lagens huvudstadganden i 3 och 4 §§. Vad gällde straffbestämmelsernas tillämplighet i rummet, dvs. jurisdiktionsfrågan, lät man (SOU 1970:19 s. 71) brottsbalkens allmänna regler i detta hänseende vara tillämpliga vilket innebar att brott av utlänningar utom Sverige - och med några här betydelselösa undantag - undantogs från lagens tillämplighet. Tvekan yppades också beträffande lagens tillämplighet med avseende på svenska medborgare bosatta och verksamma i det blockerade landet, men man hänvisade i det hänseendet till den åtalsprövning av konungen som förutsattes i sådant fall (SOU 1970:19 s. 69, 72 samt prop. 1971:77 s. 58). Till följd av den kort därefter genomförda ändringen i 2 kap. BrB kan lagstiftningen numera tillämpas endast på svenska medborgare. Den svenska lagstiftningen mot radiosändningar från öppna havet har redan i det föregående kommenterats.

Sverige saknar straffsanktioner mot utländsk myndighetsutövning under kränkning av svensk suveränitet till skillnad från exempelvis Schweiz enligt vars strafflag företagande inom schweiziskt territorium av gärningar som normalt ankommer på utländsk myndighet är kriminaliserat (art. 271). Ofta torde otillåten utländsk myndighetsutövning i Sverige gå svenska myndigheters uppmärksamhet förbi, därför att de som kommer i kontakt därmed, finner för gott att ej beklaga sig och begära svenskt beskydd. Ett flertal exempel föreligger emellertid från de senare årtiondena att Sverige liksom många andra länder kraftfullt protesterat på diplomatisk väg mot amerikanska suveränitetskränkningar i dessa hänseenden eller t. o. m. lagstiftat till motverkande därav (se t. ex. redogörelsen i 1964 ILA p. 406 ff. samt hos Brownlie 303 ff., ävensom KK 1966:156 om förbud för redare att i visst fall lämna ut handling som angår den svenska sjöfartsnäringen).

Fakulteten övergår härefter till en bedömning av de av utredningen föreslagna skilda åtgärderna.

6. *Allmänt om bojkott- och blockadlagstiftning.* Blockad- eller bojkottlagstiftning förekommer icke sällan under krig och torde då vara tillåten.

Att en stat, t. o. m. under krig, måste iakttaga vissa begränsningar i fråga om utsträckning av sin blockad- och bojkottlagstiftning till fiendestatsens rent interna förhållanden bekräftas bl. a. av art. 50 i 1949 års krigsfångekon-

vention. Denna uppräknar sådant arbete som den kvarhållande makten må ålägga krigsfångar, nämligen bl. a. i industrier för framställning av eller frambringande av råvaror, tillverkningsindustrier med undantag för metallurgiska, mekaniska och kemiska industrier, allmänna arbeten och byggnadsarbeten som icke har militär karaktär eller avser militära ändamål, transport och lagerarbete som inte har militär karaktär eller avser militärt ändamål, samt affärsverksamhet.

Av uppräknningen följer också att krigsfångens hemstat icke äger förbjuda eller bestraffa honom för att han deltar i sådant arbete. Bestämmelser av liknande slag återfinns i civilkonventionens art. 41, 50 och 95. Bestämmelserna får anses ge uttryck för vissa generella begränsningar av en stats jurisdiktion med avseende på dess medborgare som är bosatta inom en annan stat och har naturligtvis särskild relevans för blockadsituationer.

Under fred kan det föreligga skyldighet för stat att vidtaga vissa blockadåtgärder till följd av bindande beslut av säkerhetsrådet. Eftersom den stat mot vilken blockaden riktas – såsom medlem av organisationen – också är bunden av säkerhetsrådets beslut föreligger folkrättsligt skyldighet tåla dylika ingrepp. Detta gör alltså åtgärderna rättsenliga även om de eljest i och för sig skulle vara folkrättsstridiga.

Föreligger icke dylikt bindande beslut av säkerhetsrådet utan endast en rekommendation av detta eller av generalförsamlingen till legitimation av blockaden, kan denna vara otillåten enligt särskilda traktatbestämmelser med förbud mot diskriminerande behandling. Ett avbrytande av handeln med en främmande stat eller förbud mot kapitalutförsel till denna synes dock icke stå i strid med allmänna folkrättsliga regler, även om åtgärden är diskriminerande mot viss stat.

Inte heller torde en ensidigt av en stat företagen diskriminerande blockad strida mot FN-stadgans art. 2:4, som endast förbjuder våld eller hot om våld.

Däremot synes en svensk blockadlagstiftning strida mot vissa av generalförsamlingen antagna, formellt oförbindande, deklarationer, såsom den om vänskapliga förbindelser (2625 /XXV/).

En resolution av generalförsamlingen är visserligen icke bindande, men åtminstone en stat som röstat för den har särskild anledning icke handla i strid däremot med mindre vägande skäl kan anföras. De motiv som dikterar utredningens förslag är måhända tillräckligt starka härför, men fakulteten ingår icke på någon närmare avvägning härav.

Bland de mera specifika traktatbestämmelser som kan tänkas utgöra hinder för en svensk blockadlagstiftning eller vissa åtgärder enligt denna skall här uppmärksammas OECD:s kapitalliberaliseringsstadga och GATT-reglerna.

7. *OECD-stadgan.* OECD:s kapitalliberaliseringsstadga som är ett för Sverige förbindande aktstycke, innehåller begränsningar i fråga om medlemsstats rätt till restriktioner å kapitalutförsel (Annex A, List A, I B).

Det föreslagna förbudet mot kapitalutförsel är – i sakligt hänseende –

oförenligt med stadgans bestämmelser. Dessa gäller dock omedelbart bara i förhållandet mellan medlemmarna och ehuru Sverige är medlem, är Sydafrika det icke.

Art. I av stadgan föreskriver emellertid att "Members shall endeavour to extend the measures of liberalisation to all members of the International Monetary Fund". Av denna senare är Sydafrika medlem, varför art. I är tillämplig i förhållandet mellan Sverige och Sydafrika. Även om Sydafrika icke direkt i förhållandet till Sverige skulle äga åberopa sig på stadgandet, gäller i förhållandet mellan Sverige och övriga medlemsstater att Sverige "shall endeavour to extend the measures of liberalisation" också till Sydafrika.

Utredningen menar nu att stadgandet skulle vara blott en rekommendation (s. 153). En "endeavour"-klausul innebär dock mer än en oförbindande rekommendation i det att staten skall *bona fide* eftersträva det angivna målet, lät vara att resultatet icke måste uppnås.

Internationella domstolen har i flera av sina senaste domar fastslagit att det kan föreligga en skyldighet för en stat att *bona fide* genom förhandlingar söka lösa en viss tvistefråga utan att därför förpliktelse att nå resultat föreligger (se sålunda *North Sea Continental Shelf Case* I.C.J. Reports 1969 para 84, *Fisheries Jurisdiction Case, Merits* I.C.J. Reports 1974 para 78 liksom *Railway Traffic between Lithuania and Poland Case* P.C.I.J. A/B, No 42, 1931 p. 116).

Den i art. 3 av stadgan upptagna undantagsbestämmelsen för internationella sanktioner är icke tillämpliga här, men måhända vågar man antaga att övriga medlemsstater icke har något att invända så länge de svenska restriktionerna avser endast kapitalöverföringar från Sverige till Sydafrika.

Utredningens förslag är emellertid icke begränsat därtill, eftersom det äsyftar att begränsa kapitalöverföringar även i förhållandet mellan svenskdominerande bolag i tredje land, däribland även OECD-länder, och Sydafrika.

Försök att sålunda nödga moderbolag i tredje land att delta i en ensidig svensk blockad av kapitalöverföringar till dess dotterbolag i Sydafrika kan ej vara förenligt med en strävan att utsträcka liberaliseringsåtgärder till alla IMF länder och inte heller med allmänna folkrättsliga regler och det kan inte antagas att OECD-länder vilkas bolag tvingas delta i en dylik blockad, skulle vara beredda att godtaga detta.

Vissa länder, exempelvis Förenta staterna, ser mycket allvarligt på det förhållandet att bolag under dess jurisdiktion deltar i av USA icke auktoriserade, politiskt betingade bojkotter och har utfärdat särskild lagstiftning till motverkande härav (Tax Reform Act of 1976; Export Administration Amendments 1977; Public law 95-55 June 22, 1977, 91 Stat 235).

Storbritannien har kraftfullt reagerat mot försök att assimilera engelska dotterbolag till utländska moderbolag med dessa (se materialet hos Brownlie p. 303 f. i *the Dyestuffs Case*) och även i Sverige har man reagerat mot försök

att göra svenska företag till verktyg för en främmande stats utrikespolitik. (Se t. ex. statsrådet Lidbom i DN 17.7.1975 – som betecknar av utländsk myndighet framtvungade bojkottaktioner, såsom suveränitetsintrång.)

Nämnas kan här de svenska motåtgärderna mot allierade anspråk på att lå överta eller kontrollera tysk egendom i Sverige efter andra världskrigets slut (Lagen 29 juni 1945 om kontroll å viss utländsk egendom m. m.), vilket vidare ledde till att Sverige för att utestänga det tyska/allierade inflytandet över tyskägda bolag i Sverige med stöd av särskild lag om administration av vissa bolag m. m. lät tillsätta tvångsförvaltare, s. k. administratorer, för dessa bolag (prop. 373/1945).

Ett annat liknande exempel är krigshandelslagen (1964:19). Enligt denna kan regeringen göra enskild persons utfästelse om inskränkningar i ut- eller införsel av vara vilken är av beskaffenhet att tjäna främmande makts intresse beroende av att regeringen lämnar tillsånd därtill.

8. *GATT-reglerna*. Även GATT-reglerna – av vilka såväl Sverige som Sydafrika är bundna – innehåller vissa förbud så väl mot diskriminering som mot import- och exportrestriktioner.

Utredningen menar (s. 153) att GATT-reglerna saknar betydelse i sammanhanget, eftersom GATT "ej är tillämplig beträffande internationella investeringar och sålunda ej lägger hinder i vägen för ett förbud mot kapitalexport för investeringar".

Detta är – noggrant läst – i och för sig riktigt, men utredningen förbiser att dess förslag avser mer än förbud mot kapitalexport, nämligen även förbud för moderbolag att förse det sydafrikanska dotterbolaget med anläggningstillgångar eller eljest medverka till dess anskaffning därav och *i det hänseendet* blir GATT-reglerna relevanta.

Art. XI i dessa förbjuder (med undantag av vissa angivna här ej aktuella fall) varje förbud eller begränsning av import av varor från och export av varor till annan medlemsstats område.

Det är alltså till att börja med tydligt att förbudet i 1 § 2) mot att ge sydafrikanskt dotterbolag tillskott av egendom är en sådan otillåten begränsning av svensk export. Men det synes också ovedersägligt att förbudet mot medverkan vid beslut i sydafrikanskt dotterbolag om anskaffning av anläggningstillgång – vilket enligt utredningen skall förstås så vidsträckt att det innefattar även skyldighet att förhindra ett eventuellt besluts verkställande – faktiskt är en åtgärd ("other measure") som hindrar eller begränsar möjligheterna för export eller försäljning av anläggningstillgångar från Sverige till sydafrikanskt dotterbolag.

Ingen av undantagsbestämmelserna i art. XI 2 är tillämpliga och för övrigt strider åtgärderna också mot diskrimineringsförbudet i art. XIII och XVII. Det senare som närmare förklarar att endast kommersiella hänsyn får tagas av statsägda företag i deras handel är av särskilt intresse eftersom tillika föreskrives att medlemsstat inte får hindra företag, vare sig statligt eller annat, under dess jurisdiktion från att handla i överensstämmelse med grundsät-

serna om icke diskriminering.

Det synes alltså ovedersägligt att varje förbud eller begränsning i fråga om svenskt moderbolags försäljning, export eller tillhandahållande av anläggningstillgångar till ett sydafrikanskt dotterbolag är oförenlig med sagda bestämmelser i GATT. Detta har utredningen över huvud taget icke uppmärksammat.

De undantag härifrån i säkerhetssyfte som GATT-reglerna medger i art. XXI avser åtgärder i överensstämmelse med landets förpliktelser enligt Förenta nationernas stadga för upprätthållande av fred och säkerhet och alltså endast bindande sanktionsbeslut av säkerhetsrådet. (Någon "tvekan" att därmed ej avses rekommendationer av säkerhetsråd eller generalförsamlingen kan alltså inte, som utredningen vill antyda s. 153, råda.)

9. *Förbudet mot kapitalexport.* Eek menar (s. 312) att ekonomisk blockad mot ett land torde vara att betrakta som en otillåten åtgärd och att det kanske kan generellt sägas att varje åtgärd som utgör inblandning i ett annat lands angelägenheter och är av den art att detta lands oberoende, självbestämmanderätt eller självstyre hotas, strider mot allmän folkrätt.

Dessa uttalanden avser måhända främst åtgärder, såsom stängande av landsgränser och avbrytande av kommunikationer, men fakulteten anser sig inte behöva taga närmare ställning till hur dylika åtgärder böra bedömas. Är blott fråga om en så begränsad åtgärd som förbud mot kapitalexport till visst område, torde ej kunna påvisas något stöd i statspraxis eller eljest för att sådan åtgärd vore folkrättsstridig ens om den är diskriminerande. En rad länder tillämpar förbud mot kapitalexport låt vara icke i syfte att påverka de politiska förhållandena i visst land. Tillräckligt stöd synes därför inte föreligga för att ett svenskt förbud mot kapitalexport till Sydafrika skulle strida mot allmänna folkrättsliga regler, icke ens om syftet är att påverka den politiska situationen i Sydafrika.

10. *Förbud mot förvärv av anläggningstillgångar ("investeringsförbud")* Vad först gäller ett "direkt" förbud för sydafrikanskt företag att förvärva anläggningstillgång så riktar sig ju ett sådant emot ett sydafrikanskt bolag och vore oavsett att det må finnas svenska ägarintressen i bolaget – ett klart överträdande av de folkrättsliga begränsningarna av svensk jurisdiktion.

Utredningen menar inte heller något annat och avhåller sig ju också från att föreslå något sådant – åtminstone formellt. Frågan är då om man kan kringgå sådana begränsningar av svensk jurisdiktion och uppnå syftet – som ju klart utsäges vara att reglera sydafrikanska bolags verksamhet – med andra medel, nämligen genom att rikta påföljderna endast mot svenska medborgare i Sverige?

Accepterar man väl att det sydafrikanska bolaget icke står under svensk jurisdiktion och icke som sådant kan av svensk myndighet förbjudas att anskaffa anläggningstillgång, kan såsom redan inledningsvis berörts, inte gärna hävdas att bolagets organ, dvs. ställföreträdare för bolaget, såsom styrelse och verkställande direktör i bolaget när de handlar i denna egenskap,

står under svensk jurisdiktion. Det synes därför med sådana utgångspunkter inte heller möjligt att förbjuda styrelseledamot eller verkställande direktör i sydafrikanskt bolag – oavsett att de må ha svenskt medborgarskap – att deltaga i beslut om anskaffande av anläggningstillgång, åtminstone inte om beslutet i vanlig ordning fattas i Sydafrika av där närvarande personer. Så har kommittén inte heller föreslagit.

Däremot torde något hinder icke föreligga mot att förbjuda svensk medborgare att ingå i styrelsen för ett sydafrikanskt bolag. (Tillåter man detta, synes man dock få acceptera att vederbörande i denna sin egenskap är underkastad sydafrikansk men icke svensk jurisdiktion – och alltså också får deltaga i beslut som han har att fatta i sin egenskap av ställföreträdare för bolaget.)

Utredningen föreslår i stället att straffhotet riktas mot företrädarna för det svenska moderbolaget i dess egenskap av aktieägare i det sydafrikanska bolaget. Det blir därmed deras gärningar resp. underlåtenhet som kriminaliseras och dessa antagas vara svenska medborgare i Sverige. Därmed menar utredningen sig ha respekterat de folkrättsliga begränsningarna av svensk jurisdiktion. Det kriminaliserade förfarandet anges med uttrycket "medverka" men enligt motiven bör därmed förstås annat än det straffrättsliga medverkansbegreppet. Utredningen vill att därmed skall förstås såväl aktivt handlande som ren underlåtenhet.

Vad först gäller *aktivt* handlande i Sverige av styrelseledamöter i det svenska moderbolaget torde enligt territorialitetsprincipen ett bestraffande av och därmed ett *undertryckande* av dylika gärningar i Sverige vara folkrättsligt godtagbart, ehuru med visst fog också kan hävdas att, om det sydafrikanska bolaget icke står under svensk utan under sydafrikansk jurisdiktion, så står icke heller ett bolagets organ, såsom bolagsstämman och de aktieägare av vilka det är sammansatt, i denna sin egenskap under svensk jurisdiktion, särskilt icke när handlingarna äger rum i Sydafrika.

Kriminalisering av *passivitet* och *underlåtenhet* måste dock bedömas annorlunda. Ehuru utredningen beslöjar innebörden av sitt förslag med uttrycket "medverka" (som enligt normalt språkbruk inte torde innefatta underlåtenhet) framgår av motiven att man därmed kräver ett aktivt handlande av dessa styrelseledamöter: de skall aktivt ingripa i det sydafrikanska bolagets angelägenheter i Sydafrika och förhindra detta från att där anskaffa anläggningstillgångar. Och om den sydafrikanska styrelsen ändå skulle göra så, förutsättes den svenska koncernledningen skola avlägsna denna styrelse och ersätta den med en annan. Skyldigheten att ingripa i det sydafrikanska bolagets handlande i Sydafrika konkretiseras genom det likaså straffsanktionerade stadgandet om upprättande av investeringsplan för det sydafrikanska bolaget. En dylik plan som delges dotterbolaget innefattar ju tillika ett förbud för detta att anskaffa anläggningstillgångar utöver vad den av regeringen godkända planen upptar.

Trots att sålunda formellt endast svenska medborgare underkastas straff-

ansvar går detta utöver vad som får antas gälla om begränsningar för en stats jurisdiktion. Straffansvaret drabbar visserligen endast svenska medborgare som hela tiden må befinna sig i Sverige, men det är klart utformat så att dessa personer skall förmås ingripa mot ledningen för det sydafrikanska företaget i Sydafrika så att detta ställer sig den svenska regeringens anvisningar om anskaffning av anläggningstillgångar i det sydafrikanska företaget till efterrättelse. Kommittén gör därvid ingen hemlighet av att lagstiftningen syftar "till att stoppa investeringar i Sydafrika" (s. 12) och att "styra även investeringsbesluten i de sydafrikanska eller namibiska dotterföretagen" (s. 172).

Vid den folkrättsliga bedömningen av dessa åtgärder må först framhållas att det här inte – såsom i de amerikanska antitrustincidenterna – är fråga om effekt-principens godtagande, dvs. i vad mån en stat kan tillägga sig jurisdiktion till undertryckande av handlingar som företagas utanför dess gränser men som får effekter på förhållanden inom staten med jurisdiktionsanspråk. Här vill jurisdiktionsstaten framtvinga ett handlande av svenska medborgare på den främmande statens territorium där dessa skall i sin tur se till att vissa handlingar av sydafrikanska rättssubjekt undertryckas (vilka f. ö. icke alls inverkar på förhållandena i Sverige). Det är därmed närmast fråga om s. k. "enforcement" eller "executive jurisdiction" eller med *Lotus*-domens ord "power in any form in the territory of another state". Det kan inte betvivlas att begränsningen av sådan maktutövning avser icke blott det fall att ingreppsstaten sänder tjänstemän till den andra staten för att på dess territorium genomföra sina intensioner, utan även det att ingreppsstaten använder sig av medhjälpare såsom advokater, revisorer eller andra ombud för att genomföra samma uppgifter. (Se t. ex. *Peter Buchanan Ltd in Liq v. Mc Key* 1955 A C 516 (SpCt Dublin 1951), *Kämpfer v. Staatsanwaltschaft Zürich* (BG 1940) An. Dig. 1941, p. 6, den engelska *Westinghouse*-saken (H. L. 1977) anförd ovan; jfr även från Sverige NJA 1961, s. 145. *Bulgariska staten v. Takvorian*.)

Om – såsom fakulteten i det föregående i likhet med utredningen själv antagit – ett svenskt förvärvsförbud icke kan riktas direkt mot det sydafrikanska bolaget och man måste undvika att lagstifta om detta, blir bedömningen ej annan därför att man, under straffhot, ålägger den svenska koncernledningen att framföra den svenska lagstiftarens budskap till det sydafrikanska bolaget och att t. o. m. se till att det blir verkställt. Den förenämnda begränsningen avser nämligen "power in any form".

Utredningen har inte sökt klargöra<sup>1</sup> hur dylika jurisdiktionsanspråk skulle

<sup>1</sup> Även ledamoten Kristensson, som reserverat sig mot majoritetens förslag, synes antaga (s. 194) att majoriteten med sitt konsgrepp lyckats kringgå gällande begränsningar och att "teoretiskt sett inget avsteg (gjorts) från denna viktiga princip" (nämligen att utlandsägda dotterbolag styrs av värdlandets lagar) men att "i praktiken" förslaget leder till att bolagen tvingas rätta sig efter svensk lagstiftning. – Till detta må blott sägas att någon motsättning mellan "teori" och "praktik" här inte föreligger. Försöket att

vara förenliga med den av utredningen angivna utgångspunkten för den folkrättsliga bedömningen, nämligen "principen att ett dotterbolag i ett annat land är underkastat det senare landets jurisdiktion" och att det "därför bör undvikas att lagstifta om svenska dotterbolag i främmande länder".

Det är otänkbart att vare sig Sverige eller någon annan stat med sin handlingsfrihet i behåll skulle godtaga en dylik inblandning, därvid kan hänvisas till i det föregående åberopade diplomatiska protester av Sverige och andra länder och annat material.

