

## Nr 2

*Utrikesutskottets utlåtande i anledning av motioner om officiell svensk handelsbojkott av sydafrikanska varor.*

I en i första kammaren av herrar *Sundin* och *Dahlén* väckt motion nr 356 samt en i andra kammaren av herr *Ullsten m. fl.* väckt likalydande motion, nr 428, vilka hänvisats till utrikesutskottet, föreslås att riksdagen måtte uttala sig för en officiell svensk handelsbojkott av sydafrikanska varor. Motionärerna understryker, att situationen i Sydafrika efter hand förvärrats samt att de förtryckta folkgrupperna inte är beredda att fortsätta det passiva motståndet utan kommer att i tilltagande utsträckning tillgripa våldsåtgärder.

Det är därför utomordentligt nödvändigt, framhåller motionärerna, att internationella aktioner vidtages för att påverka den sydafrikanska regeringen. Sverige bör, förklarar de, som ett neutralt land och som föregångsland för humanitära aktioner gå i spetsen. De understryker, att Sveriges agerande i FN under höstsessionen 1965 innebar en förpliktelse att med all kraft engagera sig i kampen mot rasförtrycket i Sydafrika. Motionärerna tror, att en officiell svensk handelsbojkott skulle utgöra ett viktigt incitament för andra länder som tvekar inför ett sådant beslut.

Motioner i samma ämne väcktes vid föregående riksdag men föranledde icke någon riksdagens åtgärd (UU 1965:7). I utskottets utlåtande framhölls, att motionerna var uttryck för oron inför Sydafrikanska republikens apartheidpolitik och dess hårdnackade vägran att samarbeta med FN. Det framhölls i utlåtandet, att en första förutsättning för att sanktionsåtgärder skulle leda till målet var att de ledande handelsnationerna medverkar till ett sådant beslut. Utskottet konstaterade slutligen med tillfredsställelse att frågans tyngdpunkt förlagts till säkerhetsrådet.

Den skärpta opinionen mot rasförtrycket i Sydafrika tog sig under 1965 års möte med FN:s generalförsamling uttryck i de fördömanden och krav på åtgärder som framfördes i resolution nr 2054 A. Sverige röstade för denna resolution. I en röstförklaring underströks, att man på svensk sida kunde rösta för att församlingen såsom sin mening skulle uttala, att situationen i Sydafrikanska republiken utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Samtidigt underströks det starkt, att detta på intet sätt ändrade Sveriges åsikt att endast om säkerhetsrådet fastställt förefintligheten av ett hot mot freden fanns det en legal grund enligt FN:s stadga för ett beslut av säkerhetsrådet att vidta tvångsåtgärder. Man var beredd att stödja den punkten i resolutionen, enligt vilken församlingen fäster säkerhetsrådets

uppmärksamhet vid det faktum att »handling enligt stadgans kapitel VII är väsentlig för att lösa apartheidproblemet». Detta uttalande förklarade man sig å svensk sida betrakta såsom en tillämpning av föreskrifterna i artikel II: 2 i stadgan, att varje fråga rörande upprätthållande av internationell fred och säkerhet som påkallar handling skall av generalförsamlingen hänskjutas till säkerhetsrådet.

I generalförsamlingens resolution uttalas, att universellt tillämpade ekonomiska sanktioner är det enda medlet att uppnå en fredlig lösning av apartheid-problemet. På svensk sida kunde man inte stödja denna passus. Detta berodde på att man inte ville avvisa varje annan metod för lösning av problemet, däribland försök att komma vidare på den positiva linje, som introducerades med det s. k. nordiska initiativet vid 1963 års församling.

I den svenska röstförklaringen framhålles, att om säkerhetsrådet skulle besluta om effektiva åtgärder för att få slut på apartheidpolitiken komme svenska regeringen omedelbart och tveklöst att vidtaga nödvändiga åtgärder i enlighet med sina förpliktelser enligt stadgan. Man underströk även behovet av att eventuella sanktioner blir samfälliga och världsomfattande.

