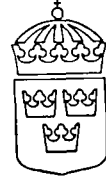


Regeringens proposition

1986/87:110

om förbud mot handel med Sydafrika och
Namibia



Prop.
1986/87:110

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 12 mars 1987 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Anita Gradin

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen begärs riksdagens bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia.

Blockaden avses omfatta förbud mot införsel av varor med sydafrikanskt eller namibiskt ursprung och förbud mot utförsel av varor till Sydafrika och Namibia. Vidare avses blockaden omfatta vissa andra åtgärder som kan bidra till uppkomsten av brott mot in- och utförsel förbudet såsom lastning, lossning och transport av varor liksom tillhandahållande av transportmedel och lämnande eller förmedlande av uppdrag avseende sådana åtgärder.

I propositionen föreslås också att lagen (1985:1050) om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika upphävs och att dess bestämmelser inarbetas i regeringens föreskrifter om handelsblockaden.

Föreskrifterna avses träda i kraft den 1 juli 1987. För att ge företagen möjlighet att avveckla sina handelsförbindelser bör förbudet, utom såvitt avser de inarbetade bestämmelserna om jordbruksvaror, börja tillämpas den 1 oktober 1987.

Lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia

Härigenom föreskrivs följande.

Utöver vad som sägs i 1 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, får regeringen förordna att 3 och 5 §§ lagen skall tillämpas i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia. Regeringen får också meddela förordnande enligt 11 § tredje stycket lagen.

Om förhållandena ändras så att syftet med ett förordnande ej längre kvarstår, skall regeringen så snart det kan ske i motsvarande mån upphäva eller ändra meddelat förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Lag om upphävande av lagen (1985:1050) om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika

Härigenom föreskrivs att lagen (1985:1050) om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1987.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 mars 1987

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Sigurdson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Gradin

Proposition om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia

1 Inledning

Sverige har sedan lång tid vidtagit ett antal åtgärder som syftar till att bidra till ett avskaffande av apartheidsystemet i Sydafrika. Parallellt härmed har vårt land aktivt verkat för att FN:s säkerhetsråd skall besluta om effektiva sanktioner mot Sydafrika, inkl. åtgärder på handelns område.

Ansträngningarna att få till stånd ett sådant FN-beslut om effektiva sanktioner mot Sydafrika har ännu inte krönts med framgång. Senast i februari i år fälldes i FN:s säkerhetsråd ett förslag om bindande sanktioner till följd av veton från två av rådets permanenta medlemmar.

Visserligen kvarstår möjligheterna att senare nå ett verksamt sanktionsbeslut i säkerhetsrådet. Trots detta avser jag nu att ta upp frågan om införande av ett handelsförbud riktat mot Sydafrika och Namibia.

Jag kommer att disponera den allmänna motiveringen för mina förslag och bedömningar på följande sätt. Under *avsnitten 2.1–2.3* redogör jag för utvecklingen i Sydafrika och södra Afrika och för internationella och svenska åtgärder mot apartheid. *Avsnittet 2.4* upptar motiven för ett svenskt handelsförbud. En genomgång av Sveriges handel följer i *avsnittet 2.5* följt av en redogörelse om konsekvenserna i Sverige av ett handelsförbud (*avsnittet 2.6*). Härfter går jag in på utformningen av förbudet (*avsnittet 2.7*). Slutligen redogör jag i *avsnitten 2.8 och 2.9* för vissa åtgärder för att mildra effekterna i Sverige av ett handelsförbud och för regeringens beslut att tillkalla en parlamentarisk utredning som skyndsamt skall se över vissa delar av den svenska Sydafrikapolitiken.

2 Allmän motivering

2.1 Utvecklingen i Sydafrika och södra Afrika efter år 1985

I proposition 1985/86:52 om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika, m. m. lämnades en redogörelse för utvecklingen i Sydafrika och

i södra Afrika under år 1985. Sammanfattningsvis sades då att det mot bakgrund av den allt allvarigare situationen i Sydafrika var angelägnare än någonsin att öka omvärldens stöd och bidrag till kampen mot apartheid och att skärpa det internationella trycket mot Sydafrika. Vidare uttalades att varje fördröjning av apartheidsystemets avveckling och av införandet av medborgarliga rättigheter för alla medborgare minskade möjligheterna till en fredlig lösning och ökade faran för en allt allvarigare konflikt med oerhörda lidanden för både svarta och vita.

Under det dryga år som gått sedan regeringen lade fram nyssnämnda proposition har läget i Sydafrika och i södra Afrika förvärrats ytterligare. Det finns ingenting i händelseutvecklingen som antyder att denna nu länkats in på banor som skulle kunna leda till en avveckling av apartheidsystemet. Tvärtom har förtrycket ökat. Systemet försvaras nu med allt brutalare metoder. Destabiliseringspolitiken gentemot grannländerna har fortsatt liksom den illegala närvaron i Namibia.

Under de första månaderna 1986 ställde den sydafrikanska regeringen i utsikt en rad förändringar. Bl. a. avsåg man att återställa sydafrikanskt medborgarskap till alla de svarta som genom hemlandspolitiken förlorat sitt tidigare medborgarskap. Passlagarna skulle upphävas och ersättas med ett för alla sydafrikaner gemensamt identitetsdokument. Den lagstiftning som reglerar de svartas, de färgades och asiaternas rättigheter att bosätta sig och vistas i städerna (s. k. influx-control) skulle ses över för att möjliggöra en smidigare urbanisering och ökad rörlighet inom landet. Förbättringar och utökade finansiella resurser för utbildning och bostäder ställdes i utsikt. Samtliga befolkningsgrupper skulle – i ärenden som rör den egna gruppen – också få rätt att på icke definierat sätt delta i regeringsarbetet. Därigenom skulle de garanteras ett mått av politiskt medbestämmande.

En del av de utlovade förändringarna har genomförts och några inslag i apartheidsystemet har därmed försvunnit. Så har t. ex. de särskilda passlagarna för den svarta befolkningen upphävts. Huruvida detta i praktiken kommer att medföra ökad rörelsefrihet inom landet återstår dock att se. Återställandet av sydafrikanskt medborgarskap till de ca 9–10 miljoner svarta som på grund av hemlandspolitiken förlorat sitt sydafrikanska medborgarskap kommer sannolikt inte att beröra mer än knappt 2 miljoner människor som redan bor i områden i anslutning till städerna för vita. Resten kommer även i fortsättningen att vara medborgare i sina respektive hemländer och utlänningar i Sydafrika. Deras möjligheter till arbete och boende i Sydafrika kommer således inte att förbättras. Tvångsflyttningarna av svarta har inte upphört trots regeringens utfästelser och påståenden om motsatsen.

Det undantagstillstånd som sommaren 1985 infördes i vissa delar av Sydafrika upphävdes i mars 1986. Samtidigt skärptes dock gällande säkerhetslagstiftning så att militär och polis gavs samma vidsträckta befogenheter som de tidigare haft under undantagstillståndet.

I samband med befarade oroligheter inför 10-årsminnet av Soweto-upproret den 16 juni 1976 infördes den 12 juni ånyo undantagstillstånd och denna gång över hela landet. Undantagstillståndet gäller fortfarande.

Militärens och säkerhetsstyrkornas närvaro i vissa svarta bostadsområ-

den har i dag mer eller mindre permanentats. Hundratals skolor har stängts eller satts under bevakning av beväpnade säkerhetsstyrkor. Den civila förvaltningen i de svartas bostadsområden har på många håll brutit samman. Befolkningens angrepp mot dem som uppfattas som medlöpare till apartheidregimen har ökat och brutaliserats. Samtidigt har grupper som samarbetat med polisen beväpnats och angripit apartheidmotståndare. Den presscensur som införts är numera i stort sett total och har medfört att den allmänna nyhetsförmedlingen om vad som sker i landet, framför allt i de svartas bostadsområden, i stor utsträckning upphört.

Undantagstillståndet och de skärpta säkerhetslagarna har utnyttjats för att fängsla tusentals apartheidmotståndare. Hårdast har fackföreningarna och den Förenade Demokratiska Fronten (UDF) drabbats. Tillförlitliga källor uppskattar antalet arresterade sedan undantagstillståndet infördes till över 20 000, av vilka nästan hälften utgörs av barn och ungdomar under 18 år. Tortyr och misshandel, även av barn, förekommer i allt större omfattning. I syfte att ytterligare försvåra motståndskampen har också UDF förklarats vara en s. k. "affected organisation", vilket bl. a. innebär förbud för organisationen att ta emot ekonomiska bidrag från utlandet.

