

Ref

svensk sydafrika politik

betänkande av sydafrikakommittén

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

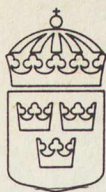
SOU^{1984:52}

Ref

svensk sydafrika politik

betänkande av sydafrikakommittén

SOU 1984:52



Statens offentliga utredningar

1984:52

Utrikesdepartementet

Svensk sydafrikapolitik

Betänkande av sydafrikakommittén
Stockholm 1984

ISBN 91-38-08330-2
ISSN 0375-250X
Minab/Gotab Stockholm 1984

TILL STATSRADET MATS HELLSTRÖM

Regeringen bemyndigade den 30 oktober 1980 chefen för dåvarande handelsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att företa en genomgång av tillämpningen av lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia och att kartlägga möjligheterna att vidta åtgärder även på andra områden såsom överföring av teknologi.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 1 december 1980 som utredare justitiekanslern Bengt Hamdahl. Samtidigt utsågs hovrättsfiskalen Lars Brolin till sekreterare. Att såsom sakkunniga biträda utredningen tillkallades den 2 februari 1981 t.f. expeditions-/rättschefen Sven Norberg, kanslirådet Jan Romare, direktören Bo Eklöf, Atlas Copco AB samt internationelle sekreteraren Torsten Wetterblad, Svenska Metallindustriarbetareförbundet.

I december 1981 beslöt regeringen att med oförändrade direktiv överlämna uppdraget till en kommitté med högst sex ledamöter. Med stöd av detta ändrade bemyndigande tillkallades den 10 december 1981 som ledamöter av kommittén ambassadören Sverker Åström, tillika ordförande, riksdagsledamöterna Jan Bergqvist, Allan Hernelius, Birgitta Johansson, Sture Korpås samt Daniel Tarschys.

Genom beslut den 20 januari 1983 bemyndigade regeringen statsrådet Hellström att tillkalla ytterligare en ledamot till utredningen, varefter riksdagsledamoten Olle Göransson förordnades den 1 februari 1983. Den 15 november 1983 entledigades ledamoten Tarschys från uppdraget och tillkallades i stället fr.o.m. den 9 december 1983 direktören Olle Wästberg. Ledamoten Hernelius entledigades den 7 december 1983 och ersattes samma dag av riksdagsledamoten Bo Lundgren.

Tidigare utsedda sakkunniga bibehöll sina uppdrag. Norberg och Romare entledigades i januari 1982. Den 26 oktober 1983 förordnades ombudsmannen Bengt Jakobsson, Svenska Metallindustriarbetareförbundet, som sakkunnig.

Att såsom experter biträda utredningen förordnades den 1 december 1982 numera expeditions- och rättschefen Jörgen Holgersson, numera kanslirådet Anders Bjurner och departementssekreteraren Karin Storm-Roxman. Storm-Roxman entledigades den 5 juli 1982. Experter åt utredningen har vidare varit departementssekreteraren Erik Meyer fr.o.m. den 1 februari 1983 och hovrättsassessorn Christer Fallenius fr.o.m. den 17 februari 1984.

Som sekreterare i kommittén har tjänstgjort Brolin t.o.m. den 1 januari 1983 varefter han entledigades och förordnades till expert fr.o.m. den 1 februari 1983. Under tiden den 21 juni 1982 - den 1 juni 1983 tjänstgjorde även departementssekreteraren Torsten Westlund som sekreterare. Den 1 juni 1983 utsågs avdelningsdirektören Ulla Ström till sekreterare.

Kommittén har antagit namnet Sydafrikakommittén.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Svensk Sydafrikapolitik. Uppdraget är därmed slutfört.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Bergqvist, Lundgren och Wästberg. Särskilt yttrande har avgivits av sakkunnige Eklöf.

Stockholm i juni 1984

Sverker Åström

Jan Bergqvist

Olle Göransson

Birgitta Johansson

Sture Korpås

Bo Lundgren

Olle Wästberg

/Ulla Ström

INNEHÅLL

LAGFÖRSLAG	9
SAMMANFATTNING	13
1 UTREDNINGSUPPDRAGET	19
2 GÄLLANDE ORDNING	25
2.1 Lagens innehåll	25
2.2 Handläggning av dispensärenden	31
2.3 Kontroll av lagens efterlevnad	31
2.4 Information och sekretess	32
3 UTVECKLINGEN I SYDAFRIKA EFTER 1978	35
3.1 Inledning och sammanfattning	35
3.2 Utvecklingen inne i Sydafrika	36
3.2.1 Apartheidsystemet och den nya konstitutionen	36
3.2.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden	39
3.2.3 Hemlandspolitiken och tvångsflyttningarna	42
3.2.4 Militarisering	45
3.2.5 Apartheidmotståndet	52
3.2.6 Den ekonomiska utvecklingen	55
3.3 Sydafrika i södra Afrika	58
3.3.1 Den totala strategin	58
3.3.2 Destabiliseringen av grannländerna	60
3.3.3 Sydafrika och Namibiafrågan	62
3.3.4 Utvecklingen år 1984 i södra Afrika	64
3.4 Framtidsbedömning av utvecklingen i södra Afrika	65

4	SYDAFRIKA OCH NAMIBIA I FÖRENTA NATIONERNAS GENERALFÖRSAMLING	6
4.1	Sydafrika	6
4.2	Namibia	7
5	SVERIGES FÖRBINDELSER MED SYDAFRIKA	7
5.1	Åtgärder riktade mot Sydafrika	7
5.2	Ekonomiska förbindelser m.m.	8
6	SVENSKA INVESTERINGAR I SYDAFRIKA	8
6.1	Allmänt	8
6.2	Verksamhetens utveckling i de sydafrikanska dotterbolagen	9
6.3	Investeringar	9
6.4	Arbetsvillkor och facklig verksamhet	9
6.5	Svenska företag och säkerhetslagstiftningen	9
7	SVERIGES SYDAFRIKAPOLITIK	9
7.1	Lagen som en del av den svenska Sydafrika- politiken	9
7.2	Lagen som en del av internationell isolerings- politik	10
7.3	Effekter av lagen	10
7.4	Överväganden	10
8	DISPENSFÖRFARANDET	11
8.1	Allmänt	11
8.2	Tillämpningen av dispensregeln	11
8.3	Överväganden	12
	8.3.1 Överlevnadsmotivet	12
	8.3.2 Tillämpningen av dispensregeln	12
9	HANDLÄGGNINGSORDNINGEN	13
9.1	Dispensärenden och årsredovisningar	13
	9.1.1 Överväganden	13

9.2	Tillsynsfunktionen	141
9.2.1	Överväganden	142
9.3	Information och sekretess	142
9.3.1	Överväganden	143
10	"LUCKOR" I LAGEN	145
10.1	Leasing	146
10.1.1	Allmänt	146
10.1.2	Användningen av leasing som alternativ till investeringar	149
10.1.3	Lagens investeringsförbud	150
10.1.4	Överväganden	151
10.2	Indirekta företagsförvärv	153
10.2.1	Överväganden	155
10.3	Investeringsförbudets omfattning - koncernbegreppet	158
10.3.1	Överväganden	161
11	TEKNIKÖVERFÖRING	165
11.1	Begreppet teknik	167
11.2	Oskyddad och skyddad teknik	167
11.3	Former för överföring av teknik	169
11.3.1	Oreglerad tekniköverföring	169
11.3.2	Teknikhandel	170
11.4	Omfattningen av tekniköverföring från Sverige till Sydafrika	172
11.5	Överväganden	174
12	YTTERLIGARE ÅTGÄRDER	179
12.1	Allomfattande ekonomiska sanktioner	179
12.2	Andra åtgärder av ekonomisk art	181
12.2.1	Namibia	181
12.2.2	Offentlig upphandling	185
12.2.3	Oljeembargo	187
12.2.4	SAS flygförbindelse	188
12.3	Diplomatiska förbindelser	190

12.4	Åtgärder på sportens, kulturens m.m. område	19
12.5	Förenta Nationernas vapenembargo	19
12.6	Sveriges förbud mot export av krigsmateriel m.m. till Sydafrika	19
12.7	Sydafrika och IMF	19
12.8	Finansiella lån m.m. till Sydafrika	20

13 SPECIALMOTIVERING

13.1	Förslaget till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia, m.m.	20
------	---	----

RESERVATIONER OCH SÄRSKILT YTTRANDE

	Reservation av Jan Bergqvist	21
	Reservation av Bo Lundgren	21
	Reservation av Olle Wästberg	22
	Särskilt yttrande av Bo Eklöf	22

BILAGA

	SVENSKT NÄRINGSLEV OCH SYDAFRIKAFRÅGAN. Skrivelse från de svenska företagen med dotterföretag i Sydafrika	24
--	---	----

LAGFÖRSLAG

Förslag till
lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia,
m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

Investeringsförbud m.m.

1 § Svensk juridisk person får inte

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

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

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

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

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

3. ge sådant penninglån eller annan kredit som anges i 2 tredje meningen till sydafrikanska staten eller dess myndigheter eller ställa sådan säkerhet som anges i 2 fjärde meningen för sydafrikanska statens eller dess myndigheters skulder.

Svensk juridisk person får inte heller genom handling eller underlåtenhet bidra till att åtgärd som anges i första stycket vidtas av utländskt dotterföretag.

2 § Svensk juridisk person får inte genom handling eller underlåtenhet bidra till att

1. anläggningstillgångar anskaffas i sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag, eller
2. tillgångar hyrs in i ett sådant företag om
 - a) tillgångarna inköps av uthyraren enligt anvisningar av företaget för att stadigvarande innehas och brukas i företagets rörelse,
 - b) hyresavtalets löptid är anpassad till tillgångarnas ekonomiska livslängd,
 - c) hyresavtalet ej omfattar service eller liknande underhållsskyldighet och
 - d) hyresavtalet är ouppsägbart, om det inte föreligger särskilda skäl.

Utan hinder av förbudet enligt första stycket 1 får tillgångar anskaffas till ett sammanlagt värde understigande 100 000 kronor per år. Anskaffningen får inte göra det möjligt för företaget att utvidga sin verksamhet.

3 § Med dotterföretag i 1 och 2 §§ avses sådan juridisk person i vilken en svensk juridisk person direkt eller genom annan juridisk person

1. äger så många aktier eller andelar att den har mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, eller
2. på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam har ett bestämmande inflytande och en betydande andel i resultatet av verksamheten.

Investeringsplan och redovisning

4 § Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia skall årligen upprätta en investeringsplan för denna rörelse med angivande av finansieringsmetoder. Planen skall innehålla förutom uppgift om investeringar i anläggningstillgångar, uppgift om hyra av sådana tillgångar som omfattas av förbudet enligt 2 § första stycket 2. Regeringen får meddela närmare föreskrifter om sådan plan.

5 § Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia skall årligen till kommerskollegium redovisa hur verksamheten i dessa länder utvecklas. Redovisningen skall avse

1. produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra sådana förhållanden som har betydelse för kontroll av efterlevnaden av denna lag,
2. löner och anställningsvillkor samt sociala förhållanden för de anställda.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om sådan redovisning.

Undantag från investeringsförbud m.m.

6 § Regeringen kan för visst fall efter ansökan medge undantag från 1 eller 2 § avseende sådan svensk juridisk person, som sedan den 1 juli 1979 eller tidigare själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia. Undantaget får inte göra det möjligt för sökanden att utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia.

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

7 § Ansökan om undantag från investeringsförbudet skall inges till kommerskollegium före kalenderårets utgång och avse samtliga de investeringar som sökanden vill göra under det kommande verksamhetsåret. Regeringen får för visst fall medge undantag från denna bestämmelse, om det föreligger särskilda skäl.

Uppgiftsskyldighet beträffande tekniköverföring m.m.

8 § Svensk juridisk person skall till kommerskollegium lämna uppgift om

1. överlåtelse eller upplåtelse av patent eller tillverkningsrätt till sydafrikanskt eller namibiskt företag,

2. förvärv av sådant utländskt företag som äger aktie eller andel i sydafrikanskt eller namibiskt företag.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.

Tillsyn

9 § Kommerskollegium utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen.

Kollegiet får ålägga svensk juridisk person att tillhandahålla sådana uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Ett åläggande får förenas med vite.

Ansvarsbestämmelser m.m.

10 § Den som bryter mot 1 eller 2 § döms, om gärningen skett uppsåtligt, till böter eller fängelse i högst två år eller, om gärningen skett av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

För anstiftan av eller medhjälp till brott mot 1 eller 2 § döms inte till ansvar.

11 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. underlåter att fullgöra skyldighet enligt 4 §, 5 § 1, eller 8 § 1, eller

2. vid fullgörande av skyldighet som avses i första punkten eller 9 § andra stycket lämnar oriktiga uppgifter.

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

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

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

14 § Beslut av kommerskollegium enligt denna lag får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

15 § Allmänt åtal för brott enligt denna lag får väckas endast efter medgivande av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985. 6 och 7 §§ i lagen upphör att gälla vid utgången av år 1990.

2. Genom lagen upphävs lagen (1979:487) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia.

3. I fråga om ansökan om undantag för investering under år 1985 gäller äldre bestämmelser.

SAMMANFATTNING

Kommittén konstaterar att apartheidpolitiken i Sydafrika består och skärps. Att Sydafrika vunnit vissa framgångar som resultat av sin destabiliseringspolitik gentemot grannländerna innebär inte att ett normalt och stabilt läge åstadkommits i södra Afrika. Så länge rasåtskillnadspolitik prögar Sydafrikas inre förhållanden och den vita regimens politik bestäms av en desperat strävan att fortsätta och fullfölja denna genom inre och yttre åtgärder, minskar inte spänningarna i området. Ingenting har skett som minskar kraften i den moraliska indignationen mot rasförtrycket. Hotet mot freden består.

Kommitténs bedömning av utvecklingen i Sydafrika är att den vita regimen inte visar några tecken på att vilja åstadkomma en förändring som ger den svarta folkmajoriteten lika rättigheter och demokratiskt inflytande. Avgörande för hur och när förändringen sker blir de inre förhållandena, bl.a. den växande politiska medvetenheten hos de svarta och deras vilja att organisera sig och skrida till verksamma aktioner, den fortsatta industrialiseringen som kräver ökad utbildning även av de svarta och därmed ger stöd åt deras krav på ökat inflytande och förändringar i den vita befolkningens attityder. Den verksamhet som bedrivs av befrielse rörelserna och av oppositionen i övrigt mot apartheidpolitiken utgör ett verksamt medel för att påskynda utvecklingen.

Till dessa långsamt verkande faktorer kommer möjligheten av plötsliga eruptioner i form av strejker, upplopp, kravaller

och attentat som föranleder våldsanvändning av militär och polis.

Att den inre utvecklingen är avgörande innebär inte att inflytanden utifrån skulle vara utan betydelse. Den mur av ogillande som omger Sydafrika och de fördömanden som uttalas av en praktiskt taget enhällig världssopinion, måste i längden underminera de vitas självkänsla förutom att de ger ett moraliskt stöd åt de svarta.

Sverige bör medverka till att den förändring som är ofrånkomlig sker på fredlig väg och inom sådan tid att en våldsam omvälvning med ofantliga lidanden för både svarta och vita om möjligt undviks.

Kommittén har under sitt arbete hållit det väsentliga syftet med svensk Sydafrikapolitik för ögonen, således att medverka till en förändring av samhällssystemet och ett avskaffande av apartheidpolitiken. De svarta lever i ett samhälle där de systematiskt utsätts för en förödmjukande behandling som strider mot de internationella reglerna till skydd för de grundläggande mänskliga rättigheterna. Kommittén har sett det så att svensk politik, förutom att den ger uttryck för det svenska folkets avsky för apartheidregimen, skall syfta till att lämna effektiva bidrag till kampen för dess avskaffande. Sverige bör även fortsättningsvis bedriva en aktiv Sydafrikapolitik.