Sanktionsproblemets tekniska och ekonomiska sidor har blivit föremål för utredning inom den s. k. sanktionskommittén, som i december 1964 tillkallades av säkerhetsrådet på förslag av den särskilda expertgruppen för apartheid-problemet under ledning av ambassadören Myrdal. Kommittén betonar å ena sidan att Sydafrika inte skulle vara särskilt känsligt för ekonomiska åtgärder men konstaterar å den andra, att det finns vissa sektorer, som torde vara sårbara för en bojkott. Alltjämt återstår att närmare utreda hur en bojkott skulle övervakas, samt hur de ekonomiska bördor, som komme att falla på vissa länder, rättvist skulle kunna fördelas. Den svenska regeringen har som sin mening uttalat, att fortsatta studier av här berörda problem vore angelägna.

Säkerhetsrådets behandling av kommitténs rapport har enligt önskemål från de afrikanska staterna uppskjutits men uppges komma att äga rum i april månad.

I detta sammanhang kan framhållas, att regeringen nyligen beslutat tillsätta särskilda sakkunniga för att utarbeta ett förslag till FN-lag, som ger erforderliga befogenheter att utan tidsutdräkt genomföra beslut och rekommendationer av säkerhetsrådet i sanktionsfrågor.

### Utskottet

Utskottet delar den av Sverige i samband med röstningen för resolution nr 2054 A framförda åsikten att sanktioner för att bli effektiva måste vara universella och att ansvaret för en aktion ligger hos säkerhetsrådet i enlighet med kapitel VII i FN:s stadga.

Utskottet konstaterar, att Sverige konsekvent hävdat, att det endast tillkommer säkerhetsrådet och ej församlingen att besluta om sanktioner. Endast genom att upprätthålla stadgans krav på beslut av rådet kan man försäkra sig om det stormaktsstöd, som är oundgängligt för sanktionernas effektiva genomförande och endast genom sådant beslut uppstår en förpliktelse för medlemmarna att delta i åtgärderna. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att en förutsättning för Sveriges anslutning till Förenta Nationerna var att vi bl. a. i fråga om deltagande i sanktioner endast kunde bindas genom beslut av säkerhetsrådet.

Utskottet vill helt allmänt betona nödvändigheten av att iakttaga särskild omsorg i fråga om organiseringen av internationella bojkottaktioner. Ekonomiska sanktioner kan sägas vara »det yttersta vapnet» som FN förfogar över när det gäller fredliga åtgärder, innan aktioner av militär tvångskaraktär måste tillgripas. Tidigare erfarenheter utvisar, att en sanktionsåtgärd, som har otillräckligt underlag och därför misslyckas, kan tillfoga världsorganisationen allvarlig och kanske obotlig skada för framtiden.

Hur svårt det än kan te sig att med andra medel än sanktioner nå resultat, t. ex. genom fortsatt påverkan av den vita minoriteten i Sydafrika, bör enligt utskottets mening ansträngningarna i denna riktning ej uppges. Samtidigt kan det finnas skäl att ytterligare klargöra, att målsättningen för Sydafrika måste vara ett samhälle, som garanterar en likaberättigad ställning för landets olika rasgrupper.

I konsekvens med Sveriges ställningstagande i FN till apartheidpolitiken finner utskottet det angeläget, att vårt land på olika vägar söker bidra till samordnade och effektiva internationella aktioner, grundade på beslut av FN:s behöriga organ i syfte att förmå den sydafrikanska regeringen att överge sin rasåtskillnadspolitik. Det är därvid önskvärt att vårt land verkar i samförstånd med våra nordiska grannar. I första hand synes det väsentligt, att sanktionskommitténs rapport blir föremål för säkerhetsrådets prövning och att olika delproblem i samband med sanktioner studeras i syfte att finna lösningar, som är ägnade att minska stormakternas betänkligheter mot en sanktionspolitik.

Problematiken kring ekonomiska sanktioner har under senare tid fått ökad belysning genom säkerhetsrådets rekommendation av sådana sanktioner mot regimen i Rhodesia. Erfarenheterna av detta försök blir av betydelse för bedömningen av liknande sanktioner mot Sydafrika.