Genom mötesförbud, presscensur och arresterande av de folkliga organisationernas ledare har regeringen på ytan lyckats dämpa oroligheterna i vissa områden. Moderata ledare har berövats möjligheten att bedriva motståndet i fredliga former och i stället tvingats under jorden eller i landsflykt. Ett omfattande nätverk av lokala organisationer såsom hyreskommittéer, gatukommittéer och liknande, har vuxit fram i de svartas bostadsområden över hela landet. Dessa utgör i dag en av de viktigaste drivkrafterna i motståndet. Särskilt framgångsrika har konsument- och hyresbojkotterna varit. De lokala kommittéerna har i vissa områden tagit över ansvaret för kommunala angelägenheter. I syfte att rasera de nya strukturer som byggts upp och att återställa ordningen till det gamla utsätts dessa organisationer från myndigheternas sida för omfattande infiltration och desinformationskampanjer.

I takt med det hårdnande förtrycket inne i Sydafrika har också den aggressiva destabiliseringspolitiken gentemot grannländerna, i synnerhet mot Moçambique, trappats upp. Militära attacker och raider mot den sydafrikanska motståndsrörelsen African National Congress, ANC, och påstådda ANC-mål har skett i flertalet av grannländerna. Ockupationen av delar av Angola har fortsatt liksom stödet till de regeringsfientliga motståndsrörelserna UNITA i Angola och MNR i Moçambique. Förutom militära åtgärder har den sydafrikanska regimen vid upprepade tillfällen tillgripit ekonomiska sanktionsåtgärder i syfte att demonstrera sin ekonomiska överlägsenhet och frontstaternas beroende liksom för att tvinga dem att efterkomma Sydafrikas krav bl. a. vad gäller utlämnande av ANC-medlemmar.

Sammanfattningsvis står det helt klart att den vita minoritetsregimen ännu inte är beredd att genomföra de förändringar som krävs för att avskaffa apartheidsystemet och för att skapa ett demokratiskt samhällssystem med lika rättigheter för alla befolkningsgrupper. Den lagstiftning som reglerar var och i vilka områden människor har rätt att bo (Group

Areas Act) och som utgör en av hörnplarna i apartheidpolitiken har man inte för avsikt att avskaffa. Tvärtom har regimen vid upprepade tillfällen med fasthet understrukit vikten av att även fortsättningsvis slå vakt om och bevara de olika befolkningsgruppernas särart och levnadsstil genom ett segregerat boende.

Hemlandspolitiken och övrig lagstiftning baserad på rastillhörighet visar tydligt regimen av avsikt att bevara och förstärka sådana samhällsstrukturer som grundas på rastillhörighet och att så långt som möjligt slå vakt om den vita minoritetens politiska och ekonomiska privilegier.

Parallellt med apartheidregimens ökande repression mot den svarta befolkningen har sannolikt ett växande antal vita börjat inse nödvändigheten av en omfattande samhällsförändring. Den tidigare starka uppslutningen kring regeringspartiet har försvagats och tendenser till splittring inom den vita minoriteten har börjat göra sig gällande.

2.2 Internationella åtgärder mot Sydafrika

2.2.1 Sydafrika i FN m. m.

I FN:s säkerhetsråd har inställningen till den sydafrikanska regeringens apartheidpolitik skärpts under senare år i takt med att förtrycket ökat inom landet och aggressions- och destabiliseringspolitiken gentemot grannstaterna upptrappats. Säkerhetsrådet har i ett stort antal resolutioner och uttalanden fördömt den sydafrikanska regeringens politik. Något beslut i säkerhetsrådet om ytterligare bindande åtgärder mot Sydafrika utöver det redan år 1977 beslutade vapenembargot har dock inte kommit till stånd.

Ett viktigt steg framåt i sanktionsfrågan togs emellertid av säkerhetsrådet genom dess båda rekommendationer i juni och juli 1985. FN:s medlemsstater uppmanades där att vidta olika ensidiga åtgärder mot Sydafrika, i första hand upphöra med nyinvesteringar. Genom sin inriktning på det ekonomiska området innebar den senare av dessa rekommendationer något av ett genombrott i säkerhetsrådets behandling av apartheidfrågan. Ett stort antal länder har därefter genomfört sådana ensidiga åtgärder som i ökande utsträckning berört handelsområdet. Åtskilliga har genomfört partiella eller totala handelsförbud. Kampen mot apartheidsystemet har således med tiden fått en allt starkare internationell uppslutning, även bland några av Sydafrikas viktigaste handelspartners.

Säkerhetsrådet har sedermera förnyat sina fördömanden av den sydafrikanska politiken och rekommenderade i november 1986 åtgärder för att skärpa 1977 års vapenembargo mot Sydafrika. Ytterligare konkreta framsteg i sanktionsfrågan har emellertid omöjliggjorts till följd av att Förenta Staterna och Storbritannien därefter har veterat resolutionsförslag om bindande sanktioner.

På svensk sida delas den besvikelse som flertalet FN-medlemmar, inte minst frontstaterna, liksom befrielseörelserna African National Congress (ANC) och South West Africa People's Organization (SWAPO) känner inför denna brist på framsteg. Sverige har på olika sätt, bl. a. genom att

delta i förberedelserna för säkerhetsrådets senast avhållna möte i förra månaden, sökt medverka till en mera positiv utveckling i frågan.

Sverige har även deltagit i den rad konferenser, möten och seminarier i FN-regi som under förra året anordnades kring södra Afrika-problemen som ett led i förberedelserna på ett upptagande av dessa frågor i säkerhetsrådet. I sammanhanget kan särskilt framhållas den världskonferens om sanktioner mot Sydafrika, som anordnades i Paris i juni i fjol.

Under den gångna hösten och vintern har vidare samtal förts med de ledande i berörda frontstater och andra i sammanhanget betydelsefulla alliansfria stater samt ANC i syfte att sondera förutsättningarna för ett initiativ i säkerhetsrådet, som skulle leda till beslut om effektiva åtgärder mot Sydafrika. Detta har skett bl. a. i samband med besök i regionen och Sveriges deltagande i de alliansfria staternas toppmöte i Harare i september i fjol. Dessa samtal utvisade att frontstaterna och ANC var inställda på att under hösten framlägga ett resolutionsförslag i säkerhetsrådet om bindande sanktioner. De ställde sig också allmänt positiva till att efter en veteing av ett sådant förslag stödja ett förslag om utvidgade rekommendationer. Detta senare förslag skulle följa linjerna i säkerhetsrådets resolution från juli 1985.

Säkerhetsrådet möttes för att diskutera frågan om sanktionsåtgärder först den 16–20 februari i år på begäran av de afrikanska och alliansfria staterna. Den 20 februari företogs en omröstning om ett resolutionsförslag om selektiva bindande sanktioner, som framlagts av Zambia tillsammans med de övriga fyra alliansfria medlemmarna av rådet. Förslaget motsvarade i stort sett de åtgärder som redan beslutats av den amerikanska kongressen.

Utgången av omröstningen blev att Förenta Staterna och Storbritannien inlade sina veton och att resolutionsförslaget därigenom förkastades.

Trots att saken diskuterades in i det sista kom något rekommendationsförslag aldrig att framläggas efter det att förslaget om selektiva bindande sanktioner förkastats. Kontakterna mellan berörda parter, inkl. Sverige, har dock fortsatt i syfte att undersöka förutsättningarna för ett nytt initiativ i frågan.

Det finns flera starka skäl till varför Sverige funnit det så angeläget att i FN driva frågan om sanktioner mot Sydafrika. Ett sådant skäl är att det bara är genom gemensamma åtgärder, som också omfattar Sydafrikas största handelspartners, som man kan åstadkomma verkligt kännbara resultat. Ett annat skäl är omsorgen om FN – att söka undvika en utveckling där världsorganisationen inte kan agera tillräckligt kraftfullt mot ett system som en bred majoritet av medlemsstaterna med stöd av FN-stadgan vill avskaffa. Ett tredje skäl för denna politik är att den ligger i linje med den svenska utrikespolitiska traditionen att vidta sanktioner först efter beslut i FN:s säkerhetsråd.