På det internationella planet föreslår kommittén att Sverige med ökad kraft verkar för verksamma påtryckningar, i första hand i form av ett bindande beslut om ekonomiska sanktioner fattat av Förenta Nationernas säkerhetsråd. Vapenembargot av år 1977 måste strikt iakttas av alla stater och övervakningen skärpas. För svensk del föreslår kommittén att förbudet mot export av krigsmateriel m.m. till Sydafrika skall utvidgas och omfatta även viss materiel och utrustning som inköps av militär eller polisiär

myndighet i Sydafrika eller för sådan myndighets räkning.

Sverige bör markera avståndstagande från apartheidpolitiken i internationella organ, exempelvis IMF, och verka för att så många andra länder som möjligt handlar på motsvarande sätt.

När det gäller konkreta åtgärder varom Sverige självt kan besluta fäster kommittén vikt vid att isoleringspolitiken fortsätts så att denna politik i förening med åtgärder från andra länders sida utsätter minoritetsregimen i Sydafrika för ökat moraliskt och psykologiskt tryck. Det gäller inte minst på idrottens och kulturens område.

Kommittén har särskilt uppmärksammat Sydafrikas politik att genom hot och erbjudanden söka försvaga den politiska och ekonomiska självständigheten hos grannländerna och att på denna väg i förening med bantustanpolitiken söka konsolidera apartheidpolitiken. I nuvarande läge är det väsentligt att ett land som Sverige markerar sin vilja att göra allt vad som står i dess makt att stödja dessa länders oavhängighet. Kommittén konstaterar med tillfredsställelse att en mycket stor del av det svenska bilaterala biståndet går till ändamål som direkt eller indirekt tjänar detta syfte.

Kommittén finner det viktigt att Sverige fortsätter och om möjligt ökar sitt humanitära bistånd för stöd till befrielseörelserna m.m. Detta bistånd är av stor betydelse genom att förbättra flyktingarnas villkor, bidra till utbildning m.m. samt skänka en moralisk uppmuntran åt dem som kämpar för en förändring.

När det gäller frågan om de svenska företagen i Sydafrika ansluter sig kommittén till de bedömningar som gjorts av statsmakterna att frågan om dessas kvarstannande även har en moralisk sida och att de "tvingas delta i rasdiskrimineringen genom att de måste följa sydafrikansk lag". Samti-

digt anser kommittén att skälen mot en tvångsmässig avveckling fortfarande är giltiga och att de således skall ges möjlighet att överleva "på sparlåga" tills förhållandena förändrats. Kommittén finner att frågan om avvägningen mellan dessa synpunkter är så viktig att den måste ägnas kontinuerlig uppmärksamhet av statsmakterna.

Kommittén föreslår att bestämmelsen om möjlighet till dispens från investeringsförbudet skall upphöra att gälla den 31 december 1990, såvida inte beslut fattas om dess fortsatta giltighet. Statsmakterna får inför detta beslut tillfälle att i samlad form ta ställning till en rad frågor som avser lagens dittillsvarande effekter i olika hänseenden, överlevnadsmotivets fortsatta giltighet, lagens allmänna plats i den svenska Sydafrikapolitiken, utvecklingen i Sydafrika och de internationella omständigheter som påverkar läget i södra Afrika. Kommittén föreslår vidare att en ny utredning tillsätts i god tid före den 31 december 1990. Denna bör få i uppdrag att förutsättningslöst studera den svenska Sydafrikapolitiken mot bakgrund av utvecklingen under de mellanliggande åren och att särskilt uppmärksamma lagens plats i denna politik.

Kommittén framlägger förslag om skärpning av lagen. Förbudet mot investeringar bör utsträckas även till leasing av tillgångar. Frågan om andra "luckor" i lagen diskuteras såsom indirekta företagsförvärv och koncernbegreppet.

Övervakningen av de svenska dotterföretagen i Sydafrika skärps och en tillsynsmyndighet skapas. Handläggningsordningen förenklas.

En möjlig alternativ lösning av dispensfrågan diskuteras. Efter överläggningar med myndigheterna skall företagen kunna få rätt att företa oundgängligen nödvändiga investeringar under förutsättning att de utfäster sig att inte tillåta att dessa leder till en utvidgning av verksamheten.

Förslag framläggs om uppgiftsskyldighet beträffande upplåtelse eller överlåtelse av patent och tillverkningsrättighet till sydafrikanskt eller namibiskt företag.

Lån eller krediter till sydafrikanska staten eller sydafrikanska myndigheter förbjuds.

Kommittén anser att alla ansträngningar bör göras för att i andra länder sprida information om den svenska Sydafrikapolitiken. Det är viktigt att denna blir känd så att den kan ge impulser till motsvarande åtgärder i andra länder. Politiska partier, fackföreningar och folkrörelser bör delta i informationsarbetet. Särskilt stöd härtill bör utgå. Representanter för parlamenten i olika länder bör sammanträffa.

Sammantagna innebär kommitténs förslag en klar framflyttning av Sveriges positioner i kampen mot apartheid.

Redan vid slutet av 1950-talet skärpte Sverige sin hållning mot Sydafrika. Vår kritik i Förenta Nationerna mot apartheidpolitiken ökades stegvis. Vi anslöt oss till kravet på aktiva åtgärder från Förenta Nationernas sida. År 1965 uttalade Sverige för första gången i generalförsamlingen att situationen i Sydafrika utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och att säkerhetsrådet borde besluta om ekonomiska sanktioner.

I början av 1970-talet rekommenderade regeringen svenska företag att avstå från nyinvesteringar i Sydafrika. År 1973 utfärdades en särskild instruktion till svenska legationen i Pretoria i vilken underströks regeringens negativa inställning till investeringar i landet. Legationen anmodades att inte ge svenska investerare annat bistånd än den hjälp av allmän art som normalt tillkommer varje svensk medborgare. Beskickningen skulle sålunda inte genom sina åtgärder kunna ge intryck av att man på officiellt håll stödde investeringar i Sydafrika. Den svenska regeringens negativa syn på svenska företags investeringar tillkännagavs också vid olika tillfällen därefter.

Våren 1977 diskuterades i riksdagen frågan om Sverige borde överväga vissa begränsade unilaterala åtgärder på det ekonomiska området. Flera omständigheter anfördes vilka tillsammans ansågs motivera ett avsteg just i detta fall från principen att Sverige endast genomför sanktioner mot annan stat enligt bindande beslut av Förenta Nationernas säkerhetsråd.

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

Riksdagen hemställde (UU 1976/77:22, rskr 350) att regeringen skulle utarbeta ett förslag till förbud mot kapitalexport till Sydafrika och Namibia i samband med företagsinvesteringar där. Vidare förutsattes att regeringen skulle låta ombesörja överläggningar med närmast berörda svenska företag i syfte att åstadkomma en begränsning av dessas verksamhet i Sydafrika (och i förekommande fall i Namibia) till vad som under rådande omständigheter syntes lämpligt. Med anledning härav tillsattes två utredningar "Sydafrikautredningen" och "Utredningen för begränsning av företagens verksamhet i Sydafrika".

De aktuella svenska företagen var inte villiga att genom en överenskommelse medverka till en inskränkning av näringsverksamheten i Sydafrika. Eftersom ett kapitalexportförbud utan en kompletterande överenskommelse med berörda företag inte bedömdes uppfylla syftet att begränsa svensk näringsverksamhet i Sydafrika föreslog Sydafrikautredningen en lag riktad mot själva investeringarna i Sydafrika oavsett hur dessa finansierades. Innan regeringen tog slutlig ställning till lagförslaget upptogs ånyo överläggningar med berörda företag, men det visade sig åter omöjligt att uppnå ett frivilligt åtagande från dessas sida att inte utvidga sin verksamhet i Sydafrika. Mot denna bakgrund bedömdes det av riksdagen eftersträva syftet kunna nås endast genom ett generellt förbud mot investeringar, dock med möjlighet för regeringen att, under förutsättning att verksamheten inte utvidgas, bevilja undantag.

Lagen (1979:487) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia trädde i kraft den 1 juli 1979. Redan i maj året därpå uttalade utrikesutskottet (UU 1979/80:27) att det vore motiverat att regeringen gjorde en genomgång av lagens tillämpning samt att en sådan genomgång borde bilda utgångspunkt för en kartläggning av möjligheterna för Sverige att vidta åtgärder även på andra områden, såsom överföring av teknologi.

Efter beslut vid regeringssammanträde den 30 oktober 1980 tillkallade statsrådet och chefen för handelsdepartementet en särskild utredare att företa den av riksdagen begärda genomgången och kartläggningen. Direktiven (Dir 1980:86) hade följande lydelse:

"Lagen (1979:487) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia trädde i kraft den 1 juli 1979. Lagen syftar till att begränsa den svenska näringsverksamheten i Sydafrika och Namibia i avsikt att öka det internationella trycket på den sydafrikanska regimen och påverka dess raspolitik. Lagen innebär förbud för svenska företag att investera i Sydafrika och Namibia. Regeringen kan bevilja dispens för investering som avser ersättning av försliten utrustning och som inte innebär någon utvidgning av företagens verksamhet i Sydafrika eller Namibia. Hittills har regeringen prövat ett sådant ärende.

Riksdagen har under 1979/80 års riksmöte (UU 1979/80:27, rskr 1979/80:360) som sin mening gett regeringen till känna att det är motiverat att regeringen nu gör en genomgång av lagens tillämpning samt att denna genomgång bör bilda utgångspunkt för en kartläggning av möjligheterna för Sverige att vidta åtgärder även på andra områden såsom överföring av teknologi.

I utrikesutskottets nämnda betänkande anförts att genomgången bör belysa hittillsvarande erfarenheter och effekter av lagen, bl.a. i syfte att konstatera eventuella luckor i bestämmelserna. Vad gäller frågan om andra åtgärder finns det enligt utskottets mening anledning för Sverige att pröva möjligheterna att gå vidare med åtgärder mot Sydafrika också på det bilaterala området. Teknologiöverföring berör ett brett spektrum av tjänster, rättigheter och kunskaper som i större utsträckning än varor och kapitalflöden rör

sig över gränserna på ett svårkontrollerbart sätt. En inventering av detta vida område bör, enligt utrikesutskottet, kunna ge en bild av möjligheterna för åtgärder som skulle kunna komplettera investeringsförbudet, bl.a. vad avser tekniska samarbetsavtal, patent och licenser. Vid en kartläggning av föreslagen art bör vidare enligt utskottet självfallet en bedömning också göras av nya åtgärders förenlighet med Sveriges internationella åtaganden."

I december 1981 beslöts att överlämna uppdraget med oförändrade direktiv (Dir 1981:71) åt en kommitté med parlamentarisk representation. Kommittén antog namnet Sydafrikakommittén, SAK.

Enligt sina direktiv har kommittén sökt kartlägga huruvida och på vad sätt lagen har främjat de syften som motiverade dess tillkomst. Den har också prövat frågor om handläggningen av de ärenden hos myndigheterna vartill lagen ger anledning.

Som framgår av direktiven går utredningsuppdraget bl.a. ut på att konstatera eventuella "luckor" i lagens utformning. Under den tid lagen varit i kraft har från olika håll påpekats att avsaknaden av bestämmelser om förbud mot leasing av anläggningstillgångar kan göra det möjligt för de berörda företagen att kringgå investeringsförbudet. Frågan om de s.k. indirekta företagsförvärven, dvs. när ett svenskt företag vid förvärv av ett utländskt företag kommer i besittning även av en rörelse i Sydafrika, har aktualiserats vid några tillfällen. Slutligen har frågan om vilka företag som skall anses falla under lagen och tolkningen av den koncerndefinition som ges i lagen i debatten utpekats som en "lucka". Dessa frågor har prövats av kommittén.

När det gällt att kartlägga möjligheterna att komplettera investeringsförbudet med andra åtgärder har kommittén valt att ta ett brett grepp på sin uppgift. Den har gått igenom de olika områden där en svensk insats kan komma ifråga för att öka trycket på den vita minoriteten i Sydafrika och

tvinga fram en utveckling bort från apartheidpolitiken. Det gäller här både svenska ställningstaganden i internationella sammanhang och svenska ensidiga åtgärder. Kommittén har ägnat särskild uppmärksamhet åt frågan om tekniköverföring.

Kommittén har i sitt arbete haft ett antal kontakter, främst på sekretariatsnivå, med företrädare för departement och myndigheter, de berörda företagen och skilda opinionsgrupper. Några av kommitténs ledamöter har företagit en resa till södra Afrika med besök i Zambia, Zimbabwe och Lesotho varvid diskussioner har förts med representanter för respektive regeringar samt med företrädare för befrielseörelserna ANC och SWAPO.

Ett genomförande av kommitténs förslag i de delar som avser förbud mot leasing, registrering och bevakning av teknikhandel genom licensöverenskommelser eller andra slag av avtal samt kommerskollegiums ställning som tillsynsmyndighet kommer sannolikt att medföra en viss ökad arbetsbelastning för kollegiet.

2.1 Lagens innehåll

Lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia (SFS 1979:487) trädde i kraft den 1 juli 1979. Lagens primära syfte är att genom en begränsning av svensk näringsverksamhet öka det politiska trycket på den sydafrikanska regimen för att på sikt få till stånd en genomgripande samhällsförändring där.

(När i den fortsatta beskrivningen talas om Sydafrika inbegrips även Namibia.)

Lagstiftningen avser att förhindra nyetablering av företag i Sydafrika liksom att hindra där redan etablerade svenska företag att utvidga den verksamhet de bedrev i Sydafrika vid tiden för lagens ikraftträdande.

Investeringsförbudet har utformats som ett principiellt förbud för svenska juridiska personer att företa eller bidra till vissa ekonomiska transaktioner med avseende på verksamhet i Sydafrika.

Investeringsförbudet riktas mot svenska juridiska personer med säte här i landet. En reglering som endast inskränkte sig till ett förbud för angivna svenska rättssubjekt att själva direkt köpa aktier eller företa liknande transaktioner ansågs inte få tillräcklig effekt och bedömdes lätt kunna kringgåas genom att dotterföretag i Sydafrika eller i annat land företog de förbjudna handlingarna till förmån

för dotter- eller systerföretag i Sydafrika. Lagstiftningen har därför utformats så att den säkerställer en svensk kontroll över agerandet hos svensksdominerade dotterföretag utanför våra gränser vad gäller deras förhållande till verksamhet i Sydafrika.

En förutsättning måste dock självfallet vara att det svenska företaget rent faktiskt har ett bestämmande inflytande över sitt dotterföretag. I lagens 1 § sista stycket ges en definition av koncernbegreppet som i stort ansluter till motsvarande bestämmelse i aktiebolagslagen. Förbudet omfattar inte bara koncerner där moderbolaget är ett aktiebolag utan även fall där modern är en juridisk person av annat slag, t.ex. handelsbolag, ekonomisk förening eller stiftelse.

De investeringar som först och främst förbjuds är sådana som innebär en nyetablering av svensksdominerade företag i Sydafrika. Sålunda förbjuds enligt 1 § första och andra punkten varje förvärv mot vederlag av rörelse eller del därav eller av aktier eller andelar i sydafrikanskt företag. Förbudet omfattar även förvärv av obligationer och liknande värdepapper utfärdade av företag i Sydafrika. Inte heller är det tillåtet att ge sydafrikanskt företag tillskott av pengar eller annan egendom avsett för dess verksamhet eller att ge penninglån eller kredit eller att ställa säkerhet för sådant företags långfristiga skulder.