Den otillåtna inblandningen i en annan stats inre angelägenheter accentueras av att fråga inte är om något absolut förbud mot något bestämt handlande utan om en skönsmässig reglering av det sydafrikanska bolagets handlande från fall till fall i det att regeringen förbehåller sig en diskretionär prövning av hur verksamheten skall bedrivas, en prövning som utredningen förutsätter få i någon mån karaktären av förhandling mellan myndigheten och företaget (s. 174) och som åsyftar att "öka det politiska trycket" på sydafrikanska regeringen (s. 157).

10. "*Frivilliga överenskommelser m. m.* Inom utredningen har övervägts även andra ordningar än den föreslagna för begränsning av investeringsverksamhet. Att därvid från början medge ett fribelopp för investeringar gör åtgärden mindre utmanande men förändrar knappast bedömningen i princip. Detsamma gäller ordförandens reservation enligt vilken rätten till ersättningsinvesteringar skulle uttryckligen fastslås i lagen.

Ytterligare en utväg som diskuterats inom utredningen är s. k. frivilliga överenskommelser om begränsning av verksamheten.

Det är helt klart att om ledningen för moderföretaget, dvs. den svenska aktieägaren i det sydafrikanska bolaget, skulle finna det oförenligt med sina intressen att fortsätta eller utvidga verksamheten i Sydafrika – t. ex. därför att situationen bedöms som politiskt instabil – det ur folkrättens synpunkt icke är något att säga därom. Detsamma torde gälla om en större aktieägare i moderföretaget – t. ex. svenska kyrkan – genom sitt inflytande över det svenska moderföretaget kan förmå detta därtill.

Det ställer sig annorlunda med staten såsom utövare av offentlig myndighet. Tar sig den offentliga maktutövningen det uttrycket att svenskt bolag genom formligt "avtal" med den svenska statsmakten åtager sig att i dennas intresse genomföra vissa åtgärder, gör sig ju bolagets ledning även formellt till instrument för den svenska statsmakten och dess utrikespolitik. Även en sådan åtgärd synes kunna jämföras med det fall att staten sänder tjänstemän eller agenter till den främmande staten med uppdrag att genomföra dess intentioner, och därmed bli att bedöma som en suveränitetskränkning.

11. *Uppgiftsskyldighet. Konflikt med lagstiftningen i verksamhetslandet.* 13 §

---

kringgå gällande begränsningar, kan nämligen inte sägas ha lyckats, ty förslaget är, som sagt, i den delen oförenligt med vedertagna begränsningar i en stats myndighetsutövning med avseende på förhållanden på en annan stats territorium.

föreslår utredningen en bestämmelse om uppgiftsskyldighet beträffande verksamheten i Sydafrika med avseende på produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra förhållanden av betydelse för kontrollen av lagens efterlevnad.

Det är å ena sidan helt klart att det ur folkrättens synpunkt inte möter något hinder att avkräva ett svenskt företag uppgifter över vilka företaget förfogar i Sverige. Å andra sidan är det inte förenligt med folkrätten om en stat riktar sådana krav mot företag eller medborgare i ett annat land avseende handlingar och förhållanden i det landet; så har åtminstone hävdats av Sverige då amerikanska myndigheter ställde dylika krav mot svenska redare. (Se Note 29 februari 1960. Presskommuniké 12–13 december 1963.) Utredningen föreslår ju inte heller någon uppgiftsskyldighet för det sydafrikanska bolaget utan kravet riktas mot det svenska.

Komplikationer uppstår emellertid såtillvida att det svenska moderföretaget icke kan erhålla sagda uppgifter på annat sätt än genom dotterbolaget. Det kan antagas att sådana uppgifter som detta tidigare brukat lämna spontant till det svenska moderbolaget, i fullt förtroende att dessa skulle användas i företagets gemensamma intresse, inte längre i samma omfattning kommer att utlämnas när det står klart att de av mottagaren skall vidarebefordras till svenska regeringen för att användas bolaget till skada. Man kan också antaga att det i Sydafrika – såsom på sin tid skedde i Sverige – kan finnas eller komma att utfärdas lagstiftning, som förbjuder det sydafrikanska företaget att för dylikt ändamål utlämna sådana uppgifter eller som – vilket fallet är exempelvis i Schweiz – straffbelägger införskaffandet och vidarebefordrandet av dylika uppgifter (s. k. Wirttschaftspionage).

Den svenska koncernledningen försättes därmed i en konfliktsituation, åtminstone i den mån den försöker att vid besök i Sydafrika själv inhämta dessa uppgifter eller utifrån anstifta tjänstemän i det sydafrikanska bolaget att lämna dylika uppgifter.

I några av de särskilda yttrandena i betänkandet redovisas (s. 207 o. 210) kortfattat innehållet i dylik sydafrikansk lagstiftning. Utredningen har också själv (s. 153) förklarat att vad gäller straffansvar för den svenska koncernledningen "bör respekteras principen att dotterbolaget är underkastat den främmande statens jurisdiktion och de svenska medborgarna inte åläggas förpliktelser som kommer i strid med den lagstiftning som gäller för dotterbolaget i verksamhetslandet".

Även utan någon särskild undersökning av sydafrikansk bolagslagstiftning har man anledning antaga att en företrädare för ett sydafrikanskt bolag på samma sätt som en svensk verkställande direktör eller styrelseledamot har sedvanligt syssломannaansvar och är skyldig att iakttaga bolagets bästa och icke mot aktiebolagslagens bestämmelser härom kan ställa sig direktiv från utomstående – vare sig enskilda eller främmande regeringar – till efterrättelse om detta icke är i bolagets intresse och att ett motsatt handlande kan föranleda – åtminstone teoretiskt – skadeståndsansvar eller eventuellt ansvar

enligt sydafrikanska regler om trolöshet mot huvudman, särskilt om det finns minoritetsintressen i bolaget. Förslaget synes dock kräva att den svenska koncernledningen försöker anstifta de sydafrikanska företrädarna därtill.

Utredningen redovisar emellertid varken erforderlig information om eller en närmare prövning av dessa frågor.

Ett visst informationsflöde från det sydafrikanska bolaget till moderbolaget, torde vara *dels* erforderligt för att moderbolaget på bästa sätt skall kunna bistå och påverka dotterbolaget i dess verksamhet, *dels* önskvärt för att svenska myndigheter och andra eventuellt intresserade skall kunna bilda sig en uppfattning om den situation i Sydafrika som man vill påverka i viss riktning.

Man har emellertid – med hänsyn till de möjliga komplikationer som ovan redovisats – anledning fråga sig, om icke det föreslagna stadgandet, som formaliserar uppgiftslämnandet under straffhot, i själva verket motverkar sitt eget syfte och därtill kommer att försvåra eller rent av eliminera moderbolagets inflytande över dotterbolaget genom att frammana hinder i Sydafrika för informationsflödet. Om lagstiftningen begränsas till ett förbud mot kapitalexport torde ej någon uppgiftsplikt – åtminstone ej under straffhot – behöva föreskrivas.

*Särskilt yttrande till fakultetsnämndens yttrande av bt. prof. Ulla Jacobsson:*

Det yttrande, som avgivits av majoriteten av den juridiska fakulteten, har utarbetats av professorn i internationell rätt Lars Hjerner. Jag ansluter mig till detta yttrande med undantag av vad som framgår av följande.

Enligt min uppfattning är det en illusion att ett utlåtande i en fråga som den nu aktuella kan göras helt oberoende av ickejuridiska värderingar. En värdepremiss av avgörande betydelse för ett yttrande om sanktioner mot Sydafrika på grund av landets apartheidpolitik är bedömningen av denna politik som någonting unikt eller som någonting fullt jämförbart med många andra regimers tillvägagångssätt. Till skillnad från Hjerner delar jag utredningens uppfattning att situationen i Sydafrika är unik. Ett tungt skäl härför är att rasdiskrimineringen har uttalat stöd i landets lag, vilket innebär inte endast att rasförföljelser kan bedrivas öppet, systematiskt och effektivt utan även att sådana är officiellt accepterade i ideologin. Det unika i situationen i Sydafrika ligger inte i omfattningen av rasförföljelserna utan i den långtgående systematiseringen och ideologiseringen.

Sedan jag konstaterat att min värdering på en väsentlig punkt skiljer sig från fakultetsmajoritetens bör frågan frågan besvaras om och i så fall på vilket sätt detta kan påverka den juridiskt-tekniska bedömningen. Då jag inte besitter Hjerner specialkunskaper i internationell rätt, vill jag i det följande endast visa på möjligheten av en annorlunda tolkning av gällande rätt.

Även om det är välkänt bör man för fullständighetens och balansens skull framhålla att FN:s ändamål enligt första artikeln i 1945 års stadga är att åstadkomma internationell samverkan vid befordrande och främjande av aktning för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan

avseende på ras, kön, språk eller religion. Till förverkligande av detta ändamål antog FN:s generalförsamling 1948 en universell förklaring angående de mänskliga rättigheterna och 1966 de båda konventionerna om medborgerliga och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, vilka konventioner Sverige ratificerat 1971.

Bakgrunden till Sydafrikautredningens förslag är att säkerhetsrådet inte fattat något bindande beslut om ekonomiska sanktioner mot Sydafrika. Utredningen föreslår att Sverige skall vidtaga unilaterala ekonomiska påtryckningar. Enligt utredningen ger inte folkrådet några klara riktlinjer för sådant agerande varför något allmänt förbud inte kan anses föreligga. Hjermer har här en annan uppfattning såväl principiellt som till den särskilda frågan om kriminalisering av underlåtenheten i 1 § 4).

Utredningen har i 1 § 4) föreslagit att svensk juridisk person skall förbjudas att "genom handling eller underlåtenhet medverka till beslut i sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag om att anskaffa anläggningstillgångar". I motiven heter det att man bör kunna lagstifta om hur svenska medborgare skall bete sig även i utlandet, vilket i detta fall gäller svenska medborgares agerande som styrelseledamöter i ett dotterbolag i utlandet. Samtidigt framhåller man att principen att dotterbolaget är underkastat den främmande statens lag bör respekteras.

Hjermer har rest särskilda invändningar mot kriminaliseringen av underlåtenheten. Härigenom skulle man, menar han, ålägga svenska juridiska personer att aktivt ingripa i sydafrikanska bolags angelägenheter. I den utsträckning detta skulle verka i Sydafrika och/eller i tredje land skulle kriminaliseringen strida mot territorialitetsprincipen. Denna fråga har, så vitt jag kunnat finna, inte tagits upp till någon ingående behandling i motiven och utredningens majoritet har inte redovisat något uttryckligt ställningstagande till överensstämmelse mellan kriminalisering av underlåtenheten och folkrådet.

Det är uppenbart att det kan uppstå en konflikt mellan FN:s allmänna ändamål att verka för "internationell samverkan vid befordrande och främjande av aktning för mänskliga rättigheter" och en strikt tillämpning av territorialitetsprincipen. De av Hjermer anförda rättskällorna kanske inte tillkommit under hänsynstagande till risken för en sådan konflikt. Min tveksamhet gäller exempelvis den s. k. Lotus-saken, i vilken Fasta mellanfolkliga domstolen gjort ett uttalande, som Hjermer tillmäter stor betydelse.

Om man accepterar att FN:s allmänna ändamål bör kunna föranleda en mindre strikt tillämpning av territorialitetsprincipen<sup>1</sup>, kan man med visst fog hävda att en sådan liberalisering endast bör ske i klara fall, som på något vis särskiljer sig från övriga liknande. I så fall blir man beroende av vilken värdepremiss man utgår från. Utgår man från att apartheidpolitiken i

<sup>1</sup> Utredningen synes inte ha varit främmande för denna tanke, SOU 1978:53 s. 152.

Sydafrika utgör ett särfall på den svarta listan över terror och förföljelser kan detta möjliggöra en friare prövning av territorialitetsprincipen än den Hjerner förordat. Dessutom medför synen på Sydafrika som ett unikt fall att man inte behöver i den utsträckning Hjerner menat ta hänsyn till prejudikatverkan.

Min avsikt med mitt särskilda yttrande är inte att bestämt göra gällande att utredningens förslag under 1 § 4) även vad beträffar underlåtenhet skulle vara i enlighet med folkrättens regler. Jag har endast velat peka på värdepremisernas betydelse för ställningstaganden till tolkning och tillämpning av folkrätten och möjligheten att göra en annorlunda juridisk bedömning.

*Särskilt yttrande till fakultetsnämndens yttrande av professor Lodin:* Jag instämmer i huvudsak med det av fakultetsnämnden antagna remissyttrandet. Vad angår frågan om den sydafrikanska situationen satt i relation till rasförföljelser i andra länder ansluter jag mig till vad professor Jacobsson anför i sitt yttrande. Därutöver får jag anföra följande:

I fakultetsnämndens yttrande framhålles att det föreslagna "indirekta investeringsförbudet" skulle stå i strid med GATT-reglerna i art. XI, XIII och art. XVII såsom utgörande ett exporthinder för svenskt moderbolag. Den föreslagna lagstiftningen är emellertid utformad så att den skall hindra det sydafrikanska dotterbolagets investeringar oavsett om anskaffningen sker från Sverige, Sydafrika eller tredje land. Export från Sverige till företag i Sydafrika är i princip ej förbjuden. Moderbolaget kan mycket väl exportera varor till sitt dotterbolag för exempelvis vidareförsäljning. Ett hinder för dotterbolaget att anskaffa anläggningstillgångar kan inte specifikt anses riktad mot svensk export, då bundenheten till moderbolaget när det gäller anskaffning av anläggningstillgångar är mycket mindre än beträffande omsättningstillgångar. GATT:s regler mot exporthinder synes därför ej tillämpliga. Den föreslagna regeln kan eventuellt ses som ett hinder för import till Sydafrika. GATT:s regler om importhinder avser emellertid endast sådana hinder som rör import till det egna landet, dvs. Sverige, och kan därför ej vara tillämpliga. Eftersom den föreslagna regeln ej diskriminerar mellan anskaffning från Sverige, Sydafrika eller tredje land, torde heller inte art. XVII c) kunna vara tillämplig. I och för sig kan diskuteras om den föreslagna regeln inte strider mot de allmänna principer som ligger till grund för GATT. Den föreslagna regelns konstruktion synes dock inte vara förutsedd i GATT-reglernas utformning. En så extensiv tolkning av GATT-reglerna att den föreslagna regeln ändå skulle anses omfattad av GATT:s exportförbud torde ej vara tillåten. Det "indirekta investeringsförbudet" torde därför ej kunna anses strida mot GATT-reglerna.

I anledning av vad som anföres i yttrandet på sid. 17 f. kan ifrågasättas om det svenska moderbolagets agerande gentemot dotterbolaget, när moderbolaget i enlighet med förslagets intentioner förhindrar dotterbolagets investeringar, kan sägas vara jämställt med sådan maktutövning som innebär utsändandet av statliga tjänstemän eller ombud. Det bör erinras om att – även om syftet är ett annat och utgår från effekterna i USA – samma teknik som

den föreslagna förutsätts använd i den amerikanska antitrustlagstiftningen i de fall ett amerikanskt företag föreläggs att avyttra utländska dotterdotterbolag. Sådana fall lär också ha förekommit utan att diplomatiska protester har rests. Däremot torde man få räkna med sydafrikanska protester, men detta beror mera på lagstiftningens syfte än på den använda tekniken.

*Stockholms handelskammare:* Andra remisinstanter har i detalj analyserat lagförslaget från *folkrättslig utgångspunkt*. Sålunda har Industriförbundet låtit inhämta ett utlåtande av bl. a. professorn i internationell rätt vid Stockholms Universitet, Lars A. E. Hjermer. Handelskammaren vill hänvisa till vad som anförs i detta utlåtande och därvid framhålla följande. För ett land som Sverige med ett starkt beroende av sin utrikeshandel och med ett gott internationellt anseende vad avser bl. a. efterlevnad av gängse regler för internationellt umgänge måste det framstå som särskilt angeläget att inte uppträda på ett sätt som kan anses strida mot folkrättens principer. Handelskammaren finner att starka argument stöder uppfattningen att det föreslagna investeringsförbudet står i konflikt med vissa allmänt accepterade rättsliga principer för det internationella umgänget mellan stater.

I betänkandets kap. 8, vilket behandlar folkrättsliga överväganden, framhåller utredningen att man bör undvika att lagstifta om svenska dotterbolag i främmande länder av samma skäl som vi från svensk sida har anledning att opponera oss mot om främmande stater skulle börja lagstifta om hur dess dotterbolag i Sverige ska bete sig (s. 153). Härefter fastslås en enligt handelskammarens uppfattning väsentlig princip, nämligen att man bör respektera *att* svenska dotterbolag i utlandet är underkastade den främmande statens lag *och att* de svenska medborgare som agerar som styrelseledamöter eller dylikt i dessa dotterbolag inte åläggs förpliktelser som kommer i strid med den lagstiftning som gäller för dotterbolagen i respektive verksamhetsland. Handelskammaren menar att denna princip är av grundläggande betydelse och att följderna av en uppluckring därav kan bli synnerligen allvarliga. Handelskammaren vill också understryka det juridiskt särskilt tveksamma i att även svenska styrelseledamöters passivitet och underlåtenhet att handla kriminaliseras. De åläggs att "aktivt ingripa i det sydafrikanska bolagets angelägenheter i Sydafrika och förhindra detta att där anskaffa anläggningstillgångar. Och om den sydafrikanska styrelsen ändå skulle göra så, förutsättes den svenska koncernledningen skola avlägsna denna styrelse och ersätta den med en annan, fogligare" (Hjermer). Det är handelskammarens bestämda uppfattning att en grundlig folkrättslig granskning av lagförslaget måste ske innan beslut om den föreslagna lagen fattas.

*Skånes handelskammare* hänvisar till det utlåtande i folkrättsfrågan som SI/SAF låtit inhämta av bl. a. professor Lars Hjermer samt anför:

Enligt handelskammaren är det väsentligt att man upprätthåller principen att respektera *att* svenska dotterbolag i utlandet är underkastade den främmande statens lag *och att* de svenska medborgare som agerar som

styrelseledamöter eller dylikt i dessa dotterbolag inte åläggs förpliktelser som kommer i strid med den lagstiftning som gäller för dotterbolagen i respektive verksamhetsland. Handelskammaren anser att denna princip är av grundläggande betydelse och att följderna av en uppluckring därav kan bli synnerligen allvarliga. Handelskammaren får också understryka det juridiskt särskilt tveksamma i att även passivitet och underlåtenhet att handla från svenska styrelseledamöters sida kriminaliseras. De åläggs att "aktivt ingripa i det sydafrikanska bolagets angelägenheter i Sydafrika och att förhindra detta att där anskaffa anläggningstillgångar. Och om den sydafrikanska styrelsen ändå skulle göra så, förutsättes den svenska koncernledningen skola avlägsna denna styrelse och ersätta den med en annan, fogligare" (Hjerner). – Det är med hänsyn till vad här anförs handelskammarens bestämda uppfattning att ur folkrättslig synvinkel förslaget är behäftat med synnerligen allvarliga brister.

*Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté:* Utredningens majoritet föreslår en sanktionslagstiftning som är mer långtgående än vad FN idag rekommenderar. Det är därvid av största vikt att pröva om den föreslagna lagstiftningen står i överensstämmelse med vad som är folkrättsligt accepterat. Nationalkommittén tvingas dock konstatera att utredningen beträffande investeringsförbud i Sydafrika underlåtit att göra en egentlig *folkrättslig utredning*. En sådan väsentlig fråga som juridisktionsavgränsningen är överhuvudtaget ej behandlad.

Efter att ha tagit del av skilda rättsutredningar av professor D. P. O'Connell, professor Lars Hjerner samt Sveriges industriförbund kan nationalkommittén inte dra någon annan slutsats än att förslaget innebär ett folkrättsstridigt suveränitetsintrång.

Vid en bedömning av den föreslagna lagen bör beaktas hur man från svensk sida skulle reagera om en främmande stat inför lagstiftning om hur dess dotterbolag i Sverige ska agera – måhända även i strid med svensk lag. Det framstår för nationalkommittén som ytterst äventyrligt att avvika från principen att ett dotterbolag i ett annat land är underkastat det senare landets jurisdiktion.

I fråga om Sveriges internationella åtaganden konstaterar nationalkommittén bl. a. att det av utredningens majoritet förordade lagförslaget strider mot följande rekommendation i OECD:s kapitalliberaliseringsstadga (art. 1d): "Members shall endeavour to extend the measures of liberalisation to all members of the International Monetary Fund". Nationalkommittén finner detta anmärkningsvärt.

*SI/SAF:* Staters relationer till varandra bestäms i hög grad av militär och ekonomisk makt. Såväl för att minska de spänningsförhållanden som följer härav som för att hävda mindre staters och minoriteters ställning och rättigheter är den internationella rättsordningen av synnerlig betydelse. Neutrala, demokratiska rättsstater som Sverige har ett särskilt ansvar för att *främja internationell fred och säkerhet och rättvisa genom respekt för och*

utveckling av det folkrättsliga regelsystemet. Stormakterna finner ibland sitt handlande kunna dikteras av makt- och intressesynpunkter men för Sveriges del får det inte råda något tvivel om att vi lojalt avser att följa gällande traktater liksom folkrättens regler i övrigt.

Ekonomiska sanktioner från Sveriges sida utan stöd av ett bindande beslut av säkerhetsrådet eller av annan kollektiv aktion i enlighet med FN-stadgan innebär en väsentlig förändring av Sveriges position i det internationella rättssamfundet. Sanktionsfrågan kan därvid inte bedömas enbart med utgångspunkt från politiska mål och sannolika effekter i förhållande till den stat mot vilken sanktionerna riktas. Visar en juridisk bedömning av sanktionsåtgärderna att dessa är oförenliga med folkrättens regler måste detta bli avgörande. Det får icke bli en fråga om politisk lämplighet huruvida Sverige i ett sådant läge skall följa eller bryta mot folkrättens regler.

Folkrättsstridiga åtgärder får enligt organisationerna för svensk del icke ifrågakomma. Folkrätten måste också tillämpas *bona fide*. Det är därför likaså förkastligt att söka ge sken av rättsenlighet åt åtgärder vilka folkrätten i sak icke tillåter. Det är en truism att stater som medvetet kränker folkrättsliga regler ofta strävar att rättfärdiga sitt handlande genom en fasad av rättsenlighet. Sådant handlingssätt underminerar respekten för den bestående rättsordningen och det måste för Sveriges del vara uteslutet att gå fram så. Om den svenska utrikesledningen önskar åstadkomma en ändring i den internationella rättsordningen, bör det som hittills ske inom ramen för FN, genom konventionsreglering eller eljest i samråd med ett större antal stater.