2.2.2 Åtgärder av enskilda länder

Det genombrott för sanktionsfrågan som kunde noteras under år 1985 har medfört att ett växande antal länder och ländergrupperingar numera beslu-

tat om olika sanktionsåtgärder som i en del fall även inkluderar åtgärder på handelsområdet.

Bland de åtgärder som tilldragit sig störst uppmärksamhet är de som beslutats av den amerikanska kongressen. Mot president Reagans veto beslutade kongressen med bred majoritet om en lagstiftning som innefattar bl. a. förbud mot import från Sydafrika av kol, stål, järn, uran, jordbruksprodukter och textilier. Lagen omfattar vidare förbud mot amerikanska nyinvesteringar i Sydafrika, förbud mot export av olja och oljeprodukter liksom förbud för amerikanskt och sydafrikanskt civilflyg att trafikera de båda länderna m. m. Lagstiftningen kan ses som ett resultat av det allt starkare allmänna opinionstrycket i USA. Detta har också medfört att amerikanska företag i ökande utsträckning påbörjat avveckling eller nedskärning av sin verksamhet i Sydafrika.

I enlighet med det samväldesbeslut som fattades redan under hösten 1985 utsågs en grupp personer att genomföra en resa till södra Afrika och Sydafrika. Gruppens seriösa och konstruktiva försök att få till stånd en dialog och förhandlingar omintetgjordes dock av den sydafrikanska regimens bristande samarbetsvilja. Samväldesländerna med undantag av Storbritannien beslöt därför i augusti 1986 vid ett möte i London att införa en rad ytterligare sanktionsåtgärder, bl. a. förbud mot import av uran, kol, järn, stål och jordbruksprodukter från Sydafrika, förbud mot nyinvesteringar och lån, etc.

EG-länderna enades i september 1986 om att skärpa sanktionspolitiken mot Sydafrika och införa dels förbud mot import av stål, järn och uran, dels förbud mot nyinvesteringar i Sydafrika.

Skärpningar av tidigare sanktionsbeslut har även genomförts av bl. a. Australien, Canada, Japan, Nya Zeeland och Österrike.

Med utgångspunkt från det gemensamma nordiska handlingsprogrammet mot Sydafrika, utvidgat och skärpt i oktober 1985, har de övriga nordiska länderna var för sig vidtagit ekonomiska åtgärder mot Sydafrika. Danmark införde i juni 1986 lagstiftning avseende förbud mot handel med Sydafrika. Den norska regeringen har i december 1986 till stortinget överlämnat ett förslag till förbud mot handel med Sydafrika och förbud mot transporter av olja och oljeprodukter till Sydafrika. Finland har infört licensiering av all handel med Sydafrika.

2.3 Den svenska Sydafrikapolitiken

Såsom betonats vid åtskilliga tillfällen har den svenska Sydafrikapolitiken som mål att medverka till ett avskaffande av apartheid och införande av ett demokratiskt samhällssystem i Sydafrika. Denna politik, som kontinuerligt skärpts, innefattar en rad olika åtgärder. Det förtjänar i sammanhanget understrykas att Sverige genom investeringsförbudet år 1979 var ett av de första industriländerna som vidtog ekonomiska åtgärder mot Sydafrika. Investeringsförbudet har därefter skärpts och kompletterats med bl. a. förbud mot finansiell leasing.

Den 1 januari 1986 trädde förbudet mot införsel av jordbruksprodukter i kraft liksom flera andra åtgärder som ingick i regeringens proposition

1985/86:52. Bland dem kan nämnas rätten för kommuner och landsting att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika liksom en skärpning av straffskalan i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner. I syfte att begränsa teknologiöverföring till Sydafrika infördes vidare den 1 juli 1986 förbud mot överlåtelse och upplåtelse av patent- och tillverkningsrättigheter till sydafrikanska och namibiska företag.

Sedan den 1 juli 1986 är all handel med Sydafrika licensbelagd (SFS 1986:521). Näringslivet, som under hösten 1985 av regeringen uppmanats att minska sin handel med Sydafrika, rekommenderades i augusti 1986 ånyo detta och att i stället söka andra marknader och leverantörer. Rekommendationen hade denna gång formen av ett gemensamt uttalande från samtliga politiska partier. Tillgänglig statistik över handelsutbytet med Sydafrika visar för perioden januari – november 1986 att importen minskat med 65% och exporten med 20%. En utförligare redovisning för handelns utveckling ges i avsnitt 2.5.

Förutom åtgärder som syftar till att begränsa det ekonomiska och kommersiella utbytet med Sydafrika, kan också nämnas de skärpningar i viseringsbestämmelserna för sydafrikanska medborgare som trädde i kraft den 1 april 1986 (SFS 1986:131), liksom de långtgående restriktioner som införts för att minimera kontakter och utbyte inom områdena sport, kultur och vetenskap.

En viktig del av den svenska Sydafrikapolitiken utgörs av biståndet till södra Afrika. Detta består av dels det bilaterala biståndet till frontstaterna och stödet till den ekonomiska samarbetsorganisationen SADCC (Southern African Development Cooperation Conference), dels det humanitära biståndet till befrielse rörelserna ANC och SWAPO och till apartheidpolitikens offer. Den svenska insatsen är högst betydande. Av det totala bilaterala biståndet är drygt 40% eller inemot 2 miljarder kronor avsatta för utvecklingssamarbete och humanitära insatser i södra Afrika samt katastrofbistånd och stöd genom enskilda organisationer m. m. I årets budgetproposition har regeringen föreslagit en ytterligare förstärkning av insatserna i södra Afrika till sammanlagt 2,3 miljarder kronor.

Mot bakgrund av den förvärrade situationen i södra Afrika och särskilt den allt intensivare destabiliseringspolitiken avsattes i slutet av år 1986 660 milj. kr. för sådana insatser i södra Afrika som är ägnade att minska effekterna av Sydafrikas militära och ekonomiska påtryckningsåtgärder. Insatserna avsåg bistånd till transporter, kommunikationer och energiförsörjning samt ett utökat katastrofbistånd.

Som ett ytterligare led i den svenska Sydafrikapolitiken ingår det bredare samarbetet mellan de nordiska länderna och SADCC-länderna som syftar till att vidga de ekonomiska och kulturella relationerna mellan dessa regioner. Framför allt satsas resurserna på att få till stånd samarbete inom områdena investeringar, teknologiöverföring, handel och kultur. För innevarande budgetår har 20 milj. kr. avsatts för detta ändamål.

Det bredare samarbetet mellan de nordiska länderna och SADCC-länderna syftar också till att minska beroendet mellan SADCC-länderna och Sydafrika. Genom att stimulera svenska företags egna investeringsinsatser i regionen, helst i samverkan med företag i regionen, uppnås detta syfte.

Efter samråd med chefen för utrikesdepartementet får jag rörande överväganden av utrikespolitisk och folkrättslig karaktär säga följande.

Sverige har, bl. a. tillsammans med de övriga nordiska länderna, länge aktivt verkat för ett beslut i säkerhetsrådet om effektiva sanktioner mot Sydafrika.

En viktig princip i svensk utrikespolitik är att Sverige endast deltar i sanktioner eller åtgärder av sanktionskaraktär som beslutats av FN:s säkerhetsråd. Denna linje har sin grund i Sveriges starka uppslutning bakom FN-stadgan och i den alliansfria politik, syftande till neutralitet i krig, som vi valt att föra. Sverige har konsekvent avvisat propåer, oftast från stormaktshåll, om medverkan i sanktionsåtgärder som inte genomförs i FN-regi. Vår inställning härvidlag motiveras såväl av folkrättsliga som säkerhetspolitiska skäl.

Vetorätten i FN:s säkerhetsråd har visserligen visat sig utgöra en begränsande faktor när det gäller rådets möjligheter att agera. Samtidigt får ett beslut av rådet – när ett sådant väl fattats – den breda förankring och det stöd som krävs för att ge besluten nödvändig internationell tyngd och säkerställa deras effektiva genomförande. Systemet utgör också ett viktigt skydd mot att små länder dras in i ekonomisk krigföring mellan stormakterna.

Det är endast ett beslut eller en rekommendation av FN:s säkerhetsråd som kan häva våra förpliktelser enligt det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT). Artikel XXI c) i GATT medger undantag från tillämpning av avtalet för "förpliktelser enligt Förenta Nationernas stadga i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet". Ett av motiven för detta stadgande är att det internationella handelssystemet skall värnas från att utnyttjas som politiskt påtryckningsmedel, något som i det längre perspektivet skulle kunna leda till systemets sammanbrott.

