

Utrikesutskottets betänkande

1981/82: 13

om Sydafrika

Motionerna

Utskottet behandlar i detta betänkande fem motioner, nämligen

dels motion 1980/81:519 av Pär Granstedt m. fl. (c), vari föreslås

1. att riksdagen hemställer att regeringen undersöker förutsättningarna att få till stånd ett effektivt oljeembargo mot Sydafrika,

2. att riksdagen hemställer att regeringen, om en svensk medverkan i ett embargo mot Sydafrika kan ha en positiv effekt, återkommer med förslag om detta,

dels motion 1980/81:1205 av Gertrud Sigurdsen m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen begär att regeringen i FN med all kraft verkar för olika former av internationella sanktioner mot Sydafrikanska republiken i syfte att påskynda Namibias självständighet,

dels motion 1980/81:1208 av Knut Wachtmeister m. fl. (m), vari hemställs att riksdagen upphäver lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia,

dels motion 1980/81:1590 av Sven Johansson (c), vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en undersökning av möjligheterna att upphäva rådande investeringsförbud eller på annat sätt göra det möjligt för svenska företag att enligt allmänt gällande regler bedriva handel med Sydafrika,

dels motion 1980/81:1597 av Lars Werner m. fl. (vpk), vari hemställs

1. att riksdagen antar följande som motionärernas förslag betecknade förslag till lag om ekonomisk bojkott av Sydafrika att ersätta lagen (1979:487) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia,

2. att riksdagen uttalar sig för i motionen angivna riktlinjer för Sveriges politik gentemot Sydafrika och hos regeringen begär åtgärder och förslag i enlighet därmed.

Bakgrund

I Sydafrika fortsätter den vita minoriteten sin rasåtskillnadspolitik. De uppmjukningar av apartheidsystemet som under de gångna åren ägt rum innebär endast att vissa särskilt iögonenfallande yttringar försvunnit. Någon mer djupgående förändring av den förda politiken kan inte iakttas. Sedan Zimbabwe blev självständigt har minoriteten snarast försökt att befästa sin

ställning ytterligare varigenom en ökad polarisering mellan de vita och de icke-vita delarna av befolkningen blivit följden.

De sedan länge pågående strävandena mot ett fritt Namibia på grundval av 1978 års FN-plan (säkerhetsrådsresolution 435) har mötts med motstånd och förhållning från den sydafrikanska regeringens sida. Efter den i huvudsak resultatlösa konferensen i Genève om Namibia i januari 1981 låg förhandlingarna nere under våren och sommaren. I höst har – bl. a. efter påtryckningar från många länder, däribland de nordiska – den s. k. femstatsgruppen återupptagit sin verksamhet och under en rundresa bland berörda afrikanska stater fortsatt diskussionerna om villkoren för Namibias självständighet. Dessa diskussioner har i denna omgång bl. a. gällt vissa konstitutionella principer för ett fritt Namibia, utarbetade som komplement till FN-planen. Avståndet mellan parterna är emellertid fortfarande stort.

Sverige tillhör de länder som i FN förespråkar internationella sanktioner mot Sydafrika bl. a. som påtryckning i Namibiafrågan. Sedan flera år har vi verkat för att säkerhetsrådet skall besluta om ett internationellt förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia. Vi har också ställt oss bakom ett förslag att säkerhetsrådet skall överyäga ett internationellt oljeembargo mot Sydafrika. Det är emellertid endast säkerhetsrådet som kan fatta för FN:s medlemmar bindande beslut om sanktioner och endast i ett fall hittills, nämligen i fråga om vapenhandel, har det visat sig möjligt att i säkerhetsrådet uppnå erforderlig majoritet för ett sådant beslut.

I några fall har Sverige inte ansett sig kunna stödja resolutioner i FN:s generalförsamling om sanktioner eller andra åtgärder mot Sydafrika. Det har bl. a. gällt fall där säkerhetsrådets särskilda beslutanderätt inte beaktats.