Ett förbud som på nyss angivet sätt enbart begränsar kapitaltillförseln från övriga koncernföretag till verksamheten i Sydafrika ansågs inte få tillräcklig effekt. Eftersom lagen syftar till kontroll av investeringar överhuvud har det ansetts nödvändigt att även styra investeringsbesluten i de sydafrikanska dotterföretagen genom att direkt inrikta förbudet mot anskaffning av anläggningstillgångar i dessa. På grund härav har i 1 § fjärde punkten upptagits ett förbud för svensk juridisk person att genom handling eller

underlåtenhet bidra till anskaffning av anläggningstillgångar i det sydafrikanska dotterföretaget. Med anläggningstillgångar avses i sammanhanget sådana tillgångar som är avsedda att mera stadigvarande brukas eller innehas i rörelsen. Under begreppet "anskaffa anläggningstillgångar" faller inte bara förvärv av färdig maskin eller liknande utan även tillverkning av sådana tillgångar.

Folkrättens regler hindrar att svensk lagstiftning upptar ett förbud som riktar sig direkt mot dotterföretag i utlandet. Med hänsyn härtill har det varit nödvändigt att begränsa förbudet till det företag i Sverige, moderbolaget, som har inflytande över dotterföretaget. Det är således det svenska företaget som har ålagts ett straffsanktionerat ansvar för att dess dotterföretag i Sydafrika eller i annat land inte företar investeringar i strid med den svenska lagstiftningen.

Det svenska moderbolaget har således en skyldighet att övervaka dotterföretagets verksamhet i Sydafrika. Denna skyldighet kommer till uttryck bl.a. genom bestämmelsen i 2 § enligt vilken moderbolaget årligen skall upprätta investeringsplan för dotterföretaget med angivande av finansieringsmetoder. Moderbolaget får därigenom möjlighet att hålla sig underrättat om planer som strider mot lagstiftningen. Skulle moderbolaget från dotterföretaget erhålla underlag för investeringsplan som visar på detta måste det verka aktivt för att förhindra att dotterföretagets angivna planer sätts i verket.

Den direkta tillsynen över hur lagen efterlevs har ålagts regeringen. I 3 § ges bestämmelser som skall möjliggöra för regeringen att utöva denna kontroll. Stadgandet föreskriver skyldighet för moderbolaget i en svenskstyrd koncern med verksamhet i Sydafrika att varje år till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten där utvecklas. I paragrafen anges särskilt att redovis-

ningen skall innehålla uppgifter om produktion, omsättning, antal anställda och företagna investeringar. Regeringen kan vidare föreskriva att ytterligare omständigheter skall redovisas om dessa har betydelse för att kontrollera lagens efterlevnad.

Lagen syftar som redan sagts primärt till att begränsa svensk näringsverksamhet i Sydafrika. Ett totalförbud för alla slag av investeringar bedömdes emellertid komma att slå orimligt hårt mot de redan etablerade företagen i området. För att begränsa förluster och undvika friställningar i Sverige innehåller lagen en bestämmelse enligt vilken regeringen kan medge dispens från det principiella investeringsförbudet (4 §). Förutom de redan angivna skälen syftar dispensregeln också till att ge företagen möjlighet att överleva "på sparlåga" till dess att förhållandena i Sydafrika ändras. Det framhölls dock i lagens förarbeten att med hänsyn till lagens moraliska aspekt företagen efter hand borde söka sig till andra marknader än Sydafrika.

Enligt 4 § kan undantag från investeringsförbudet endast komma i fråga för företag som var etablerade i Sydafrika innan lagen trädde i kraft. I stadgandet förutsätts vidare att undantag inte får göra det möjligt för det berörda företaget att utvidga sin verksamhet i området.

I 5 § återfinns en bestämmelse som gav de företag, som innan lagen trädde i kraft förbundit sig att inte utvidga verksamheten i området, rätt att göra ersättningsinvesteringar utan särskild dispens. Eftersom inget företag gjort något sådant åtagande är stadgandet numera obsolet.

Investeringsförbudet är straffsanktionerat. Enligt 6 § första stycket kan överträdelse av förbudet medföra straffansvar om den sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Om gärningen är att anse som ringa skall inte dömas till ansvar. Straffskalan för uppsåtligt brott inrymmer böter

eller fängelse i högst två år. Vid grov vårdslöshet är påföljden böter eller fängelse i högst sex månader. Anstiftan av eller medverkan till brott medför inte ansvar.

Även underlåtelse att fullgöra skyldigheten att upprätta investeringsplan för verksamheten i Sydafrika eller att redovisa hur verksamheten där utvecklas är straffsanktionerad. I 6 § tredje stycket föreskrivs böter för den som är ansvarig för underlåtelse att fullgöra skyldighet enligt 2 eller 3 §.

Rättssubjektet i 1 § är en juridisk person. Av allmänna regler följer att straffansvaret i sådant fall skall riktas mot den eller de fysiska personer som bär ansvaret för den förbjudna gärningen. I sammanhanget bör framhållas att ställföreträdare för ett dotterföretag i Sydafrika i denna egenskap inte kan hållas straffrättsligt ansvarig för företagets investeringar ens om de är svenska medborgare med hemvist här i landet. Straffsanktionen måste således riktas mot den svenska juridiska personens ställföreträdare.

Däremot kan själva gärningen begås utomlands. I sådana fall torde svensk domstol sakna kompetens att tillämpa ansvarsbestämmelsen i 6 § (jfr 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken). Med hänsyn härtill har i 7 § upptagits en regel som ger svensk domstol kompetens att döma svenska medborgare som utomlands begått brott mot lagen.

I 8 § ges regler om förverkande på grund av brott. Reglerna utgår från de allmänna principer för förverkande som finns i 36 kap. brottsbalken.

Lagen innehåller i 9 § en regel om särskild åtalsprövning vid brott mot lagen. I paragrafen föreskrivs att åtal för brott mot lagen får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar därtill. Kravet på särskild åtalsprövning ger möjlighet att underlåta åtal

i fall där lagföring skulle te sig stötande eller där en handling som är förbjuden i det enskilda fallet kan vara ursäktlig. Som exempel på situationer som torde kunna leda till ansvarsbefrielse nämns i lagens förarbeten att sydafrikansk lagstiftning lägger hinder i vägen för företagen att handla i enlighet med den svenska lagen.

Som nämnts ankommer det på regeringen att verka i frågor som rör lagens tillämpning. Regeringen har således att utfärda tillämpningsföreskrifter angående företagens skyldighet att upprätta investeringsplaner och avge årsredovisningar, att besluta i dispensärenden samt att pröva frågor om åtal för brott mot lagen.

Härutöver har regeringen i enlighet med uttalanden i lagens förarbeten åtagit sig att varje år till riksdagen lämna en redogörelse för svenska företags verksamhet i Sydafrika och Namibia.

Regeringen har i förordningen (1979:488) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia meddelat närmare föreskrifter angående tillämpningen av lagen. Förutom en precisering av företagens skyldigheter i fråga om upprättande av investeringsplan och avgivande av årsredovisning, innehåller förordningen även vissa bemyndiganden för kommerskollegium. Kollegiet har att utfärda föreskrifter för verkställighet av lagen, att mottaga årsredovisningar från företagen samt att varje år till chefen för handelsdepartementet (numera utrikesdepartementets handelsavdelning) lämna en redogörelse för företagens redovisningar. Vidare åligger det kollegiet att bereda ärenden om undantag från investeringsförbudet och att med eget yttrande överlämna sådana ärenden till regeringen för avgörande. Kollegiets verkställighetsföreskrifter finns upptagna i kungörelsen (KFS 1979:2) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia.

2.2 Handläggning av dispensärenden

Ansökan om undantag från investeringsförbudet skall inges till kommerskollegium. Ansökan kan avse viss investering eller investeringar i visst företag under ett år. Till ansökan skall fogas senast upprättad investeringsplan samt senast avgiven årsredovisning för såväl den svenska juridiska personen som det sydafrikanska dotterföretaget. Vidare ankommer det på sökanden att redovisa hur ifrågavarande investeringar påverkar företagets möjligheter att utvidga den sydafrikanska verksamheten. Om investeringarna avser maskiner eller byggnader skall även tekniska beskrivningar över dessa bifogas.

Under beredningen av ett ärende upptar kollegiet regelmässigt en dialog med det berörda företaget för att undanröja eventuella oklarheter i fråga om t.ex. kapacitetsberäkningar och ekonomiska kalkyler. När ärendet är färdigberett överlämnas materialet till de centrala arbetstagarorganisationer till vilka företaget är bundet av kollektivavtal för yttrande. Sedan dessa yttranden inkommit överlämnar kollegiet med eget yttrande hela ärendet till regeringen.

Den fortsatta beredningen av ärendena sker inom utrikesdepartementets handelsavdelning (tidigare handelsdepartementet). Under departementsberedningen inhämtas regelmässigt yttranden från utrikesdepartementets politiska avdelning och industridepartementet. Tidsintervallen mellan ett företags ansökan om dispens och regeringens beslut i ärendet kan ofta vara betydande. I ärenden av principiell vikt inhämtas utrikesnämndens mening.

2.3 Kontroll av lagens efterlevnad

Som redan nämnts innehåller de olika författningarna bestämmelser som har till syfte att möjliggöra en kontroll av företagets verksamhet i Sydafrika och Namibia. Primärt

ankommer det på den svenska juridiska personen att själv utöva denna kontroll. Det är således ställföreträdare i det svenska företaget som är straffrättsligt ansvariga för att åtgärder som strider mot investeringsförbudet inte vidtas av det sydafrikanska dotterföretaget. Genom skyldigheten att upprätta investeringsplan skapas förutsättningar för den svenska juridiska personen att utöva denna kontroll och att hålla sig underrättad om planer som strider mot lagstiftningen.

Den offentliga kontrollen av företagens verksamhet i Sydafrika grundas i första hand på de årliga redovisningar som berörda företag har att inge till kommerskollegium. Den föreskrivna redovisningsskyldigheten är omfattande och i åtskilliga avseenden mer specifik än vad som gäller enligt aktiebolagslagen. Redovisningarna skall ha inkommit till kollegiet senast sex månader efter räkenskapsårets slut. Kollegiet skall varje år före den 15 oktober till handelsdepartementet (numera utrikesdepartementets handelsavdelning) lämna en redogörelse för de redovisningar som har avgetts under året.

På basis av kommerskollegiums redovisning lämnar därefter regeringen en offentlig redogörelse till riksdagen för de berörda företagens verksamhet i området. Härigenom ges riksdagen genom dess utrikesutskott möjlighet till insyn i dessa frågor och deras handläggning vad avser såväl de utrikespolitiska aspekterna därav som den allmänna tillämpningen av bestämmelserna.

2.4 Information och sekretess

Företagens skyldighet att på angivet sätt redovisa den sydafrikanska verksamheten och regeringens åtagande att publicera uppgifter om denna verksamhet har flera syften. Förutom att möjliggöra en kontroll av att investeringsförbudet efterlevs, är avsikten att därigenom skapa underlag

för en saklig debatt i dessa frågor. I lagens förarbeten uttalades härom bl.a. att den svenska företagsamheten i Sydafrika idag är föremål för stort intresse i den offentliga debatten och att det därför är angeläget att garantier ges för ett så bra sakunderlag som möjligt.

Mot allmänhetens intresse att få tillgång till information står näringslivets krav på skydd mot att vissa uppgifter om företagets verksamhet kommer till konkurrenternas kännedom. Med hänsyn härtill har regeringen enligt bemyndigande i 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) föreskrivit att sekretess skall gälla hos myndighet som har att handlägga ärenden om tillståndsgivning och tillsyn enligt Sydafrikalagen för uppgifter som bl.a. berör företagets affärs- eller driftförhållanden (2 § sekretessförordningen 1980:657 och 91 p. bilaga till denna förordning). Enligt bestämmelsen föreligger hinder mot att lämna ut uppgifterna om det kan antas att företaget lider skada om uppgifterna röjs. Av huvudstadgandet i 8 kap. 6 § sekretesslagen framgår emellertid att regeringen i det enskilda fallet kan förordna om undantag från sekretessen om den finner det vara av vikt att uppgifterna lämnas.

I praktiken har sekretess ansetts gälla för uppgifter om investeringar, produktionsprocessen i övrigt och ekonomisk redovisning i sådana delar som ej är allmänt kända.

3. UTVECKLINGEN I SYDAFRIKA EFTER 1978

3.1 Inledning och sammanfattning

Framställningen nedan begränsar sig till utvecklingen under perioden år 1979 fram till början av år 1984. För den tidigare utvecklingen och en allmän beskrivning av apartheid-systemet hänvisas till Sydafrikautredningens betänkande (SOU 1978:53 kap. 2). Framställningen nedan koncentrerar sig på de, enligt kommitténs uppfattning, väsentligaste inslagen i utvecklingen och till förhållanden av särskilt intresse vad avser den miljö de svenska företagen i Sydafrika har att arbeta i.

Förra utredningen konstaterade att motsättningarna i det sydafrikanska samhället under senare år hade skärpts kraftigt. Apartheidregimen försökte med olika metoder bemästra det ökande motståndet. Ökningen av försvarskostnaderna var betydande. Genomförandet av den s.k. bantustanpolitiken påskyndades.

Dessa utvecklingstendenser har fortsatt. Apartheidsystemets alla viktigare fundament består. Särskilt märkbar har varit den ökande konfrontationen mellan regimen och apartheid-motståndet. Motståndet har blivit mer militant och mer enat. Samtidigt har splittringen bland regimanhängarna ökat. Militariseringen av regeringens beslutsapparat har blivit påtagligare. Ett markant inslag under perioden har också varit Sydafrikas aggressiva politik gentemot grannstaterna i syfte att försvaga och dominera dessa.

Den dramatiska utvecklingen i södra Afrika som ägt rum under början av år 1984 berör inte direkt utvecklingen inne i Sydafrika. De avtal som slutits och de förhandlingar som förts mellan Sydafrika och vissa av grannstaterna berör inte alls apartheidsystemet inne i Sydafrika, vilket utgör den grundläggande orsaken till konflikten i södra Afrika.

3.2 Utvecklingen inne i Sydafrika

3.2.1 Apartheidsystemet och den nya konstitutionen

Efter de våldsamma svarta protesterna i samband med Soweto-upproren år 1976 började den vita opinionen mer aktivt diskutera möjligheten av förändringar i samhället. Denna debatt skall ses i ljuset av premiärminister Bothas uttalande efter sitt tillträde år 1978 att Sydafrikas vita måste anpassa sig till en ny utveckling eller dö ("adapt or die"). Ledande företrädare inom försvaret framhöll att 20 % av Sydafrikas problem är militära och 80 % politiska. I en besvärlig ekonomisk situation ställde näringslivet nya krav på en utbildad och stabil arbetskraft. Debatten drevs fram av sådana omständigheter som en ökad industrialisering och urbanisering samt de minskade klyftorna mellan vissa grupper av de afrikaanstalande boerna och de engelsktalande vita. Debatten bland de vita har dock visat på en stor osäkerhet om valet av metoder för att komma till rätta med det ökande svarta motståndet.

Förslag till begränsade reformer och förändringar har genomförts eller lagts fram, exempelvis vad avser arbetsmarknadssituationen, fackliga rättigheter och utbildningsväsendet. Gemensamt för förslagen är dock att de inte på något avgörande sätt rubbat grundvalarna för apartheidsystemet. I flera av fallen har förslagen ytterligare tonats ner eller helt tillbakavisats av regeringen. Jämsides med dessa begränsade förändringar har regeringen beslutat överlåta åt lokala myndigheter att själva besluta om till-

lämpningen av vissa av de rasåtskiljande bestämmelserna vid t.ex. allmänna inrättningar, vilket lett till vissa s.k. kosmetiska förändringar, exempelvis integrerade restauranger, gemensamma parker, gemensamma idrottsanläggningar (men sällan omklädningsrum). Denna decentralisering av besluten har i flera fall å andra sidan resulterat i skärpta apartheidförordningar.