Samtidigt är det klart att det föreligger folkrättsligt utrymme för den enskilda staten att vidta den typ av begränsade åtgärder som Sverige genomfört mot Sydafrika med början år 1979. Samtliga dessa åtgärder, inkl. förbuden mot nyinvesteringar och mot import av jordbruksvaror, har således kunnat införas utan att Sverige överträtt någon internationell bestämmelse eller påstått göra detta.

Åtgärderna ingår som ett led i en internationell isoleringspolitik mot Sydafrika. De har vidtagits i förhoppningen att kunna inspirera andra stater till efterföljd och därigenom bidra till trycket på FN:s säkerhetsråd att vidta ytterligare åtgärder för att förmå den sydafrikanska regeringen att avskaffa apartheidsystemet. De svenska initiativen har också, som framgått i det föregående, fått efterföljd, särskilt efter år 1985. Kampen mot apartheidsystemet har således med tiden fått en allt starkare internationell uppslutning.

En överväldigande majoritet av FN:s medlemsstater, representerande alla politiska och geografiska grupperingar, står idag bakom målet att undanröja det hot mot internationell fred och säkerhet som råder i södra Afrika till följd av den av Sydafrika förda politiken. Det framgår av de

många resolutioner som genom årtionden antagits av FN:s generalförsamling, bl. a. på svenskt och nordiskt initiativ. Stöd för denna slutsats kan även hämtas av de beslut som säkerhetsrådet fattade år 1977 om vapenembargo med senare skärpningar samt år 1985 med rekommendationer om vissa frivilliga åtgärder av sanktionskaraktär av medlemsländerna, bl. a. investeringsförbud i Sydafrika.

Genom sin inriktning på det ekonomiska området innebar den närmast aktuella resolutionen från år 1985 (nr 569) en ytterligare framflyttning av säkerhetsrådets behandling av apartheidfrågan. Det var genom beslutets utformning samtidigt uppenbart att rådet inte sträckte sig så långt att dess rekommendation kunde läggas till grund för svenska åtgärder på handelsområdet riktade mot Sydafrika.

Trots ett omfattande förberedelsearbete i vilket Sverige tog en aktiv del lyckades man emellertid inte, som jag redovisat i föregående avsnitt, i FN:s säkerhetsråd i februari i år följa upp dessa första steg genom ett beslut om verksamma ekonomiska sanktionsåtgärder. Det av de alliansfria rådsmedlemmarna framlagda resolutionsförslaget om bindande selektiva sanktioner kunde inte antas till följd av att USA och Storbritannien utnyttjade sin vetorätt. I sammanhanget kan nämnas att det förslag som förelades rådet avsåg åtgärder som i stort sett redan beslutats av den amerikanska kongressen.

Resultatet av säkerhetsrådsbehandlingen är en källa till stark besvikelse. Särskilt måste USA:s och Storbritanniens fortsatt negativa inställning till bindande FN-sanktioner mot Sydafrika beklagas. De underhandsdiskussioner som ägde rum om möjligheten att kraftigt utvidga säkerhetsrådets rekommendationer från år 1985 visade emellertid klart, även om något resultat inte uppnåddes vid detta tillfälle, att denna väg även fortsättningsvis kan vara framkomlig.

Det finns därför all anledning för Sverige att, tillsammans med övriga nordiska länder, fortsätta sina påtryckningar för att få till stånd ett verkamt beslut i säkerhetsrådet om heltäckande bindande sanktioner, om selektiva sådana, eller om en rekommendation om sanktioner.

I ljuset av den senaste utvecklingen i FN, och de motgångar som mött ansträngningarna att få till stånd bindande sanktioner mot Sydafrika, måste vi emellertid väga vår principiella linje i sanktionsfrågor mot behovet av att nu få till stånd så breda åtgärder som möjligt riktade mot ett unikt system av förtryck som det i Sydafrika.

Apartheidfrågan befinner sig i ett så allvarligt skede att det är mycket angeläget att den nuvarande intensiteten i de internationella ansträngningarna upprätthålls. Jag har efter noggrann prövning kommit fram till att regeringen, i avvaktan på ett verksamt sanktionsbeslut av FN:s säkerhetsråd, bör föreslå riksdagen förbud mot handel med Sydafrika och Namibia trots att en sådan åtgärd skulle innebära ett avsteg från Sveriges angivna linje i sanktionsfrågor. Jag grundar detta steg på följande överväganden.

Den sydafrikanska regeringens rasåtskillnadspolitik innebär en systematisk kränkning av de mänskliga rättigheterna. Denna politik har bedrivits under lång tid, och det finns inga tecken på att regimen är beredd att ompröva den.

Apartheidsystemet är den axel kring vilken hela det sydafrikanska samhället roterar. Denna politik innebär att människors rättigheter baseras på hudfärg och rastillhörighet och är unik i världen genom att den är inskriven i landets lagar och författningar. Den är en integrerad del i regeringens och myndigheternas dagliga maktutövning.

Brott mot mänskliga rättigheter förekommer i flera andra länder. Men i inget annat land är den systematiska kränkningen av en folkmajoritets grundläggande rättigheter på detta sätt konstitutionellt förankrad som i Sydafrika. Inget annat land har under så lång tid fördömts för sin politik av nästan alla FN:s medlemsstater.

När nu en lång tids arbete för att inom ramen för FN få till stånd allmänt omfattande åtgärder mot Sydafrika inte lett till resultat väger dessa skäl över för att vi själva skall ta det ytterligare steg som ett svenskt handelsförbud innebär. Det är min övertygelse att ett sådant steg kommer att driva på processen inom FN. Därmed kan i ett senare skede en mer allmän och verkningsfull ekonomisk bojkott mot Sydafrika komma till stånd.

Beslutet innebär visserligen ett avsteg från våra åtaganden enligt GATT. Men detta är en engångsföreteelse som enbart avser Sydafrika och Namibia och som är motiverad av det unika i själva apartheidsituationen.

Just de unika omständigheterna i detta fall gör att det inte finns anledning att förutse någon för Sverige besvärande prejudikatsbindning i andra situationer som kan uppkomma i framtiden.

Jag har vidare noga övervägt om ett handelsförbud mot Sydafrika kunde tänkas få negativa verkningar för trovärdigheten i vår neutralitetspolitik. Sverige kan, om ett förbud införs, inte misstänkas handla på uppdrag av något maktblock eller i någon viss stats intresse. Vi riskerar i denna fråga inte heller att komma i motsättning till någon stormakt eller tvingas ta ställning i stormakternas inbördes motsättningar.

Sammanfattningsvis är det min åsikt att Sverige nu bör tillgripa det starka medel som ett handelsförbud utgör i avvaktan på ett verksamt sanktionsbeslut av FN:s säkerhetsråd och som ett led i ansträngningarna att få ett sådant till stånd. Min förhoppning är att beslutet kommer att leda till snar efterföljd i andra länder.

2.5 Sveriges handel med Sydafrika

2.5.1 Handelns omfattning

I svensk utrikeshandel intar Sydafrika totalt sett en blygsam plats. Under de senaste decennierna har det totala handelsutbytet uppgått till mindre än 1% av vår totala utrikeshandel och under åtminstone de senaste tio åren till mindre än 0,5%.

Också för Sydafrikas del är varuutbytet med Sverige relativt obetydligt. Enligt sydafrikansk statistik för år 1985 kom Sverige på 12:e plats som leverantörsland och på 22:a plats som exportmarknad.

Under perioden 1980–1984 ökade Sveriges handel med Sydafrika och för vissa år kraftigt. Därefter har trenden svängt och siffrorna för år 1985 och perioden januari – november 1986 visar en avsevärd minskning, för

exporten med 38 % år 1985 resp. 20 % under angiven period år 1986 och för importen med 65 % under angiven period år 1986. Utvecklingen framgår av följande tabell.

| | Andel i milj. kr. av Sveriges | | Andel i procent av Sveriges | |
|--------------|----------------------------------|--------|--------------------------------|--------|
| | Export | Import | Export | Import |
| 1980 | 760 | 252 | 0,6 | 0,2 |
| 1981 | 1017 | 233 | 0,7 | 0,2 |
| 1982 | 1022 | 347 | 0,6 | 0,2 |
| 1983 | 1059 | 393 | 0,5 | 0,2 |
| 1984 | 1575 | 388 | 0,6 | 0,2 |
| 1985 | 980 | 412 | 0,4 | 0,2 |
| 1985 jan-nov | 918 | 389 | 0,4 | 0,2 |
| 1986 jan-nov | 729 | 127 | 0,3 | 0,1 |

Källa: SCB

Den svenska exporten till Sydafrika har till sitt innehåll sett ungefär likadan ut under de senaste åren. Tyngdpunkten ligger på verkstadsprodukter, papper och pappersmassa samt fordon och kontorsutrustning. De viktigaste tio varuslagen inom dessa grupper motsvarar nästan 80 % av den totala exporten.