Sydafrikautredningen hade enligt sina direktiv att utreda frågan om *förbud mot kapitalexport* till Sydafrika. Utredningen har dock – då den konstaterat att ett kapitalexportförbud skulle få mycket begränsade effekter – därutöver framlagt förslag om förbud mot tillskott till sydafrikanskt företag av annan egendom (än pengar) samt ett s. k. *investeringsförbud* dvs. regler för att hindra det sydafrikanska bolaget att anskaffa anläggningstillgångar ens i sitt eget land för sina egna medel.

Utredningen har ansett (sid. 153) att man bör hålla fast vid principen att ett dotterbolag i ett annat land är underkastat det senare landets jurisdiktion.

Utredningen anför:

Man bör därför undvika att lagstifta om svenska dotterbolag i främmande länder. På motsvarande sätt har man från svensk sida anledning att opponera sig om en främmande stat inför lagstiftning om hur dess dotterbolag i Sverige skall bete sig.

Den kontroll och styrning av investeringsbesluten i de sydafrikanska dotterbolagen som utredningen ej kan nå genom regler direkt för de sydafrikanska dotterbolagen på grund av folkrättsliga gränser för Sveriges jurisdiktion vill utredningen åstadkomma indirekt genom straffregler riktade mot de svenska moderbolagen och deras styrelseledamöter. Såsom utredningen själv presenterar sitt förslag är det dikterat av en strävan att kringgå vad även utredningen uppfattat såsom relevanta begränsningar av en stats

myndighetsutövning. Redan av den anledningen synes det organisationerna uteslutet att det skulle godtagas av en stat med Sveriges ambitioner i det mellanfolkliga umgänget.

I syfte att belysa de folkrättsliga aspekterna på Sydafrikautredningens förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia har Industriförbundet inhämtat utlåtanden från professorn i folkrätt vid universitetet i Oxford, D. P. O'Connell och från professorn i internationell rätt vid Stockholms universitet, Lars A. E. Hjermer. O'Connell är en inom sakkunniga kretsar välkänd auktoritet i folkrättsliga frågor som tjänat såsom rådgivare inte bara åt sitt hemlands utan även åt ett flertal andra länders regeringar. Organisationerna återoppar vad som anförts i bifogade utlåtanden samt vill särskilt understryka följande.

Organisationerna finner det med hänsyn till vad O'Connell (§8, 62–64) och Hjermer (s. 29) anfört tveksamt om ens ett rent kapitalexportförbud (enligt OECD:s kaptialliberaliseringsstadgas definitioner) är folkrättsenligt eftersom syftet är att skada och diskriminera. Vissa av förslaget restriktioner i vad de kan vinna tillämpning på leveranser av anläggningstillgångar till sydafrikanskt företag synes också kunna komma i konflikt med GATT-reglerna (Hjermer s. 30–31 och varom O'Connell icke tillfrågats och därför saknat anledning uttala sig).

Under alla förhållanden måste den folkrättsliga bedömningen av det s. k. investeringsförbudet, dvs. förbudet att medverka till anskaffande av anläggningstillgångar, bli en helt annan än av ett kapitalexportförbud. Organisationerna nödgas med utredningens reserverter *Berg och Bouveng* (jfr s. 20, 210) konstatera att någon undersökning av de folkrättsliga aspekterna av förslaget om anskaffningsförbud m. m. inte gjorts av utredningen.

Utredningen förklarar väl (sid. 153) att man bör hålla fast vid principen att ett dotterbolag i ett annat land är underkastat det landets jurisdiktion och att man därför bör undvika att lagstifta om svenska dotterbolag i främmande länder – men gör sedan så i alla fall. Utredningen säger (sid. 172) nämligen direkt att den eftersträvar en ordning som innebär att investeringsverksamheten i sydafrikanska och namibiska bolag kontrolleras och att för detta syfte är det inte tillräckligt att kontrollera kapitaltillförseln från övriga koncernföretag utan det är nödvändigt att *styra även investeringsbesluten i de sydafrikanska eller namibiska dotterföretagen*. Det bästa måste vara, framhåller utredningen, att direkt inrikta förbudet mot anskaffning av anläggningstillgångar. Den svenska myndighetskontrollen över verksamheten i Sydafrika föreslås utformad bl. a. som förbud för svensk juridisk person att genom handling eller underlåtenhet medverka till beslut i sydafrikanskt eller namibiskt dotterbolag om att anskaffa anläggningstillgångar. Den svenska myndighetsutövningen sker genom ett dispensförfarande byggt bl. a. på årligen upprättade investeringsplaner som skall utgöra beslutsunderlag för den svenska regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Utredningens uttalande (sid. 153, jfr även sid. 158) att det i princip bör

kunna lagstiftas om hur svenska medborgare skall bete sig, och detta även om det gäller deras beteende i utlandet, besvarar inte den här avgörande frågan om gränserna för en stats makt och myndighetsutövning (jurisdiktion). O'Connell visar (§ 25 sid. 5) att det folkrättsliga problemet inte avser frågan om Sveriges jurisdiktion över svenska rättssubjekt utan gäller förhållandet mellan Sverige och Sydafrika såsom två suveräna stater båda underkastade folkrätten. O'Connell formulerar frågeställningen sålunda (§ 26):

International law is a body of general principles rather than of formal rules, and for this reason one must look at the essence of the matter rather than the ingenuity of the forms. In the present instance the essence of the matter is that Swedish sovereignty aims to intrude into South African sovereignty by means of manipulation of Swedish companies which have business enterprises in South Africa. The question is whether the principles as to legislative jurisdiction which international law contains have anything to say about this.

O'Connells och Hjerner's utredningar avser frågan om det föreslagna investeringsförbudet bryter mot folkrättens suveränitetsregler. De redovisar utförligt doktrin och rättspraxis. Sålunda åberopar båda följande uttalande av Mann (O'Connell § 29 sid. 6, Hjerner sid. 18):

A State commits an excess of jurisdiction in so far as it requires performance of its prerogative rights by a foreigner in foreign countries. And in so far as the enforcing State requires compliance with its prerogative rights in its own territory it can do so only if or to such extent as it has substantive legislative jurisdiction. It cannot do so merely by right of its personal (or curial) jurisdiction over the defendant.

O'Connell kommenterar att "that fits the present case exactly".

Jämte erkända folkrättskällor hänvisas i utlåtandena till olika FN-dokument bl. a. av O'Connell (§ 16 sid. 18 f) till Art. 1 och 4 i FN:s stadga beträffande staters ekonomiska rättigheter och skyldigheter:

Article 1 says: Every State has the sovereign and inalienable right to choose its economic system as well as its political, social and cultural systems in accordance with the will of its people, without outside interference, coercion or threat in any form whatsoever.

Article 4 says: Every State has the right to engage in international trade and other forms of economic co-operation irrespective of any differences in political, economic and social systems.

No State shall be subjected to discrimination of any kind based solely on such differences.

O'Connell finner det svårt att tro att det svenska lagförslaget inte strider mot kärnan i dessa artiklar. Organisationerna vill till frågan om stadgans folkrättsliga värde framhålla att Sverige i generalförsamlingen röstat för stadgan i angivna delar.

O'Connell formulerar sina slutsatser sålunda (sid. 20 f):

The Swedish Draft Bill seeks, as in fully conceded, to influence events in a foreign country, namely South Africa, by helping to curb economic expansion

there, so, consequentially, affecting the potentiality of South Africa to develop and to trade freely. The aim is a radical transformation of South African society. However laudable the moral intention, the means proposed are, in my opinion, inconsistent with the principles of international law governing the relations of Sweden and South Africa.

Should it be said that the condemnation of apartheid by the United Nations releases Sweden from the obligation to observe those principles, I would answer that it is for the United Nations under its Charter to take mandatory action, and that in the absence of that action the principles of international law which inhere in sovereignty continue to prevail.

I now sum up the principles in their application to the present case:

(1) The Draft Bill is novel and ingenious in that it avoids extending Swedish Government control over South African companies (it concedes that this cannot be done), and aims to achieve exactly that by control of Swedish companies and persons. The fact that the impact upon South African companies is indirect does not, in my opinion, alter the fact that the Draft Bill aims to intrude Swedish Government policy into the reserved domain of South African Government policy.

This device is unprecedented, which does not make it licit. It cannot be supported by the analogy of the anti-trust cases. On the contrary, that analogy would preclude the licity of the proposed measure because:

(a) there is general agreement that if the reach of anti-trust laws so as to have extraterritorial impact is valid at all in international law, this is to avoid the effects in the territory of the legislating State of anti-trust actions taken abroad: Whereas in the present case the purpose is to affect the territory of a foreign State and not to protect that of the legislating State: The situations are reversed.

(b) there is general agreement that even if that reach were valid because of the "effects doctrine", it would not be valid if it involved directing foreign enterprises to break foreign law or their contracts exclusively abroad. I shall return to this below.

(2) The device proposed in the Draft Bill of compelling Swedish companies to direct South African and other subsidiaries undermines the principle to which the United Kingdom Government referred in its Statement on E.E.C. anti-trust measures in 1969, that of the separateness of the legal personalities of parent and subsidiary companies, and the autonomy of the latter in their own proper law. There is little precedent for "piercing the veil of corporate personality" in international law. A South African company is a creature of South African law, and so of South African sovereignty. The fact that it is owned by a Swedish company is, from the point of view of that sovereignty, immaterial. It may in practice be controlled by the parent company but that is in the ordinary course of shareholders' rights *under South-African law*. When a foreign sovereign usurps those shareholders' rights the situation is transformed radically. No longer does the creature of South African law enjoy the autonomy and freedom of legal action deliberately conferred upon it by an act of South African sovereignty: It is, in effect, turned into a creature of Swedish sovereignty. That is a fundamental breach of the principle of coordination upon which the international community is based.

(3) The intrusion of Swedish sovereignty into the reserved domain of South African sovereignty by these mechanics is a violation of the principle of non-intervention contained in the notion of friendly relations among States. That is not only because the effect of the proposed Bill would be to curb South Africa's economic freedom, but because that is its stated aim. There is not the

excuse of controlling Swedish companies in the interests of Sweden. Swedish companies are to be made the vehicles for an economic threat to South Africa which has a political aim.

(4) The selection of South Africa as the one country to be affected by these measures is a violation of the principle of non-discrimination, which is an emanation of the notion of equality of States.

Hjerner kommer med en något annan argumentering fram till ett liknande resultat:

Såsom i det tidigare anmärkts, anges det kriminaliserade förfarandet med uttrycket "medverka" torts att enligt motiven därmed bör förstås annat än det straffrättsliga medverkansbegreppet. Därmed vill kommittén avse såväl aktivt handlande som ren underlåtenhet.

Vad det gäller *aktivt handlande i Svergie* av styrelseledamöter i det svenska moderbolaget – t. ex. teknisk och kommersiell rådgivning såsom underlag för det sydafrikanska bolagets beslut – leder möjligen territoriatsprincipen till att ett bestraffande av och därmed ett *undertryckande* av dylika gärningar i *Svergie* är folkrättsligt godtagbart, ehuru med visst fog också kan hävdas att, om det sydafrikanska bolaget icke står under svensk utan under sydafrikansk jurisdiktion, så står icke heller ett bolagets organ, såsom bolagsstämman och de aktieägare av vilka det är sammansatt, under svensk jurisdiktion.

Kriminalisering av passivitet och underlåtenhet måste dock bedömas annorlunda. Ehuru kommittén beslöjar innebörden av sitt förslag genom att tala om "medverkan" (som normalt inte innefattar underlåtenhet) framgår av motiven att man därmed kräver ett aktivt handlande av dessa styrelseledamöter: de skall aktivt ingripa i det sydafrikanska bolagets angelägenheter i Sydafrika och förhindra detta att där anskaffa anläggningstillgångar. Och om den sydafrikanska styrelsen ändå skulle göra så förutsättes den svenska koncernledningen skola avlägsna denna styrelse och ersätta den med en annan, fogligare.

Det kan inte gärna betvivlas att med de bedömningsgrunder som i det föregående redovisats åtgärder av detta slag – trots att formellt endast svenska medborgare i Sverige underkastas straffansvar – går utöver vad som antas gälla om begränsningar för en stats jurisdiktion.

En sådan inblandning i en stats inre angelägenheter är t. o. m. än mera påfallande än i de amerikanska fallen, the Swiss Watchmakers case, ICI-saken eller aktionen mot linjekonferenserna. Straffansvaret drabbar visserligen endast svenska medborgare i Sverige men det är klart utformade så att dessa personer skall förmås ingripa mot ledningen för det sydafrikanska företaget så att detta ställer sig den svenska regeringens anvisningar om anskaffning av anläggningstillgångar i det sydafrikanska företaget till efterrättelse. Kommittén gör ingen hemlighet av att lagstiftningen syftar "till att stoppa investeringar i Sydafrika" och att "styra även investeringsbesluten i de sydafrikanska eller namibiska dotterföretagen" (s. 169, 172). Det är därmed fråga om vad Mann kallar "enforcement jurisdiction" eller med *Lotus*-domens ord "power in any form in the territory of another state". Den otillåtna inblandningen i en annan stats inre angelägenheter blir desto mera påtaglig som fråga inte är om något absolut förbud mot något bestämt handlande utan om en skönsässig reglering av det sydafrikanska bolagets handlande från fall till fall i det att regeringen förbehåller sig en diskretionär prövning av hur verksamheten skall bedrivas, en prövning som kommittén förutsätter få i någon mån karaktären av förhandling mellan myndigheten

och företaget (s. 174) och som åsyftar att "öka det politiska trycket" på sydafrikanska regeringen (s. 167).

Kommittén har inte förklarat – och kan inte heller göra det – hur dylika jurisdiktionsanspråk är förenliga med den av kommittén angivna utgångspunkten för den folkrättsliga bedömningen, nämligen "principen att ett dotterbolag i ett annat land är underkastat det senare landets jurisdiktion" och att det "därför bör undvikas att lagstifta om svenska dotterbolag i främmande länder" (s. 153).

Det är otänkbart att vare sig Sverige eller någon annan stat med sin handlingsfrihet i behåll skulle godtaga en dylik inblandning.

Enligt organisationerna har genom utlåtandena utretts att det framlagda förslaget om det genomförs kommer att innebära ett folkrättsstridigt suveränitetsintrång. Utredningen synes ha själv indirekt medgivit att dess förslag egentligen inte tål en närmare juridisk granskning då den med åberopande av att Sydafrika är ett särfall anför (s. 170) att man därför i detta fall kan tänka sig en lagstiftning av ett slag vi i andra sammanhang inte skulle vilja godta, om den inte möter bestämt hinder i folkrätten. Närmast synes utredningens resonemang innebära att man vill göra ett undantag från regler som Sverige annars vill hävda utgöra en del av folkrätten. Så som organisationerna ser det och som följer av Hjerner's utlåtande (s. 37) erkänner icke folkrätten några dylika undantag.

I detta sammanhang (se Hjerner s. 39 f. O'Connell § 68, 74 (3)) skall också understrykas att förslaget avser kontroll och styrning även av bolag i tredje land – som alltså skall förmås delta i de svenska sanktionerna och att intrång i tredje lands suveränitet inte kan försvaras med åberopande av situationen i Sydafrika.

Efter att ha konstaterat att en fullföljd av Sydafrikautredningens förslag innebär folkrättsstridigt suveränitetsintrång mot Sydafrika och i förekommande fall även mot tredje land vill organisationerna värdera vad detta innebär för Sverige och Sveriges relationer med omvärlden.

Organisationerna har i det föregående framhållit Sveriges ansvar för att främja internationell fred och säkerhet genom respekt för och utveckling av folkrättsliga regelsystemet. En politisk fråga är i vad mån svenska ekonomiska sanktioner mot Sydafrika utanför FN-systemet kommer att utgöra en sådan maning till efterföljd att effektiva påtryckningar mot det sydafrikanska apartheidsystemet åstadkommes. Såväl för dem som hävdar att ett sådant resultat kan åstadkommas som för dem som har en annan uppfattning är frågan om sanktionernas utformning väsentlig. Sannolikheten för att Sveriges exempel manar till efterföljd framstår i vart fall som större om åtgärderna är folkrättsenliga än om de strider mot folkrätten eller tvekan härom föreligger. Ett folkrättsstridigt eller tvivelaktigt handlande är snarast ägnat att motverka sitt syfte samtidigt som det skadar Sveriges anseende som rättsstat i det internationella samfundet. Det föreligger ingen utredning som pekar på att andra stater som antas vilja öka det politiska trycket på Sydafrika skulle anse Sydafrika vara ett sådant särfall att de också skulle anse av en stat

separat vidtagna åtgärder som de föreslagna vara försvarliga. Med åtgärder vidtagna i överensstämmelse med FN-stadgan, dvs. efter beslut av säkerhetsrådet, förhåller det sig annorlunda. Mot ett sådant beslut kan, om det fattats i vederbörlig ordning, en stats suveränitet ej åberopas. För sådant fall finns också undantagsbestämmelser såväl i OECD- som i GATT-reglerna.

Ensidiga bojkottaktioner leder också till komplikationer med tredje land såsom antibojkott-lagstiftningen i USA visat. Denna tar visserligen i första hand sikte på arabstaternas bojkott av Israel men är generellt tillämplig och kommer alltså att omfatta även en eventuell svensk säraktion.

Avslutningsvis gör O'Connell följande kommentar (§ 72 s. 20) vilken organisationerna här vill återge:

Because the Draft Bill is unprecedented, it would be regarded as a precedent, which would not be confined to South Africa. One can see at least one other country becoming a target for similar legislation elsewhere when the Swedish law would be invoked as a model. It has hitherto been the concern of Sweden to avoid any declension from the strict principles of the territoriality of law, as evidenced by its reaction to the Bonner Amendment. The main reason why the principles of coordination of sovereignty need to be maintained, irrespective of random political and moral contingencies, is because the process of imitation in international affairs is apt eventually to lead to the proliferation of actions whose effects could undermine the world economic community.

För de svenska företagen med verksamhet i utlandet skall också följande understrykas. Det internationella näringslivet har under 1970-talet blivit synnerligen medvetet om den vikt staterna tillmäter sin suveränitet i fråga om sin interna ekonomiska struktur. Detta gäller i högsta grad staterna i tredje världen. Staterna anser det inte acceptabelt att företag varken öppet eller dolt i sin verksamhet i värdländer utgör verktyg för sitt ursprungslands utrikespolitik. Detta är som känt en av de viktigare frågorna i FN:s arbete på en kod för transnationella företag. För svensk industri med sin omfattande utlandsetablering är det inte i första hand något akademiskt, juridiskt-tekniskt problem. Det är fråga om en väsentlig förutsättning för det förtroende som är nödvändigt för ett utvecklingsbart samarbete mellan ett utländskt företag och myndigheter och affärsliv i ett värdland. Genom den föreslagna lagstiftningens principiella karaktär äventyras, om förslaget genomförs, svenska industriella intressen av större omfattning än enbart de svenska investeringarna i Sydafrika. Detta ansluter sig således till de synpunkter på svensk industris internationella anseende, som återgivits redan i början av denna skrivelse.

*Svenska bankföreningen:* Särskilt för ett litet land som Sverige med ett starkt beroende av sin utrikeshandel måste det vara angeläget att inte uppträda i strid mot gängse regler för internationellt umgänge och folkrättens principer. I sydafrikautredningens avsnitt om folkrätten uttalas bl. a. att man bör "respektera principen att dotterbolaget är underkastat den främmande statens lag och att de svenska medborgarna inte åläggs förpliktelser som

kommer i strid med den lagstiftning som gäller för dotterbolaget i verksamhetslandet". Detta är ett viktigt konstaterande. Emellertid saknas besked om innehållet i den relevanta sydafrikanska lagstiftningen. Det är angeläget att sådant besked skaffas och – om planerna på en svensk sanktionslagstiftning fullföljes – ingår i det material som blir föremål för regeringens och lagrådets granskning. Denna granskning måste eljest stanna på ett hypotetiskt plan såvitt gäller fråga huruvida svenska medborgares handlande enligt den svenska sanktionslagstiftningen kommer i strid mot sydafrikansk rätt. Risk för ett allvarligt missgrepp på det folkrättsliga planet skulle i så fall kvarstå.

*Sveriges mekanförbund:* Den svenska utrikespolitiken har i alla internationella sammanhang slagit vakt om respekt för folkrättens regler som en nödvändig förutsättning för fred och rättvisa nationerna emellan. Det skulle vara utomordentligt olyckligt om en lagstiftning skulle införas i Sverige som skulle kunna ifrågasättas ur folkrättslig synpunkt.

## Förslaget till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia

### 8.1 Allmänt om förbudets omfattning

#### Sammanfattning:

Sydafrikautredningens förslag till lag om investeringsförbud är svåröverblickbart och kommer att innebära betydande tillämpnings- och bevissvårigheter på flera punkter enligt *RÅ*, *Stockholms tingsrätt* och *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*.

---

*RÅ:* Med utgångspunkt från att syftet med lagen skall vara att förhindra svensk etablering av företag i Sydafrika respektive Namibia och expansion av därstädes redan etablerade företag har jag inte någon erinran mot den föreslagna huvudregeln, som innebär ett principiellt förbud för i Sverige domicilierade juridiska personer att företa eller medverka till vissa transaktioner med avseende på ekonomisk verksamhet i berörda länder. Utredningen synes dock ha underskattat de betydande tillämpnings- och bevissvårigheter som kan förutses på åtskilliga punkter.

Den föreslagna lagen är långtsyftande och dess konsekvenser svåra att överblicka. Som ovan framhållits torde betydande bevis- och tillämpningssvårigheter bli ofrånkomliga. Mot den bakgrunden framstår bestämmelsen om särskild åtalsprövning innebärande möjlighet till en nyanserad skälighetsbedömning i det enskilda fallet som värdefull.