Eftersom flera av reformerna införts under en period då förtrycket av de svarta ökat på andra områden har åtgärderna inte lämnat något effektivt bidrag till att minska ras-motsättningarna i Sydafrika. Ändringarna av systemet har av apartheidmotståndet beskrivits som alltför sena, alltför få och alltför marginella.

Utvecklingen har även lett till en ökad polarisering bland de vita. Vid de allmänna valen år 1981 framkom detta när det ultrakonservativa partiet Herstigte Nasional Partie (HNP) ökade sin andel till 14 % från 4 % år 1977. Regeringspartiet förlorade ytterligare i styrka när en utbrytargrupp år 1983 skapade ett nytt parti "Conservative Party". Denna splittring är av stor betydelse eftersom sammanhållningen inom den afrikaanstalande gruppen (som utgör ca 60 % av de vita) alltsedan den kom till makten år 1948 alltid tidigare ansetts vara av grundläggande politisk betydelse. Regeringspartiets diskussion om en ny konstitution återspeglade också dess mer begränsade politiska manöverutrymme.

Genom den nya föreslagna konstitutionen avser regeringen att tillskapa ett nytt parlament med tre kammare, en för vardera av de tre befolkningsgrupperna vita, färgade och indier. Proportionerna mellan de tre kamrarna skall vara 4:2:1, dvs. med majoritet för de vita. Frågor av "allmänt intresse" skall diskuteras gemensamt. Flertalet frågor förutsätts beröra den egna befolkningsgruppens intressen och skall således diskuteras separat. Presidenten väljs indi-

rekt av ett valkollegium med representanter från respektive kammars majoritetsparti och i förhållande till kamrarnas storlek. Presidenten utser kabinettet, statliga ämbetsmän, avgör vad slag av frågor och ärenden som är av "allmänt intresse" för nationen samt godkänner eller avslår (med eget veto) all lagstiftning.

Konstitutionsförslaget utsattes för kritik inom den vita opinionen, dels från "ultrakonservativt" håll för att vara början till en allmän upplösning och rasmässig integration, dels från "liberalt" håll för att förslagets uteslutning av de svarta (som utgör ca 72 % av befolkningen) skulle leda till en ökad konfrontation mellan Sydafrikas olika befolkningsgrupper. Förslaget anses vidare koncentrera den politiska makten till presidenten och stärka Nationalistpartiets politiska dominans.

Vid de vitas folkomröstning hösten 1983, varvid ca 65 % av de röstberättigade deltog, godkändes förslaget av två tredjedelar av de röstande. Premiärminister Botha fick ett större stöd än väntat. Men också de två partierna till höger om regeringspartiet gjorde en kraftfull påminnelse om sin styrka. Förlorarna ansågs vara de vita "liberalerna".

De svarta har med visst stöd från de övriga rasgrupperna skarpt kritiserat konstitutionen för att vara ytterligare ett steg mot befästandet av rasåtskillnadspolitik och för att söka splittra de icke-vita grupperna. För att avvärja kritiken från bl.a. de svarta, har regeringen introducerat de s.k. Koornhoflagarna, som skall medge större självstyre och ökade rättigheter åt de svarta som bor i städerna. Två av dessa lagar har antagits. Ett tredje lagförslag innehåller nya bestämmelser vad avser de svartas rättigheter att bo och vistas i "vita" områden. Förslaget innebär att de svarta, som alla skall ges medborgarskap i något av "hemländerna", skall kunna erhålla permanent uppehållstillstånd i "vita områden" försåvitt de har arbetstillstånd

och bostadskontrakt. De kan då även ges rätt att äga bostad med tomträtt. Lagförslaget avser att skärpa kontrollen av den svarta stadsbefolkningen och anses av oppositionen syfta till att fjärma "stadsbor" från "landsbygdsbor". De svartas starka opposition mot dessa lagar kom till uttryck vid bl.a. bojkotten av de lokala valen där deltagandet i vissa viktiga områden t.ex. i förstaden Soweto endast blev några procent.

3.2.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden i Sydafrika har under senare år drabbats hårt av strejker. Under år 1981 genomfördes 342 strejker omfattande över 90 000 arbetare. Siffrorna för år 1982 uppgår till 394 strejker omfattande drygt 140 000 arbetare. Under år 1983 minskade dock antalet strejker. Antalet registrerade fackföreningar ökade från 167 år 1979 till 200 år 1981. Antalet s.k. oregistrerade fackföreningar av betydelse uppskattas till ca 25. Idag beräknas drygt en miljon arbetare, varav svarta, färgade och asiater utgör ca 390 000, vara anslutna till någon fackförening. (Den totala arbetskraften i Sydafrika uppskattas till ca 10.8 miljoner.)

Flertalet strejker under de senaste åren har gällt krav på förbättrade lönevillkor. Den officiella lönestatistiken visar att löneskillnaderna mellan svarta och vita inte minskat märkbart. Under perioden 1971-1981 minskade klyftan men med en takt av 0.82 % per år. Lönevillkoren är naturligtvis inte bara en fråga om pengar utan också om nivåer, möjligheter o.dyl. Vita har på grund av bättre och högre utbildning tillgång till mer kvalificerade jobb och också ett bättre förhandlingsläge.

Kontrollen av den svarta arbetskraften utgör ett av de äldsta instrumenten för diskriminering. På grund av industrins behov av utbildad arbetskraft och med hänsyn till den otillräckliga tillgången på vit arbetskraft, har kraven

på förändring och uppluckring av apartheidsystemet ökat även från vissa vita grupper. Det är just på arbetsmarknadsområdet som lättnader i apartheidsystemet i viss mån därför kunnat accepteras av de vita.

I slutet av 1970-talet tillsatte regeringen två kommissioner, vilka skulle studera den svarta arbetskraftens rörlighet på arbetsmarknaden resp. de fackliga rättigheterna för de svarta och relationerna mellan arbetsmarknadens parter. Den ena, Riekert-kommissionen, föreslog nya regler för kontroll av inflyttning och bosättning i "vita områden" och avskaffandet av vissa diskriminerande bestämmelser i arbetslivet. Den andra, Wiehahn-kommissionen, föreslog ökade möjligheter för svarta att bilda fackföreningar samt förhandlingsrätt under förutsättning att föreningarna lät sig officiellt registreras. Samtidigt föreslogs att fackföreningarna inte skulle äga rätt att engagera sig i andra än strikt fackliga frågor samt att deras verksamhet skulle vara föremål för offentlig insyn.

Regeringen har modifierat flera av förslagen. Åtgärderna har utformats så att de inte innebär några materiella försämringar för de vita. Reaktionen hos de snabbt växande "oberoende" fackföreningarna visar på stark skepticism. Dessa har ställts inför det strategiska valet mellan att utnyttja det legala utrymme som givits dem genom att låta sig registreras och delta i de s.k. industrirådens förhandlingar eller att vägra samarbeta med staten och fortsätta förhandlingar på lokal nivå med företagen. Fackföreningarna har i förhållande till regeringens förslag givit uttryck för olika syn på sin politiska roll. Ett ytterligare syfte med regeringens förslag kan således sägas vara att söka splittra denna rörelse.

Eftersom apartheidsystemet genomsyrar hela det sydafrikanska samhället och det finns många "oskrivna lagar" för den svarta arbetskraften kvarstår fortfarande flera möjligheter

för regimen att begränsa fackföreningsrörelsens verksamhet. De svarta har inte rätt att strejka för att få igenom sina fackliga krav. De har inte heller rätt att engagera sig i politiska frågor. Den fackliga verksamheten hindras och försvåras också genom regimen tillämpning av säkerhetslagarna och genom användningen av polismakten mot fackligt aktiva. De senaste åren uppvisar en stark ökning av antalet ingripanden, häktningar, bannlysningar m.m. mot strejkande och fackliga ledare.

Tidigare lagstiftning som förhindrade svarta till anställningar inom flera sektorer och till mer kvalificerade arbeten har numera i stort upphävts. I praktiken finns dock fortfarande många restriktioner och hinder kvar. Inom den offentliga sektorn får t.ex. svarta, färgade och asiater endast anställas på tjänster som avser den egna rasgruppen. Alla högre tjänster är reserverade för vita.

De svarta fackligt organiserade utgör idag en snabbt växande maktfaktor i Sydafrika, inte minst organiserandet av de svarta gruvarbetarna under det senaste året. Å andra sidan utgör de dock fortfarande endast några procent av den totala svarta arbetskraften och ca 10 % om lant- och hushållsarbetarna exkluderas. Enhetssträvandena mellan de olika föreningarna har nått långt men ännu återstår åtskilligt innan det finns en enad demokratisk och icke-rasistisk facklig rörelse.

Prognoserna vad gäller behovet av utbildad arbetskraft visar på en ofrånkomlig ökning av den svarta arbetskraftens betydelse. Också arbetslösheten bland de svarta som, om även hemländerna medräknas, uppgår till ca 25 % är ett skäl i sig att uppmärksamma den svarta arbetskraftens politiska och ekonomiska betydelse.

Bristen på utbildad arbetskraft utgör en allvarlig hämsko på den ekonomiska utvecklingen i Sydafrika. Den kortsiktiga

lösningen på arbetskraftsproblemet har bl.a. varit rekrytering från främst Europa av vita till Sydafrika. Således immigrerade under år 1981 drygt 40 000 personer till Sydafrika.

Det omedelbara behovet av kvalificerad arbetskraft har uppskattats till över 700 000. På grund av den dåliga grundutbildningen och otillräcklig teknisk utbildning för de svarta finns inom överskådlig tid inga möjligheter att fylla detta gap. Regeringen och näringslivet har visserligen ökat sina utbildningsinsatser under senare år. Ansträngningarna är dock långt ifrån tillräckliga med hänsyn till att antalet svarta i skolåldern under de senaste tio åren har ökat med mer än 70 %. Enligt statsbudgeten för år 1984/85 ökar utbildningsanslaget för Sydafrikas ca 16 miljoner berörda svarta med 26 % från 561 till 709 miljoner rand. Anslaget avser såväl lägre som högre utbildning. Detta skall ställas mot utbildningsanslaget för de ca 4.8 miljoner vita som uppgår till 866 miljoner rand och som avser endast högre utbildning och teknisk utbildning. (Den lägre utbildningen för vita finansieras av lokala myndigheter.) Per capita-kostnaden år 1982/83 för en vit elev beräknades till 1 385 rand och för en svart elev till 190 rand.

3.2.3 Hemlandspolitiken och tvångsförflyttningarna

Hemländerna i Sydafrika är tio till antalet. Fyra av dem har blivit självständiga, senast Ciskei år 1981 trots att befolkningen i området motsatte sig självständigheten. Endast 13 % av Sydafrikas totala landareal har på detta sätt avsatts för den svarta majoriteten. Områdena är geografiskt splittrade. Hemlandet Kwa Zulu utgörs t.ex. av drygt 40 större områden och ett antal mindre "fläckar". Till dessa områden skall hela den svarta befolkningen på sikt förflyttas. Uppskattningsvis bor idag hälften av alla svarta i hemländerna. Oavsett var de bor eller arbetar tilldelas de medborgarskap i något av hemländerna efter sin

etniska tillhörighet. Allteftersom hemländerna blir självständiga kommer de svarta att härigenom förlora sitt sydafrikanska medborgarskap och i praktiken bli utlänningar i sitt eget land. Idag har omkring 9 miljoner svarta på detta sätt frångått sitt sydafrikanska medborgarskap. Förutsättningarna att leva i dessa hemländer är - även enligt officiella sydafrikanska utredningar - för det stora flertalet mycket ogynnsamma. Hemländerna är extremt fattiga och underutvecklade. Per capitainkomsten uppskattades år 1975 till 73 rand, vilket skall jämföras med det vita Sydafrikas genomsnitt på 1 546 rand. Avsaknaden av arbetstillfällen och försörjningsmöjligheter i hemländerna medför att flertalet arbetsföra måste söka sin utkomst i "vita områden".

Hemländerna är starkt beroende av finansiellt stöd från Sydafrika för sina offentliga utgifter. Detta gäller även för de fyra s.k. självständiga länderna. Någon reell ekonomisk satsning på en utveckling av hemländerna kan inte sägas ha gjorts. Trots löften om skattefrihet och förmånliga ekonomiska villkor har näringslivet i stort avstått från etablering i hemländerna. I ökad utsträckning lokaliseras däremot industrier till gränsområdena och den svarta befolkningen pendlar mellan sitt arbete i det vita Sydafrika och sin bostad i hemländerna. Den traditionella eliten i hemländerna har på många håll missbrukat sin makt och berikat sig själv. Mänskliga fri- och rättigheter är i flera av länderna starkt beskurna och den sydafrikanska säkerhetslagstiftningen tillämpas mot oppositionella. Under år 1983 förekom allvarliga övergrepp och våld mot den egna befolkningen i Ciskei, Venda och i Kwa Zulu.

Hemlandspolitiken (eller som den också kallas bantustanpolitiken) har sina rötter i tidig sydafrikansk historia. Under 1900-talet har den successivt konsoliderats för att idag utgöra den kanske viktigaste grundstenen i apartheidpolitiken. Under de senaste åren har den fått särskild uppmärksamhet. Detta beror kanske främst på att de inhumana

tvångsförflyttningarna av svarta fortsatt i oförminskad takt. Hitintills har totalt ca 3,5 miljoner människor förflyttats. Ytterligare 2 miljoner bosatta i "vita" områden anses hotas av förflyttning. Denna politik utgör det viktigaste steget i apartheidpolitikens ytterligare befästande. Förflyttningarna har tilldragit sig särskild internationell uppmärksamhet genom att ett flertal nationella och internationella mänskliga-rättighets-, kyrkliga och anti-apartheidorganisationer reagerat starkt mot det omfattande och omänskliga systemet att med tvång förflytta och beröva människor deras nationalitet. En detaljerad och offentligt debatterad studie (Forced Removals in South Africa av Surplus People Project) publicerades i Sydafrika år 1983.

Apartheidregimens skäl för denna politik är ekonomiska, politiska och ideologiska. Ekonomiskt innebär hemlandspolitiken att de vita får nära tillgång till en stor arbetskraftsreserv samtidigt som regimen slipper ifrån sitt sociala och ekonomiska ansvar för de svarta. Överskottet på utbildad arbetskraft kan på detta sätt förflyttas från de "vitas" områden när den inte längre behövs. Genom de svartas "avnationalisering" förväntar sig de vita slippa krav på nationellt medbestämmande och därigenom begränsa konfrontationen med de svarta. Politiken stärker även stamledarnas makt och främjar stamtänkandet och därmed splittningen av de svarta i Sydafrika. Ideologiskt överensstämmer hemlands- eller bantustanpolitiken med apartheidsystemets rasistiska ideologi. Hemlandspolitiken faller väl in i den år 1977 lanserade och senare utvecklade "totala nationella strategin" (jfr nedan) för att uppnå regimens mål att skapa en buffert mot yttre inflytande på apartheidsystemet. Hemlandspolitiken visar ingen tendens till att avskaffas eller ens uppmjukas. Tvärtom har utvecklingen påskyndats trots det hårdnande motståndet.

3.2.4 Militariseringen

Under senare år har militariseringen av det sydafrikanska samhället blivit allt tydligare. Utvecklingen av apartheid-systemet har gått från en civil politisk repression mot allt brutalare polisiära ingrepp till idag ett beslutssystem där militären givits ett avsevärt inflytande. En utveckling mot en ren militärdiktatur kan inte uteslutas.