Den svenska importen från Sydafrika har under senare år främst utgjorts av frukt och grönsaker samt olika metaller och mineraler. Importen av frukt och grönsaker har numera, sedan importförbudet infördes den 1 januari 1986, bortfallit.

2.5.2 Handelsstruktur

Den 1 juli 1986 infördes licenstväng för handeln med Sydafrika (SFS 1986:521). Licensieringen gäller såväl export som import och innebär inte några kvantitativa begränsningar av handeln. Licens kan beviljas för enstaka specifika leveranser eller generellt. Under år 1986 innehade ca 350 företag licens för export till Sydafrika och drygt 30 för import från Sydafrika. I dagsläget uppgår licenserna till ca 260 för export och knappt 30 för import.

De tio företag som år 1985 hade den största exporten till Sydafrika är

- ASEA
- Secoroc
- Saab-Scania
- IBM
- Atlas Copco
- Kemotech
- Sandvik
- Alfa Laval
- SKF
- Sundsvalls Verkstäder

Dessa företags sammanlagda export till Sydafrika under år 1985 uppgick

till drygt 500 milj. kr. och utgjorde därmed mer än hälften av den totala svenska exporten för samma period (= 980,8 milj. kr.). Samma förhållande gäller i stort även för första halvåret 1986. För flertalet övriga svenska företag med export till Sydafrika är denna beloppsmässigt sett dock av ringa omfattning.

Bland företag med import från Sydafrika kan särskilt nämnas Sandvik, Interchrom, Scandiamant, Swedecrome och Avesta. Sedan importen av frukt och grönsaker upphört utgörs importen, som redan framgått, till huvudsaklig del av ferrolegeringar, mangan, nickelprodukter, pappersmassa och pappersavfall.

Det bör i sammanhanget även nämnas att Rederiaktiebolaget Transatlantic bedriver linjetrafik på Sydafrika. Denna har en relativt stor betydelse för företaget. Linjefarten ger även upphov till sysselsättning i hamnarna i Göteborg och Helsingborg. Därutöver förekommer även vissa spotfrakter med svenska båtar till och från Sydafrika, men denna verksamhet är av ringa omfattning.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det är ett relativt litet antal företag som står för en stor del av våra ekonomiska förbindelser med Sydafrika. För den helt övervägande delen av de företag som nu erhållit licens för handel med Sydafrika är beloppen små, i de flesta fall understigande 1 milj. kr. per företag.

2.6 Konsekvenserna i Sverige av ett handelsförbud

En särskild interdepartemental arbetsgrupp tillsattes i augusti 1986 för att kartlägga konsekvenserna för den svenska ekonomin av ett avbrytande av handelsförbindelserna med Sydafrika. I gruppen ingick, förutom representanter för utrikesdepartementet, även företrädare för statsrådsberedningen, finans-, arbetsmarknads- och industridepartementen. Arbetsgruppen framlade i november sitt betänkande (Ds UD 1986:9) Effekter i Sverige av en Sydafrikabojkott.

Arbetsgruppens överväganden byggde på omfattande kontakter med fackliga organisationer, berörda företag och särskilda experter. Som allmän slutsats fastslog gruppen att effekterna i stor utsträckning blir beroende av om bojkotten får en allmän omfattning eller om Sverige blir tämligen ensamt om att avbryta handeln. Om Sydafrikas större handelspartners skulle fortsätta att handla med landet kan delar av svensk exportindustri, förutom förlusten av marknaden i Sydafrika, även få konkurrensnackdelar gentemot andra länders producenter.

På importsidan uppmärksammade arbetsgruppen järn- och stålindustrins behov av legeringsmetaller som mangan, nickel och krom. Ett allmänt avbrott i leveranserna från Sydafrika av sådana metaller skulle kunna få omfattande effekter på världens järn- och stålindustri. Men dessa skulle då drabba alla lika och inte försämra den svenska stålindustrins relativa position. Skulle däremot Sverige vidta en isolerad importbegränsning finns risker för att den svenska stålindustrins relativa konkurrenssituation försämras. Gruppen förutsåg dock att alternativa leverantörer och/eller nya processer kan tas fram i ett sådant läge.

Vid bedömningarna av sysselsättningseffekterna om hela denna export skulle falla bort använde arbetsgruppen samma beräkningsmetoder som utnyttjats i långtidsutredningarna. Parallellt tog arbetsgruppen in uppgifter från berörda företag om hur många personer som direkt eller indirekt är sysselsatta med produktion för den sydafrikanska marknaden. Båda dessa metoder visade att grovt räknat 2 500 personer under år 1986 var sysselsatta med produktion för den sydafrikanska marknaden.

Större delen av dessa, ca 1 200–1 300 personer, arbetade dock för företag som har så liten försäljning till Sydafrika att ett bortfall knappast skulle få någon mätbar effekt på sysselsättningen.

Av de övriga bedömdes en stor del kunna beredas fortsatt anställning genom ändringar i produktionen eller försäljning till andra marknader etc. Sysselsättningseffekten netto uppskattades av arbetsgruppen ligga inom ramen 500–800 personer.

Exakt vilka branscher, företag och orter som skulle komma att drabbas av minskad sysselsättning var dock inte möjligt att ange innan det var klart vilken omfattning och utformning ett handelsförbud kommer att få.

En särskild studie, gjord av forskare vid företagsekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, pekade på att ett litet antal företag med tillverkning av utrustning för gruvindustrin, sannolikt skulle komma att få en försämrad marknadsställning. Det sydafrikanska företaget Boart skulle sannolikt kunna dra fördel av en isolerad svensk handelsbojkott, genom att detta företag då skulle kunna överta de svenska företagen och den svenska teknologin och sedan konkurrera med de svenska företagen även på tredje marknader.

Det var, enligt arbetsgruppen, inte rimligt att de negativa effekterna av en Sydafrikabojkott skulle bäras enbart av de personer, som direkt drabbades av dessa effekter. De bör solidariskt bäras av hela samhället. De sammantagna effekterna på sysselsättningen bedömdes dock inte bli större än att de i allt väsentligt skulle kunna hanteras med reguljära arbetsmarknads- och regionalpolitiska instrument.

Det kunde dock inte uteslutas att konsekvenserna av en bojkott blev relativt omfattande för ett begränsat antal redan utsatta orter i stödområdet, t. ex. i Bergslagen.

Arbetsgruppen konstaterade också att möjligheterna på kort sikt var små att finna alternativa marknader i länderna kring Sydafrika, de s. k. SADCC-staterna. På längre sikt erbjuder regionen dock betydande intresse för svensk industri. Arbetet på att bygga upp en kommersiell närvaro där borde därför enligt arbetsgruppen intensifieras.

2.7.1 Lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia

Mitt förslag: Regeringen bemyndigas tillämpa 3 och 5 §§ lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia. Regeringen får också meddela förordnande enligt 11 § tredje stycket i lagen.

Lagen (1985:1050) om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika upphävs när det nya handelsförbudet träder i kraft och dess bestämmelser arbetas in i regeringens tillämpningsföreskrifter.

Skälen för mitt förslag: Lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, som trädde i kraft den 1 juli 1971, tillkom för att ge regeringen möjlighet att snabbt vidta åtgärder i den mån sådana påkallas med anledning av beslut eller rekommendationer som har meddelats av FN:s säkerhetsråd. Lagen är en s. k. fullmaktslag, som formellt är i kraft, men som endast kan tillämpas för att fullgöra säkerhetsrådets beslut eller rekommendationer. Det ankommer på regeringen att förordna om de åtgärder som påkallas därav. Enligt lagen får regeringen förordna om t. ex. förbud mot utförsel till eller införsel från en blockerad stat (3 och 4 §§), förbud mot åtgärder som exempelvis tillverkning, lastning, lossning och transport av olika varor, om åtgärderna är ägnade att främja förfaranden som förbjudits med stöd av 3 eller 4 § (5 §), förbud mot verkställande av vissa betalningar (7 §) och utövande av trafik (8 §). Slutligen kan regeringen förordna om avvisning av utlänningar i vissa fall (15 §).