I avvaktan på ett bindande FN-beslut om internationellt förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia beslutade riksdagen i juni 1979 att för svenskt vidkommande införa ett förbud mot sådana investeringar (UU 1978/79:33, rskr 1978/79:421). Även i Nederländerna övervägs nu åtgärder mot investeringar i Sydafrika.

Den svenska Sydafrikalagen har nu varit i kraft i två år. Under förra riksmötet beslutade riksdagen att uppdraga åt regeringen att göra en genomgång av erfarenheterna och effekterna av lagen, bl. a. i syfte att konstatera eventuella luckor i bestämmelserna (UU 1979/80:27). Samtidigt ansåg riksdagen att denna genomgång borde bilda utgångspunkt för en kartläggning av möjligheterna för Sverige att vidta åtgärder mot Sydafrika även på andra områden, såsom överföring av teknologi.

Regeringen tillkallade den 30 oktober 1980 en särskild utredare med uppgift att göra den av riksdagen begärda genomgången och kartläggningen. Regeringen har sedermera beslutat att parlamentariker skall delta i översynen när den går in i det skede som avser möjligheterna att utvidga sanktionerna till andra områden.

Utskottet

Såväl i motion 519 som i 1205 föreslås att Sverige aktivt skall verka för ytterligare sanktioner mot Sydafrika. I motion 519 föreslås att regeringen undersöker förutsättningarna för ett oljeembargo mot Sydafrika och återkommer med förslag härom om bedömningen blir att en svensk medverkan i ett embargo kan få en positiv effekt.

Motion 1205 tar särskilt sikte på Namibiafragan och föreslår att regeringen i FN med all kraft verkar för olika former av internationella sanktioner mot Sydafrika i syfte att påskynda Namibias självständighet. Motionärerna nämner en oljeblockad och avbrytande av flygtrafiken som exempel på tänkbara åtgärder.

Sverige har i FN ställt sig bakom försöken att få säkerhetsrådet att besluta om ytterligare sanktioner mot Sydafrika. Vi tillhör initiativtagarna till den resolution som uppmanar säkerhetsrådet att överväga frågan om förbud mot investeringar i Sydafrika. Vi har också som nämnts ställt oss bakom förslaget att säkerhetsrådet skall överväga ett oljeembargo mot Sydafrika enligt FN-stadgans kapitel VII.

Den vita minoritetsregimens hårdnackade inställning och den fortsatta förhållningstaktiken i fråga om Namibias självständighet gör det enligt utskottets mening angeläget att de internationella påtryckningarna mot Sydafrika ökar ytterligare. Ett effektivt oljeembargo skulle kunna få allvarliga verkningar för Sydafrika, även om landets oljeberoende är mindre än många andra länders.

Även ett avbrytande av den internationella lufttrafiken till Sydafrika skulle självfallet få långtgående konsekvenser för landet.

Det har bland de västliga i-länderna ibland hävdats att ytterligare sanktioner mot Sydafrika skulle kunna försvåra förhandlingar om Namibias självständighet. Sveriges uppfattning är emellertid den motsatta. Vi har som ett av få länder krävt sanktionsåtgärder mot Sydafrika som komplement till Namibiaförhandlingen. Även om utsikterna till ett sanktionsbeslut i säkerhetsrådet f. n. inte förefaller stora är det angeläget att fortsatta nationella och internationella påtryckningar sker på Sydafrika.

Den svenska Sydafrikalagen är ett uppmärksammat exempel på vad ett enskilt land kan göra på sanktionsområdet. Det är angeläget att regeringen bl. a. genom information om den svenska lagen verkar för att även andra länder, såsom Nederländerna nu har gjort, överväger sina möjligheter att begränsa det ekonomiska samarbetet med Sydafrika.

Med anledning av vad som anförs i motion 1205 vill utskottet framhålla att det utgår från att regeringen på olika sätt kommer att med kraft fortsätta och vidareutveckla Sveriges Sydafrikapolitik.

Utskottet får därmed anse motion 1205 besvarad.

Motion 519 aktualiserar en svensk medverkan i ett oljeembargo med deltagande av ett begränsat antal stater.