Denna utveckling kan sägas ha accentuerats år 1977 (efter Soweto-händelserna). Militarismen avspeglas på bl.a. följande fyra områden: militärens inflytande på icke-militära regeringsbeslut, ökningen av de personella, industriella och finansiella resurserna för försvarsmakten, utvidgade och nya säkerhetslagar och framväxten av ett militärindustriellt komplex. Det sydafrikanska samhället ställs i en allt större utsträckning på krigsfot och även civila samhällssektorer dras in i försvarsapparaten. Sydafrikas anfallskrig mot grannländerna har drastiskt ökat kostnaderna för försvaret samt de vita medborgarnas militära förpliktelser.

Militariseringen av beslutssystemet

Även om det alltid funnits språkliga, politiska och organisatoriska band mellan de styrande politikerna från Nationalistpartiet och militären har den senare gruppen inte ansetts ha haft något direkt avgörande inflytande på apartheidregimens politik. Men utvecklingen efter mitten av 1970-talet ändrade denna bild. Med i regimen ögonfientligt inställda stater in på den sydafrikanska gränsen fick försvarsfrågorna en helt annan betydelse. Mobiliseringen av militanta svarta efter Soweto år 1976 och den snabba ökningen av ANC:s väpnade aktioner ansågs motivera en helt ny strategi. Förenta Nationernas vapenembargo år 1977 medförde för den militära självförsörjningen krav på en integration av industripolitiken i de militära övervägandena.

Den "civila" utrikespolitiska diplomatin ansågs också ha misslyckats i Namibia-frågan men framförallt vad gäller Rhodesia/Zimbabwe. De närmare kontakterna med den israeliska ledningen, vilka sammanhänger med den ökade likheten mellan Israels och Sydafrikas situation, har uppenbarligen spelat en viktig roll. Förändringen symboliserades med förre försvarsministern P.W. Bothas tillträde år 1978 på premiärministerposten och med förre överbefälhavaren Malans utnämning till försvarsminister. I den nya "totala nationella strategin" från år 1977 genomfördes en integrering av utrikes-, försvars- och inrikespolitiken med en dominans för "säkerhetsaspekten".

Det statliga säkerhetsrådet (State Security Council, SSC) gavs en mer betydelsefull roll när det gäller viktigare politiska beslut. SSC består av försvarsministern, försvarsgrenscheferna, cheferna för försvarsstaben, militära underrättelsetjänsten, säkerhetspolisen samt som ende "civil" deltagare utrikesministern. Sekretariatet består av elitofficerare. Beslutsmaterialiet för mötena påstås bestå av utredningar om viktigare sociala, ekonomiska, utrikespolitiska och militära frågor för landet. Premiärministern har offentligen sökt nedtona betydelsen av SSC.

Försvarsmakten

Försvarsbudgeten har under de två sista årtiondena ökat från 72 milj. rand till ca 3 800 milj. (ca 26 miljarder kr.) för 1984/85, en ökning med 8 gånger sedan 1973/74 (dvs. året före portugisiska kolonialmaktens fall) eller en fördubbling sedan 1978/79. Försvarsbudgeten för år 1984/85 utgör omkring 15 % av den totala statsbudgeten, vilket innebär en ökning med 21 % jämfört med 1983/84. Om till försvarskostnaderna läggs även utgifter för säkerhetspolis, polis och underrättelsetjänst samt andra utgifter för "upp-rätthållandet" av apartheid, uppskattas nästan 30 % av statsbudgeten gå till "totalförsvaret".

Under år 1982 förlängdes tjänstgöringsskyldigheten för värnpliktiga. Den obligatoriska värnplikten, som endast omfattar vita män, uppgår idag till två år. Därtill kommer skyldighet att under en tolvårsperiod fullgöra 720 dagar repetitionsövningar. (För värnpliktsvägran kan dömas till fängelse ända upp till 6 år.) Den totala försvarsstyrkan uppskattas till drygt 600 000, inklusive värnpliktiga (65 000) och ett "medborgarvärn" (330 000). Den stående operationella styrkan beräknas idag uppgå till 200 000 vilket är ungefär en fördubbling sedan år 1977. Behovet av försvarspersonal är stort varför förslag om obligatorisk militärtjänstgöring för kvinnor och för färgade har diskuterats. Planer finns på att låta även utlänningar bosatta i Sydafrika delta i försvaret. Den nya konstitutionen som medger vissa politiska rättigheter för färgade och indier kan samtidigt motivera värnpliktsskyldighet för dessa medborgare. Andelen icke-vitas deltagande i försvaret uppgår idag till 15 %.

Rustningsindustrin har fått en alltmer ökad betydelse för landet. En inte obetydlig export har inletts. Företrädare för rustningsindustrin har uttalat att en årlig export av vapen uppgående till ca 700 milj. -1 miljard kr. snart är inom räckhåll. De sydafrikanska vapentillverkningsföretagen har under senare år ökat sina ansträngningar på den internationella marknaden och har vid något tillfälle även deltagit i internationella vapenutställningar. Trots Förenta Nationernas tvingande vapenembargo från år 1977 har Sydafrika med hjälp av utländskt kunnande och kapital kunnat bygga upp en omfattande vapenindustri för såväl lätta som tyngre vapen. Sydafrika anses idag till 95 % vara självförsörjande med vapen. Det statliga företaget Armscor har mer än 20 000 anställda och bidrar genom sin verksamhet till sysselsättning även inom den privata sektorn, där många företag är engagerade genom kontrakt med Armscor. Med sina nio dotterföretag omsatte Armscor år 1982 omkring 11 miljarder rand och är därmed Sydafrikas tredje största in-

dustriföretag. Även den privata industrin antas i stor utsträckning delta i vapenindustrin.

Också inom det nukleära området har en snabb utveckling ägt rum. Sydafrika bedöms idag ha en betydande militär nukleär kapacitet och många bedömare anser att kärnvapenprov redan har genomförts.

Säkerhetslagstiftningen

Bakgrunden till den skärpning och permanentning av säkerhetslagstiftningen som genomfördes framförallt under år 1982 är det ökande apartheidmotståndet, vad som i Sydafrika benämns "den totala anstormningen". Rättssystemet har i många hänseenden överspelats genom administrativa myndighetsbeslut, vilket medfört att den sydafrikanska regeringen tillskansat sig i det närmaste absolut makt i vad den själv anser vara "säkerhetsfrågor".

Kärnan i det lagkomplex som genomfördes år 1982 är Internal Security Act som ersätter ca 30 tidigare lagar inom samma område. Lagen är avsedd att skydda landets säkerhet och att upprätthålla lag och ordning. Justitieministern ges långtgående befogenheter att förklara organisationer och samman slutningar som otillåtna, att förbjuda publicering av skrifter o.dyl., att bannlysa, omhänderta, anhålla och häkta (på obestämd tid) personer. Allt som, med en i lagtexten mycket vid definition, kan anses hota statens säkerhet, däri inbegripet politiska, sociala, ekonomiska och industriella förändringar, kan föranleda ingripanden och åtal för terrorism, sabotage och omstörtande verksamhet. Terrorism jämföras med högförräderi och kan bestraffas med döden. För övriga brott kan upp till 20 års fängelse utdömas. För underlåtenhet att rapportera misstanke om brott döms till samma straff som för den som begått handlingen. Andra straffbelagda handlingar är anordnandet av möten, besök på förbjudna platser, uttalanden ägnade att skapa

fientlighet mellan olika raser, etc. Ministern kan beordra att personer, utan att vara misstänkta för brott, häktas på obestämd tid. Sådant beslut kan inte underställas domstolsprövning. Någon information om anhållanden och häktningar får inte lämnas, inte ens till anhöriga.

Protection of Information Act. Tidningsansvarig eller journalist som publicerar konfidentiell information eller officiella dokument kan dömas till 10 års fängelse eller höga böter. Regeringen äger förhindra publikation av varje slag av information som den finner känslig.

Enligt den samtidigt godkända Intimidation Act blir det brottsligt att förleda eller tvinga någon att utföra eller underlåta att utföra en handling. Lagen anger inte vad för slags handling som avses och bevisbördan åligger den åtalade. För brott mot denna lag kan fängelsestraff upp till 10 år utdömas. Lagen kan komma till användning för att hindra bojkotter av olika slag, t.ex. hyresbojkotter, konsumentbojkotter m.m.

Cooperation and Development Amendment Act möjliggör för statspresidenten att sekretessbelägga vissa ärenden som handläggs av ministeriet för Cooperation and Development (s.k. svarta frågor). Detta innebär t.ex. att planering av och beslut om tvångsförflyttningar kan hemlighållas.

Den samtida Demonstration in or near Court Buildings Prohibition Act förbjuder varje enskild demonstration eller samling inom 500 meter från en domstolsbyggnad. Den nya lagen synes huvudsakligen vara riktad mot anti-apartheidorganisationer som specialiserat sig på enmansdemonstrationer.

På grund av de ökande attackerna, främst från ANC, strejkerna och överhuvud massaktionerna mot apartheidpolitiken, har den sydafrikanska regimen vidare vidtagit åtgärder för

att skydda strategiskt viktiga industrianläggningar. Lagstiftning har införts enligt vilken industrier, inhemska såväl som utländska, kan åläggas att satsa resurser på säkerhetsinstallationer och formera egna säkerhetsstyrkor.

År 1980 utfärdades National Key Point Act, som syftar till att öka skyddet av industriella anläggningar. Lagstiftningen infördes kort efter ANC:s attentat mot Sasol-anläggningen för utvinning av olja ur kol. Lagen ger försvarsministern befogenheter att förklara en anläggning eller ett område för National Key Point, närhelst och varhelst det kan anses nödvändigt eller lämpligt för skyddandet av landets säkerhet eller i det allmännas intresse. Ägare till National Key Point kan åläggas att vidta de åtgärder till skydd för anläggningens säkerhet, som ministern finner nödvändiga. Underlåtelse att efterkomma ett sådant åläggande är straffsanktionerat med böter upp till högst 20.000 rand och/eller fängelse i högst fem år. Kostnaderna för vidtagande av säkerhetsåtgärder åligger ägaren till anläggningen. Ministern kan vidare anmoda envar att tillhandahålla all information som rör vilken anläggning eller vilket område som helst. Oriktig information eller röjande av lämnad information kan straffas med böter eller fängelse högst tre år eller bådadera. Lagen ger ministern likaså befogenheter att utfärda föreskrifter om tillsättande av vakter vid National Key Point, om dessa vakters befogenheter, t.ex. att visitera personer, konfiskera deras tillhörigheter, arrestera dem och använda "rimligt" våld, även med skjutvapen, när sådana personer befinner sig inom eller i närheten av en National Key Point. Beslut om tillämpning av lagen får inte ges offentlighet. Det kan därför inte fastställas huruvida och i vilken omfattning företag, inhemska eller utländska, har förklarats som National Key Points.

Ändringar i National Supplies Procurement Act från år 1970 har införts. Lagen ger ekonomiministern vidsträckta befo-

genheter att för statens räkning, närhelst det anses nödvändigt eller lämpligt, ålägga industrier och företag att tillverka, anskaffa, hyra eller importera vilken vara/tjänst som helst. Envar kan anmodas att till ministern leverera varor eller tjänster, av de slag och kvantiteter och inom den tid och på den plats, som föreskrivs. Vågran eller underlåtelse att efterkomma sådan anmodan bestraffas med böter eller upp till sju års fängelse eller bådadera.

Enligt Civil Defence Act från år 1977 ges fullmakt åt de fyra sydafrikanska provinsråden att vidta civilförsvarsåtgärder i nöd- eller katastrofsituationer, i vilket inbegrips bl.a. följderna av terrorism. Åtgärderna avser skydd av person och egendom, bistånd till personer och bekämpning av oroligheter.

I Defence Amendment Act från år 1979 regleras bl.a. arbetsgivares skyldigheter vad avser anställda som undergår obligatorisk eller frivillig militärtjänstgöring eller tjänstgör i s.k. kommandon. Arbetsgivare skall ge varje anställd möjlighet att tjänstgöra inom försvaret, vare sig det gäller obligatorisk eller frivillig tjänstgöring. Lagen föreskriver inte skyldighet för arbetsgivare att betala lön under sådan tjänstgöring. I detta sammanhang förtjänar nämnas att enligt praxis och på rekommendation av regeringen betalas regelmässigt en lönefyllnad, motsvarande skillnaden mellan den civila och militära lönen. Med hänsyn till bristen på kvalificerad vit arbetskraft i Sydafrika har det, oavsett denna rekommendation, blivit en tvingande nödvändighet för den sydafrikanska industrin att bevilja denna löneförmån. Eljest riskerar företagen att förlora sina anställda till konkurrerande företag. Detta gäller även för de utländska företagen.

Annan lagstiftning av betydelse för beskrivningen av den miljö, i vilken de svenska företagen verkar, är Protection of Business Act från år 1978. Lagen föreskriver förbud att

agera på order från någon utanför Sydafrika eller att lämna information avseende näringsverksamhet som bedrivs i eller utanför Sydafrika. För brott mot lagen kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

3.2.5 Apartheidmotståndet

Med Soweto-upproren uppstod en ny form av motstånd i Sydafrika. Efter Sharpeville år 1960 med påföljande bannlysningar och fängslanden av motståndsledare inträdde en relativt lugn period i det organiserade motståndet. Med de plötsliga och omfattande strejkerna i Kapstaden år 1973 kom ett första tecken på en ny motståndskamp. Den ökade medvetenheten på arbetsplatserna hade sin motsvarighet vid skolor och universitet i den "Svarta Medvetenhetsrörelsen" (Black Consciousness Movement). Denna rörelse och fackföreningarna förenades i sitt aktiva arbete på "gräsrotsnivå". Soweto blev symbolen för en ny typ av motstånd som växte snabbt och våldsamt. Regimen slog till mot detta motstånd år 1977 och olagligförklarade flertalet av de inblandade organisationerna, fängslade dess ledare och förbjöd deras tidningar. Men motståndskampen hade nått en sådan nivå och spridning att dessa åtgärder inte lyckades tysta den. Genom självständigheten i Angola och Mocambique år 1975 och Zimbabwe år 1980 mobiliserades motståndet ytterligare.

En mängd lokala fackföreningar, stadsdelsorganisationer, ungdoms- och studentorganisationer m.fl. knöt starkare band inbördes och samordnade strejker, bussbojkotter och protestaktioner. Även om organisationernas metoder och ideologier skiljde sig åt förenades den demokratiska och icke-racistiska inställningen i denna nya rörelse. En skiljande stridsfråga är dock fortfarande inställningen till de vitas deltagande i motståndet.

Kampanjen år 1980 för frigivandet av ANC-ledaren Nelson

Mandela och uppslutningen kring den s.k. Frihetsdeklarationen från år 1955 (ett av ANC:s grunddokument) ökade enigheten. Denna utveckling var också ett tecken på ANC:s ökande direkta eller indirekta inflytande, vilket även bekräftades i olika opinionsundersökningar trots att organisationen sedan år 1961 är förbjuden. ANC har av regimen utpekats såsom huvudfienden. Samtidigt med denna politiska mobilisering intensifierade ANC sin underjordiska verksamhet och antalet attentat och sabotageaktioner ökade kraftigt.

En ny arresteringsvåg svepte fram i slutet av år 1981. Behovet av en välorganiserad frontorganisation blev allt starkare. Konstitutionsförslaget och de s.k. Koornhoflagarna blev de frågor som år 1982 ledde fram till bildandet av en samlad front. På lokal och regional nivå samlades i början av år 1983 olika organisationer vilket kulminerade i att UDF (United Democratic Front) vid ett oväntat stort massmöte bildades i augusti år 1983 med representanter för 400 organisationer. Antalet organisationer anslutna till UDF har sedermera växt till över 600 politiska organisationer, stadsdelsföreningar, fackliga, kvinno-, student-, idrotts- och religiösa organisationer vilka beräknas representera drygt två miljoner sydafrikaner (dvs. ca 10 %). Denna organisation måste ses som ett allvarligt hot mot regimen. UDF:s medvetet decentraliserade och löst sammanhållna organisation garanterar varje organisations särart och försvårar också ingrepp från regimen. UDF:s uppgift är nu att vidareutveckla sitt program och sin framtida strategi. Samtidigt med UDF bildades en annan front, National Forum (NF) som är mer löst sammanhållen och som hitintills inte har enats på samma sätt kring ett aktionsprogram. NF följer i stora delar "Black Consciousness"-ideologin. NF har dock inte på långt när förmått visa samma uppslutning som UDF.