Föreskrifter som regeringen meddelar är straffsanktionerade enligt 11 §. För uppsåtliga brott stadgas böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år. För gärningar som begås av grov oaktsamhet är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa fall liksom anstiftan av och medhjälp till en gärning är straffria.

Lagen är till sin uppbyggnad sådan att brott mot vissa typer av förbud kan förväntas regelmässigt äga rum utanför Sverige och därigenom, med hänsyn till brottsbalkens allmänna bestämmelser om tillämplighet av svensk lag, inte i full utsträckning nås av straffpåföljder. För att även dessa brott skall kunna föranleda påföljd kan enligt 11 § tredje stycket sanktionslagen regeringen förordna att en svensk medborgare, som utom riket begått brott mot förbud meddelade med stöd av lagen skall dömas efter denna 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.

Regeringen har hittills satt lagen i tillämpning för sanktionsåtgärder mot två länder, Rhodesia och Sydafrika. Sanktionsåtgärderna mot Rhodesia gällde under tiden den 1 juli 1971 – den 22 december 1979. Vad angår Sydafrika tillämpas lagen med anledning av FN:s vapenembargo från år

1977 och med anledning av en resolution av FN:s säkerhetsråd sommaren 1985 med rekommendation om bl. a. förbud mot försäljning av Krugerrand.

Det handelsförbud som jag nu förordar har inte sin grund i ett beslut eller en rekommendation av säkerhetsrådet. Lagen kan därför inte sättas i tillämpning med den automatik som är förutsedd i den. Regeringen bör därför inhämta riksdagens bemyndigande att tillämpa lagen för en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia i enlighet med de riktlinjer som jag kommer att redogöra för i följande avsnitt. De bestämmelser i lagen som enligt min mening bör sättas i tillämpning är 3 § angående in- och utförsel av varor och 5 § som upptar bestämmelser rörande förbud mot vissa åtgärder som är ägnade att främja förbuden om in- eller utförsel. Regeringen bör också få meddela förordnande enligt 11 § tredje stycket. Jag vill för säkerhets skull här nämna att lagens bestämmelser om ansvar och förverkande m. m. redan är i kraft och kommer att gälla i förhållande till de tillämpningsföreskrifter som regeringen förutsätts utfärda.

Handelsblockaden bör med vissa undantag omfatta alla slags varor. För enkelhetens och åskådlighetens skull bör därför nu gällande bestämmelser om importförbud för jordbruksvaror arbetas samman med den nya lagstiftningen och lagen (1985:1050) om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika upphävas. Jag har också för avsikt att föreslå regeringen att bestämmelserna i förordningen (1985:793) om förbud mot införsel av Krugerrand arbetas in i de nya bestämmelserna.

Enligt 1 § tredje stycket lagen om vissa internationella sanktioner skall regeringen, om det säkerhetsrådsbeslut eller rekommendation som ligger till grund för ett av regeringen meddelat förordnande helt eller delvis återkallas eller förfaller, så snart det kan ske i motsvarande mån upphäva meddelat förordnande eller med stöd därav meddelad föreskrift.

Som jag tidigare redovisat avses det handelsförbud som jag nu förordar vara en åtgärd i avvaktan på ett verksamt beslut i FN:s säkerhetsråd. Skulle ett sådant komma till stånd, bör detta utgöra den fortsatta grunden för den svenska bojkotten. Regeringen skall därför i ett sådant fall, och naturligtvis också om förhållandena tar en vändning så att syftet med ett förordnande av annan anledning ej längre kvarstår, i motsvarande mån upphäva eller ändra ett meddelat förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter.

2.7.2 Handelsförbudets omfattning

Mitt förslag: Handelsförbudet bör omfatta

1. förbud mot införsel till Sverige av varor med sydafrikanskt eller namibiskt ursprung,
 2. förbud mot utförsel från Sverige till Sydafrika eller Namibia,
 3. förbud mot åtgärder som kan främja förbjudna åtgärder enligt punkterna 1 och 2, såsom lastning, lossning, transport, mottagande till förvaring av varor liksom tillhandahållande av transportmedel eller lämnande och förmedlande av uppdrag för sådana åtgärder.
- Förbudet bör omfatta yrkesmässig verksamhet.

Skälen för mitt förslag: Begreppet varor utgörs enligt 2 § lagen om vissa internationella sanktioner av materiella ting av lös egendoms natur inkl. elektrisk kraft. Det är således inom detta begrepp regeringen har att bestämma varuomfattningen. Som jag berört under föregående avsnitt bör förbuden i princip omfatta alla slag av varor inom denna ram. Vissa undantag måste dock göras. För krigsmateriel gäller redan särskild lagstiftning som införts med stöd av sanktionslagen i enlighet med FN:s vapenembargo år 1977 (SFS 1977:1127, ändrad senast 1985:100).

Vidare bör generellt undantag göras för publikationer och nyhetsmaterial eftersom det självklart är av stor vikt att ett fortsatt informationsflöde kan fortgå från och till Sydafrika. Undantag bör också göras för varor avsedda för humanitärt ändamål eller medicinskt bruk.

Bestämmelserna bör omfatta yrkesmässig verksamhet. Härigenom undantas således egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk, vilket framgår redan av 2 § sanktionslagen.

Om införselförbudet

Införselförbudet bör omfatta varor med sydafrikanskt eller namibiskt ursprung som förts ut från något av dessa länder efter förbudets ikraftträdande.

Till stöd för bestämmandet av ursprung i samband med bl. a. in- och utförsel av varor har regeringen utfärdat generella bestämmelser i förordningen (1984:59) om varors ursprung. Förordningen till vilken utgetts förordningsmotiv (Regeringens förordningsmotiv 1984:2) skall tillämpas i de fall regeringen föreskriver det. Jag anser att ursprungsbestämmelserna bör tillämpas i nu aktuellt fall.

En varas ursprung blir således avgörande för om den får föras in till Sverige eller inte. Det saknar betydelse om varan kommer direkt från Sydafrika eller Namibia eller indirekt genom ett tredje land. En svensk importör som har anledning att misstänka att varor som han har för avsikt att importera har sydafrikanskt eller namibiskt ursprung måste således förvissa sig om att så inte är fallet eller avstå från affären. Om den sydafrikanska eller namibiska varan däremot har genomgått sådan bearbetning eller liknande åtgärd i ett tredje land att den enligt nyssnämnda bestämmelser ändrat sitt ursprung föreligger inget hinder mot införsel.

Av vad jag nyss sagt följer också att ett införselförbud inte kommer att omfatta varor med ursprung i andra afrikanska länder som transiterats genom Sydafrika eller Namibia och utförts via sydafrikanska eller namibiska hamnar.

Om utförselförbudet

Utförselförbudet bör omfatta sådana varor som är avsedda att föras in i Sydafrika eller Namibia. Förbudet bör omfatta såväl sådan utförsel som går direkt från Sverige till Sydafrika eller Namibia som utförsel som sker indirekt via ett tredje land, under förutsättning att varorna vid tiden för utförseln från Sverige var avsedda att införas i Sydafrika eller Namibia. Ett

utnyttjande av mellanhänder i andra länder för att ombesörja vidarebefordran av varor till Sydafrika eller Namibia kommer därmed att utgöra ett brott mot förbudet. En svensk exportör som har anledning misstänka att en köpare har för avsikt att vidareexportera en vara till Sydafrika eller Namibia måste således förvissa sig om att så inte sker eller avstå från affären.

Förbudet kommer att omfatta både varor med svenskt ursprung och andra varor från Sverige. Det täcker emellertid inte t. ex. export till Sydafrika eller Namibia av varor som har tillverkats av ett svenskt dotterföretag i ett tredje land.

Jag kommer i avsnitt 2.9 att redogöra för regeringens beslut tidigare i dag att tillkalla en utredning med uppgift att se över vissa delar av den svenska Sydafrikapolitiken. Utredningen skall också särskilt studera denna typ av tredjelandsproblematik.

Om förbud mot lastning, lossning och transport m. m.