Vissa oljeproducerande länder inom och utom OPEC har beslutat att för sin del inte leverera någon olja till Sydafrika. På bl. a. norskt initiativ övervägs nu en internationell konferens i FN:s regi för länder som tillämpar ett oljeembargo mot Sydafrika, i syfte att effektivisera denna form av leveransvägran.

Även i Nederländerna studeras nu förutsättningarna för ett nederländskt deltagande i oljeembargot mot Sydafrika. I de holländska övervägandena ingår också transporter av olja.

I en prövning av tänkbara sanktionsmöjligheter bör för svenskt vidkommande flera olika överväganden göras. Det är bl. a. viktigt att en bojkott i någon mening blir effektiv. Effekten kan vara materiell eller politiskt-psykologisk. Vidare måste en bojkotts förenlighet med internationella åtaganden, såsom GATT, provas.

Erfarenheten visar att en handelsbojkott, om den skall bli kännbar, bör omfatta flera eller alla huvudleverantörer. Redan av detta skäl framstår ett internationellt bindande beslut, fattat av FN:s säkerhetsråd, som en önskvärd förutsättning för en verksam sanktion på handelsområdet. Härtill kommer den viktiga omständigheten att förpliktande FN-beslut tar över internationella åtaganden på handelsområdet.

Enligt utskottets mening finns det anledning att noga följa oljeproducerande och andra länders försök att begränsa eller avbryta leveranserna av olja till Sydafrika. Ett svenskt stöd för en begränsad bojkottaktion av detta slag, som dessutom skulle omfatta en vara som vi inte själva producerar, bör emellertid bedömas mot bakgrund av synpunkter som de ovan angivna.

Utskottet får med hänvisning härtill anse motion 519 besvarad.

I motion 1208 föreslås att den svenska lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia upphävs. Motionärerna anför tre skäl för sitt förslag: lagen riskerar att minska sysselsättningen i Sverige, den medför onödigt tidsutdräkt och risk för att marknadsandelar förloras när dispensansökningar skall behandlas och den kan leda till krav på att Sverige skall delta i sanktioner även mot andra länder utan att vi kan avvisa dem med hänvisning till FN-stadgan.

Sydafrikalagens avsikt är att förhindra en utvidgning av de svenska företagens verksamhet i Sydafrika. Det är ofrånkomligt att lagen därmed också kan medföra vissa produktionsinskränkningar för de moderbolag och andra företag i Sverige som varit inriktade på en fortsatt expansion i Sydafrika. Verkningarna på sysselsättningen i Sverige torde emellertid bli begränsade.

Frågan om tiden för ett dispensärendes handläggning behandlades av utskottet förra året (UU 1979/80:27). Enligt vad utskottet inhämtat har behandlingstiden numera nedbringats väsentligt.

Utskottet kan inte dela motionärernas åsikt att Sydafrikalagen utgör ett prejudikat som hindrar Sverige från att stå fast vid vår uppfattning att vi

endast deltar i internationella sanktioner som beslutats av FN:s säkerhetsråd.

Regering och riksdag har upprepade gånger slagit fast att Sydafrika är ett unikt fall som kan motivera exceptionella åtgärder. FN-stadgan som sådan eller folkrätten i övrigt hindrar inte uttryckligen något land att för egen del vidta åtgärder av här avsett slag. Till denna slutsats kom också lagrådet vid sin prövning av regeringens lagförslag (prop. 1978/79:196). Den svenska principen att inte delta i sanktioner, som saknar stöd i säkerhetsrådsbeslut, är ett uttryck för vår självvalda utrikespolitik och har fortsatt giltighet och bärkraft.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 1208.

I motion 1590 föreslås likaledes att förbudet mot investeringar i Sydafrika upphävs eller att det på annat sätt görs möjligt för svenska företag att enligt allmänt gällande regler bedriva handel med Sydafrika.

Sydafrikalagen avser inte handel. Svenska företag har möjlighet att driva handel med Sydafrika enligt allmänt gällande och icke diskriminerande regler. Motionen föranleder därför icke någon åtgärd, varför den avstyrks.