En annan typ av motståndsorganisation är Inkhata-rörelsen

under ledning av Kwa Zulus ledare, Gatsha Buthelezi. Inkhata i dess nuvarande form grundades år 1975 från att tidigare ha varit en kulturell organisation för zulu-folket. Buthelezi hade till en början nära kontakter med ANC, men Inkhata har senare öppet kritiserat ANC. Till att börja med fick organisationen ett omfattande stöd på grund av sin mycket kritiska hållning till Sydafrikas bantustanpolitik. Idag betraktas Inkhata dock av de nya motståndsorganisationerna med stor skepsis, i synnerhet bland ungdomar. Buthelezi beskylls av dessa för att vara en kollaboratör. Organisationen har även alltmer kommit att bli en del av hemlandet Kwa Zulus samhällsapparat.

Motståndsorganisationerna kan indelas i olika kategorier alltefter sin ideologiska tillhörighet, organisatoriska form, inställning till "flerrasighet", våldsmetoder, samhällssektorer m.m. Sådana uppdelningar kan ge intrycket av ett totalt splittrat motstånd. Flera observatörer pekar dock på en fortgående utveckling mot ett mer enat motstånd som mer samordnat arbetar inom olika sektorer av samhället och med olika metoder på olika nivåer. Den "nya" fackföreningsrörelsen har därvidlag spelat en särskilt viktig och dynamisk roll under senare år. Frontorganisationen UDF har samlat fler organisationer än på åtskilliga år i sitt motstånd mot aparheidregimen och utgör en betydelsefull ännu oprövad potential i kampen mot apartheid. Detta även om den skulle utsättas för ökade trakasserier etc. av regimen, vilket inte torde vara osannolikt. Samtidigt är det uppenbart att befrielserörelsen ANC genom sin historiska roll och genom sin nationella ställning i Sydafrika och genom den väpnade kampen, kan förväntas fortsätta att vara en ledande kraft i motståndskampen.

3.2.6 Den ekonomiska utvecklingen

Sydafrika upplevde ett kraftigt ekonomiskt uppsving från slutet av 70-talet, dels p.g.a. att guldpriset mer än tredubblades under perioden, delvis p.g.a. en förbättrad avsättning för olika metaller och mineraler. Industrin växte snabbt, delvis i syfte att ersätta importen, och infrastrukturen byggdes ut. De totala bruttoinvesteringarna, vartill betydande tillskott kom från utlandet, steg från 9,5 miljarder rand år 1977 till 23,8 miljarder år 1981. Från mitten av år 1982 har dock ekonomin stagnerat som en följd av världsrecessionen. Guldpriset som år 1980 nådde ett genomsnittspris av 613 dollar per ounce sjönk därefter och var år 1983 424 dollar per ounce. Det har i år legat på ca 380 dollar.

Bruttonationalprodukten steg i fasta priser med 11 % från år 1979 till år 1980 (31,2 miljarder rand) och med ytterligare 0,6 % år 1981 men sjönk med 3,5 % under år 1982 och med 1 % år 1983 (30,5 miljarder rand). Siffran inkluderar Namibia och "hemländerna". Minskning i produktionen noterades inom bergsbruket (utom i guldbrytningen), industrin, handeln, energiproduktionen och särskilt jordbruket, vars avkastningsvärde i fasta priser sjönk med 21,8 % från år 1982 till år 1983. Detta sammanhänger med den långvariga torka som drabbade södra Afrika under år 1983. Till följd av skördeminskningen förvandlades Sydafrika från nettoexportör till nettoimportör av spannmål.

Betalningsbalansen har som framgår av tabellen på omstående sida vänts från underskott år 1981 till överskott år 1983 på grund av guldproduktionen (som räknas in i valutabehållningen) och den reducerade importen. (Värden i miljarder rand.)

	1979	1981	1983
Export fob	8,8	9,6	10,3
Guldproduktion	6,0	8,3	9,9
Tjänsteintäkter	2,3	3,1	3,5
Import fob	-9,7	-18,1	-16,0
Tjänstebetalningar	-4,7	-7,2	-7,9
Bytesbalans	2,7	-4,3	-0,1
Nettoöverföringar	0,2	0,3	0,4
Saldo-, löpande bet.	2,9	-4,0	0,3
Kapital, långa lån	-1,0	0,5	-0,4
korta lån	-1,4	0,6	0,1
SDR	2,0	-0,5	-0,4
Ändring i annan upplåning	-0,4	1,8	1,1
Ökning i guld och valutabehållning	2,1	1,6	0,7

Sydafrikas viktigaste exportvaror har förutom guld varit diamanter, metaller, mineral (särskilt stenkol), livsmedel (frukt, vin, spannmål) och textilprodukter. Exporten av maskiner som åren 1975-79 uppgick till 3 % av totalexporten (utom guld) har därefter sjunkit till 2,6 %, vilket delvis torde förklaras av restriktionerna mot import från Sydafrika, i synnerhet i övriga Afrika. Ett annat skäl kan vara att Sydafrikas industri som vuxit upp i skydd av höga tullar inte i alla avseenden är konkurrenskraftig på världsmarknaden. Detta är ett orosmoment för regeringen och näringslivet.

Sydafrikas viktigaste avsättningsmarknader är Storbritannien, Västtyskland, USA, Japan och Schweiz (guld). Samma länder är också de viktigaste leverantörerna av importvaror. Dessa utgörs till omkring hälften av kapital-

varor. Olja är en annan viktig produkt. Siffror över oljeimporten får dock inte uppges. Afrikas andel av Sydafrikas utförsel resp. införsel var år 1983 2,0 resp. 3,4 %.

Ett betydande problem för Sydafrika har varit den snabba penningvärdeförsämringen. Konsumtionsprisindex (1975=100) har stigit från 154 år 1979 till 260 år 1983.

Inflationstakten har emellertid nu bromsats till ca 10 % (från februari 1983 till februari 1984). Sedan 1979 har räntorna stigit kraftigt.

Statsbudgetens inkomster och utgifter uppgick 1979/80 till 9,8 resp. 11,4 miljarder rand med en upplåning av 2,9 miljarder och 1983/84 till 19,0 resp. 22,8 miljarder med en upplåning av 5,8 miljarder.

Budgetunderskotten har särskilt de senaste två åren varit större än beräknat. Detta sammanhänger framför allt med oväntade utgifter för skördeskador och med de ökande försvarskostnaderna.

Index för löneutvecklingen (1975=100) har enligt officiell sydafrikansk statistik varit

	<u>1979</u>	<u>1983</u>
för vita	94	104
för icke-vita	107	122

Genomsnittslönen per år för vita och icke-vita var (i 1 000 rand)

	<u>1979</u>	<u>1982</u>
i industrin, vita	9665	15846
icke-vita	2248	3898
i bergsbruket, vita	11080	16945
icke-vita	1662	3029

3.3 Sydafrika i södra Afrika

3.3.1 Den totala strategin

För apartheidregimen kom den politiska bilden i södra Afrika att förändras på ett omvälvande sätt med det portugisiska kolonialväldets fall år 1974. Mocambiques och Angolas självständighet år 1975 innebar att Sydafrika plötsligt hade två "militanta svarta" stater invid sina gränser. Förenta Nationernas vapenembargo år 1977 och Förenta Nationernas säkerhetsråds enhälligt år 1978 antagna plan för Namibias självständighet var ett allvarligt internationellt bakslag. Zimbabwes självständighet år 1980 och ZANU-partiets och Mugabes förkrossande valseger blev ytterligare ett omvälvande bakslag för Sydafrikas vita. Sydafrikas tidigare självklara och ökande dominans i regionen ifrågasattes. Systemets stabilitet hotades nu inte bara inifrån utan också av ett ökat antal "nya" afrikanska stater i närheten av Sydafrikas gränser. Dessa stater fick ökat materiellt och politiskt stöd från omvärlden. Sydafrikas "cordon sanitaire" som hade upprätthållits i samarbete med den portugisiska kolonialmakten och Smith-regimen luckrades successivt upp från mitten av 1970-talet. Till detta kom en ökad fientlighet mot apartheidregimen även från ledande västmakter. Sydafrika vidkändes vid denna tidpunkt också betydande ekonomiska svårigheter. Den sydafrikanska regimen fann sig i detta läge tvungen att snabbt söka en ny strategi och taktik.

År 1977 lade den sydafrikanska regeringen fram en vitbok som kom att bli grunden för den nya strategin, "Sydafrikas totala nationella strategi". Regeringen presenterade strategin som ett försvar mot den ökande "kommunistiska anstormningen" utifrån. Så sent som i april 1984 fastslås i regeringens då utgivna vitbok om försvaret: "Kraftfullt militärt agerande av Sydafrikas säkerhetsstyrkor under det senaste decenniet har givit tillräcklig tid för Afrika att

erfara farorna med Rysslands involvering i deras länder såväl som det lidande och den tillbakagång som följer av en revolutionär politik." Strategin omfattar utrikespolitiska, försvarspolitiska, handelspolitiska och inrikespolitiska åtgärder. De ekonomiska, militära och politiska syftena är att förmå de omgivande staterna att uppföra sig i enlighet med Sydafrikas intressen. Medlen utgör en blandning av direkt aggression, hot om aggression samt beroendeskapande ekonomiskt samarbete.

När det gäller det ekonomiska inslaget i strategin märks att ett särskilt begrepp, "constellation of states", tillkom under år 1979. Det har sagts syfta till att i varierande grad inbegripa både de nya självständiga grannstaterna, staterna inom den sydafrikanska tullunionen (Botswana, Lesotho och Swaziland) och de självständiga hemländerna. Samarbetet inom "constellation of states" har beskrivits omfatta alltifrån en allomfattande gemensam ekonomisk union till gemensamma ekonomiska projekt.

Från år 1980 kom den militära dimensionen i strategin att dominera. Angola utsattes för regelrätta militära invasioner. Det sydafrikanska stödet till rebellrörelsen UNITA i Angola blev alltmer öppet och omfattande. Sydafrika hade vid denna tidpunkt utvecklat en systematisk strategi mot sina grannländer vari ingick en hel skala av åtgärder. Inget av grannländerna undantogs från denna strategi. Valet av åtgärd kom att bero av hur starkt den sydafrikanska regeringen uppfattade hotet från respektive grannland. Vidare beaktades vilket slag av beroende som grannlandet stod i i förhållande till Sydafrika.

Medlen i den totala strategins externa del har framförallt varit militär ockupation, militära angrepp och sabotageaktioner av Sydafrikas försvarsmakt, ekonomiskt och militärt stöd till rebellrörelser i grannländerna och propaganda sändningar från Sydafrika på grannländernas lokal-

språk. Sydafrika har vidare genom diplomati, propaganda och militära medel sökt att få konflikten att framstå som Sydafrikas försvar mot kommunismen.

Andra metoder inom ramen för den totala strategin har varit icke-angreppsavtal med grannstater och skapandet av ett regionalt försvarssystem, hot om uppsägning av handels- och tullavtal, samarbete avseende gemensamma beroendeskapande projekt, ekonomiska samarbetsavtal o.dyl. Vidare har Sydafrika som medel vid olika tillfällen valt att hindra transittrafik och leveranser av produktionsvaror, att hindra överföringen av löneinkomster från migrantarbetarna i Sydafrika till grannstaterna samt att avskeda denna arbetskraft.

Det övergripande målet för strategin har således varit att reducera det externa hotet utifrån mot apartheidsystemet. De bakomliggande - delvis motsägelsefulla - målen har varit att avskräcka grannländerna från att stödja befrielseströrelserna ANC och SWAPO, att skapa ekonomiskt kaos och politisk instabilitet för att införa hemmaopinionen och omvärlden kunna peka på stater styrda av svarta som avskräckande exempel, att öka grannländernas beroende av Sydafrika, att avskräcka västvärlden från stöd till grannländerna, att öka sympatin från västvärlden för Sydafrikas "kamp mot kommunismen", att vända uppmärksamheten från förhållandena inne i Sydafrika till grannstaterna ("externalisera en inre konflikt") samt att framstå som "fredsölskande och internationellt legitim".

3.3.2 Destabiliseringen av grannländerna

Angola är det land som utsatts för den mest intensiva och omfattande militära aggressionen. Landet har sedan självständigheten utsatts för tolv regelrätta invasioner av sydafrikanska militära styrkor. UNITA har mottagit ett omfattande stöd i form av utrustning, utbildning, transporter

och kommunikationer. År 1981 ockuperade Sydafrika ett område i Angola som sträcker sig ungefär 20 mil från sydgränsen mot Namibia. Målen för Sydafrikas militära angrepp har varit SWAPO-trupper, transportleder, ekonomiska installationer, jordbruksområden. I ekonomiska termer uppskattas förstörelsen till mellan 7 och 10 miljarder US dollar. Trots en i grunden relativt stark ekonomi, bl.a. genom oljeinkomsterna, är den angolanska ekonomin idag i ett mycket besvärligt läge.

Mocambique är det andra grannland till Sydafrika som utsatts för omfattande angrepp och ekonomisk utpressning. I Mocambiques fall har det främst rört sig om stöd till upprorsrörelsen RNM. (RNM är delvis en kvarleva från tiden före Zimbabwes självständighet som grundades av mocambikier lierade med kolonialmakten och som motsatte sig FRELIMO och självständighetskampen.) RNM-gerillan har lyckats att med sabotageaktioner slå mot viktiga ekonomiska och strategiska installationer i Mocambique. I stora delar av landet har den skapat en allmän terror. RNM:s förstörelse av järnvägar och oljeledningar har även haft allvarliga effekter för Zimbabwe och Zambia. Den direkta och indirekta skadegörelsen har av Mocambique beräknats till omkring 4 miljarder US dollar. Mocambiques ekonomiska beroende av Sydafrika, genom inkomster från mocambikiska gruvarbetare, elöverföring från Cabora Bassa och från transittrafiken via Maputos hamn, har gjort Mocambique särskilt känsligt för Sydafrikas ekonomiska repressalier.

Vad gäller förhållandet till Zimbabwe har Sydafrika utnyttjat Zimbabwes starka beroende av Sydafrika som transitland och som leverantör av reservdelar, bränsle m.m. till den relativt stora industrin i Zimbabwe (som f.ö. till stora delar ägs av sydafrikanska intressen). Sydafrika har bl.a. hotat att säga upp ett preferenshandelsavtal. Zimbabwe har hittills inte utsatts för lika omfattande militära aggressioner som Angola och Mocambique. Det militära hotet kommer

framför allt från utbildningen av zimbabwiska motståndsgupper i Sydafrika och från sabotageaktioner mot strategiska installationer som utförts av sydafrikansk militär eller på Sydafrikas uppdrag.

Botswanas, Lesothos och Swazilands extremt starka ekonomiska beroende av Sydafrika har medfört att apartheidregimen haft en hel skala av ekonomiska sanktionsåtgärder mot dessa länder till sitt förfogande. Swazilands mer följsamma politik gentemot Sydafrika har medfört att detta land i stort sett förskonats från direkta angrepp, medan däremot Lesotho, som starkt och öppet kritiserat apartheidregimen och mottagit ANC-flyktingar, utsatts för extra starka ekonomiska påtryckningar och för militära attacker och sabotage av en Sydafrikaunderstödd oppositionsrörelse (LLA).