Utskottet vill vidare understryka, att exempelvis den frivilliga köpbojkotten mot sydafrikanska varor är ett uttryck för den svenska opinionens ställningstagande mot apartheidpolitiken. I anslutning till konsumentbojkotten har ett antal landsting och statliga företag och förvaltningar inställt sina inköp av sydafrikanska varor. Varje enskilt företag, som upprätthåller en på vissa områden växande handel med Sydafrika, har att var för sig överväga, om det vill ansluta sig till konsumentbojkottens syfte. Utskottet

vill emellertid framhålla, att vad som här beröres är åtgärder, som icke har en effekt jämförlig med ekonomiska sanktioner. Om man eftersträvar effektiva ekonomiska sanktioner, utgör detta sålunda icke skäl för ett ensidigt och totalt avbrytande av Sveriges handelsförbindelser med Sydafrika. Ett sådant ensidigt avbrytande av förbindelserna skulle ha innebörden av en officiell demonstration. Så länge ett samordnat handlande av Sydafrikas större handelspartners inte kommit till stånd, skulle det inte erbjuda några större svårigheter för Sydafrika att genom ökad handel med länder, som icke deltagit i sanktionerna eller genom inhemsk produktion, finna ersättning för ett reducerat varuutbyte. Möjligheter torde också finnas, att i betydande utsträckning fortsätta handeln genom bulvaner i tredje land utan att de bojkottande länderna effektivt kan kontrollera och förhindra detta. Mot en ensidig statlig aktion talar även att en sådan skulle innebära brytande av GATT-avtalet. Utskottet kan icke heller dela motionärernas mening att en svensk officiell handelsbojkott skulle bli ett viktigt incitament för andra länder. Opinionen i dessa länder torde avgörande påverkas av helt andra faktorer än en dylik svensk aktion. Utskottet vill även betona, att Sveriges röstning för generalförsamlingens resolution av 1965 icke innebär en förpliktelse att vidtaga ensidiga aktioner, däremot att medverka till samordnade aktioner beslutade av säkerhetsrådet.

Utskottet hemställer,

att motionerna I: 356 och II: 428 må anses besvarade med vad utskottet anfört.

Stockholm den 10 mars 1966

På utrikesutskottets vägnar:

BIRGER LUNDSTRÖM

*Närvarande:*

från första kammaren: herrar Lundström, Georg Pettersson, Bengtson, Möller och Palm, fröken Mattson samt herr Hernelius;

från andra kammaren: fru Renström-Ingenäs\*, herrar Kärrlander, Alemyr, Bohman, Skoglund, Wedén och Wahlund.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

### Reservation

av herr *Wedén*, som ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Utskottets utlåtande fr. o. m. »Utskottet delar» t. o. m. »beslut av säkerhetsrådet», ersättes med text av följande lydelse:

Även i ett annat avseende än det ovan nämnda är sanktionsparagrafen i Förenta Nationernas generalförsamlings resolution nr 2054 A icke fullt tillfredsställande. Huvudsaken vid ett sanktionsförfarande är att det blir effektivt, inte att det tillämpas fullständigt universellt. Man kan tänka sig effektivt genomförda och övervakade sanktioner även om inte *varje* medlemsstat i FN eller *varje* stat över huvud taget deltar däri. Enligt FN:s stadga tillkommer det endast säkerhetsrådet att med för alla medlemsstater *bindande* verkan *besluta* om sanktioner. Detta har varit en förutsättning för vårt lands medlemskap i Förenta Nationerna. Allmän enighet råder härom. Säkerhetsrådet kan emellertid även — som framgår av Rhodesia-fallet till vilket utskottet återkommer — *rekommendera* sanktionsåtgärder. Vidare kan även generalförsamlingen under vissa förhållanden *rekommendera* medlemsstaterna att ingripa t. ex. med sanktioner mot en stat, som åvägbringar ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Dylika rekommendationer, vare sig de kommer från säkerhetsrådet eller generalförsamlingen, har inte för medlemsstaterna bindande verkan, även om en rekommendation av säkerhetsrådet måste betraktas såsom varande av en högre valör. Självklart måste dock varje beslut från en medlemsstats sida att följa en rekommendation om åtgärder av sanktionskaraktär föregås av en noggrann prövning. Prövningen bör avse om anslutningen till rekommendationen kan väntas bli tillräckligt omfattande för att göra sanktionerna effektiva liksom även om sanktionerna verkligen skulle tjäna syftet att avlägsna ett hot mot freden. Enligt utskottets mening kan ställning en gång för alla självklart inte tagas till hur en sådan prövning i varje särskilt fall bör utfalla. Klart är dock, som ovan framhållits, att endast säkerhetsrådet kan fatta för medlemsstaterna bindande beslut.