*Stockholms tingsrätt:* De förhållningsregler som stadgas i 1–3 §§ av lagförslaget är straffsanktionerade. Tingsrätten finner att lagtexten i vissa

avseenden är alltför översiktlig och abstrakt. I specialmotiveringen anges att förbudet i 1 § 2 p. att ge sydafrikanskt eller namibiskt företag tillskott av pengar eller annan egendom inkluderar även kapitalöverföringar genom att sälja till underpris eller köpa till överpris. För att straffansvar skall kunna omfatta även sist åsyftade förfaranden borde dessa mer uttryckligt ha framgått av lagtexten. Helt otillfredsställande synes det vara att straffsanktionera underlåtenhet att redovisa "andra sådana förhållanden som har betydelse för att kontrollera efterlevnaden av denna lag" (se 3 §).

Den i 4 § förekommande konstruktionen "den som är ansvarig för brott" är juridiskt-tekniskt sett mindre lyckad. Detsamma gäller i viss mån det i samma paragraf använda uttrycket "den som är ansvarig för underlåtelse". Med fördel skulle i stället kunna användas uttrycken "den som bryter mot" respektive "den som underlåter" jfr. exempelvis 19 kap. 1 § aktiebolagslagen.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* ifrågasätter om inte den föreslagna regleringen om investeringsförbud lämpligen kan föras in såsom tillägg till lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner (FN-lagen) samt påpekar att man i varje fall vid utformningen så nära som möjligt bör följa denna lag.

Fakultetsnämnden påpekar att förslaget i fråga om jurisdiktion över svenskar i utlandet i 6 § innehåller ett undantag från jurisdiktionsbestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§ BrB "efter mönster av 11 § lagen om vissa internationella sanktioner". Den viktiga skillnaden föreligger dock att FN-lagen för sin tillämplighet förutsätter ett beslut av säkerhetsrådet bindande för FN:s alla medlemsstater (dvs. praktiskt taget hela världen utom Schweiz). Detta motiverar en avvikelse från vanliga jurisdiktionsregler, eftersom gärningen i sådant fall kan antagas vara straffbelagd eller eljest reproblerad även på den utländska gärningsorten. Så blir dock inte fallet vid unilaterala blockader som den nu föreslagna svenska.

Jurisdiktionsreglerna i brottsbalken ger uttryck för en såsom lämplig befunden generell begränsning av svensk jurisdiktion och strafflags tillämplighet i rummet och den bör därför icke frångås genom speciallagstiftning annat än om tvingande skäl kan anföras härför. Det är svårt att här finna sådana skäl, varför denna bestämmelse torde kunna utgå. Den synes f. ö. kunna få en blott mycket begränsad tillämpning såsom i det antagligen sällsynta fallet att svensk medborgare under vistelse utomlands medverkar till eller för svensk juridisk persons räkning företager handling som avses i 1 § 1) och 2).

Fakultetsnämnden framhåller vidare, att den lagtekniska utformningen av förslaget om investeringsförbud innebär att själva förvärvet av anläggningstillgångar är rättsenligt och tillåtet för förvärvaren själv, dvs. det sydafrikanska företaget, medan endast den svenska koncernledningens medverkan därtill kriminaliseras. Någon egentlig motsvarighet till denna konstruktion inom svensk straffrätt i övrigt är enligt fakultetsnämnden svår att finna, men

den dikteras av de folkrättsliga jurisdiktionsreglerna liksom begränsningarna för svensk myndighetsutövning.

Något internrättsligt eller konstitutionellt hinder för lagstiftaren att förfara så föreligger väl inte enligt fakultetsnämndens mening, men detta leder till svårigheter lagtekniskt och i tillämpningen.

Fakultetsnämnden anser emellertid att försöket att indraga sydafrikanska bolags förvärv av anläggningstillgångar och utländska bolags förbindelser med sydafrikanska koncernbolag under lagstiftning och den av utredningen för det ändamålet valda konstruktionen med medverkansansvar och ett på särskilt sätt utformat företagaransvar möter lagtekniska och tillämpningssvårigheter. Ett förbud mot kapitalexport från Sverige till Sydafrika drabbas däremot icke av dessa anmärkningar.

I specialmotiveringen till 1 § 2) säges att förbudet mot förvärv av skuldförbindelser riktar sig närmast mot förvärv från annan än det utfärdande företaget själv. Skulle företaget självt ta emot vederlag innebär det enligt specialmotiveringen "tillskott av medel till företaget och är särskilt reglerat". Därmed avses stadgandet i andra st. av p. 2) samma §.

Att ge uttrycket "tillskott" en så vidsträckt innebörd, kan dock icke godtagas och är inte heller nödvändigt för att uppnå vad utredningen synes eftersträva.

Uttrycket tillskott av pengar eller annan egendom kan i det sammanhang det här förekommer inte förstås annorlunda än sådant tillskott eller apport som avses i aktiebolagslagen eller motsvarande kapitaltillskott till annan juridisk person. Något hinder att därunder inbegripa tillskott i form av s. k. koncernbidrag synes inte heller föreligga.

Däremot faller inte kreditgivning och varuleveranser under stadgande om "tillskott". Blockaden är ju icke avsedd att utsträckas till handeln mellan moder- och dotterföretag eller betalningar, krediter och säkerheter i samband därmed.

Utredningen synes i specialmotiveringen (s. 178) antaga att betalningar för varuleveranser icke omfattas av förbudslagstiftningen därför att "syftet med transaktionen skall vara att medlen skall användas i företagets verksamhet".

Emellertid skall, i den mån varulikvider går från ett svenskt moderbolag till ett sydafrikanskt dotterbolag, medlen självfallet användas i det säljande bolagets verksamhet – så det kan icke vara detta rekvisit som utesluter betalningar för varor och tjänster från förbudslagstiftningen.

Motsvarande gäller om varuleveranser från det svenska moderbolaget till ett sydafrikanskt försäljningsbolag. Självfallet måste dessa varor – även om de inte utgör anläggningstillgångar utan endast lagertillgångar – sägas komma till användning i försäljningsbolagets verksamhet. Det är alltså icke på sådan grund de faller utanför lagstiftningen utan därför att de icke utgör "tillskott av egendom".

Därest långfristig utlåning liksom långfristig ställande av säkerhet skall

omfattas av lagstiftningen – vilket under nuvarande valutareglering inte synes ha någon praktisk betydelse – bör detta komma till uttryck i lagtexten exempelvis genom att i andra stycket efter ordet "avsedd" tillfogas orden "eller för en mer än femårig löptid utfärdad".

I detta sammanhang anmärkes också i specialmotiveringen att "tillskott" skulle inkludera även förfaranden som går ut på att det svenska rättssubjektet företar en kapitalöverföring genom att sälja till underpris eller köpa till överpris från sitt sydafrikanska dotterbolag. Det av utredningen föreslagna stadgandet kan dock icke förstås på sådant sätt. Hittills har alltid när man velat stävja dylika kringgåendetransaktioner ansetts nödvändigt med uttryckliga lagbud till beivrande härav (se t. ex. 43 § 1 mom. kommunalskattelagen och 10 § 2 valutaförordningen).

I det hänseendet kan motivuttalanden av en utredning icke ersätta eller överflödiggöra bestämmelse i lag. Anmärkningen synes dock främst ha en principiell innebörd eftersom, efter vad fakulteten kan se, det praktiska behovet av en utvidgning av lagen på denna punkt synes ringa.

*Sveriges exportråd:* I förslaget definieras inte vad som avses med ordet investeringar. Man har allmänt antagit att det enbart rör sig om investeringar i byggnader och verkstadsmaskiner. Men om en importrörelse skall upprätthållas eller eventuellt byggas ut för slagkraftiga svenska produkter erfordras snart sagt kontinuerliga investeringar i försäljnings- och serviceorganisationer. Svenska företag måste få klargjort om sådana investeringar kommer att vara tillåtna eller ej.

## 8.2 Koncernbegreppet

Sammanfattning:

Sydafrikautredningens förslag kommer att bereda särskilda tillämpnings- och bevisvärigheter i fråga om relationerna moderföretag–dotterföretag enligt *RÅ, KK, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Svenska metallindustriarbetareförbundet*.

---

*RÅ* anser att särskilda tillämpnings- och bevisvärigheter kan uppstå när det gäller relationerna mellan moderbolag och dotterbolag. Dessa yppar sig redan vad avser själva koncernbegreppet i sådana fall då moderbolaget inte – vare sig direkt eller indirekt – innchar röstmajoritet i ett företag. Det bestämmande inflytandet kan t. ex. grundas på s. k. praktisk majoritet, innehav av aktier genom mellanhänder som endast formellt framstår som ägare, avtal i samband med kreditgivning etc. Inflytandet skall vidare vara förknippat med en betydande andel av resultatet av företagets verksamhet. Därunder faller t. ex. att moderbolaget genom prissättningen vid transaktioner mellan företagen tar ut en betydande andel av företagets vinst eller bär

avsevärd del av uppkommande förluster. Svårigheten att styrka förhanden-  
varon av sådana för ett koncernförhållande avgörande kriterier beträffande  
utländska företag är uppenbara.

KK anser att det i fråga om fall då det svenska ägarintresset i sydafrikanska  
bolag understiger 50 procent torde bli svårt att visa att koncernförhållande  
föreligger och att sådana företag därför inte kan nås av lagen.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:* I lagtexten upptages  
en definition på dotterföretag som helt motsvarar aktiebolagslagens och i  
specialmotiveringen erinras att lagstiftaren uttryckligen förutsatt att koncern-  
förhållande kan föreligga vid betydligt mindre aktie- eller andelsinnehav än  
50 %.

Såsom exempel anföres att i ett börsnoterat företag kan man ha ett  
bestämmandeinflytande redan vid ett 10 % innehav om nämligen övriga  
aktier är splittrade på många händer.

Exemplet synes dock icke väl valt eftersom i ett börsnoterat bolag ett blott  
10 % innehav inte kan ha en "betydande andel" av det andra bolagets  
resultat. I en nyutkommen framställning som behandlar aktiebolagslagen  
anför enmansutredaren Nial, (Svensk Associationsrätt i huvuddrag, Stock-  
holm 1976, s. 195) att kriteriet betydande andel i resultatet är uppenbarligen  
ganska vagt. "Man torde emellertid kunna utgå ifrån att femtioprocentig  
andel i det andra bolagets vinst och/eller behållna tillgångar vid upplösning är  
tillräcklig. Möjligen räcker det med rätt till tredjedelen eller fjärdedelen av  
vinsten och/eller behållningen."

Det synes därför helt klart att – såvida icke andelen i resultatet delas efter  
annan grund än aktieinnehavet – ett 10 % sådant icke är tillräckligt för att  
grunda ett koncernförhållande. Vad angår förhållandet mellan ett tillver-  
kande moderbolag och ett försäljande dotterbolag må i detta sammanhang  
anmärkas att den vinst moderbolaget må göra på försäljning av sina produkter  
till dotterbolaget aldrig kan utgöra en "andel av resultatet" i dotterbolaget.  
Dotterbolagets "resultat" framkommer först *efter* det kostnader – såsom  
betalning för inköpta varor – beaktats. Vad dotterbolaget betalar för inköpta  
varor är alltså kostnader i dess rörelse men kan aldrig vare sig enligt  
vedertaget språkbruk eller god redovisningssed betecknas som andel i  
resultatet (se bestämmelserna om "resultat" och "resultaträkning" i 11 kap.  
8 § ABL och 18 § bokföringslagen).

*Svenska metallindustriarbetareförbundet:* Ett problem uppkommer när det  
svenska bolaget äger mindre än hälften av aktierna i ett sydafrikanskt bolag.  
Utredningens förslag innefattar även dessa bolag men vi vill uttrycka våra  
farhågor över svårigheterna att i dessa fall utöva verklig kontroll. Vi är därför  
oroade över de tendenser till ökat delägande som gör sig gällande.

En majoritet av aktieägarna i dessa delägda bolag skulle formellt kunna  
motsätta sig reglerna i den svenska lagen. Vid den slutgiltiga behandlingen av  
förslaget anser förbundet att detta problem noggrannt bör studeras. Lagstift-

ningen måste bli helt klar även beträffande svensk intressents straffansvar då ett minoritetsägt sydafrikanskt bolag bryter mot svensk lag.

### 8.3 S. k. företagaransvar

#### Sammanfattning:

Sydafrikautredningens förslag avviker enligt *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté och SI/SAF* från sedvanliga i rättspraxis utbildade regler om s. k. företagaransvar, vilket kommer att bereda tillämpnings- och bevissvårigheter.

---

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:* En ytterligare svårighet vartill den av utredningen valda konstruktionen leder framträder vid valet av ansvarssubjekt.

Enligt lagtexten riktar sig förbudet till "svensk juridisk person" varefter i 4 § påföljden drabbar "den som är ansvarig för brott" mot förbudet.

Begränsningen till juridiska personer är en följd av att investeringar av privatpersoner har så liten praktisk betydelse att de kan lämnas utanför.

Påföljder som fängelse och böter kan emellertid – fängelse av naturliga skäl och böter enligt lag – åläggas endast fysiska personer.

Då en regel överträtts av en juridisk person – det gäller huvudsakligen närings- och politirättsliga stadganden – brukar de fysiska personer ansvaret skall drabba utväljas enligt oskrivna regler som utbildats i rättspraxis och brukar sammanfattas under benämningen företagaransvar. Ansvaret brukar därvid läggas på den som med den arbetsfördelning som gäller i branschen eller enligt bolagets egen organisation har det avgörande inflytandet över den del av verksamheten vartill överträdelsen hänför sig. I ett aktiebolag är det vanligen den verkställande direktören – eller, mera sällan, någon avdelningschef eller ledamöter av bolagets styrelse – som sålunda bär det straffrättsliga ansvaret. Däremot har det hittills icke förekommit att aktieägare i denna sin egenskap drabbas av företagaransvar, det anses tvärtom gälla att i en koncern har varje särskilt bolag sitt företagaransvar.

Av utredningens motiv framgår emellertid att den vill göra koncernledningen – nämligen styrelsen i moderbolaget såsom företrädare för aktieägarna i dotterbolaget – ansvarig för vad som händer i det utländska dotterbolaget.

I den mån styrelsen i ett svenskt moderbolag normalt tar ställning till anskaffning av anläggningstillgångar i ett dotterbolag eller dotterdotterbolag uppnår utredningen med sitt förslag utan vidare vad den avser.

Förhållandena kan naturligtvis variera från företag till företag men normalt

torde företagsledningen i en så stor koncern att den har etablerat dotterföretag i Sydafrika icke ta ställning till annat än mycket stora investeringar, medan ansvaret i övrigt, i den mån det sydafrikanska bolagets ledning inte bestämmer detta själv, ligger på den verkställande direktören i det svenska moderföretaget eller på hans närmaste medarbetare såsom ekonomichef eller utlandschef.

För att genomföra en avvikelse från vanliga i rättspraxis utbildade regler om företagaransvar är det därför enligt fakultetens mening icke tillräckligt att utredningen i sina motiv till lagtext uttalar en önskan eller förväntan att påföljderna skall drabba "koncernledningen" i Sverige och endast denna, utan detta måste i så fall komma till klart uttryck i lagtexten, t. ex. så: "Styrelsen för aktiebolag eller annan juridisk person . . . skall årligen upprätta investeringsplan etc."

*Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté* hävdar att utredningens förslag i fråga om företagaransvaret ur svensk straffrättslig synvinkel avviker från vad som gäller enligt svensk rättspraxis. Användandet av enhetliga begrepp med olika innebörd i olika sammanhang kan – i så specialiserad lagstiftning som strafflagstiftning – få till effekt att respekten för lagstiftning över huvud taget undergrävs.

*SI/S:AF*: Företagaransvaret synes i förslaget motiveras av en innebörd som avviker från den sedvanliga. Det straffrättsliga företagaransvaret brukar bestämmas genom en analys av förhållandena i det enskilda fallet för att fastställa vem eller vilka som genom sitt avgörande inflytande föranlett en lagöverträdelse. I avsnittet 10.2 "Mot vilka skall förbudet riktas?" anför utredningen (s. 171) att grundläggande för ett koncernförhållande är att koncernledningen kan utöva ett bestämmande inflytande över dotterföretaget. Detta inflytande – framhåller man – kan utövas inte bara genom beslut på dotterföretagets stämmor utan också genom särskilda underhandsdirektiv till dotterföretagets ledning.

Utredningens resonemang synes bygga på förutsättningen att i praktiken besluten om anskaffning av anläggningstillgångar i ett utländskt dotterbolag fattas inom moderbolaget och att därför ett straffrättsligt företagaransvar generellt uppkommer för moderbolagets ledning. Organisationerna vill framhålla att inom begreppet anläggningstillgångar ryms mycket olika företeelser från stora fastigheter och aktieposter till maskiner och kontorsutrustning av mycket måttligt värde. De beslut som utredningen vill hindra är synnerligen ofta inte sådana som fattas av ett moderbolags ledning. Det synes organisationerna principiellt felaktigt och praktiskt olämpligt att i detta sammanhang på moderbolagets ledning lägga ett företagaransvar som den i andra sammanhang inte har dvs. förutsätta att den i företagets verksamhet utövar funktioner som den i själva verket inte tar befattning med.

#### 8.4 Dispens

##### Sammanfattning:

Sydafrikautredningens förslag om regler om dispens från investeringsförbudet är enligt *SI/SAF*, *Svenska företagares riksförbund* och *Svenska bankförbundet* för snäva och företagen bör ges en ovillkorlig rätt till ersättningsinvesteringar. *Svenska FN-förbundet* och *Afrikagrupperna i Sverige* anser att en dispensregel från investeringsförbudet allvarligt kan försvaga effekten av den föreslagna lagstiftningen. *RÅ* och *Stockholms tingsrätt* anser att dispensreglerna bör tas upp i själva lagen och inte i övergångsbestämmelserna såsom utredningen föreslagit.

---

*RÅ*: Med hänsyn till dispensreglernas betydelse framstår det som oegentligt att bestämmelser härom intagits i övergångsbestämmelserna till lagen. Dessa synes i stället lämpligen kunna införas som en undantagsbestämmelse i 1 §.

*Göta hovrätt*: I övergångsbestämmelserna upptas vissa dispensregler. Utredningens uttalanden i dessa frågor är enligt hovrättens mening ej tillräckligt klarläggande. Av rättssäkerhetsskäl krävs entydiga bestämmelser som anger i vilka fall dispens kan medges.

Beträffande det under 1 § punkt 4) upptagna förbudet att medverka till beslut om att anskaffa anläggningstillgångar anser hovrätten att det bör övervägas att av praktiska skäl undantaga tillgångar av mindre betydande värde. Lagförslaget synes innebära att dispens erfordras även i fall då förhållandevis ringa tillgång, t. ex. en utrangerad personbil, skall ersättas.

*Stockholms tingsrätt*: Dispensmöjligheten kommer såvitt kan bedömas att vara aktuell i åtskilliga år framåt. Därför kan ifrågasättas om inte reglerna härom borde upptas i själva lagen i stället för bland övergångsbestämmelserna.

Tingsrätten framhåller vidare att dispensreglerna bör innehålla en regel om rätt till ersättningsinvesteringar och att nödvändiga sådana investeringar skall beviljas även om de innebär en kapacitetsökning om detta är oundvikligt.

*Statens industriverk*: Det är enligt industriverkets mening angeläget att syftet med dispenser och reglerna för dispensgivning formuleras tydligare, så att onödiga tolknings- och planeringsproblem för de berörda företagen undviks.

*SI/SAF*: För att ett svenskt företag skall kunna hävda sig i konkurrensen måste det kunna anskaffa den effektivaste produktionsutrustningen, tillämpa de nyaste produktionsmetoderna och förbättra varan kvalitetsmässigt och tekniskt. Detta måste i många fall leda till ökad produktionsvolym, ökad sysselsättning, kanske helt nya anläggningar och även till att viss

sidoordnad produktion tas upp. Tillåts inte detta blir företaget snabbt olönsamt.

Detta förhållande har mycket riktigt påpekats i en reservation av utredningens ordförande. Han föreslår därför att dispens skall meddelas, om investeringen avser ersättning av utrangerad utrustning, men att prövning av dispensansökan erfordras om ersättningen leder till kapacitetsökning. Även detta skulle vara för snävt. Det skulle behövas betydligt generösare regler för ersättningsinvesteringar för att företagen skulle kunna fortsätta sin verksamhet.

I samma reservation heter det att en "förtida utrangering" av utrustning inte kan betraktas som en nödvändig ersättningsinvestering. Vi vill emellertid påpeka, att en utrangering måste tillåtas när det av företagsekonomiska skäl är motiverat att anskaffa modernare utrustning även om den gamla utrustningen alltjämt är brukbar.

Enligt det förslag som utredningens majoritet framlagt kan dispens från anskaffningsförbudet lämnas av regeringen för ett år i sändor. Dispens skall dock kunna gälla ett helt investeringsprojekt, som enligt särskild investeringsplan sträcker sig över flera år. Organisationerna vill särskilt påpeka att det föreslagna systemet med upprättande av investeringsplaner årsvis inte tar hänsyn till de verkliga förhållandena vid ett företags drift.

Visserligen budgeterar företagen årsvis – eller för både kortare och längre perioder – såväl till försäljning som till anskaffning av såväl anläggnings- som rörelsetillgångar. Men ett företag som vill vara framgångsrikt måste ständigt vara berett att revidera sin budgeterade verksamhet allt efter det förhållandena förändras. I alla större företag sker detta åtminstone kvartals- eller tertialsvis.

*Sveriges företagares riksförbund:* Den räckvidd investeringsförbudet givits i lagförslaget hindrar inte bara nyinvesteringar hos dotterbolagen utan också i den mån moderbolagen kontrollerar investeringar, sådana ersättningsinvesteringar som krävs enbart för att hålla verksamheten på oförändrad nivå. Effekten av restriktionerna, utformade enligt 1 § blir därför att så fort en anläggningstillgång tas ur produktion till följd av förslitning, haveri, realisation etc. måste verksamheten begränsas eller upphöra. Det är – så som också utredningsmajoriteten funnit – nödvändigt att förena restriktionerna med undantag för att inte orimliga skadeeffekter skall inträffa mer eller mindre slumpmässigt. Därför har ett dispenssystem föreslagits. Systemet är emellertid så utformat att regeringen alltid kan vägra att ge dispens. Detta skapar en situation där företagen blir helt utelämnade till regeringens politiska bedömningar vilket innebär att all planering av verksamheten omöjliggörs då driftsledningen inte kan förutse om den får ersätta förslitna tillgångar.