3.3.3 Sydafrika och Namibiafrågan

År 1967, dvs. för mer än 17 år sedan, upphävde Förenta Nationernas generalförsamling Sydafrikas mandat över Namibia. Efter det portugisiska kolonialväldets fall år 1974 och i synnerhet efter Angolas självständighet år 1975 sökte Sydafrika med företrädare för de etniska grupperna i Namibia få till stånd en uppgörelse om Namibias framtid, i stort sett i enlighet med Sydafrikas eget "hemlandssystem". Uppgårelsen stred mot de grundläggande principer för en lösning av Namibias självständighet som Förenta Nationernas säkerhetsråd hade slagit fast år 1976 (resolution 385). Mot denna bakgrund initierade de fem västmakterna i säkerhetsrådet, (Frankrike, Västtyskland, USA, Kanada och Storbritannien, den s.k. kontaktgruppen) våren 1977 en förhandlingsplan för ett fritt Namibia. Planen godkändes av frontstaterna i södra Afrika och senare även av SWAPO och Sydafrika. På grundval av denna överenskommelse framlades i Förenta Nationernas säkerhetsråd i september 1978 en övergångsplan avseende Namibias självständighet. Planen antogs enhälligt av säkerhetsrådet men förkastades

av Sydafrika. I planen fastställs regler för eld upphör och för de sydafrikanska truppernas tillbakadragande. Vidare regleras hur valet till en konstitutionell församling skall äga rum. Övergången till ett självständigt Namibia skall övervakas av en FN-kår (UNTAG).

Sydafrika har sedan planen antogs rest en mängd invändningar dock utan att helt förkasta den. Sydafrika har även parallellt sökt nå andra interna lösningar. I januari 1981 hölls i Genève en FN-konferens om Namibia under generalsekreterarens överinseende i syfte att öka förtroendet mellan parterna och förmå dem att acceptera planen. Vid konferensens slut förklarade Sydafrika ånyo att man inte var beredd att acceptera ett självständigt Namibia i enlighet med Förenta Nationernas plan. Som skäl angavs bl.a. att Förenta Nationerna inte var opartiskt, att vissa av deltagarna i Förenta Nationernas UNTAG-styrka inte kunde accepteras, m.m. Sedermera krävde Sydafrika att särskilda garantier för den vita minoriteten i Namibia skulle utfästas och att vissa principer för den framtida konstitutionen skulle fastslås i förväg. När dessa frågor lösts gjordes åter nya invändningar. Sydafrika uppger idag att man i princip accepterar planen men att ett genomförande av densamma inte kan ske så länge de kubanska styrkorna i Angola finns kvar där. Kopplingen av denna s.k. kubanska länk till Namibiafrågan har även stötts av USA men här förkastats av en överväldigande majoritet i Förenta Nationerna såsom varande utan relevans för Namibia-frågan och FN-planen.

Förenta Nationerna har, sedan planen antogs, behandlat frågan om Namibias framtid både i generalförsamlingen och säkerhetsrådet. I oktober 1983 bekräftade säkerhetsrådet planens giltighet och fördömde Sydafrikas förhållningstaktik. Säkerhetsrådet uppdrog åt generalsekreteraren att fortsätta konsultationerna med parterna. I händelse av fortsatt sydafrikansk förhållning av planen avsågs säkerhetsrådet sammanträda i början av år 1984 för att överväga "lämpliga

åtgärder enligt FN-stadgan". Generalsekreteraren rapporterade i december 1983 att inga framsteg uppnåtts vad avsåg Sydafrikas invändningar rörande de kubanska trupperna i Angola. Ett möte med säkerhetsrådet bedöms dock ha skjutits på framtiden mot bakgrund av pågående förhandlingar i södra Afrika (se nedan).

3.3.4 Utvecklingen år 1984 i södra Afrika

I februari 1984 utfärdade Angola, Sydafrika och USA i Lusaka en gemensam kommuniké om tillsättandet av en kommission för att övervaka tillbakadragandet av de sydafrikanska trupperna från det ockuperade området i södra Angola. Angola har samtidigt utfäst sig att varken kubansk trupp eller SWAPO-trupp skall beträda detta område. Tidsperioden för tillbakadragandet fastslogs inte i kommunikén. I kommunikén sades vidare att "parterna inser att det återstår komplexa problem att lösa innan en lösning på Namibia-frågan är klar men att överenskommelsen ändå är ett viktigt och konstruktivt steg mot en fredlig lösning av problemen i regionen inklusive genomförandet av FN-planen". De i kommunikén inte omnämnda problemen, som enligt parterna återstår att lösa, är de kubanska truppers tillbakadragande från Angola, Sydafrikas stöd till UNITA och SWAPOs deltagande i förhandlingarna. Hittills har det visat sig ytterst besvärligt för parterna att nå en överenskommelse i dessa frågor. Det finns anledning betvivla att Sydafrika ändrat sin bedömning beträffande de inrikespolitiska, säkerhetsmässiga och ekonomiska konsekvenserna av ett fritt Namibia, sannolikt under SWAPO-styre. Den sydafrikanska regeringen har också uppgett att kriget i Namibia och Angola åsamkar Sydafrika allt större och betungande kostnader och att utsikterna för en militär seger gentemot Angola (och SWAPO) är mindre sannolik. Sydafrikas överenskommelse med Angola har dock lett till ökade problem för SWAPO att fortsätta sin befrielsekamp.

Den andra dramatiska och nya händelseutvecklingen i södra Afrika under år 1984 var undertecknandet i mars av ett säkerhetsavtal mellan Sydafrika och Mocambique. Enligt avtalet förbinder sig parterna att inte genomföra angrepp mot varandra eller att på sina respektive territorier hysa organisationer som bedriver terrorverksamhet eller annan verksamhet som kan störa den politiska stabiliteten i respektive parts land. Varje konflikt skall enligt avtalet lösas genom förhandlingar och en gemensam trupp skall övervaka gränsen mellan länderna. Överenskommelsen anses framförallt syfta till att hindra ANC från att bedriva eller förbereda sin befrielsekamp mot apartheidregimen från mocambikiskt territorium samt att hindra fortsatt sydafrikanskt stöd till rebellrörelsen RNM i Mocambique. I anslutning till säkerhetsavtalet har diskussioner förts om ekonomiskt samarbete mellan Sydafrika och Mocambique bl.a. vad avser turism, elförsörjning från Cabora Bassa samt förvaltning och utnyttjande av Maputos hamn.

Det kan konstateras att dessa förhandlingar och överenskommelser inte direkt berör grundproblemet för konflikten i södra Afrika, dvs. apartheidsystemet inne i Sydafrika. Vidare är det högst osäkert om förhandlingarna kommer att leda till en internationellt acceptabel lösning av Namibiafrågan. På kort sikt synes effekten vara att Sydafrikas militära våld mot grannstaterna minskat. De två överenskommelserna medför samtidigt en viss begränsning, åtminstone temporärt, för de två befrielserörelserna SWAPO och i synnerhet ANC att bedriva sin befrielsekamp. Sydafrikas politik har genom dessa förhandlingar lyckats vinna en viss ökad internationell sympati och legitimitet samtidigt som man uppnått en splittring i en tidigare i stort sett enad motståndsfrent i Afrika.

3.4 Framtidsbedömning av utvecklingen i södra Afrika

Varje framtidsbedömning av utvecklingen i södra Afrika i

riktning mot ett självständigt Namibia och ett Sydafrika fritt från apartheid blir ytterst vanskelig till följd av de många interna och externa faktorer som påverkar denna.

De många studier som gjorts pekar på möjligheten av såväl "revolutionära förändringar" som gradvisa reformer av apartheid liksom status quo (eventuellt på en "högre våldsnivå"). För dagen kan svårligen ses några bestämda tecken på en process mot en fredlig lösning. Tvärtom är flera av de tendenser som pekar mot en ökad konfrontation alltmer framträdande. Majoriteten av de mer ingående bedömningarna pekar också i denna riktning, låt vara att tidsperspektivet varierar.

Regimen har inte redovisat några planer för den närmaste framtiden som i grunden skulle kunna ändra eller än mindre avskaffa apartheidsystemet. Den har idag mycket starka militära, ekonomiska och politiska maktmedel till sitt förfogande. Apartheidsystemet fortsätter att ge de vita osedvanligt stora materiella privilegier. Dessa kommer sannolikt inte att överges så länge man inte tvingas här till eller hotas av yttre åtgärder t.ex. i form av sanktioner.

Sydafrikas ekonomiska struktur kommer att i ökad utsträckning göra landet än mer sårbart för internationella ekonomiska sanktioner. Emellertid kan beslut om verksamma omfattande internationella sanktioner anses uteslutna i nuvarande läge. Men redan hot om internationella sanktioner eller verkställande av begränsade ekonomiska sanktioner skulle kunna få en effektiv påverkan på den vita minoriteten. Det finns dock inga tydliga tecken på att ett hot om internationella sanktioner eller ens begränsade åtgärder inom den närmaste framtiden kan komma att bli av en sådan omfattning att apartheidregimen och dess anhängare därigenom kan komma att påverkas till att i grunden förändra apartheidsystemet.

Samtidigt är det klart att inställningen till sanktioner

radikalt kan komma att ändras om en drastisk förändring av utvecklingen inne i Sydafrika skulle äga rum. Apartheid-motståndets egen styrka kommer därvidlag sannolikt att bli den avgörande faktorn. Motståndskampens framtida styrka är inte minst beroende av enigheten mellan de olika organisationerna, av utbildnings- och medvetenhetsnivån och möjligheten för de svarta att utnyttja sin ekonomiska styrka och våldsmedel samt slutligen av det yttre stödet till motståndskampen. Dessa faktorer har under senare år utvecklats till förmån för motståndet och kan förväntas fortsätta utvecklas i den riktningen. Idag anses dock motståndet ha långt kvar till den nivå där apartheidregimen kan förväntas kapitulera. Samtidigt bör erinras om att en folklig motståndskamp av den typ anti-apartheidrörelsen i Sydafrika bedriver, enligt erfarenheter från andra områden, visat sig snabbt och oväntat kunna få betydande fart och styrka. Därmed skulle ett Sydafrika fritt från apartheid kunna bli verklighet långt tidigare än vad den allmänna prognosen pekar på.

4 SYDAFRIKA OCH NAMIBIA I FÖRENTA NATIONERNAS
GENERALFÖRSAMLING

Sydafrikas raspolitik och Namibiafrågan behandlas årligen i generalförsamlingen. Diskussioner äger rum på grundval av rapporter från Förenta Nationernas särskilda apartheidkommitté respektive från Namibia-rådet. Varje år antas ett antal resolutioner av i huvudsak samma innehåll år från år. De viktigaste under perioden 1979-1982 kan sammanfattas som följer.

4.1 Sydafrika

I resolutionen avseende situationen i Sydafrika fördöms den sydafrikanska regimens åtgärder mot det egna folket och dess aggression mot grannländerna. Apartheid betecknas som ett brott mot mänskligheten. Generalförsamlingen har uttalat sitt stöd för den nationella befrielseörelsen som det sydafrikanska folkets autentiska representant i dess rättmätiga kamp för frigörelse. Församlingen har bekräftat det legitima i att kampen sker med alla tillgängliga medel inbegripet väpnade aktioner. Alla länder har uppmanats att avbryta allt samarbete med Sydafrika, såväl politiskt, diplomatiskt och kommersiellt som militärt. Vissa väststater liksom vissa multinationella företag och andra organisationer har fördömts för sitt fortsatta eller ökade samarbete med regimen i Sydafrika. Säkerhetsrådet har uppmanats att fastslå att Sydafrikas raspolitik utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet liksom att vidta effektiva och bindande sanktioner mot Sydafrika enligt FN-stadgans kapitel VII.

Resolutionen har antagits med röstsiffrorna

	(för)	(emot)	(avstår)
1979	- 109	- 12	- 21 (Norden)
1980	- 112	- 10	- 15 (")
1981	- 115	- 12	- 16 (")
1982	- 118	- 14	- 11 (Sverige)
1983	- 124	- 16	- 10 (")

I resolutionen avseende omfattande sanktioner mot Sydafrika uttalas att tvingande sanktioner är det lämpligaste och effektivaste instrumentet för att stödja Sydafrikas förtryckta folks legitima kamp och hävda internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet har uppmanats att omgående besluta om tvingande åtgärder enligt kapitel VII i FN-stadgan. Medlemsstaterna har uppmanats avbryta allt samarbete med Sydafrika och att i avvaktan på ett säkerhetsrådsbeslut vidta unilaterala sanktionsåtgärder på sätt som församlingen konkretiserat i ett antal punkter.

Församlingen har uppmanat medlemmarna av EG, GATT, IMF och Världsbanken att vidta erforderliga åtgärder för att vägra sydafrikanska regeringen alla former av kommersiell och finansiell assistans. IMF och Världsbanken har därutöver uppmanats att suspendera Sydafrika som medlem.

Resolutionen har antagits med röstsiffrorna

1980	- 115	- 10	- 20 (Norden)
1981	- 109	- 18	- 13 (Sverige)
1982	- 114	- 10	- 19 (Norden)
1983	- 122	- 10	- 18 (")

I en särskild resolution proklamerade generalförsamlingen år 1982 som internationellt sanktionsår för att mobilisera världssopinionen.

På det militära och nukleära området har generalförsamlingen i resolutioner under senare år fördömt de stater som bryter mot vapenembargot mot Sydafrika och särskilt skarpt kritiserat vissa bestämda länder för deras samarbete med Sydafrika. Församlingen har uppmanat säkerhetsrådet att vidta omedelbara åtgärder för att tillse att rådets vapenembargo efterföljs och blir föremål för en effektiv övervakning. Säkerhetsrådet har uppmanats vidta ytterligare tvingande åtgärder för att stärka vapenembargot varvid staterna skall åläggas ett antal i resolutionen specificerade uppgifter.

Resolutionen har antagits med röstsiffrorna

1979	- 119 (Norden utom Danmark)	- 4	- 18
1980	- 127 (Norden)	- 4	- 13
1981	- 119	- 19	- 4 (Sverige)
1982	- 120	- 8	- 16 (Norden)
1983	- 122	- 9	- 17 (")

Vid generalförsamlingen år 1976 tillkom på svenskt initiativ en sedan dess årligen återkommande resolution om förhindrande av nya utländska investeringar i Sydafrika. Från och med år 1978 gäller resolutionen också finansiella lån. Församlingen understryker sin övertygelse att ett upphörande av nya utländska investeringar i och finansiella lån till Sydafrika skulle utgöra ett betydelsefullt steg i kampen mot apartheid, eftersom investeringar och lån underlättar och uppmuntrar apartheidpolitiken. Säkerhetsrådet uppmanas snarast överväga åtgärder att vidtas för att åstadkomma ett stopp för utländska investeringar och finansiella lån.

Resolutionen har antagits med siffrorna

1979	- 130 (Norden)	- 0	- 12
1980	- 137 (")	- 0	- 9
1981	- 138 (")	- 1 (USA)	- 7
1982	- 136 (")	- 1 (")	- 9
1983	- 140 (")	- 1 (")	- 9

Generalförsamlingen har också beslutat om oljeembargo mot Sydafrika. Ett embargo ses som ett viktigt komplement till säkerhetsrådets vapenembargo. Församlingen har uttalat behovet av ett effektivt genomförande av de embargo eller principer som antagits av de flesta oljeproducerande eller oljeexporterande länder i syfte att stoppa tillförseln av olja till Sydafrika samt att främja ett beslut om oljeembargo i säkerhetsrådet enligt FN-stadgans kapitel VII. Medlemsstaterna har uppmanats att genomföra ett effektivt förbud mot alla former av direkt eller indirekt handel med olja och oljeprodukter, mot all transport av sådana produkter, investeringar och överföring av teknologi rörande oljeutvinnig liksom att vidta åtgärder mot de bolag som är inblandade i olovlig oljeförsörjning till Sydafrika. Förenta Nationernas apartheidkommitté har bemyndigats att bl.a. organisera en konferens mellan oljeexporterande länder som infört ett oljeembargo mot Sydafrika. Konferensen skall ha till uppgift att överväga nationella och internationella åtgärder för att åstadkomma ett effektivt genomförande av embargot.