Fr. o. m.: »Utskottet vill helt allmänt» t. o. m.: »olika rasgrupper». = utskottet.

Texten fr. o. m.: »I konsekvens» t. o. m.: »en sanktionspolitik.» ersättes med text av följande lydelse:

Utskottet vill, som framgår av det ovanstående, framhålla att statliga ekonomiska sanktionsåtgärder för att bli effektiva måste stödjas av ett tillräckligt antal länder, vilka befinner sig i en mot det fredshotande landet ekonomiskt-strategiskt betydelsefull position. I anslutning till den till utskottets utlåtande nr 7 till 1965 års riksdag avgivna reservationen vill utskottet framhålla angelägenheten av att vårt land på olika vägar söker

bidraga till tillkomsten av effektiva internationella aktioner, grundade på beslut av FN:s behöriga organ i syfte att förmå den sydafrikanska regeringen att överge sin rasåtskillnadspolitik. Utskottet konstaterar att såväl den danska regeringens åtgärder som den svenska regeringens handlande i nära anslutning därtill liksom till i Sverige samtidigt framkomna politiska och andra manifestationer har överensstämt med syftet i den ovannämnda reservationen till utskottets utlåtande nr 7 till 1965 års riksdag. Utskottet anser att riksdagen bör till regeringen framföra sin mening att vårt land söker uppnå ett samförstånd med våra nordiska grannar om ytterligare steg, t. ex. en förhandsdeklaration från dessa staters sida att de vore beredda att följa inte endast beslut av säkerhetsrådet utan även andra åtgärder av ekonomisk sanktionskaraktär mot Sydafrika såvida dessa åtgärder kunde väntas uppfylla det av utskottet i det föregående angivna effektivitetskravet. En sådan deklaration kan tänkas påskynda behandlingen av frågan i säkerhetsrådet, bl. a. prövningen av sanktionskommitténs rapport.

I samband härmed vill utskottet ånyo understryka vikten av att ett system stadfästes i Förenta Nationerna som medger en skälig mellanstatlig utjämning av de ekonomiska bördor som ett sanktionsförfarande kan medföra. Utskottet utgår ifrån att de av regeringen nyligen tillkallade sakkunniga för utarbetande av en FN-lag vid sidan av angelägenheten att de lagtekniska problemen för Sveriges del i samband med ett sanktionsförfarande penetreras även kommer att ägna den ovannämnda frågan sin uppmärksamhet. I en svensk beredskap för sanktionsåtgärder bör även ingå riktlinjer för hur det allmänna skall kunna stödja svenska löntagare och företag, som genom av staten påbjudna sanktionsåtgärder råkar i svårigheter.

»Problematiken kring» t. o. m.: »mot Sydafrika.» = utskottet.