*LO:* Utgångspunkten för utredningens lösning med ett investeringsförbud kopplat med dispensmöjlighet för ersättningsinvesteringar har varit att låta de svenskkontrollerade företagen finnas kvar i Sydafrika men att förhindra dem från att expandera. Det kan finnas fördelar med att svenska företag finns

lokaliserade i Sydafrika vid den tidpunkt apartheidsystemet avskaffas. Samtidigt är det svårt att avgöra effekterna för företagen av det föreslagna investeringsförbudet. Avgörande för denna blir hur den föreslagna dispensmöjligheten i praktiken kommer att tillämpas. LO delar den uppfattning som framförs av Svenska Metallindustriarbetareförbundet att avgörande för dispensbeslut bör vara hur de svenskkontrollerade företagen uppfyller de fackliga organisationernas krav på anställningsvillkor och arbetsförhållanden. LO vill ytterligare understryka att en acceptabel politik på detta område från företagets sida inte får tas till intäkt för att en allmän okontrollerad expansion av verksamheten kan företas. En sådan politik bör snarare ses som en viktig förutsättning för att dispenser överhuvud skall kunna beviljas. Enligt LOs mening bör de svenska fackliga organisationerna ges möjlighet att delta i dispensprövningen.

*Svenska metallindustriarbetareförbundet:* Enligt utredningen kommer de svenska företagen att kunna leva kvar i Sydafrika till dess apartheidsystemet avvecklats. Det innebär att företagen kan ersätta försliten utrustning men däremot inte expandera sin verksamhet. Investeringsförbudet har därför sammankopplats med dispensmöjligheter.

Dispensförfarandet motiveras enligt utredningen av att företagen kan tvingas avskeda ett väsentligt antal anställda i Sverige.

Förbundet vill emellertid framhålla att förslaget i första hand ska ses som en politisk viljeyttring för solidaritet med de undertryckta i Sydafrika inte som en fråga om svensk sysselsättning. Vi instämmer givetvis i att enskilda löntagare inte ska bära bördan av utrikespolitiska beslut men tror dels att det framlagda förslaget effekter på sysselsättningen är ringa dels att företagen kan och bör rikta om sina marknadsinsatser för att kompensera eventuellt bortfall av försäljning till Sydafrika.

Mot bakgrund av detta anser förbundet att dispenserna i stället i första hand ska knytas till förhållandena för de svarta arbetarna i de svenska dotterbolagen. Så länge som det finns svensk företagsamhet i Sydafrika har vi i Sverige en moralisk skyldighet att stödja dessa arbetare uppnå bättre villkor. I detta avseende har företagen med svensk anknytning ett särskilt ansvar eftersom de ges möjlighet att fortsätta sin verksamhet i landet.

Mest betydelsefullt är att de svenska företagen inte hindrar afrikanerna att ansluta sig till en fackförening och att utöva facklig verksamhet på arbetsplatsen. Det är också nödvändigt att det inom företagen inrättas förhandlingsprocedurer så att avtal kan slutas och tvister speciellt då ifråga om avskedanden kan lösas. Genom lämpliga sådana procedurer ska företagen låta de svarta anställda och deras fackliga organisationer verkligen kunna hävda sina rättigheter inom företaget. Detta innebär att högsta företagsledningen måste engagera sig i personalfrågorna. Förbundet vill i sammanhanget starkt ifrågasätta de kommittéer (liaison committee) som finns i de svenska företagen eftersom de inte kan ersätta fackföreningar och av afrikanerna själva uppfattas som maktlösa.

Vid ansökan om dispenser är det hur de svenska dotterbolagen uppfyller de fackliga organisationernas krav på anställningsvillkor och arbetsförhållanden som bör vara avgörande. Förbundet anser att företagen ska göra allt i sin makt för att avskaffa olikheter i villkor och förhållanden mellan olika rasgrupper på arbetsplatsen. Vi vill för vår del hävda att det i dag finns möjligheter att gå ännu längre än man hittills gjort. Förbundet vill också påpeka värdet och möjligheterna av att ge afrikanerna utbildning och ställa goda bostäder till förfogande.

Förbundet menar att dispens för investeringar i första hand bör ges för investeringar i förbättrad arbetsmiljö (inklusive personalutrymmen och utbildningsanläggningar). Att inte tillåta sådana investeringar skulle enbart innebära att vi medverkade i ytterligare rovdrift på de svarta. Det kan vi inte acceptera. Förbundet vill understryka utredningens mening om att dispensprövningen får karaktären av en förhandling mellan regeringen och företagen.

Eftersom vi anser att dispenser inte enbart ska motiveras av sysselsättningskäl utan framför allt av hur företagen lever upp till ställda fackliga och sociala krav vill vi framhålla att de svenska fackliga organisationerna bör delta i dispensprövningen. Dessa har erfarenhet och kunskap om konsekvenserna av enskilda investeringar både i Sverige och Sydafrika. Förbundet vill påpeka det vid dispenser svårbedömbara förhållandet mellan ersättningsinvesteringar och produktionskapacitet.

*TCO:* I sitt lagförslag förbjuder utredningen sådana investeringar eller aktieförvärv eller liknande som har till uppgift att utöka de svenska koncernernas verksamhet i Sydafrika. Bara investeringar vilka ersätter försliten maskinpark och dylikt skall tillåtas ske. Enligt TCO erfordras klara preciseringar i lagtexten för att det skall vara möjligt att lagtekniskt skilja en ersättningsinvestering från en nyinvestering. Dispens föreslås för sådana investeringar som är nödvändiga för att inte företagen skall behöva lägga ned och lämna Sydafrika genom exempelvis att den tekniska utvecklingen försummas. Det ankommer i så fall på sökanden att visa "att investeringen inte öppnar möjligheter för företaget att expandera i området". Dispensregeln är dock oklart hållen och ger enligt TCO utrymme för skönsmässiga bedömningar. TCO vill understryka vikten av att en lagstiftning med föregivet syfte blir klart utformad, effektiv och otvetydig. Utredningen förutsätter en restriktiv tolkning av dispensmöjligheten. Företag som önskar dispens, måste varje år inlämna en mängd olika uppgifter om företagets verksamhet, varefter regeringen prövar dispensbegäran i varje enskilt fall. Om den föreslagna lagstiftningen kommer till stånd förutsätter TCO att de överläggningar som skall äga rum med företagen i dispensärenden sker med facklig medverkan.

*Svenska bankföreningen* anser att de berörda företagen bör få en i lagen fastslagen rätt till dispens för ersättningsinvesteringar.

*Svenska FN-förbundet* anser inte att dispenser bör medges eftersom sådana

ger "kryphål".

*Afrikagrupperna i Sverige* anser att en dispensregel allvarligt kan försvaga effekten av den föreslagna lagstiftningen.

#### 8.5 Ansvarsbestämmelser m. m.

##### Sammanfattning:

Sydafrikautredningens förslag i vad avser de straffrättsliga gärningsbeskrivningarna och medverkansreglerna måste preciseras enligt *R.Å. Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté och SI/SAF*.

---

*R.Å.*: Enligt lagförslaget förbjödes svensk juridisk person vid straffansvar att medverka till att vissa närmare angivna åtgärder eller investeringsbeslut vidtogs av utländskt dotterföretag. Enbart det förhållandet att ett bolag har bestämmande inflytande över ett annat bolag innebär inte att bolagsledningen i moderbolaget är att betrakta som gärningsman beträffande handlingar som företas inom dotterbolaget. Någon form av medhjälpsansvar är ofrånkomligt. Utredningen har valt att särskilt kriminalisera den medverkan till förbjudna åtgärder eller investeringsbeslut som företas av den juridiska personen och som en följd därav uttryckligen undantagit anstiftan och medhjälp från ansvarsområdet i dessa situationer. Med hänsyn till att brottsbalkens medverkansregler inrymmer åtskilligt handlande som kan te sig föga straffvärt med hänsyn till de syften som uppbär sanktionerna och till att den krets av personer, som kunde drabbas av medverkansansvar, i annat fall skulle bli alltför vidsträckt, tillstyrker jag utredningens förslag i nu berört hänseende.

I detta sammanhang vill jag dock framhålla att vad som avses med det av utredningen använda uttrycket medverkan inte har utvecklats på annat sätt än att det straffrättsliga medverkansbegreppet i 23 kap. 4 § brottsbalken angetts sakna relevans för tolkningen. Det bör under lagstiftningsärendets fortsatta handläggning närmare utvecklas vari skillnaden avses skola bestå. Enbart en hänvisning till den kommande rättstillämpningen kan ej anses tillfyllest.

I lagen har uttryckligen fastslagits att även underlåtenhet skall vara ansvarsgrundande. Förslaget i denna del torde visserligen ligga i linje med de regler som utbildats inom specialstraffrätten när det gäller brott som förövats av företrädare för juridiska personer. Den allmänna plikt att leda och övervaka verksamheten, som följer av ledamotskapet i företagsledningen, har i praxis ansetts medföra viss skyldighet för ledamoten att på eget initiativ

granska och övervaka förvaltningen för att förvissa sig om att den äger rum på ett lagenligt sätt. I vart fall torde en styrelseledamot vara skyldig att ingripa till förhindrande av lagöverträdelse så snart han fått anledning till misstanke om oegentlighet i företaget. När det gäller koncernförhållanden förhåller det sig emellertid på det sätt att bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar och i vilken omfattning moderbolag har rätt att utöva sitt bestämmande inflytande saknas i svensk rätt. Det enda lagrum i aktiebolagslagen, som direkt avser kommunikationen mellan moderbolag och dotterbolag, synes vara bestämmelsen i 8 kap. 7 § om upplysningsplikt i koncernförhållanden. Aktiebolagslagen synes närmast utgå från att moderbolaget ger instruktioner till dotterbolagets förvaltningsorgan genom att såsom aktieägare på dotterbolagets bolagsstämma genomdriva beslut, som senare skall verkställas av styrelsen och verkställande direktören. I vart fall finns inte någon i lag fastslagen rätt för moderbolagets ledning att ge order direkt till dotterbolagets styrelse eller verkställande direktör (se t. ex. Carl Borgström: Koncernrättsliga problem s. 99 och där gjorda hänvisningar). I den föreslagna lagen har emellertid förutsatts, att ett moderbolags ledning med förbigående av bolagsstämman bör kunna ge dotterföretagets ledning anvisningar även om en åttlydnad av dessa skulle leda till direkt ofördelaktiga konsekvenser för företaget. En sådan förutsättning är inte invändningsfri från civilrättslig synpunkt och i vart fall möter betänkligheter att grunda straffansvar med utgångspunkt i en sådan förutsättning. Med hänsyn härtill och vad ovan anförts beträffande lagstiftning som tar sikte på förhållanden i främmande stat torde för undvikande av passivitetsansvar knappast kunna krävas mera än att företrädarna för det svenska företaget gör ett allvarligt menat försök att så långt de faktiska förhållandena det medger påverka utvecklingen i avsedd riktning. På grund härav föreligger enligt min mening så beaktansvärda svårigheter att i det enskilda fallet fastställa det erforderliga kausalsammanhanget mellan underlåtenheten och den förbjudna åtgärden att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att särskilt straffbelägga sådan medverkan som sker genom passivitet. I vissa extrema fall skulle det kanske kunna te sig stötande om underlåtenhet lämnas straffri. För sådana fall torde dock den allmänna straffrättsliga princip vara tillämplig vilken innebär, att underlåtenhet utan uttryckligt lagstöd i vissa kvalificerade fall likställs med positivt handlande.

Utredningen har framhållit att höga krav måste ställas på koncernledningen och t. o. m. uttalat att ansvaret närmast är strikt. Utredningen har förutsatt att grov oaktsamhet utan vidare föreligger i det fallet att koncernledningen försummar att upprätta den förutsatta investeringsplanen och otillåten investering i dotterföretaget sker. Denna slutsats är enligt min mening förhastad. Här liksom i andra sammanhang måste den grundläggande straffrättsliga princip upprätthållas som innebär att ansvar för underlåtenhet icke bör inträda med mindre styrkts att underlåtenheten varit kausal i förhållande till den förbjudna effekten.

I 2 och 3 §§ har föreskrivits skyldighet för moderbolaget i svenskstyrd koncern med dotterföretag i Sydafrika eller Namibia att årligen upprätta investeringsplan för dotterföretaget samt till regeringen redovisa hur verksamheten i dessa länder utvecklas. Förslaget i denna del är avsett att möjliggöra en aktiv kontroll av att lagen efterföljs och är från denna synpunkt värt beaktande. Det bör dock understrykas, att moderbolaget självfallet är hänvisat till den rätt att erhålla upplysningar, som följer av den för dotterföretaget gällande lagstiftningen på verksamhetsorten. Härav följer att nu ifrågasvarande föreskrifter ofta kan bli mer eller mindre verkningslösa. Vidkommande innehållet i 3 § vill jag vidare framhålla att det måste närmare preciseras vad som i detta hänseende åligger den juridiska personen eftersom till bestämmelsen knuuts en straffregel: uttrycket "andra sådana förhållanden som har betydelse för att kontrollera efterlevnaden av denna lag" kan inte godtagas.

Straffbestämmelserna vilka återfinns i 4 § har konstruerats med 1971 års sanktionslag som förebild. Jag har inte någon erinran mot de föreslagna strafflatituderna och ansluter mig som framgår av det ovan sagda till utredningens förslag att medverkansreglerna i brottsbalken skall undantagas från lagens tillämpningsområde. Det kan vidare konstateras att lagens utformning ej heller medger att försök, förberedelse eller stämpling till brott beivras i detta sammanhang. Inte heller mot detta har jag någon erinran. Vad avser paragrafens avfattning synes lokutionen "åtgärd som avses i 1 §" vara att föredraga framför det använda uttrycket "brott mot 1 §", eftersom förfarandet blir brottsligt först genom kriminaliseringen i 4 §.

En grundläggande svaghet när det gäller nationell lagstiftning som avser förhållanden i annan stat är att tillämpningen sällan blir effektiv och att eliminerande motlagstiftning kan tillgripas i den andra staten. För svenskt vidkommande har sådan lagstiftning förekommit för tillgodoseende av svenska intressen i sjöfartsnäringen (lagen 1975:87 om förbud för redare att i visst fall lämna ut handling som angår den svenska sjöfartsnäringen). I utredningen har också framhållits att den principen måste respekteras att dotterbolag i främmande stat är underkastat den nationella lagen och att svenska medborgare inte åläggs förpliktelser som strider mot främmande stats lagstiftning. Bestämmelserna i det framlagda förslaget gäller svensk juridisk person. Invändning att dotterbolag i sitt verksamhetsland är rättsligen förpliktat att vidtaga viss åtgärd och att ett handlande från det svenska företagens sida därför ter sig meningslöst måste givetvis beaktas vid bedömandet huruvida brottsligt förfarande kan läggas det svenska bolagets ledning till last.

*Gotha hovrätt:* Hovrätten finner det otillfredsställande att ge begreppet medverkan annan betydelse än det har i brottsbalken, särskilt som bestämmelserna skall vara straffsanktionerade. Lagregeln bör därför utformas på annat sätt. Vidare bör i motiven närmare preciseras vari de förbudna gärningarna består. Beträffande utkrävande av straffansvar för brott mot 1 §

punkterna 3) och 4) får antagas att betydande svårigheter kan förekomma att bedöma i vad mån straffbar gärning föreligger. Särskilt vanskligt måste det vara att avgöra i vilka fall koncernledningen genom underlåtenhet medverkat till t. ex. beslut om anskaffande av anläggningstillgångar. Förslaget innebär ej att dotterföretagets ledning hindras att av egna medel eller genom upplåning på sydafrikanska marknaden anskaffa anläggningstillgångar. Hur långt koncernledningens ansvar i sådana fall sträcker sig förefaller oklart.

Subjektivt krävs för straffansvar enligt lagförslaget uppsåt eller grov oaktsamhet. Samtidigt anför utredningen att koncernledningen åläggs ett närmast strikt ansvar. Uppenbarligen måste av rättssäkerhetsskäl klarläggas hur långt aktsamhetskravet är avsett att utsträckas.

*Stockholms tingsrätt* anser att de straffrättsliga reglerna i utredningsförslaget bör ges en mera omsorgsfull utformning.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:* Under vanliga förhållanden omfattar ansvar för medhjälp och anstiftan icke underlåtenhet att handla (se härom vad som anfördes av remissinstanser och departementschef i prop. 1971:77 s. 91 f) än mindre postdeliktiva handlingar, såsom underlåtenhet att ingripa mot en person efter det gärningen begåtts. En annan bedömning torde ifrågakomma endast i det fall att underlåtenheten är ett avbrott i en kontinuerlig verksamhet eller vid vårdslöshetsbrott där visst mått av aktivitet kan krävas för att förebygga att den förbjudna handlingen kommer till stånd.

Det riktiga hade i detta läge varit att i lagtexten precisera det aktiva handlande som kräves av vederbörande och till vars underlåtande straffsanktionen sedan knöts. Utredningen har förfarit så i viss utsträckning genom att föreskriva skyldighet för moderföretaget i Sverige att upprätta s. k. investeringsplan för det sydafrikanska bolaget – vilken då med nödvändighet innehåller direktiv om att icke anskaffa anläggningstillgångar utöver angivna ramar. Vad gäller underlåtenhet i övrigt, menar sig utredningen ha kommit tillrätta därmed genom att dels i lagtexten intaga att medverkan kan ske "genom handling eller underlåtenhet" samt i motiven anmärka (s. 179) "att med medverkan avses i detta sammanhang en självständig gärning och alltså inte medverkan i strikt straffrättslig mening".

Utredningen tillägger att det straffrättsliga begreppet medverkan, vars närmare innebörd har utvecklats i rättstillämpningen, saknar relevans för tolkningen av förslagets bestämmelser härom. "Den närmare innebörden av begreppet medverkan i denna paragraf får klarläggas i tillämpningen", slutar utredningen.

Fakulteten måste anmärka mot att utredningen vill ge ett i straffrätten vedertaget begrepp såsom medverkan en ny innebörd utan att närmare precisera denna i den föreslagna lagtexten. Det är en förkastlig lagstiftningsteknik att låta vaga motivuttalanden träda i stället för precisa straffbestämmelser. Fakulteten accepterar att det straffrättsliga begreppet medverkan i vissa sammanhang inte må vara ett adekvat uttryck för vad lagstiftaren vill

uppnå med en särskild bestämmelse men då kräver såväl rättssäkerheten som konstitutionella hänsyn att dessa lagstiftarens avsikter kommer till uttryck i lagtexten och icke blott i några motivuttalanden.

Fakulteten menar alltså att om icke bolaget redan förut, såsom ett led i sina vanliga rutiner, övervakar att dotterbolaget icke anskaffar visst slag av tillgångar, underlåtenhet i detta hänseende icke rymmes inom det föreslagna straffstadgandet och att, om sådan underlåtenhet skall bestraffas, detta bör komma till uttryck i lagtexten. I än högre grad gäller detta underlåtenhet att avlägsna eller på annat sätt bestraffa en ohörsam ledning för det sydafrikanska bolaget.

Enligt 1 § 4) är det medverkan "till beslut" i sydafrikanskt bolag om anskaffande av anläggningstillgångar som straffbelägges. Om "beslutet" väl fattats i det sydafrikanska bolaget, skulle vad därefter inträffar, såsom medverkan till själva anskaffningen, i sin egenskap av postdeliktuella handlingar vara tillåtet och straffritt. Om däremot medverkan till själva anskaffandet – vilket även kommer att inbegripa medverkan till beslutet – skall kriminaliseras, bör detta uttryckligen anges i lagtexten.

Straffbestämmelserna i 4 § överensstämmer med vad som upptagits i FN-lagen. Däremot avviker förverkandebestämmelserna i 5 § från FN-lagens utan att något skäl härför anges eller eljest kan upptäckas. Enligt den senare skall utbyte av brott sålunda förklaras förverkat om det ej är uppenbart obilligt, medan annat förverkande blott om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. I det senare fallet är alltså presumtionen enligt förslaget den omvända. Förslaget bör här följa FN-lagen.

Det skall också anmärkas att uttrycket "egendom som varit föremål för brott enligt denna lag" synes kunna tillämpas endast i fall av överträdelse av 1) och 2) punkterna av 1 § medan vid medverkansbrott enligt punkt 3) och särskilt medverkan till beslut enligt punkt 4) ingen egendom kan sägas ha varit föremål för brott enligt lagen, eftersom själva anskaffandet liksom beslutet därom – enligt den konstruktion utredningen valt – för förvärvaren är straffri och rättsenligt.

*Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté* hävdar att utredningens förslag i fråga om medverkansbegreppet ur svensk straffrättslig synvinkel avviker från vad som gäller enligt svensk rättspraxis. Användandet av enhetliga begrepp med olika innebörd i olika sammanhang kan – i så specialiserad lagstiftning som strafflagstiftning – få till effekt att respekten för lagstiftning överhuvudtaget undergrävs.

*SI/SAF*: Från svenska rättsliga utgångspunkter är det olämpligt att utforma en medverkansregel i enlighet med förslaget. Det föreslagna straffbudet tar inte sikte enbart på direkta handlingar eller aktiv medverkan av dem mot vilka bestämmelsen riktas. Därutöver kriminaliseras även att genom "underlåtenhet medverka" till de sydafrikanska bolagens anskaffning av anläggningstillgångar. I motiven (s. 171) uttalas att även passivitet från

koncernledningens sida bör kunna grunda straffansvar. Utredningen framhåller att en koncernledning – med vissa undantag – kan hindra förbjudna investeringsåtgärder samt fortsätter:

Underlåter den att göra det bör straffansvar inträda. Skulle man i en svenskstyrd koncern ha tillsatt en styrelse i dotterföretaget som inte känner sig bunden av den svenska sydafrikalagstiftningen, bör koncernledningen aktivt verka för att styrelsen får en annan sammansättning. Försummar man det och leder förhållandet till att dotterföretaget vidtar förbjudna investeringsåtgärder, får koncernledningen anses ha medverkat till åtgärderna och straffansvar för ledningen kan inträda.