Som jag tidigare berört ger 5 § lagen om vissa internationella sanktioner möjlighet att förbjuda ett antal åtgärder som är ägnade att främja brott mot in- och utförsel förbud. Härmed avses sådana åtgärder som verksamt bidrar till uppkomsten av brott mot in- eller utförsel förbud.

Sådana åtgärder kan utgöras av t. ex. tillverkning, bearbetning, installation, reparation och underhåll av varor (5 § punkten 1), lastning, lossning, transport, tillhandahållande av transportmedel m. m. (punkten 2), överlåtelse eller förvärv av varor eller uppfinningar m. m. (punkterna 3 och 4) liksom uppdragslämnande och förmedling (punkten 5).

I föreliggande fall bör handelsförbudet enligt min mening omfatta lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av varor liksom tillhandahållande av transportmedel eller utrustning eller förnödenhet för transport. Det bör också innefatta lämnande eller förmedlande av uppdrag i fråga om sådana åtgärder.

Åtgärderna knyter an till in- och utförsel förbuden till och från Sverige i det att åtgärderna verksamt måste bidra till uppkomsten av brott mot dessa förbud.

Sanktionslagen ger i och för sig möjlighet att förordna om ytterligare åtgärder i syfte att Sverige utan tidsutdräkt skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt FN-stadgan. Det breda register av åtgärder som sanktionslagen upptar avses kunna täcka såväl ett omfattande bindande beslut som en rekommendation av säkerhetsrådet. En rekommendation kan av naturliga skäl inte förväntas ge upphov till förordnanden om förbud i sådan omfattning som ett bindande beslut. Även om en rekommendation oftast ger utrymme för skilda tolkningar i fråga om vilka åtgärder som ligger inom ramen för den kan folkrättsliga hänsyn lägga hinder i vägen för breda tolkningar. Förordnanden om sådana förbud som på ett mer eller mindre ingripande sätt berör andra staters jurisdiktionsområde torde inte vara möjliga att meddela med stöd av endast en rekommendation.

Sådana överväganden måste naturligtvis göras också i en situation som den föreliggande, oavsett om man avser att lägga sanktionslagens regel-

verk som grund eller om man väljer att göra en särskild lagstiftning. Vid dessa överväganden har jag kommit fram till att den befattning med varor som bör förbjudas måste knyta an till förbudet att föra in eller ut varor från Sverige.

Om undantag från förbuden

Enligt 9 § lagen om vissa internationella sanktioner kan regeringen för visst fall medge undantag från förbud som har meddelats med stöd av lagen. I propositionen som föregick lagen (prop. 1971:77) anförde föredraganden bl. a. att dispensgivningen är avsedd att vara restriktiv.

Enligt min mening kan det vara lämpligt att i förordningen med tillämpningsföreskrifter närmare ange i vilka fall undantag från förbuden kan bli aktuella. Samtidigt vill jag dock framhålla att det självfallet alltid måste vara regeringens samlade bedömning av en viss situation som bör ligga till grund för ett undantag i ett enskilt fall.

Som jag tidigare har anfört (avsnitt 2.6) kan ett handelsförbud i vissa fall leda till att det sydafrikanska näringslivets ställning stärks såväl inom som utanför Sydafrika liksom negativa effekter för Sydafrikas grannländer. En sådan effekt skulle vara till fördel för apartheidregimen i Sydafrika och därmed motverka syftet med sanktionspolitiken. Undantag från förbuden bör därför kunna medges, om ett upprätthållande av ett förbud skulle medföra effekter som är ägnade att motverka syftet med ett handelsförbud. Vidare bör undantag kunna medges om det i övrigt föreligger särskilda skäl, t. ex. en godtrossituation.

Jag avser att föreslå regeringen att utrikesnämnden hörs i principiella frågor om undantag.

Det bör ankomma på det enskilda företaget att visa att ett avbrytande av handeln i ett visst fall skulle leda till de konsekvenser jag nyss nämnt eller att eljest särskilda skäl för ett undantag är för handen. Liksom när det gäller undantag enligt lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia bör handläggningsgången vara den att ansökan om undantag ges in till kommerskollegium som verkställer utredning och med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringens bedömande. Det ankommer på regeringen att meddela föreskrifter om handläggningen.

Som tidigare sagts bör undantagsbestämmelserna tillämpas restriktivt. Jag förordar också att tillämpningen av undantagsinstitutet utvärderas efter en tidsperiod av två år mot bakgrund av utvecklingen i Sydafrika och då gjorda erfarenheter av dispensgivningen och att, om skäl därtill föreligger, grunderna för tillämpningen omprövas. Jag vill också framhålla att ett beslut eller en rekommendation av FN:s säkerhetsråd kan innebära en annan syn på möjligheten för företagen att medges undantag från förbuden.

Om ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den handel som sker i förvärvssyfte torde till övervägande del vara kontraktsbunden på ett sådant sätt att ett snabbt avbrytande av den medför

vissa komplikationer. Det är rimligt att företagen får en viss period på sig för avvecklingen av sina åtaganden.

Mot denna bakgrund bör lagstiftningen träda i kraft den 1 juli 1987. Företagen bör medges en avvecklingsperiod på tre månader vilket innebär att förbuden bör börja tillämpas den 1 oktober 1987. Avvecklingsperioden gäller naturligtvis inte jordbruksvaror och guldmyntet Krugerrand som sedan drygt ett år redan omfattas av införsel förbud.

2.8 Vissa åtgärder för att mildra effekterna i Sverige av ett handelsförbud

Som framhölls av den interdepartementala arbetsgruppen i dess rapport (se avsnittet 2.6) innebär en bojkott mot Sydafrika en speciell situation i så motto att staten genom en lagstiftning i den internationella solidaritetens namn tvingar fram ett efterfrågebortfall för ett antal företag. Det kunde hävdas att flera av företagen inte skulle ha fått vidkännas dessa extra problem om inte staten vidtagit denna åtgärd. Det framhölls även bl. a. från fackligt håll till arbetsgruppen att de uppoffringar och påfrestningar för vårt eget vidkommande, som en Sydafrikabojkott leder till, inte skulle få bäras av just de personer som direkt drabbas av effekten av denna utan att uppoffringarna bör bäras solidariskt av hela samhället.

Efter samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet vill jag framhålla att det nu ankommer på de aktuella företagen att själva omedelbart vidta åtgärder inom marknadsföring och produktion för att underlätta den omställning som är påkallad. Samtidigt skulle det rimma illa med den grundläggande solidaritetsuppfattning som ligger bakom hela den svenska Sydafrikapolitiken, om inte samhället skulle vara berett att gå in och underlätta den omställning i Sverige som blir följden av en handelsbojkott.

I propositionen (1971:77) med förslag till lag om vissa internationella sanktioner, m. m., vilken lag jag i detta ärende förordar att regeringen skall få tillämpa, behandlas även frågan i vad mån ersättning bör lämnas till enskilda som lider ekonomisk skada till följd av bojkottåtgärder.

Den allmänna frågan i vad mån ersättning av statsmedel bör utgå till enskilda vid rättsliga ingrepp av olika slag från det allmännas sida är ett omstritt problem inom den offentliga rätten. Olika principer har kommit till användning. För svenskt vidkommande kan sägas att den grundsatsen har tillämpats att rätt till ersättning föreskrivits i fall när ingrepp sker i äganderätt eller näringsfrihet och ingreppet innebär ett överförande på det allmänna av äganderätt eller begränsad sakrätt, t. ex. vid expropriation. Däremot finns inte något exempel på lagstadgad ersättningsrätt för enskilda för förluster på grund av ingripanden som är jämförbara med dem som kan föranledas av FN-sanktioner.

Med hänvisning härtill intogs inte i sanktionslagen några bestämmelser om rätt till ersättning för förlust till följd av sanktionslagens tillämpning. Emellertid underströks i denna proposition att avsaknaden av sådana regler givetvis inte innebär något hinder mot att en enskild skadelidande vänder sig till statsmakterna med begäran om gottgörelse.

Frågan togs åter upp i propositionen (1978/79:196) med förslag till lag

om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia och även i den senare propositionen i samma ämne (prop. 1984/85:56). Där framhölls att de negativa effekter för företag och anställda som kan uppstå till följd av begränsningen av näringsverksamheten i Sydafrika torde bli relativt begränsade och kunna klaras genom normala arbetsmarknadspolitiska insatser. Föredragande statsrådet uteslöt dock inte att särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder kunde komma att bli motiverade.