Utskottets text fr. o. m.: »Utskottet vill» t. o. m.: »beslutade av säkerhetsrådet.» ersättes med text av följande lydelse:

Då säkerhetsrådet endast rekommenderat men ej beslutat om sanktioner, föreligger intet tvång för medlemsstaterna att tillämpa sådana sanktioner mot Rhodesia. Detta innebär en risk för att t. ex. Sydafrika skall motverka sanktionernas syfte. Den svenska regeringen har som sin mening uttalat, att det i Rhodesia-konflikten funnits skäl för bindande beslut av säkerhetsrådet om sanktioner. Om ett sådant beslut förelegat, hade trycket mot Sydafrika att tillämpa sanktioner kunnat bli starkare. En vägran av Sydafrikas regering att följa säkerhetsrådets beslut i ett sådant fall skulle ha utgjort ett öppet trots mot världsorganisationen. Om Sydafrika mer aktivt skulle motarbeta sanktionspolitiken gentemot Rhodesia, förstärkes argumenten både för bindande beslut om sanktioner mot Rhodesia och för beslut om likartade sanktioner mot Sydafrika. Utskottet noterar för sin del med tillfredsställelse att Sverige särskilt konsekvent tillämpat rekommendationen om sanktioner mot Rhodesia. Med hänvisning till vad utskottet i detta avsnitt framhållit anser utskottet att riksdagen i sin skrivelse till Kungl. Maj:t

bör uttrycka angelägenheten av att regeringen på lämpligt sätt söker aktualisera frågan om ett bindande beslut om sanktioner mot Rhodesia.

Den frivilliga köpbojkotten mot sydafrikanska varor har ett värde som uttryck för den svenska opinionens ställningstagande mot apartheidpolitiken. I anslutning till konsumentbojkotten har ett antal landsting och statliga företag och förvaltningar inställt sina inköp av sydafrikanska varor. Importen av livsmedel m. m. från Sydafrika, som 1962 uppgick till ett värde av 31,6 milj. kr. och 1964 till 17,7 milj. kr. sjönk ytterligare under 1965 till 16,5 milj. kr. Däremot ökade importen av andra varor, framför allt vissa malmer och metaller, mycket starkt. Den totala svenska importen från Sydafrika uppvisar därför en stegring från 37,4 milj. kr. 1964 till 59,9 milj. kr. 1965. Den svenska exporten till Sydafrika befinner sig i expansion. Den uppgick 1962 till 133 milj. kr., 1964 till 180 milj. kr. och 1965 till 200 milj. kr.

Utskottet anser att riksdagen bör rikta en uppmaning till alla statliga förvaltningar och statliga företag att helt avstå från import av sydafrikanska varor. Ehuru ett sådant avstående lika litet som konsumentbojkotten torde utgöra något betydelsefullt ekonomiskt påtryckningsmedel finner utskottet en dylik åtgärd vara ett konsekvent uttryck för de svenska statsmakternas skarpa avståndstagande från apartheidpolitiken. Varje enskilt företag, som upprätthåller handel med Sydafrika, har att i nuvarande läge överväga om det vill ansluta sig till konsumentbojkottens syfte.

En nu av staten påbjuden ensidig och total svensk sanktionspolitik mot Sydafrika skulle emellertid enligt utskottets mening vara mindre ägnad än en samfällid nordisk förhandsdeklaration av det slag utskottet ovan angivit att bli ett viktigt incitament för andra länder. En dylik deklaration kan komma att bidra till sådana samordnade effektiva aktioner, som — vid sidan av det nordiska initiativet för garantier åt alla rasgrupper i Sydafrika om en likaberättigad ställning — måste vara den svenska utrikespolitikens huvudsyfte i denna fråga.

Utskottet vill alltså sammanfattningsvis anföra tre huvudsynpunkter:

1. Att den svenska regeringen genom egna initiativ eller på annat sätt underlättar en vidgad nordisk aktivitet i Sydafrika-frågan i enlighet med de riktlinjer utskottet anfört.

2. Att regeringen tar lämpliga initiativ för att få till stånd beslut i säkerhetsrådet om bindande sanktioner mot Rhodesia.

3. Att regeringen till alla statliga förvaltningar och statliga företag vidarebefordrar riksdagens uppfattning att deras inköp av sydafrikanska varor bör upphöra.

Med hänvisning till ovanstående hemställer utskottet,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 356 och II: 428 i skrivelse till Kungl. Maj:t ger till känna vad utskottet anfört.