I specialmotiveringen sägs vidare (s. 179):

Här skall endast poängteras att med medverkan avses i detta sammanhang en självständig gärning och alltså inte medverkan i strikt straffrättslig mening. Det straffrättsliga begreppet medverkan, som anges i 23 kap. 4 § brottsbalken som främjande av straffbar gärning "med råd eller dåd" och vars närmare innebörd har utvecklats i rättstillämpningen, saknar relevans för tolkningen av punkterna 3 och 4 i förevarande paragraf. Den närmare innebörden av begreppet medverkan i denna paragraf får klarläggas i tillämpningen.

Förslaget innebär att lagstiftaren skulle *å ena sidan* i lagtext använda ett medverkansbegrepp som i andra lagar och rättspraxis givits en viss innebörd och *å andra sidan* i motiven ta avstånd från begreppets vedertagna innebörd och överlämna åt tillämpningen att klarlägga begreppets nya, för den speciella lagen avvikande innebörd. Sådant måste medföra inte bara rättsosäkerhet utan också att medborgarnas respekt för lagstiftaren i allmänhet minskar.

## 9. Ersättningsfrågan

Sammanfattning:

Sydafrikautredningen föreslår inte någon lagstadgad rätt till ersättning för förluster med anledning av ett investeringsförbud. *Stockholms tingsrätt, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Stockholms och Skånes handelskammare, SI/SAF, Svenska företagens riksförbund* och *Svenska bankföreningen* anser att en lagstadgad ersättningsrätt bör införas.

---

*Stockholms tingsrätt* anser att riksdagen i anslutning till prövning av lagförslaget bör pröva ersättningsfrågan och, om lagstiftning sker, anvisa medel för kompensation av skadelidande enligt riktlinjer som riksdagen kan antaga såsom anslagsvillkor.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:* Fakulteten finner det över huvud betänkligt att lagstiftningen utsträcker att omfatta även bolag där annat än svenska minoritetsintressen förekommer, eftersom man ålägger den

ledande svenska aktieägargruppen eller bolagsledningen att handla bolaget eller de övriga aktieägarna till skada. Så länge åtgärderna endast drabbar svenska aktieägare kan de möjligen motiveras med att de företages i ett gemensamt nationellt intresse. Även i det fallet drabbar dock åtgärderna folkgemenskapen så ojämnt, att en mera positiv inställning till ersättningsfrågan borde kunna tagas än vad som redovisas i betänkandet (s. 176). Under alla förhållanden bör i förevarande sammanhang på ett mera entydigt sätt än utredningen gjort (jfr även s. 190) ståndpunkt tagas till huruvida ersättning skall utgå till företag som skadas av lagstiftningen.

*Stockholms handelskammare* säger sig instämma i vad som framhållits av utredningens ordförande, nämligen att "det ter sig utmanande att av statsfinansiella skäl låta några få enskilda bära bördan av en viss utrikespolitisk aktion, särskilt när denna har ett så starkt inslag av solidaritet och moral som här är fallet". Handelskammaren menar att medel måste anvisas för kompensation för de skador som företagen kommer att drabbas av om det ensidiga investeringsförbudet genomförs. En särskild ersättningsregel bör intas i lagen.

*Skånes handelskammare*: I ersättningsfrågan får handelskammaren med anknytning till vad ovan anförts beträffande effekten på svenska företags verksamhet i utlandet instämma i vad som framhållits av utredningens ordförande, nämligen att "det ter sig utmanande att av statsfinansiella skäl låta några få enskilda bära bördan av en viss utrikespolitisk aktion, särskilt när denna har ett så starkt inslag av solidaritet och moral som här är fallet". Handelskammaren anser att det på lämpligt sätt måste söras för att kompensation utgår för de skador som företagen kommer att drabbas av om det ensidiga investeringsförbudet genomförs.

*SI/SAF*: Vad beträffar de förluster som företagen kommer att lida på grund av det ensidiga anskaffningsförbudet har Sydafrikautredningens majoritet inte velat föreslå en lagfäst rätt till ersättning. Organisationerna ansluter sig till den reservation i ämnet som ordföranden i utredningen, regeringsrådet Eskil Hellner framfört. Enligt vår mening ter det sig ytterligt utmanande att några få enskilda skall få bära bördan av en utrikespolitiskt betingad solidaritetsaktion. Enligt Hellner borde riksdagen i anslutning till prövningen av lagförslag i ämnet överväga ersättningsfrågan, och om lagstiftning sker, anvisa medel för kompensation av skadelidande enligt riktlinjer som riksdagen kan antaga såsom anslagsvillkor. Enligt vår mening är detta, bl. a. ur rättssäkerhetssynpunkt, inte tillräckligt. Om en lagstiftning över huvud blir aktuell, bör en särskild rättsregel om ersättning tas upp i lagen.

*Svenska företagens riksförbund*: Utredningsmajoriteten intar en kylig hållning till ersättning för minskning av värdet av tillgångarna i de sydafrikanska företagen som blir följden av utredningsmajoritetens förslag. Den föredrar att skjuta över följderna av regeringens politik på de drabbade företagen. Endast i de fall företag på grund av lagen om investeringsförbud helt tvingas upphöra med sin verksamhet i Sydafrika bör man enligt

majoritetens uppfattning kunna tänka sig en diskretionär ersättning efter särskilt beslut av statsmakterna.

Förbundet anser att full ersättning skall utgå för varje förlust som blir följd av den nya lagen och som kan beläggas på ett tillfredsställande sätt.

*Svenska bankföreningen:* Beträffande de berörda svenska företagens rätt till ersättning för skador som kan vållas av den tänkta lagstiftningen har ordföranden i sydafrikautredningen regeringsrådet Eskil Hellner uttalat bl. a.

”I de flesta fall är det frågan om företag som under lång tid varit verksamma i Sydafrika utan några av de svenska statsmakterna uppställda hinder och som etablerats med kapital som utförts i överensstämmelse med gällande föreskrifter, dvs. verksamheten har ansetts förenlig med svenska intressen. Förutsatt att sambandet mellan skadan och det statliga ingreppet i förvärvsverksamheten är klarlagt är det svårt att på någon materiell grund avvisa kompensationsanspråk.

Ett intresse som i sammanhanget inte kan tilläggas någon väsentlig betydelse är det statsfinansiella intresset. Visserligen är de värden som kan gå till spillo genom den valda formen för påtryckningar på Sydafrika i och för sig inte obetydliga men det ter sig utmanande att av statsfinansiella skäl låta några få enskilda bära bördan av en viss utrikespolitisk aktion, särskilt när denna har ett så starkt inslag av solidaritet och moral som här är fallet. Rår statsfinanserna inte med kompensation i fall då anspråken i och för sig erkänns som berättigade, bör lösningen vara att man avstår från aktionen” (sydafrikautredningens betänkande s. 188).

Bankföreningen instämmer i vad Hellner sålunda har uttalat. Hellner har tillagt att riksdagen bör i anslutning till prövningen av lagförslag i ämnet överväga ersättningsfrågan och, om lagstiftning sker, anvisa medel för kompensation för skadelidande enligt riktlinjer som riksdagen kan antaga såsom anslagsvillkor. Bankföreningen anser att, likaväl eller hellre än att riksdagen ger sådana riktlinjer bör en särskild ersättningsregel kunna upptas i den nya lagen. Till ersättningsfrågan vill bankföreningen foga ytterligare en kommentar: Det måste av flera skäl möta oöverstigliga svårigheter att närmare beräkna omfattningen av de skador som berörda företag och den svenska exporten kan tillfogas av en lagstiftning utformad enligt förslaget. Detta är i sig starkt skäl att försöka nå det tänkta syftet på andra vägar.

*Bilaga 4*  
*Det remitterade förslaget*

**Förslag till  
Lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia**

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Svensk juridisk person får inte

1. mot vederlag förvärva rörelse som drivs i Sydafrika eller Namibia eller del av sådan rörelse,

2. mot vederlag förvärva aktie eller andel i sydafrikanskt eller namibiskt företag eller obligation eller annan för den allmänna omsättningen avsedd skuldförbindelse som sådant företag utfärdat,

ge sådant företag tillskott av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i dess verksamhet, eller

ställa säkerhet för sådant företags skulder med en löptid över fem år,

3. genom handling eller underlåtenhet bidra till att åtgärd som anges i 1 eller 2 vidtas av utländskt dotterföretag,

4. genom handling eller underlåtenhet bidra till anskaffning av anläggningstillgångar i sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag.

Med dotterföretag avses juridisk person beträffande vilken svensk juridisk person direkt eller genom annan juridisk person på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal har ett bestämmande inflytande och en betydande andel i resultatet av verksamheten.

2 §

Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia skall årligen upprätta investeringsplan för denna rörelse med angivande av finansieringsmetoder.

3 §

Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia skall årligen till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten i dessa länder utvecklas. Redovisningen skall avse produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra sådana förhållanden som har betydelse för kontroll av efterlevnaden av denna lag. Regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om sådan redovisning.

## 4 §

Regeringen kan för visst fall medge undantag från 1 §. Sådant undantag får dock endast avse sådan svensk juridisk person, som vid ikraftträdandet av denna lag själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia.

Medgivandet får avse viss investering eller investeringar i visst företag under ett år. Undantag får inte göra det möjligt för sökanden att utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia.

Medgivande får återkallas eller ändras om de uppgifter på vilka det grundats var oriktiga.

## 5 §

Regeringen får utan hinder av 1 § medge svensk juridisk person, som före ikraftträdandet av denna lag har förbundit sig att inte utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia, rätt tills vidare att ersätta utrangerad, avyttrad eller förlorad anläggningstillgång. Medgivandet får återkallas om verksamheten utvidgas eller eljest särskilda skäl föreligger.

## 6 §

Den som bryter mot 1 § döms, om gärningen skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år eller, om gärningen skett av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall ej dömas till ansvar.

För anstiftan av eller medhjälp till brott mot 1 § döms ej till ansvar.

Den som underlåter att fullgöra skyldighet enligt 2 eller 3 § döms till böter.

## 7 §

Svensk medborgare som utom riket brutit mot 1 § döms efter denna lag och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken ej är tillämplig.

## 8 §

Utbyte av brott enligt denna lag skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

Egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt denna lag kan förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt denna lag. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

9 §

Åtal för brott enligt denna lag får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

LAGRÅDET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid sammanträde  
1979-04-09

**Närvarande:** f. d. regeringsrådet Martenius, regeringsrådet Petrén, justitierådet Sven Nyman, justitierådet Knutsson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 22 februari 1979 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för handelsdepartementet Cars beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Harald Dryselius, varjämte utrikesdepartementets sakkunnige i folkrätt Bo Johnson lämnat upplysningar i ärendet.

Förslaget föranleder följande yttranden.

*Martenius, Sven Nyman och Knutsson:*

Som redovisas i lagrådsremissen har utredningsförslaget, på vilket det remitterade förslaget i allt väsentligt bygger, kritiserats av flera remissinstanser från folkrättsliga utgångspunkter. Det har sålunda gjorts gällande att åtgärder i enlighet med utredningsförslaget skulle innebära ett avsteg från Sveriges hittillsvarande politik i fråga om internationella sanktioner. Åtgärderna skulle vidare utgöra ett otillbörligt suveränitetsintrång, strida mot våra internationella åtaganden samt också på andra sätt vara oförenliga med folkrätten.

Frågan om de i det remitterade förslaget upptagna åtgärderna skall anses tillåtliga ur folkrättslig synpunkt synes bli i hög grad beroende av vilken betydelse som i detta avseende tillmätes innehållet i FN-stadgan och den rättsbildning som med stöd av denna sker inom FN.

Såsom utförligt behandlats i lagrådsremissen har FN:s generalförsamling under en lång följd av år antagit resolutioner vari medlemmarna uppmanats att i en rad hänseenden avveckla sina förbindelser med Sydafrika. Under åren 1976, 1977 och 1979 har generalförsamlingen vidare, i samtliga fall med stor majoritet, antagit resolutioner vari säkerhetsrådet uppmanats att vidtaga åtgärder mot utländska nyinvesteringar i Sydafrika. Enligt FN-stadgan är det emellertid säkerhetsrådet som skall besluta om för medlemmarna bindande sanktioner när hot eller brott mot freden konstaterats. Rådet har också i november 1977 beslutat om sådana sanktioner mot Sydafrika, dock endast i fråga om landets anskaffande av vapen och annan militär utrustning.

I lagrådsremissen uttalas att även om huvudlinjen också i fortsättningen måste vara att det är säkerhetsrådet som har kompetens att fatta bindande

beslut om sanktioner finns ändock utrymme för den individuella staten att vidtaga den typ av begränsade åtgärder som utredningen har föreslagit, särskilt som dessa har ett så markant stöd i de av generalförsamlingen antagna resolutionerna. Det framhålles att samstämmigheten i generalförsamlingens resolutioner under lång tid i fråga om åtgärder mot det sydafrikanska apartheidsystemet därvid är av särskild betydelse. Vidare pekas på att enighet nåtts i säkerhetsrådet om sanktioner mot Sydafrika i fråga om vapenexport dit.

Den omständigheten att ingen medlem av FN hittills på eget initiativ vidtagit så omfattande åtgärder mot Sydafrika som föreslås i lagförslaget kan väl i och för sig vara ägnad att föranleda viss tvekan om åtgärdernas förenlighet med folkrätten. Det torde emellertid otvivelaktigt förhålla sig så att varken FN-stadgan eller allmänna folkrättsliga regler reser absoluta hinder mot att en stat ensidigt vidtar ekonomiska påtryckningsåtgärder mot en annan stat. Huruvida sådana åtgärder skall anses stå i överensstämmelse med folkrätten blir därför beroende av en bedömning i det särskilda fallet av åtgärdernas beskaffenhet och de omständigheter som åberopas till stöd för deras vidtagande. Enligt vår mening talar övervägande skäl för att lagförslaget inte strider mot folkrättsliga principer eller något internationellt åtagande av vilket Sverige är bundet. Vid denna bedömning har vi särskilt beaktat att den föreslagna lagen avser att reglera endast svenska företags handlande och att dess räckvidd begränsas av den av departementschefen åberopade folkrättsliga grundprincip, som innebär att en stat icke skall tvinga sina egna rättssubjekt att handla i strid mot rättsordningen i en främmande stat under vars territorialhöghet de lyder.

Av det sist sagda följer emellertid också att effekterna av lagen kan begränsas avsevärt genom åtgärder från sydafrikansk sida. I den mån sydafrikansk lagstiftning innebär förbud för svenska dotterföretag att handla på sådant sätt som den föreslagna lagen syftar till kan ett sådant handlande inte framvingas från svensk sida. Det förefaller då inte heller meningsfullt att kräva att en svensk koncernledning skall utfärda direktiv som dess sydafrikanska dotterföretag är lagligen förhindrat att rätta sig efter.

En annan svaghet med den föreslagna lagstiftningen, som likaledes torde vara svår att undvika, är att det synes föreligga goda möjligheter att kringgå den.

Mot denna bakgrund kan ifrågasättas om lagstiftningen vinner särskilt mycket i effektivitet på att den får omfatta mer än ett förbud mot kapitlexport från Sverige till Sydafrika, motsvarande i huvudsak punkterna 1 och 2 i 1 § första stycket i det remitterade förslaget. Departementschefen synes emellertid vara medveten om de svagheter som finns i förslaget. När detta ändå läggs fram torde ett väsentligt motiv härför vara att regeringen önskar klart markera Sveriges ogillande av den sydafrikanska raspolitiken och visa sin vilja att i handling bidra till den isoleringspolitik mot Sydafrika som stöds av en stark majoritet i FN:s generalförsamling. Vidare torde man

hysa förhoppningen att de svenska företag som driver verksamhet i Sydafrika – bl. a. som följd av den uppmärksamhet med vilken denna verksamhet kommer att följas från olika håll – skall anpassa sig till lagens syfte och avstå från försök att kringgå den.

Lagen innebär i och för sig inte att den verksamhet som svenska företag nu driver i Sydafrika måste avvecklas. Mycket talar emellertid för att åtminstone de företag som nu sysslar med tillverkning där kommer att nödgas upphöra med denna verksamhet. Kravet på dispens från den svenska regeringen för anskaffande av nya anläggningstillgångar – vartill är att hänföra inte bara byggnader och större maskiner utan också allehanda inventarier, fordon m. m. – måste sålunda avsevärt försvåra verksamhetsplaneringen. Detta gäller även om dispens anses kunna ges generellt att under ett år inom en angiven ekonomisk ram ersätta uttrangerade tillgångar av visst slag med nya. Härtill kommer att dispensgivningen skall ske restriktivt och under inga omständigheter får göra det möjligt för företaget att utvidga sin verksamhet i Sydafrika. Detta torde komma att medföra stora svårigheter för de svenska tillverkningsföretagen att hålla sig kvar på marknaden. Att verksamheten skall kunna hållas i gång "på sparlåga" ter sig föga realistiskt. Uttalanden i lagrådsremissen tyder också på att departementschefen är medveten om att de svenska företagen kan komma att se sig nödsakade att överge den sydafrikanska marknaden.

Den föreslagna lagen innehåller åtskilliga rekvisit som kan ställa rättstillämpningen inför betydande svårigheter. Vidare måste det bli förenat med stora problem att utreda ifrågasatta lagöverträdelser. Av naturliga skäl kan man inte räkna med något tillmötesgående från de sydafrikanska myndigheternas sida. Mot bakgrund av det förut anförda anser vi oss emellertid kunna utgå från att fråga om tillämpning av lagens straffbestämmelser inte kommer att aktualiseras annat än undantagsvis, speciellt som åtal skall ske endast efter särskild prövning. Detta minskar den praktiska betydelsen av de rättstillämpningsproblem som kan förutses.

På grund av det nu anförda anser vi att lagförslaget kan godtas med de modifieringar som framgår av det följande.

#### *Petrén:*

Lagförslagets syfte är enligt remissens sammanfattning att öka det internationella trycket på den sydafrikanska regimen och påverka dess raspolitik. Den föreslagna lagen skall utgöra en unilateral svensk åtgärd för angivet ändamål. Sverige måste ha en folkrättsligt hållbar grund för ett sådant ingrepp gentemot en annan suverän stat.

Utan att det utsågs helt entydigt i lagrådsremissen synes det bärande resonemanget bakom förslaget vara att sydafrikanska republiken (i det följande kallad Sydafrika) genom sin rasåtskillnadspolitik gör sig skyldig till ett fortlöpande folkrättsbrott. Utan att ett sådant föreligger eller eljest en

folkrättslig kränkning ägt rum torde Sverige icke vara befogat att vidtaga motåtgärder direkt riktade mot Sydafrika.

Om saktörhållandena som sådana råder ingen osäkerhet. Den sydafrikanska rasåtskillnadspolitikens faktiska innehåll, som i huvuddrag skildras i remissen, är oomstritt. Fråga är om denna Sydafrikas inomstatliga raslagstiftning och dess tillämpning på det egna territoriet innefattar ett folkrättsbrott för vilket restitution kan krävas. Brottet kan uppkomma antingen därför att Sydafrika ej iakttagit sina traktatenliga förpliktelser eller därför att Sydafrikas beteende står i strid med en allmängiltig folkrättsnorm om respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter utan åtskillnad med avseende på bl. a. ras.

Den traktat, som det gäller i detta sammanhang, är FN:s stadga. Både Sverige och Sydafrika är medlemmar av FN och bundna av dess stadga. I dennas kapitel IX om internationellt ekonomiskt och socialt samarbete uttalas i art. 55 att FN skall främja a) högre levnadsstandard, full sysselsättning samt framåtskridande och utveckling i ekonomiskt och socialt avseende samt b) lösandet av internationella ekonomiska, sociala, hälsovårds- och närbesläktade problem, internationellt samarbete i kultur- och uppfostringsfrågor ävensom c) allmän aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion. I påföljande art. 56 har alla FN:s medlemsstater förbundit sig att såväl samfällt som var för sig vidta åtgärder i samarbete med organisationen för att uppnå de i art. 55 angivna ändamålen. Av "Kommentar till Förenta Nationernas Stadga" utarbetad inom utrikesdepartementet med biträde av tillkallade sakkunniga (1945) framgår (s. 56) att det vid stadgans tillkomst särskilt protokollfördes att ingen bestämmelse i stadgans kap. IX fick anses giva organisationen befogenhet att ingripa i medlemsstaternas inre frågor. Enligt samma kommentar underströks därmed den allmänna grundsatsen i stadgans art. 2 p. 7 om att FN icke har befogenhet att intervensera i fråga som huvudsakligen faller inom en stats egen behörighet.

I FN har Sverige efter hand hävdats en annan uppfattning om tolkningen av FN-stadgan i berörda delar. Uppfattningen synes närmast vara att Sverige som FN-medlem har en skyldighet att verka för att övriga medlemsstater i sin inrikespolitik iakttagit de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I vart fall gäller detta, om en stat uttryckligen lagfäster rasåtskillnadsregler.

E contrario synes härav kunna slutas att Sverige menar att en stat, som icke på sitt eget territorium fyller elementära anspråk på upprätthållandet av mänskliga rättigheter, ej fullgör sina förpliktelser enligt stadgan och därmed gör sig skyldig till ett folkrättsbrott. Generalförsamlingens resolutioner i Sydafrika-frågan genom många år får ses som uttryck för enahanda mening.