I motion 1597 föreslås i det första yrkandet att en lag om ekonomisk bojkott skall ersätta lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia. Ett liknande yrkande behandlades och avstyrktes av utskottet senast i maj 1980 med hänvisning till att en svensk ekonomisk bojkott som bl. a. omfattar handeln skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden.

Med hänvisning till denna motivering får utskottet avstyrka det nu förevarande yrkandet.

I motionens andra yrkande föreslås att riksdagen uttalar sig för i motionen angivna riktlinjer gentemot Sydafrika och hos regeringen begär förslag och åtgärder i enlighet härmed.

Utskottet anser att Sverige har utformat en aktiv politik gentemot apartheidsystemet i Sydafrika. Flera av de i motionen berörda frågorna har behandlats i UU 1979/80:17 och 27. Därutöver vill utskottet hänvisa till att regeringen, som framgår på annan plats i detta betänkande, fått riksdagens uppdrag att överväga möjligheten att vidta åtgärder på teknologiöverföringens område gentemot Sydafrika.

Mot denna bakgrund avstyrks även det andra yrkandet i motion 1597.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen förklarar motion 1980/81:519 angående oljebargo mot Sydafrika besvarad med vad utskottet anför,
2. att riksdagen förklarar motion 1980/81:1205 angående FN-sanktioner mot Sydafrika besvarad med vad utskottet anför,

3. att riksdagen avslår motion 1980/81:1208 med begäran om upphävande av lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia,
4. att riksdagen avslår motion 1980/81:1590 angående handel med Sydafrika m. m.
5. att riksdagen avslår motion 1980/81:1597, om ekonomisk bojkott av Sydafrika och riktlinjer för åtgärder mot Sydafrika.

Stockholm den 1 december 1981

På utrikesutskottets vägnar
ALLAN HERNELIUS

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Allan Hernelius (m), Sture Palm (s), Linnea Hörlén (fp), Olle Göransson (s), Ingrid Sundberg (m), Gunnel Jonäng (c), Sture Ericson (s), Per-Olof Strindberg (m), Sture Korpås (c), Carl Lidbom (s), Axel Andersson (s), Paul Grabö (c), Maj-Lis Löow (s) och Ulla Orring (fp).

Särskilt yttrande

Allan Hernelius, Per-Olof Strindberg och Ingrid Sundberg (alla m) har avgivit följande särskilda yttrande.

Sverige har tagit avstånd från den sydafrikanska apartheidpolitiken. Den är ett brott mot de mänskliga rättigheterna och utgör enligt svensk uppfattning ett hot mot internationell fred och säkerhet. Vi delar denna uppfattning.

Sverige har hävdat den principen att inte delta i sanktioner som saknar stöd i säkerhetsrådets beslut. Denna princip är, som utskottet påpekar, ett uttryck för vår självvalda utrikespolitik och har fortsatt giltighet och bärkraft. Säkerhetsrådets särskilda befogenheter på detta område var ett av motiven för Sveriges anslutning till FN en gång och för att denna anslutning ansågs kunna ske med bibehållen alliansfri politik.

Hos säkerhetsrådet har Sverige begärt att rådet skulle besluta om eller rekommendera sanktioner eller sanktionsliknande åtgärder i fråga om nyinvesteringar i Sydafrika. När förslag härom har avvisats eller icke behandlats av rådet har Sverige emellertid genom lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia (prop. 1978/79:196) handlat på egen hand och utan stöd av rådet genomfört ett investeringsförbud. Mot detta beslut anförde moderata representanter i utskottet reservation (UU 1978/79:33) under åberopande av ovan nämnda principiella skäl. I dag kan

konstateras att – mot vad som anfördes vid lagens tillkomst – det svenska exemplet icke har lett till någon efterföljd.

De invändningar som 1979 riktades mot den ifrågasatta lagstiftningen ur denna principiella synpunkt gäller fortfarande. De gäller också förslagen om att Sverige, utan beslut eller rekommendation av säkerhetsrådet, skulle utvidga de av oss 1979 på egen hand fattade besluten om nya sanktioner eller sanktionsliknande åtgärder.