De bedömningar som arbetsgruppen stannade för pekade på att de sammantagna effekterna på sysselsättningen inte blir större än att de i allt väsentligt bör kunna hanteras med reguljära arbetsmarknads- och regionalpolitiska instrument. Storleksordningen totalt sett – även i det fall Sverige eller Norden ensamt skulle avbryta all handel med Sydafrika – är i de flesta fall inte heller markant överstigande vad som normalt kan ingå i en kontinuerlig eller periodisk strukturanpassning inom de berörda företagen.

Arbetsgruppen betonade emellertid att det inte kan uteslutas att konsekvenserna av ett handelsförbud kan bli relativt omfattande på ett begränsat antal redan utsatta orter i stödområdet, bl. a. i Bergslagen. Arbetsgruppen påpekade därför att bedömningen av behoven och utformningen av insatserna från företagets eller samhällets sida måste anstå intill dess att klarhet har vunnits om såväl den svenska lagstiftningen som eventuella åtgärder i vår omvärld.

Som jag tidigare framhållit ankommer det nu på de aktuella företagen att själva omedelbart vidta åtgärder inom marknadsföring och produktion för att underlätta den omställning som är påkallad. Den minskning som skett de senaste åren av handelsutbytet med Sydafrika kan också tolkas som att en sådan process i praktiken redan inletts. Det kan inte uteslutas att vissa företag och orter kan behöva samhälleligt stöd för att klara omställningen. Ett arbete har därför inletts inom regeringskansliet för att närmare analysera effekterna och kartlägga behovet av samhälleliga insatser i dessa fall.

2.9 Skyndsamt utredning om tjänstehandel m. m.

Jag har tidigare i bl. a. avsnittet 2.4 motiverat varför det för Sverige är en utrikespolitisk huvudlinje att beslut om ekonomiska sanktioner skall fattas på grundval av beslut i FN:s säkerhetsråd. Genom ett beslut i rådet om bindande sanktioner får dessa också en bred anslutning. Ett enskilt land behöver då inte riskera att effekten av den egna sanktionsåtgärden förts av ageranden från företag i länder som inte själva tillämpar sanktioner. Man behöver då ej heller befara att det egna landets företag via sina dotterföretag i andra länder, som inte deltar i sanktionsåtgärderna, motverkar effekterna av sanktionsåtgärderna.

Det förbud mot handel med Sydafrika och Namibia som jag nu förordar innebär också förbud för svenska företag att vidta kringgående transaktioner via tredje land. Företagen kommer inte att kunna skicka varor till Sydafrika eller Namibia via andra länder, och de kommer heller inte att kunna importera varor med sydafrikanskt eller namibiskt ursprung oavsett om varorna har passerat flera andra länder på vägen till Sverige.

Enligt min mening ger sanktionslagen i dess nuvarande utformning inte

utrymme för att utöka handelsförbudet med förbud för svenska företag utomlands att till Sydafrika eller Namibia leverera varor som har producerats hos dem. Inte heller kan man genom nuvarande lagstiftning komma åt svenska dotterbolags i utlandet köp från Sydafrika eller Namibia.

Rättsligt sett är våra möjligheter begränsade att genom en svensk lagstiftning föreskriva regler för svenskägda dotterbolag utomlands. Det är en princip som vi även från svenskt håll hävdar när det gäller utländska bolags verksamhet i Sverige, nämligen att dessa endast skall vara underkastade svensk lagstiftning.

Inte desto mindre är det angeläget att skyndsamt få klarhet i vilken omfattning möjligheter kan finnas att utsträcka handelsförbudets räckvidd till att omfatta också svenskägda dotterbolag i andra länder. För riksdagens information vill jag här nämna att en parlamentarisk kommitté, som regeringen tidigare i dag tillkallat, har fått till uppgift bl. a. att se över denna tredjelandsproblematik. I kommitténs uppgift ingår också att undersöka i vilken utsträckning frivilliga överenskommelser med de svenska moderbolagen skulle vara en framkomlig väg.

Kommittén skall också kartlägga omfattningen av handeln med tjänster mellan Sverige och Sydafrika. Vissa former av sådan handel är redan förbjudna. Detta gäller alla sådana tjänster som innebär teknologiöverföring i form av bl. a. patent och tillverkningsrättigheter. Om riktlinjerna för det nu föreslagna handelsförbudet godkänns, kommer också vissa tjänster som har anknytning till varuhandel att bli förbjudna. Kommitténs uppgift är att kartlägga ev. kvarvarande former av tjänstehandel och utreda i vilken mån ytterligare restriktioner eller förbud kan vara möjliga och påkallade.

Sanktionslagen från år 1971 omfattar inte tjänster som inte har samband med varuhandel. Utredningen skall bilda sig en uppfattning om omfattningen av den tjänstehandel som för närvarande faller utanför sanktionslagen och med denna utgångspunkt ta fram förslag till behövlig lagstiftning.

En ytterligare fråga som kommittén skall belysa är frågan om svenska företags verksamhet i Sydafrika. De svenska företagen är liksom övriga utlandsägda företag underkastade sydafrikansk lagstiftning och kan således i denna mening sägas operera inom ramen för apartheidsystemet. Deras strävanden att inom arbetslivet förbättra villkoren för sina anställda torde i ett större perspektiv ha begränsade effekter.

En tvångsmässig avveckling av den svenska näringsverksamheten i Sydafrika och Namibia medför en rad rättsliga och andra problem. Även frågan om ersättning kan bli aktuell.

Handelsförbudet kan visserligen få som effekt att de svenska ägarna finner det förenligt med sina egna intressen att avveckla sin verksamhet i Sydafrika. Det är ändå angeläget att utredningen får belysa dessa frågor närmare.

Kommittén skall arbeta skyndsamt och kommer att vara oförhindrad att lägga fram delförslag, om den bedömer detta vara lämpligt. Den ev. lagstiftning som kommittén kommer att lägga fram bör kunna träda i kraft senast den 1 januari 1991.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört har inom utrikesdepartementet upprättats förslag till

1. lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia,

2. lag om upphävande av lagen (1985:1050) om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika.

Det första lagförslaget innebär en tillämpning av existerande lagstiftning som är avsedd för sanktionsåtgärder av den typ som jag nu förordar, trots att lagen i detta fall inte kan sättas i tillämpning med den automatik som är förutsedd i den. Det förslag som nu läggs fram överensstämmer vad gäller ändamålet med den gällande lagstiftningen.

Det andra lagförslaget är okomplicerat.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört och lagstiftningsfrågans beskaffenhet anser jag att lagrådets hörande över de föreslagna lagarna saknar betydelse.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta inom utrikesdepartementet upprättade lagförslag,
2. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för ett handelsförbud mot Sydafrika och Namibia (avsnitt 2.7.2).

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om vissa åtgärder för att mildra effekterna i Sverige av ett handelsförbud (avsnitt 2.8).

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

| | |
|--|----|
| Propositionen | 1 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 1 |
| Lagförslag | 2 |
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 mars 1987 | 4 |
| 1 Inledning | 4 |
| 2 Allmän motivering | 4 |
| 2.1 Utvecklingen i Sydafrika och södra Afrika efter år 1985 | 4 |
| 2.2 Internationella åtgärder mot Sydafrika | 7 |
| 2.2.1 Sydafrika i FN m. m. | 7 |
| 2.2.2 Åtgärder av enskilda länder | 8 |
| 2.3 Den svenska Sydafrikapolitiken | 9 |
| 2.4 Motiven för ett svenskt handelsförbud | 11 |
| 2.5 Sveriges handel med Sydafrika | 13 |
| 2.5.1 Handelns omfattning | 13 |
| 2.5.2 Handelns struktur | 14 |
| 2.6 Konsekvenserna i Sverige av ett handelsförbud | 15 |
| 2.7 Handelsförbudets utformning | 17 |
| 2.7.1 Lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1971: 176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handels- blockad mot Sydafrika och Namibia | 17 |
| 2.7.2 Handelsförbudets omfattning | 18 |
| 2.8 Vissa åtgärder för att mildra effekterna i Sverige av ett handels- förbud | 22 |
| 2.9 Skyndsam utredning om tjänstehandel m. m. | 23 |
| 3 Upprättade lagförslag | 25 |
| 4 Hemställan | 25 |
| 5 Beslut | 25 |