Professor Hilding Eek intar i sitt arbete "Folkrätten" (2 uppl. 1975) en något

mera försiktig hållning. Han menar (s. 437–438) att tolkningen av FN-stadgan innebärande att medlemsstater har en traktatenlig förpliktelse att respektera de mänskliga rättigheterna är diskutabel. Eek framhåller dock att generalförsamlingen enligt fast praxis har full frihet att diskutera brott eller påstådda brott mot de mänskliga rättigheterna och att framlägga förslag i dylika frågor. Församlingens resolutioner i Sydafrikafrågan bygger på denna tolkning av stadgan. I lagrådsremissen fästes stort avseende vid det förhållandet att generalförsamlingen under lång tid och med relativt stor enighet vidhållit sin mening rörande Sydafrika. Situationen där betecknas som unik.

Vilken som är den riktiga tolkningen av stadgan synes mig icke utan vidare klart. För en tolkning av art. 55 och 56, innebärande att medlemsstats underlåtenhet att inomstatligt följa riktlinjerna i någon av de tre punkterna i art. 55 utgör ett traktatbrott och därmed ett folkrättsbrott i vissa fall men ej i andra, finns icke något stöd i själva stadgan eller dess förarbeten. Det skulle föra långt om man hävdade att vad beträffar punkten c) i art. 55 en utveckling ägt rum dithän att underlåtenhet att främja vad som anges i denna är ett traktatbrott. Det kan enligt min mening icke med säkerhet fastslås att Sydafrikas rasåtskillnadspolitik utgör ett brott mot FN:s stadga.

Om man intar denna ståndpunkt blir nästa spørsmål om Sydafrikas inomstatliga rasåtskillnadspolitik är att se som ett brott mot den allmänna folkrätten. Vad det då gäller är om utvecklingen kan anses ha nått därhän att iakttagandet av de mänskliga rättigheterna blivit en skyldighet enligt internationell rätt. Man kan hävda att bl. a. FN:s deklaration om mänskliga rättigheter 1948, de olika regionala konventionerna om mänskliga rättigheter, bl. a. den europeiska av 1950, och FN:s båda konventioner av 1966 i förening med det mycket omfattande fortlöpande arbetet inom olika mellanfolkliga organisationer efterhand har skapat vissa grundläggande principer om att varje stat är pliktig att tillförsäkra dem, som uppehåller sig på statens territorium, ett visst minimum av mänskliga rättigheter. Se härom vidare Eek a.a. s. 430 ff.

Inom den allmänna folkrätten är en maxim av ovan angivet slag på väg att växa fram. Om man antar att en sådan allmän folkrättslig grundsats finns, blir följden att frågan om Sydafrika genom sin raspolitik överträder ifrågavarande norm skall bedömas efter denna allmänna folkrättsgrundsats. Sydafrika kan då icke, genom att utträda ur FN och därmed undandra sig FN-stadgans bestämmelser om iakttagandet av mänskliga rättigheter, förändra sitt rättsläge såvitt gäller anklagelser för att genom rasåtskillnadspolitik föröva folkrättsbrott.

Svårigheterna att på detta område tillämpa en allmän folkrättsnorm är uppenbara. Det blir alltid vanskligt att fastställa när en stats inomstatliga åtgärder blivit så utmanande att ett folkrättsbrott skall anses föreligga.

I lagrådsremissen fästes, som redan nämnts, stor vikt vid att situationen i Sydafrika är unik. Eftersom lagstiftningen föreslås skola riktas endast mot

Sydafrika och Namibia, får meningens med detta påstående antagas vara att det i hela världen är endast där som de inomstatliga åtgärderna i sådan grad strider mot internationell standard vad avser mänskliga rättigheter, att ett folkrättsbrott uppstått, i varje fall ett folkrättsbrott av sådan art att Sverige föränledes begära restitution och vidtaga motåtgärder. I och för sig lärs fördras en utomordentligt god insikt i de inomstatliga förhållandena i världens alla stater för att kunna påstå att situationen i just en bestämd stat är så unik att folkrättsliga motåtgärder är påkallade. Som framhålles i lagrådsremissen kan man emellertid vid en sådan bedömning hämta visst stöd i de nästan enhälliga meningsyttringar, som under lång tid gjorts av FN:s medlemsstater inom generalförsamlingens ram. Uppenbart är dock att den allmänna folkrätten måste uppställa objektivt tillämpbara kriterier för avgränsande av de inomstatliga åtgärder, vilka i så hög grad kränker mänskliga rättigheter, att de konstituerar ett folkrättsbrott. Omröstningar i FN:s generalförsamling kan därvid inte vara en avgörande faktor. Att många stater kan ena sig om att utpeka en annan stat som brottslig kan vara ett indicium men icke ett slutligt bevis.

Det finns goda skäl antaga att Sydafrika genom sin rasåtskillnadspolitik gör sig skyldig till ett brott mot den allmänna folkrättens regler om respekterande av mänskliga rättigheter. Det är dock ej nödvändigt för mig att ingå vidare härpå. Det får nämligen anses tillfyllest att konstatera att Sverige som stat sedan länge med betydande kraft har engagerat sig för meningens att Sydafrika gör sig skyldig till ett övergrepp mot den internationella rättsordningen genom sin rasåtskillnadspolitik. Lagrådet torde i detta läge icke behöva bilda sig en egen mening i förevarande sak. Möjligen skulle till och med kunna hävdas att lagrådet av staträttsliga skäl icke ens har kompetens att i detta folkrättsliga spörsmål hysa en annan mening än den de som förpliktar Sverige folkrättsligt hävdar. Jag har i vart fall tagit Sveriges officiella ståndpunkt att ett folkrättsbrott föreligger till utgångspunkt för den fortsatta bedömningen.

Om man sålunda i det fortsatta resonemanget utgår från att Sydafrika gör sig skyldigt till ett fortgående folkrättsbrott, blir nästa fråga vilka åtgärder som står till buds för andra folkrättssubjekt att bringa detta tillstånd att upphöra. I den klassiska folkrätten är läget vid ett folkrättsbrott i allmänhet det att ett visst annat folkrättssubjekt, dvs. en stat, ibland flera, lidit skada av kränkningen och därmed blivit berättigad att företa motåtgärder, t. ex. i syfte att få gottgörelse. Som Eek antyder (a.a. s. 290) är läget ett annat vid sådana folkrättsbrott som består bl. a. i kränkning av mänskliga rättigheter inom det egna landet. Kretsen av saklegitimerade stater får då bestämmas på annat sätt. Är kränkningen också ett konventionsbrott, blir givetvis övriga konventionsstater berättigade agera enligt konventionens regler, såsom skedde t. ex. då nordiska stater och Nederländerna 1967–1970 reste sak mot Grekland för att landet överträtt olika artiklar i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Rör det sig,

som här antagits vara händelsen i Sydafrikafallet, om ett brott mot den allmänna folkrätten utan att någon viss stat kan anses särskilt berörd, blir det en sak för alla statsamfundets medlemmar att reagera. Sverige får enligt detta sätt att resonera då – liksom alla andra stater – en folkrättslig kompetens att begära restitution och vidtaga motåtgärder.

Då det gäller att närmare bestämma arten av tänkbara motåtgärder, måste utgångspunkten vara att söka finna åtgärder som är adekvata i förhållande till folkrättsbrottet. I sak gäller det i förevarande fall att förmå Sydafrika att annullera den lagstiftning som är utgångspunkten för folkrättsbrottet (se Eek a.a. s. 298). Generalförsamlingen har i sina resolutioner i Sydafrikafrågan anvisat en rad olika vägar. Då ingen utomstående kan upphäva Sydafrikas folkrättsstridiga interna lagstiftning, måste medlen gå ut på att, som det sägs i lagrådsremissen, öka det internationella trycket på Sydafrika och därigenom påverka landet att annullera rasåtskillnadslagstiftningen. Något hinder finns ej i den allmänna folkrätten för att på detta sätt motverka ett pågående folkrättsbrott. Givetvis måste dock staterna vid valet av åtgärder beakta att de i vissa hänseenden kan vara bundna av traktatförpliktelser, t. ex. av GATT. Icke heller torde de förpliktelser, en stat som Sverige genom sitt medlemskap i FN åtagit sig att fullgöra, bl. a. enligt reglerna i stadgans kap. VII, begränsa statens handlingsfrihet såvitt nu är i fråga. En medlemsstat är oförhindrad att, i en situation då säkerhetsrådet ej funnit anledning ingripa, på egen hand tillgripa sådana åtgärder som anges i art. 41 FN-stadgan. Först om säkerhetsrådet sätter i gång sitt sanktionsmaskineri genom beslut enligt art. 39 i stadgan, kan bli fråga om att förbehålla säkerhetsrådet dessa åtgärder.

Vid valet av unilaterala åtgärder måste Sverige självfallet också beakta den allmänna folkrättens regler. Sålunda begränsas Sveriges handlingsfrihet av noninterventionprincipen. Åtgärder får icke under förhandenvarande förhållanden tillgripas som innefattar intrång i Sydafrikas rätt att utöva statshöghet på sitt eget territorium. Härigenom minskas i praktiken antalet tänkbara alternativ för svenska motåtgärder mot Sydafrikas raspolitik. De åtgärder som några stater hittills vidtagit i det syfte varom nu är fråga har hållit sig inom en tämligen snäv ram. Norge och Japan har på olika sätt försvårat kapitalöverföring från det egna landet till Sydafrika. Nigeria har, grovt uttryckt, ställt kommersiella partners inför valet att handla med Sydafrika eller med Nigeria.

De svenska motåtgärder som föreslås i lagrådsremissen går avsevärt längre. Syftet är att påverka svenskägda företag i Sydafrika att frysa ned sin verksamhet där, så att företaget kan överleva, men blott "på sparlåga", till dess förhållandena i Sydafrika ändras. Det remitterade lagförslaget innebär att vissa förvärv kriminaliseras liksom att det blir straffbart att genom handling eller underlåtenhet bidra till sådant förvärv eller till anskaffning av vissa anläggningstillgångar.

I den mån fråga är om handlingar som företas på svenskt territorium finns i och för sig icke grund för någon erinran ur non-interventionssynpunkt. Vad

som framför allt framkallat en omfattande diskussion i detta lagstiftnings-  
ärende är huruvida Sverige med kriminaliseringar i svensk lagstiftning äger  
styra även sydafrikanska rättssubjekts handlande i Sydafrika. Fråga är om  
Sverige därmed gör intrång på den jurisdiktion som Sydafrika ensamt äger  
utöva på sitt territorium.

Denna fråga har onekligen ett betydande principiellt intresse och gäller  
framför allt vidden av jurisdiktionsbegreppet. Praktiskt synes spørsmålet  
vara av begränsad betydelse, eftersom Sverige enligt uttalanden i lagrådsre-  
missen förbehållslöst erkänner Sydafrikas rätt att utöva full jurisdiktion på  
sitt eget territorium. Den svenska lagstiftningsmakten avses sålunda skola  
kunna tränga igenom med sina bud endast inom den sektor där enligt  
sydafrikansk rätt personer på sydafrikanskt territorium har full handlingsfri-  
het och därmed utrymme finns för den svenske lagstiftaren att hävda svenska  
rättsregler. Det står med andra ord – enligt den ståndpunkt Sverige intar i  
detta ärende – Sydafrika fritt att genom inomstatliga regler eliminera i stort  
sett alla direkta verkningar på sydafrikanskt territorium av lagregler som  
Sverige antagit med sikte på detta geografiska område. Om exempelvis ett  
sydafrikanskt företag enligt sydafrikansk lag är skyldigt att tillse att företaget  
utvecklas och bevarar sin ekonomiska stabilitet, kan det för att fullgöra sina  
plikter härvidlag ha att göra de investeringar och anskaffa de anläggning-  
tillgångar som erfordras för sådant ändamål, oaktat att det svenska moder-  
bolaget beordrat det sydafrikanska bolaget att underlåta ifrågasvarande  
nyanskaffningar och svenska regeringen till äventyrs även avslagit en  
dispensansökan avscende investeringen ifråga. Enligt lagrådsremissen skall  
vid varje kollision mellan svensk och sydafrikansk lag Sydafrikas folkrättsligt  
givna territorialhöghet respekteras. Någon befogad kritik synes under sådana  
omständigheter ej kunna riktas mot lagförslaget därför att det på ett otillåtligt  
sätt skulle inkräkta på Sydafrikas rätt till jurisdiktion på sitt territorium.  
Möjligen kunde ifrågasättas om icke lagen borde innehålla uttryckliga regler i  
ämnet. I och för sig är det dock tillfyllest att Sverige i motiven vidkännes sin  
skyldighet att respektera Sydafrikas territoriella höghetsrätt.

Förbud av det slag som anges i 1 § kan sålunda icke anses som folkrättsligt  
otillåtna motåtgärder. En annan sak är, som nyss sagts, att vad gäller vissa av  
förbuden Sydafrika har betydande möjligheter att göra dem praktiskt  
verkningslösa. Även andra stater kan, vad deras territorium beträffar, ha en  
rättsordning som gör lagförslagets förbudsregler verkningslösa i den  
staten.

Syftet med lagen är att öka trycket på Sydafrika och förmå landet att ändra  
sin raspolitik. Förslagets ändamålsenlighet med hänsyn till det sålunda  
angivna syftet kan som redan följer av det hittills anförda till viss del  
ifrågasättas.

Förbudet för svensk juridisk person att förvärva rörelse i Sydafrika och  
Namibia och att förvärva aktier i sydafrikanskt eller namibiskt företag, vilket  
förbud avses skola gälla globalt, innebär att kapitaltillförseln till Sydafrika och

Namibia kan i någon mån begränsas. Vilken påtryckningseffekt som därigenom åstadkommes är det ej lagrådets sak att bedöma. Den praktiska effekten av förbudet för svensk juridisk person att göra anskaffningar till koncernbolag i Sydafrika eller Namibia kan, som framgår av det föregående, i stort sett elimineras av Sydafrika genom inomstatlig lagstiftning, om Sydafrika skulle finna det med sina intressen förenligt att anta sådana regler.

Lagstiftningen är formellt riktad mot vissa svenska juridiska personer och synes även reellt komma att i främsta rummet drabba dessa. Om lagstiftningens uppgift sägs på ett ställe i lagrådsremissen att den skall möjliggöra en fortsatt verksamhet i Sydafrika "på sparlåga", men det framhålles samtidigt att svenska företag efterhand bör söka sig till andra marknader än Sydafrika. Läget synes sålunda vara att det långsiktiga syftet är att de svenska moderbolagen skall avveckla sina sydafrikanska koncernbolags verksamheter, även om de övergångsvis skall kunna fortsätta på sparlåga.

De remissinstanser, som närmast företräder de svenska moderbolagen med dotterbolag i Sydafrika, har ansett det angivna förfaringssättet i praktiken ogenomförbart. Ett modernt högindustriellt företag, som driver produktion i konkurrens med andra likställda företag, kan inte hålla verksamheten på sparlåga utan egentliga nyinvesteringar ens under kortare tid. Det kommer enligt dessa remissinstanser att snabbt förlora sin konkurrenskraft och bli ekonomiskt värdelöst. Då konkurrenterna väl vet att företaget på grund av den svenska lagstiftningen ej kan upprustas eller göras lönsamt, har det icke heller något egentligt försäljningsvärde. Lagstiftningens egentliga primäreffekt blir sålunda enligt denna uppfattning att ett antal svenska moderbolag avhändes de reelltillgångar som deras sydafrikanska koncernbolag för närvarande utgör.

Vad som anförs i lagrådsremissen till svar på dessa synpunkter kan icke sägas på ett övertygande sätt vederlägga remissinstansernas bedömning av den föreslagna lagstiftningens praktiska verkningar. Man har att allvarligt räkna med detta alternativ i den fortsatta utvecklingen.

För de sydafrikanska koncernbolagen själva kan effekten bli skiftande. Sydafrikanska motåtgärder kan leda till att bolagen fortsätter en lönsam verksamhet, ehuru sannolikt med försvagade band till koncernens svenska moderbolag. Föreställningen i lagrådsremissen att det sydafrikanska bolaget blir så självständigt att en avveckling ter sig naturlig synes orealistisk. Så länge det sydafrikanska bolaget är framgångsrikt förefaller en sådan avveckling ej särskilt naturlig, även om moderbolagets ledningsförmåga starkt nedgår. Dotterbolaget blir måhända efterhand så självständigt att koncernförhållandet upplöses. Ett annat alternativ är att den svenska lagstiftningen snabbt ger full effekt och att det sydafrikanska koncernbolaget förlorar större delen av sitt realvärde. I det senare fallet kommer den marknadsandel bolaget haft att övertas av något annat i Sydafrika verksamt konkurrentföretag.

Lagstiftningens direkta påtryckningseffekt vis à vis Sydafrika synes under

alla omständigheter bli ringa, möjligen helt obefintlig. Det sydafrikanska behovet av de varor, som de svenska företagen nu producerar men som efterhand kommer att falla bort, kan väntas omgående bli fyllt av dessa företags konkurrenter.

Den effekt av lagstiftningen som man framförallt hoppas uppnå är den indirekta: Sverige skall genom lagstiftningen bidra till att isolera Sydafrika. Härvidlag bygger man på den föreställningen att Sveriges åtgärd kommer att relativt snabbt följas av liknande insatser av andra länder, framför allt av sådana vilka genom tillbakadragande av sina investeringar i Sydafrika kan effektivt inverka på det sydafrikanska näringslivet.

Det saknas underlag för att bedöma graden av sannolikhet för att utvecklingen går i den önskade riktningen. Man kan endast hänvisa till hittillsvarande erfarenheter att så gott som ingen industriellt utvecklad stat har varit beredd att vidta åtgärder av den art som föreslås i lagrådsremissen vilka främst slår direkt mot egna rättssubjekts intressen. Åtgärder, som är avsedda att påverka Sydafrika men som med omedelbar kraft drabbar i första hand det egna landets ekonomi, kan sannolikt komma till stånd i större omfattning endast inom ramen för en samlad internationell aktion. Först därmed erhålles också verkan på Sydafrika. Frågan huruvida en isolerad svensk åtgärd i form av den föreslagna lagen kommer att utlösa en omfattande internationell insats kan blott besvaras på grundval av rent utrikespolitiska överväganden. Detsamma gäller frågan vilket värde lagstiftningen kan få för Sverige som utrikespolitisk manifestation. Huvudfrågan om lagförslaget är tjänligt för uppnående av det avsedda syftet att öva påtryckning på Sydafrika blir därmed till sist uteslutande ett utrikespolitiskt spørsmål.

Frågan om lagförslagets ändamålsenlighet faller med andra ord helt utanför lagrådets kompetens. Jag saknar därför anledning att från denna synpunkt vare sig tillstyrka eller avstyrka lagförslaget.

Ersättningsfrågan berörs kort i lagrådsremissen. Där om sägs blott att det får i varje särskilt fall prövas om och i vad mån det kan finnas skäl att låta den skadelidande få ersättning av statsmedel för lidna förluster. Denna ståndpunkt förtjänar närmare granskning.

Enligt svensk rätt är vanligt att ägare och innehavare av olika tillgångar får i allmänt intresse underkasta sig ofta långtgående inskränkningar i sin disposition av egendom, utan att någon ersättning utgår för den förlust eller värdeminskning inskränkningen medfört. Samma resonemang skulle kunna föras i detta ärende. I förevarande fall är emellertid omständigheterna säregna.

Syftet med den föreslagna lagstiftningen är att öva påtryckning på en främmande stat i anledning av ett av denna begånget folkrättsbrott. Att detta beivras är ett allmänt intresse. Kostnaderna för påtryckningsåtgärderna bör rimligen bäras av alla gemensamt, dvs. av staten. Att låta enskilda svenska personer bekosta de motåtgärder som statsmakterna bedömer böra vidtas

strider mot grundläggande principer för fördelningen under fredstida förhållanden av kostnaderna mellan stat och enskilda.

Motåtgärderna är så utformade att de leder till direkta förluster för enskilda. Svenska juridiska personer blir nödsakade att avveckla verksamheter av ofta betydande värde under former som med all sannolikhet kommer att medföra betydande förluster. De få tänkbara köparna till anläggningarna som skall avvecklas vet väl att de svenska företagen som skall säljas är nödsakade att avveckla. Köparna kan därför räkna med att småningom kunna förvärva tillgångarna till underpris.

Det är uppenbarligen här fråga om ett förfarande som står nära ett sådant förfogande som enligt 2 kap. 18 § regeringsformen föranleder att regler om ersättning skall ges i lag.

Svaret på ersättningsfrågan kan sammanfattas så att enligt gängse principer kostnaderna för en svensk folkrättslig motåtgärd och för en utrikespolitisk manifestation skall bäras av staten och icke av några få svenska rättssubjekt. Beslutar riksdagen som företrädare för svenska folket att Sverige skall pröva på den nu föreslagna metoden att förmå Sydafrika att ändra sin inomstatliga politik i rashänseende, bör ersättning för de förluster detta "experiment" vållar enskilda utgå av statsmedel.

Jag kan i huvudsak ansluta mig till regeringsrådet Hellners synpunkter i Sydafrikautredningens betänkande (SOU 1978:53 s. 186–190). Det är sålunda enligt min mening nödvändigt att det genom riksdagsbeslut, fattat i omedelbart samband med lagens antagande, beslutas om de grunder efter vilka ersättning skall utgå för förluster förorsakade av lagstiftningens tillämpning. Det är icke möjligt för mig att framlägga förslag till lag om dessa ersättningsregler. Principen synes emellertid böra vara att, om en avveckling med avyttring av reall tillgångar framtvings av lagen, staten ersätter mellanskillnaden mellan tillgångarnas substansvärde och det marknadspris dessa tillgångar betingar vid tiden för avvecklingen. Möjligen bör också andra förluster på grund av lagstiftningen bli ersättningsgilla.

Som kommer att närmare framgå av yttrandena vid de olika paragraferna i förslaget finns anledning att ifrågasätta funktionsdugligheten hos lagstiftningen i vissa delar. De gärningar som kriminaliseras är i flera hänseenden konturlösa, och utredningen rörande dessa blir till viss del avhängig av utländsk medverkan. Utredningen måste nämligen i betydande omfattning gälla utländska förhållanden. Invändningar om kollision med sydafrikanska eller andra utländska rättsnormer är att vänta. De torde ofta bli svåra att rätt värdera. Förverkandereglernas tillämpning reser än fler problem. Den valda metoden för att öva påtryckningar på Sydafrika har många tekniska brister och visar upp stora luckor. Leasingförfaranden är t. ex. ej förbjudna. Samtidigt som lagen kan kringgåas av den som så vill, drabbar den även "oskyldiga" i viss omfattning. Det måste dock medges att det torde vara svårt att finna någon tekniskt helt invändningsfri väg, som kan föra till målet.

Klara linjer hade uppstått, om lagstiftaren hade valt att giva den

folkrättsliga markering varom är fråga den formen, att svenska fysiska och juridiska personer förbjuds att yrkesmässigt driva förvärvsverksamhet i Sydafrika och Namibia med de undantag som GATT och andra handelstraktater nödvändiggör och med fastställande av en viss övergångstid för avveckling av pågående rörelser. Det hade då varit givet att förlusterna vid avvecklingen skolat bäras av staten. Med denna lösning hade även aktionens moraliska motiv fått en klarare relief. I lagrådsremissen understryks nu att det svenska ställningstagandet har en moralisk sida, och departementschefen pekar på att svenska företag som arbetar i Sydafrika tvingas att delta i där gällande rasdiskriminering. Det är svårt att inse att det skulle vara mera moraliskt att medverka i rasdiskrimineringen om verksamheten drivs på sparlåga än om den drivs under normala företagsekonomiska förutsättningar. Fastmera kan antas att ett relativt framgångsrikt företag har större möjlighet att i sin personalpolitik motverka rasdiskrimineringens mest motbjudande sidor än ett företag som gående "på sparlåga" kämpar för sin fortsatta existens.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att det enligt min mening borde allvarligt övervägas att, om Sverige vill ställa sig i spetsen för en internationell aktion för att förmå Sydafrika att upphöra med en folkrättskränkande raspolitik, välja vägar som erbjuder ett högre mått av sannolikhet för att de leder till det avsedda målet.

1 §

*Lagrådet:*

I första stycket 1 brukas ordet rörelse som beteckning för objekt som ej får förvärvas mot vederlag. Med rörelse förstås enligt terminologien i 27 § kommunalskattelagen yrkesmässigt bedriven förvärvsverksamhet. Ordet torde här böra tas i samma betydelse som i nämnda lag. Det torde icke heller brukas i någon annan mening i 5 a § lagen (1916:307) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. vartill hänvisas i remissen. Även kulturell och vetenskaplig liksom humanitär verksamhet som utgör yrkesmässigt bedriven förvärvsverksamhet är att betrakta som rörelse. Sålunda blir det otvivelaktigt fråga om rörelse när svenska kyrkan idkar försäljning av litteratur eller annat. Avses att undantaga rörelser av sådan art torde erfordras en uttrycklig bestämmelse härom.

Med "sydafrikanskt eller namibiskt företag" i första stycket 2 torde avses juridisk person som är bildad enligt lagen i Sydafrika eller Namibia; jfr definitionen i 1 § tredje stycket lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket. Däremot torde hit inte kunna hänföras juridisk person som har bildats enligt lagen i ett tredje land och själv driver verksamhet i Sydafrika eller Namibia. Liksom nyss sagts ifråga om begreppet rörelse torde en särskild regel erfordras om man vill från lagens

företagsbegrepp undantaga sådana företag som driver humanitär, kulturell eller vetenskaplig verksamhet.

I första stycket 2 förbjuds svensk juridisk person bl. a. att ge sydafrikanskt eller namibiskt företag "tillskott av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i dess verksamhet". Uttrycket "tillskott" skall enligt motiven fattas i vidsträckt mening. Som exempel på vad förbudet täcker nämns i specialmotiveringen dels koncernbidrag till sydafrikanskt dotterföretag dels försäljning till överpris och inköp till underpris vid handel med sådant företag.

De angivna exemplen tyder på att det vid "tillskott" förutsätts vara fråga om en kapitalöverföring till det sydafrikanska bolaget, medan sedvanliga affärsmässiga transaktioner där vederlag utgår lämnas utanför. Utredningens betänkande innehåller emellertid (SOU 1978:53 s. 178) uttalanden som ger intryck av att ett reverslån på normala villkor till ett sydafrikanskt företag skall betraktas som "tillskott". Om i enlighet härmed under detta uttryck skall inrymmas även transaktioner som inte innebär någon ökning av mottagarens behållna förmögenhet, torde såsom tillskott böra betraktas också sådant som insättning av medel på räkning i sydafrikansk bank, försäljning eller uthyrning (leasing) av exempelvis verktygsmaskiner, gruvutrustning eller lastbilar till sydafrikanskt företag och upplåtelse av licensrättigheter till sådant företag. En så vidsträckt tillämpning kan delvis stå i strid med Sveriges internationella åtaganden och torde inte heller vara avsedd. Det är emellertid önskvärt med ett klarläggande uttalande om lagförslagets innebörd på denna punkt. Enligt lagrådets mening synes det lämpligaste vara att låta uttrycket "tillskott" avse endast sådan överföring som inte motsvaras av något vederlag och att, i den mån exempelvis penninglån eller kreditgivning skall omfattas av förbudet, uttryckligen ange detta i lagtexten.

## 2 §

### *Lagrådet:*

Enligt denna paragraf skall årligen upprättas investeringsplan för rörelse som drivs i Sydafrika eller Namibia. Avsikten torde vara att planen skall anknytas till det svenska företagets räkenskapsår och färdigställas före detta års ingång. Något krav på att den skall föreligga viss tid i förväg ställs emellertid inte upp. Inte heller ges några föreskrifter om vem som skall upprätta planen. Det torde inte vara nödvändigt att den fastställs av styrelsen.

## 3 §

### *Lagrådet:*

För att den straffsanktionerade skyldigheten enligt denna paragraf skall kunna fullgöras krävs preciseringar i olika avseenden. Sålunda bör anges om

redogörelsen skall avse kalenderår eller räkenskapsår och när den senast skall avges. Vidare måste preciseras vilka "andra sådana förhållanden som har betydelse för kontroll av efterlevnaden av denna lag" och därför skall tas med i redovisningen. Erforderliga föreskrifter kan meddelas av regeringen med stöd av bemyndigandet i sista meningen.

## 4 §

*Lagrådet:*

Dispens enligt denna paragraf kan medges endast för sådan svensk juridisk person som vid lagens ikraftträdande själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia. Det kan ifrågasättas om inte detta undantag kan visa sig alltför snävt. Sålunda torde regeln i paragrafen omöjliggöra att ett svenskt aktiebolag med intressen i Sydafrika genom fusion uppgår i ett annat svenskt aktiebolag. Det blir inte heller möjligt att inom en svenskägd koncern överföra en sydafrikansk rörelse eller ett sydafrikanskt dotterföretag till ett svenskt koncernbolag, som tidigare inte själv eller genom utländskt dotterföretag har drivit någon rörelse i Sydafrika. Vidare kan ett svenskt företag, som inte driver rörelse i Sydafrika men har tillgångar där, t. ex. i form av en minoritetspost i ett sydafrikanskt bolag, och som hindras att föra ut sina tillgångar ur landet, inte ges tillstånd att placera om tillgångarna i exempelvis andra aktier eller obligationer. Det bör därför övervägas att i lagstiftningen införa en möjlighet att i undantagsfall ge dispens även åt annat företag än sådant som vid lagens ikraftträdande driver rörelse i Sydafrika eller Namibia.

## 5 §

*Lagrådet:*

Enligt paragrafen kan företag avge förbindelse att icke utvidga sin verksamhet. I motiven anges icke närmare vad som skall förstås därmed. Innebörden av det föreslagna stadgandet torde böra förtydligas. Lagrådet förutsätter att i vart fall av penningvärdets fall betingade omsättningsökningar icke skall komma i betraktande som en utvidgning av verksamheten. Om produktionens värde på grund av inflationen ökar räknat i kronor och ören men volymen är oförändrad, bör icke någon utvidgning av verksamheten anses föreligga.

## 6 §

*Lagrådet:*

Straff skall kunna ådömas enligt denna paragraf redan om det svenska företaget genom underlåtenhet har bidragit till att ett sydafrikanskt eller

annat utländskt dotterföretag har vidtagit en sådan åtgärd som avses i 1 §. Vissa uttalanden av departementschefen synes antyda att ganska måttliga krav skall ställas på bevisningen för att ett sådant bidragande har skett. För fällande dom måste det emellertid krävas bevisning i vedertagen omfattning om att det utländska dotterföretaget har vidtagit en åtgärd i strid mot 1 § och att denna åtgärd inte skulle ha vidtagits, om dess svenska moderföretag hade handlat på visst sätt, samt att omständigheterna är sådana att underlåtenheten härvidlag kan betecknas som uppsåtlig eller grovt oaktsam.

Departementschefen har i lagrådsremissen anfört att de regler som har utbildats i domstolspraxis om straffansvaret för dem som leder juridiska personer och har största möjligheten att förebygga lagöverträdelse i verksamheten bör kunna anses ändamålsenliga även i förevarande sammanhang. I anslutning därtill förklarar han att detta inte innebär att koncernledningen kan delegera ansvaret för investeringsbesluten i Sydafrika till personer som är oåtkomliga för det svenska rättsväsendet. Departementschefens uttalande ger utrymme för den tolkningen, att ett svenskt koncernbolag kan till ett dotterbolag i Sverige, som har det närmaste ansvaret för ledningen av ett sydafrikanskt dotterbolag, delegera ansvaret för sådana åtgärder som ankommer på ett svenskt moderbolag enligt den föreslagna lagen. Lagrådet har för sin del inte något att erinra mot en sådan tolkning.

Straffskalan i paragrafen överensstämmer med den som upptagits i sanktionslagen. Denna lag tar emellertid sikte på situationer då FN:s säkerhetsråd förklarat hot eller brott mot freden förligga. Med hänsyn härtill kan ifrågasättas om straffskalan ej bör mildras.

## 7 §

### *Lagrådet:*

Stadgandet är så utformat, att det gäller svensk medborgare som utom riket bryter mot 1 §. Paragrafen torde vara så att förstå att den gäller blott sådan svensk medborgare, vilken som företrädare för svensk juridisk person har företagaransvar för den juridiska personens överträdelse av lagen. Denna inskränkning torde till undvikande av missförstånd böra framgå av lagtexten. Paragrafen torde därför böra inledas sålunda: "Svensk medborgare vilken som företrädare för svensk juridisk person har utom riket -- --"

## 8 §

### *Petrén:*

Förverkandereglerna har utformats närmast efter mönster av motsvarande stadganden i sanktionslagen. Lämpligheten härav måste ifrågasättas. Sanktionslagen är tänkt för allvarigare lägen där hårda ingripanden ter sig naturliga inför hot mot freden. De nu föreslagna bestämmelserna skall

tillämpas i mindre utsatta situationer. Förslagets förverkanderegler har formats med tanke på brott enligt sanktionslagen. Brotten enligt lagförslaget är delvis av annat slag.

Den tilltalade i ett brottmål enligt lagen är alltid en fysisk person. Den egendom, om vars förverkande det kan bli fråga, torde i allmänhet icke tillhöra den tilltalade utan annan, t. ex. den juridiska person som den tilltalade företrätt då brottet begicks. Den hos vilken egendomen skall förverkas måste tillhöra någon av de 36 kap. 4 § brottsbalken angivna personkategorierna. Utöver den juridiska person som den tilltalade företrätt kan enligt dessa regler den som genom brottet beretts vinning bli aktuell. Förverkandetalan kommer sålunda att normalt vara riktad mot någon juridisk person. I vissa fall kan svaranden vara det sydafrikanska företaget eller annat utländskt företag, i andra fall någon svensk juridisk person.

Vad som skall förverkas är enligt första stycket "utbytet av brottet". Utbytet av brottet torde vid förvärv av rörelse eller värdepapper vara skillnaden mellan värdet av rörelsen eller värdepapperet och vederlaget. Avser brottet tillskott torde hela tillskottet skola förverkas. Detta har emellertid kommit ett sydafrikanskt företag till godo, som är svårt att nå med den svenska rättsregeln. Då brottet består i underlåtenhet att förhindra anskaffande av anläggningstillgångar, kan tvekan uppstå huruvida som utbyte av brottet skall anses överskottet av den industriproduktion som möjliggjorts genom anläggningstillgångens anskaffande. Det måste bli särskilt svårt att bestämma sådant överskott, om den straffbara gärningen lett till anskaffande av t. ex. ett transportmedel eller en maskindel.

Enligt andra stycket skall hjälpmedel vid brottet kunna förverkas. Hjälpmedel vid förvärv av rörelse eller av värdepapper är vanligen kontorsutensilier av olika slag. All egendom som förvärvats genom något brottsligt förfarande enligt 1 § synes också kunna förverkas enligt andra stycket. Om också vederlaget till tredje man skall anses som gods, varmed tagits brottslig befattning och som därmed blir förverkningbart, synes ovisst.

Den i andra stycket intagna regeln om att i stället för egendomen dess värde skall förklaras förverkat, kan få stor praktisk betydelse beträffande t. ex. större förvärv. I flertalet förvärvsfall torde nämligen den egendom, vilken anskaffats genom brottet, icke vara åtkomlig för svensk verkställighet. Omräkningen till pengar blir då viktig och kan komma att gälla stora värden.

Enligt min mening borde man först noggrant undersöka vilken egendom som behöver kunna förverkas i samband med de delvis mycket säregna brott som kan förövas enligt lagen. Förverkanderegler bör därefter utformas mot bakgrund av undersökningsresultatet. I avvaktan på att adekvata förverkanderegler blir på detta sätt utformade torde övergångsvis alla förverkanderegler kunna utgå ur lagen. Förverkandehotet torde i vart fall inledningsvis icke bli någon faktor av betydelse för att ge lagen effektivitet.

## Ikraftträdandebestämmelsen

*Lagrådet:*

Lagen föreslås skola träda i kraft den 1 juli 1979. Det kan förutses att tiden mellan lagens utfärdande och dess tilltänkta ikraftträdande kommer att bli kort. Lagen förutsätter att de svenska moderföretag, som har dotterföretag verksamma i Sydafrika, vidtar åtskilliga åtgärder i syfte att skaffa sig noggrann kontroll över även detaljer i de sydafrikanska dotterföretagens drift. Härfor torde krävas viss tid. Enligt 5 § skall moderföretag före lagens ikraftträdande kunna avge en deklARATION förenad med viss rättsverkan. Det svenska moderföretaget bör ges erforderlig tid att överväga om företaget vill begagna sig av denna möjlighet. Investeringsplan skall enligt 2 § upprättas årligen. Arbetet med den första planen torde förenklas, om lagen träder i kraft vid ett årsskifte. Mot bakgrund av vad som sålunda anförts vill lagrådet förorda att lagen ej skall träda i kraft tidigare än den 1 januari 1980.

HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1979-04-17

**Närvarande:** statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Wikström, Friggebo, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

**Föredragande:** statsrådet Cars

### **Proposition med förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia**

---

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande<sup>1</sup> över förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådets majoritet, f. d. regeringsrådet Martenius samt justitieråden Sven Nyman och Knutsson, har inledningsvis tagit upp frågan om lagförslaget strider mot folkrättsliga principer eller något internationellt åtagande av vilket Sverige är bundet. Dessa ledamöter har också allmänt diskuterat lagstiftningens effektivitet och frågan om svårigheter vid tillämpningen. De framhåller, att förslaget, såsom jag också har påpekat i lagrådsremissen, i sistnämnda hänseenden har vissa svagheter. De finner dock att det kan godtas med några modifikationer.

Den fjärde ledamoten, regeringsrådet Petrén, synes inte heller finna några folkrättsliga hinder mot förslaget. Han anser dock att andra vägar än den nu föreslagna borde övervägas för att nå det avsedda målet. Petrén tar även upp frågan om ersättning för förluster som kan orsakas av lagstiftningens tillämpning.

Jag anser det inte nödvändigt att närmare kommentera de synpunkter som inledningsvis lämnas i lagrådets yttrande. Jag vill endast konstatera att lagrådet inte anser lagförslaget strida mot folkrättsliga principer eller svenska internationella förpliktelser. Vad gäller frågan om svagheter i lagförslaget vill jag hänvisa till vad jag har anförut i lagrådsremissen (avsnitt 2.4). Jag vill särskilt betona vad jag där har sagt om att de svenska företag det här är fråga om får förutsättas handla i enlighet med lagens syfte. Beträffande ersättningsfrågan hänvisar jag till vad jag har anförut i lagrådsremissen (avsnitt 2.6).

<sup>1</sup>Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 22 februari 1979.

Jag finner inte tillräckliga skäl att här inta en annan ståndpunkt än den som har intagits i fråga om sanktionslagen.

Vid 1 § erinrar lagrådet om att även kulturell och vetenskaplig liksom humanitär verksamhet som utgör yrkesmässigt bedriven förvärvsverksamhet är att betrakta som rörelse. Jag instämmer med lagrådet på denna punkt och vill framhålla att ingen form av förvärvsverksamhet skall vara undantagen från investeringsförbudet. I lagrådsremissen har jag emellertid pekat på att utanför rörelsebegreppet i allmänhet torde falla verksamhet som bedrivs av bl. a. ideella organisationer, om verksamheten varken direkt eller indirekt syftar till att ge ekonomisk vinst.

I fråga om uttrycket "tillskott" i första stycket 2 av denna paragraf anför lagrådet att det lämpligaste synes vara att låta detta endast avse sådan överföring som inte motsvaras av något vederlag. I den mån penninglån eller annan kreditgivning skall omfattas av förbudet bör detta enligt lagrådet komma till uttryck i lagtexten. Jag delar lagrådets uppfattning härvidlag och föreslår att lagtexten kompletteras med en regel om förbud mot penninglån och andra krediter med en löptid över två år.

I anslutning till reglerna i 2 § om investeringsplan vill jag framhålla att närmare föreskrifter måste ges för tillämpningen. Även om dessa huvudsakligen torde bli av verkställighetskaraktär föreslår jag att regeringen genom en uttrycklig bestämmelse bemyndigas att meddela närmare föreskrifter. Frågan om ansvaret för att investeringsplan upprättas bör som jag har utvecklat i lagrådsremissen följa reglerna om s. k. företagaransvar.

Vad angår 4 § ifrågasätter lagrådet om regeln att endast juridisk person, som vid lagens ikraftträdande själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika, skall kunna beviljas dispens är för snäv. Jag delar inte lagrådets uppfattning på denna punkt. Dock anser jag att dispensregeln täcker det fall då den juridiska personen har fusionerats.

Beträffande 5 § vill jag framhålla att begreppet "utvidga sin verksamhet" i första hand avser en volymmässig ökning av omsättningen och en ökning av antalet anställda. Jag delar emellertid lagrådets uppfattning att av penningvärdets fall betingade omsättningsökningar inte skall betraktas som utvidgning av verksamheten.

Lagrådet ifrågasätter om straffskalan i 6 § första stycket bör mildras. Jag finner emellertid inte tillräckliga skäl att härvidlag frångå det remitterade förslaget.

Jag godtar den redaktionella jämkning i 7 § som lagrådet har föreslagit.

Petrén har särskilt tagit upp förverkandereglerna i 8 §. Vad han har anfört föranleder mig inte att föreslå någon ändring i det remitterade förslaget.

Vad gäller *ikraftträdandet* anser lagrådet att tiden från lagens utfärdande är för kort för att de berörda företagen skall hinna förbereda sig för de uppgifter som läggs på dem. Inte heller kommer de att få skälig tid att kunna överväga om de skall utnyttja reglerna i 5 §. Med anledning härav vill jag framhålla att de få företag som i praktiken berörs av lagstiftningen sedan länge varit

medvetna om att ett förslag med denna innebörd var att vänta. De bör därför inte enligt min mening behöva någon ytterligare tid för att bereda sig inför den nya lagen.

### **Hemställan**

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen  
att antaga det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna  
ändringar.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

### **Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

**Innehåll**

Propositionen .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Propositionens lagförslag .....	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 februari 1979 .....	5
1 Inledning .....	5
2 Allmän motivering .....	6
2.1 Utgångspunkter .....	6
2.1.1 Sydafrika – en unik situation .....	6
2.1.2 Kraven på internationella åtgärder mot Sydafrika .....	10
2.1.2.1 Generalförsamlingen .....	10
2.1.2.2 Säkerhetsrådet .....	11
2.1.2.3 Förslag och resolutioner i FN om stopp för nyinvesteringar .....	12
2.1.2.4 Förslag och resolutioner i FN om andra ekonomiska åtgärder .....	14
2.1.2.5 Åtgärder av enskilda länder .....	15
2.1.2.6 Åtgärder av ideella organisationer .....	16
2.1.3 Svenska åtgärder mot Sydafrika .....	16
2.1.4 Utländska investeringar i Sydafrika .....	18
2.2 Förbud mot investeringar .....	19
2.2.1 Kapitalexportförbud – investeringsförbud .....	19
2.2.2 Effekter i Sydafrika .....	21
2.2.3 Effekter i Sverige .....	22
2.2.4 Effekter i tredje land och FN .....	24
2.3 Folkrättsliga överväganden .....	25
2.4 Förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia .....	30
2.4.1 Allmänt om förbudets omfattning .....	31
2.4.2 Koncernbegreppet .....	33
2.4.3 Begreppet "bidra genom handling eller underlåtenhet" .....	34
2.4.4 S. k. företagaransvar .....	36
2.4.5 Straffbestämmelser m. m. ....	37
2.4.6 Förverkande .....	38
2.4.7 Dispens .....	38
2.4.8 Investeringsplan, informationslämnande och sekretess .....	41
2.5 Ikraftträdande .....	42
2.6 Ersättningsfrågan .....	43
3 Upprättat lagförslag .....	43

<b>Prop. 1978/79:196</b>	174
4 Specialmotivering.....	43
5 Hemställan.....	50
6 Beslut.....	50
<b>Bilagor</b>	
1. Sammanfattning av sydafrikautredningens betänkande.....	51
2. Sydafrikautredningens författningsförslag.....	73
3. Sammanställning av remissyttranden.....	75
4. Det remitterade lagförslaget.....	150
Utdrag av lagrådets protokoll den 9 april 1979.....	153
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 17 april 1979...	170