Resolutionen har antagits med röstsiffrorna

1979	- 124 (Norden)	- 7	- 13
1980	- 126 (")	- 7	- 12
1981	- 123 (")	- 7	- 13
1982	- 125 (")	- 6	- 13
1983	- 130 (")	- 6	- 14

Apartheid inom idrotten har av generalförsamlingen ägnats stor uppmärksamhet. Vid ett flertal tillfällen har betonats vikten av att alla förbindelser med Sydafrika på idrottens område bryts. Församlingen fördömer de idrottsmän och idrottsorganisationer som samarbetar med Sydafrika och alla media uppmanas av avstå från att ge publicitet åt idrottsutbyte med landet. Inom en särskild kommitté har förslag till en internationell konvention mot apartheid inom idrotten utarbetats.

Vid generalförsamlingens möte hösten 1981 behandlades även frågan om en kulturell och akademisk bojkott mot Sydafrika. Betydelsen av att även författare, musiker, artister och akademiker deltar i den internationella kampen mot apartheid underströks.

Resolutionen har antagits med röstsiffrorna

1979	- 131 (Sverige)	- 0	- 11
1980	- 131 (")	- 0	- 5
1981	- 124 (")	- 5	- 14
1982	- 138 (Norden)	- 1 (USA)	- 7
1983	- 145 (")	- 1 (")	- 6

I de gemensamma nordiska röstförklaringarna avseende apartheidresolutionerna har betonats att de nordiska länderna förkastar apartheid och alla former av rasdiskriminering med utgångspunkt från sin traditionella uppfattning om rättvisa, frihet och demokrati. De nordiska ländernas engagemang i apartheidfrågan framgår också av deras kontinuerliga humanitära bistånd till apartheidpolitikens offer och av de åtgärder som vidtagits enligt det nordiska handlingsprogrammet mot Sydafrika. Vidare har framhållits att de nordiska länderna röstat för flertalet av resolutionerna men att vissa av dessa orsakar principiella problem. För det första anser de nordiska länderna att universalitets-

principen är grundläggande för Förenta Nationerna, och att man därför inte kan acceptera formuleringar som ifrågasätter denna princip. För det andra har Förenta Nationerna upprättats för att främja fredliga lösningar på internationella problem. Man kan därför inte acceptera att Förenta Nationerna tillstyrker användandet av väpnad kamp. För det tredje beklagar de nordiska länderna att enskilda länder och grupper av länder godtyckligt utpekas i vissa resolutioner. Sådana utpekanden gör det svårare att upprätthålla den internationella enigheten i kampen mot apartheid. För det fjärde kan man inte acceptera formuleringar som ej beaktar att endast säkerhetsrådet äger fatta för medlemsstaterna bindande beslut. För det femte skulle genomförandet av vissa resolutioner innebära ett intrång på de konstitutionella friheter och rättigheter som nordiska medborgare och organisationer åtnjuter. För det sjätte anser de nordiska länderna att endast en fri demokratisk process, grundad på principen om allmän rösträtt, kan avgöra vem som skall representera Sydafrikas folk. De nordiska länderna har beklagat att den enhälliga förkastelsen av apartheidsystemet, som kommer till uttryck i debatten i generalförsamlingen, inte resulterat i resolutioner som kan stödjas av alla länder. De nordiska länderna har i många sammanhang understrukt betydelsen av åtgärder, som syftar till att på fredlig väg avlägsna apartheidsystemet, och betonat att de sedan länge lämnar humanitärt bistånd till apartheidsystemets offer. Genom att introducera resolutioner, som avspeglar denna politik, har de nordiska länderna visat sin bestämda avsikt att fortsätta att aktivt bekämpa apartheidsystemet i Sydafrika.

4.2 Namibia

Även om tyngdpunkten i Förenta Nationernas behandling av Namibiafrågan under de senaste åren legat hos säkerhetsrådet har generalförsamlingen varje år antagit ett antal resolutioner i vilka sanktioner av liknande innebörd som be-

träffande Sydafrika aktualiserats liksom uppmaningar till medlemsstaterna att verka för att utländska företag i Namibia avvecklar sin verksamhet där och upphör att samarbeta med Sydafrikas olagliga administration i området. (Se även avsnitt 12.2.1.)

De återkommande resolutionerna i generalförsamlingen utöver de ovan nämnda redovisas nedan.

I resolutionen om situationen i Namibia till följd av Sydafrikas illegala ockupation av territoriet fördöms Sydafrika för dess illegala ockupation, dess exploatering av områdets folk och resurser samt dess försök att slå sönder Namibias nationella enhet och territoriella integritet. Sydafrika fördöms vidare för sin vägran att åtlyda säkerhetsrådets olika resolutioner om Namibia. Vidare fastslås att säkerhetsrådets resolution 435 (år 1978) utgör den enda basen för en fredlig uppgörelse. Församlingen har krävt att resolution 435 omgående och ovillkorligen genomförs. Säkerhetsrådet har uppmanats att snarast besluta om fullständiga och bindande sanktioner mot Sydafrika enligt kapitel VII i Förenta Nationernas stadga.

Resolutionen har antagits med röstsiffrorna

1979	- 125 (Norden)	- 0	- 17
1980	- 120	- 0	- 27 (Norden)
1981	- 120	- 0	- 23 (")
1982	- 120	- 0	- 23 (")
1983	- 117	- 0	- 28 (")

Resolutionen om genomförandet av säkerhetsrådets resolution 435 (år 1978) har betonat vikten av att säkerhetsrådets resolution 435 genomförs utan ytterligare dröjsmål. Förenta Nationernas ansvar för genomförandet av Namibias självständighet bekräftas och resolution 435 med FN-planen sägs utgöra den enda grunden för en fredlig lösning. Säkerhetsrå-

det har uppmanats vidta åtgärder för att snarast genomföra resolution 435 i syfte att uppnå självständighet för Namibia.

Resolutionen har antagits med röstsiffrorna

1982	- 129 (Sverige)	- 0	- 17
1983	- 121	- 0	- 26 (Norden)

Vad avser Förenta Nationernas Namibiaråd har i resolutionen om Namibiarådets arbetsprogram uttalats att Namibiarådet äger representera Namibia i alla mellanstatliga och icke-statliga organisationer för att ta tillvara Namibias intressen och rättigheter. Alla fackorgan och andra organ inom FN-systemet har uppmanats att bevilja Namibiarådet medlemskap såsom Namibias representant. Rådet äger vidare verka för att Namibiarådets dekret om skydd för Namibias naturresurser fullständigt genomförs.

Resolutionen har antagits med röstsiffrorna

1979	- 138 (Norden)	- 0	- 5
1980	- 139 (")	- 0	- 8
1981	- 137 (")	- 0	- 10
1982	- 139 (")	- 0	- 8
1983	- 144 (")	- 0	- 5

Namibiafonden. I resolutionen uppmanas medlemsstaterna att vädja till sina nationella organisationer och institutioner om frivilliga bidrag till Namibiafonden. Ur fonden finansieras stipendie- och utbildningsprogram för namibier, Namibiainstitutet i Lusaka m.m. Sverige lämnar årligen bidrag till Namibiafonden.

Resolutionen har antagits med röstsiffrorna

1979	- antogs enhälligt		
1980	- 141 (Norden)	- 0	- 5
1981	- 142 (")	- 0	- 5
1982	- 141 (")	- 0	- 5
1983	- 144 (")	- 0	- 5

I september 1981 hölls en brådskande extra generalförsamling om Namibia. Bakom initiativet låg otillfredsställelse med agerandet inom den västliga kontaktgruppen i förhandlingarna om en lösning på Namibiaproblemet. Den resolution som antogs vid denna extra församling liksom de många resolutionerna, som antogs under den påföljande ordinarie församlingen, var mer långtgående än vanligt i sina krav på åtgärder och likaså mer kritiska mot den västliga kontaktgruppens arbete. Säkerhetsrådet har emellertid inte varit i stånd att ställa sig bakom några konkreta åtgärder. För den fortsatta utvecklingen av Namibiafrågan redogörs i avsnitt 3.

I de gemensamma nordiska röstförklaringarna avseende Namibia har framhållits att de nordiska länderna är fast övertygade om att det namibiska folket utan ytterligare dröjsmål måste tillåtas bestämma sin framtid genom avhållandet av fria och rättvisa val under Förenta Nationernas överinseende i enlighet med säkerhetsrådets resolution 435 från år 1978. De nordiska länderna har beklagat att frågor som inte omfattas av säkerhetsrådets resolution 435 hindrat Namibias folk från att omgående utöva sin internationellt erkända och oförtytterliga rätt till självbestämmande. De nordiska länderna har vidare beklagat att de inte kunnat stödja fler av de resolutioner som antagits. Detta var särskilt beklagligt, eftersom de nordiska länderna så starkt stöder det övergripande målet, nämligen frihet och oberoende för Namibia. Resolutionerna innehåller ett antal element som orsakar principiella svårigheter. Det gäller bl.a. in-

ställningen till väpnad kamp i stället för fredliga lösningar, säkerhetsrådets kompetens i förhållande till generalförsamlingen, utpekandet av vissa länder och ländergrupper på godtyckliga grunder.

5 SVERIGES FÖRBINDELSER MED SYDAFRIKA

I Sydafrikautredningens betänkande (SOU 1978:53) redogjordes för utvecklingen under 60- och 70-talen av förbindelserna mellan Sverige och Sydafrika inom olika områden.

Sedan lagen om investeringsförbud infördes år 1979 har debatten om Sydafrikafrågan och kraven på ytterligare åtgärder mot Sydafrika fortsatt. De politiska partierna, fackföreningsrörelsen, solidaritetsorganisationer (främst Iso-lera Sydafrikakommittén, ISAK), kyrkor m.fl. har aktivt bidragit till denna debatt.

Framställningen nedan tar sikte på de åtgärder, som utöver investeringsförbudet, vidtagits under de senare åren. Vidare lämnas en redogörelse för utvecklingen av de ekonomiska förbindelserna mellan Sverige och Sydafrika. Förbindelserna fortsätter att liksom tidigare vara relativt begränsade med undantag för varuutbytet mellan de båda länderna.

5.1 Åtgärder riktade mot Sydafrika

År 1978 antog de nordiska utrikesministrarna det s.k. nordiska handlingsprogrammet för åtgärder mot Sydafrika. Programmet har haft stor betydelse för utformningen av de nordiska ländernas Sydafrikapolitik både vad avser unilaterala åtgärder och de nordiska ländernas agerande i Förenta Nationerna. I programmet, som avses att stegvis utvidgas, ingår förbud mot eller motverkande av nyinvesteringar i Sydafrika och förhandlingar med nordiska företag om att

begränsa dessas produktion där. Vidare ingår en rekommendation om avbrytande av idrotts- och kulturkontakterna med apartheidregimen i Sydafrika, införande av viseringstvång för sydafrikaner samt utökning av de nordiska ländernas bistånd till flyktingar, befrielseörelser och apartheidregimens offer. Inom Förenta Nationerna skall de nordiska länderna verka för beslut i säkerhetsrådet mot nyinvesteringar i och handel med Sydafrika samt arbeta för en noggrann tillämpning av säkerhetsrådets vapenembargo mot Sydafrika.

Programmets genomförande och vidareutveckling diskuteras vid de regelbundet återkommande nordiska utrikesministermötena.

På grundval av generalförsamlingens resolutioner samt det ovannämnda nordiska handlingsprogrammet i vilket uttalas en rekommendation "att bringa idrotts- och kulturkontakter med apartheidregimen i Sydafrika till ett upphörande", beslutade regeringen år 1982 införa en särskild förordning (1982:562) om beviljande av visering för vissa kategorier medborgare i Republiken Sydafrika. En ändring i förordningen avseende idrottskontakterna infördes år 1983 (SFS 1983:93).

Visering skall således i princip vägras representanter för offentliga organ och för organisationer som aktivt stöder apartheidsystemet. Undantag görs dock för bl.a. turist- och affärsresor såvida besökaren inte är en framträdande representant för apartheidsystemet. Vidare vägras personer, som skall delta i kulturella eller idrottsliga evenemang, inresa till Sverige såvida personen inte kan visa att han är medlem i en organisation som är allmänt känd för sitt motstånd mot apartheid eller han personligen har framträtt som uttalad kritiker av detta system. Om besöket avser en representant för ett offentligt organ inom det vetenskapliga området skall visering vägras såvida inte kontakten

kan anses vara av väsentlig betydelse för Sverige för att främja det internationella vetenskapliga samarbetet. Om besöksmålet i Sverige avser ett evenemang avseende nukleär teknologi eller något ämnesområde som omfattas av Förenta Nationernas vapenembargo mot Sydafrika vägras också visering. Ett generellt undantag från detta förbud görs för deltagande i konferenser och möten som anordnas av universella mellanstatliga organisationer.

I anslutning till ovannämnda åtgärder utfärdade utrikesdepartementet en rekommendation till myndigheter och institutioner avseende dessas kultur- och idrottsutbyte m.m. med Sydafrika. Rekommendationen innehåller en uppmaning att inte ha, medverka till eller uppmuntra samröre med företrädare för apartheidregimen när det gäller rent kulturella kontakter av typen teater-, musikutbyte osv. Vidare inbegrips i rekommendationen utbyte av teknisk och vetenskaplig art samt främjande av ekonomiska förbindelser och av turism. Ekonomiskt stöd med offentliga medel skall inte medges vare sig för offentliga eller privata kontakter av det aktuella slaget.

Vad avser upphörandet av idrottskontakter riktar sig rekommendationen till svenska idrottsinstanser över lag, dvs. väsentligen till privata organisationer. Rekommendationen avser kontakter med sydafrikanska idrottsorganisationer som tillämpar apartheid samt idrottsutövare som tillhör sådan organisation eller som utvalts på grundval av apartheid.

Dessa s.k. isoleringsåtgärder syftar till att markera ett avståndstagande från apartheid. Åtgärderna har valts med utgångspunkt från de områden där apartheidregimen anses vara särskilt känslig för aktioner.

Samma år utvidgades regeringens instruktion till svenska legationen i Pretoria (som tidigare endast avsett investeringar i Sydafrika) till att omfatta även upphörande av

handelsfrämjande verksamhet.

Som en ytterligare åtgärd kan nämnas statsmakternas uttalanden när det gäller import från Sydafrika av kol och uran. Beträffande kol har uttalats (prop. 1983/84:158) att "Sydafrika inte kan komma ifråga som exportör av kol till Sverige. Detta är inte enbart motiverat från försörjnings-synpunkt utan även mot bakgrund av att detta land bedriver en rasåtskillnadspolitik som kraftigt bör fördömas". I fråga om import av uran framhålls (prop. 1980/81:90) att "det måste anses oacceptabelt om svenska kraftföretag skulle köpa uran från Sydafrikanska Republiken eller Namibia så länge det är ockuperat av Sydafrikanska Republiken".

Vad avser militärt och nukleärt samarbete kan följande anföras. Svensk lagstiftning (för vilken redogörs närmare i avsnitt 12:6) förbjuder export av krigsmateriel m.m. till Sydafrika liksom utförsel av utrustning inom det kärntekniska området. Lagstiftningen omfattar även förbud mot upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrättighet till sådan utrustning. År 1983 utfärdade regeringen en förordning (1983:870) om förbud mot införsel från Sydafrika av krigsmateriel m.m.

5.2 Ekonomiska förbindelser m.m.

Ekonomiska relationer mellan Sverige och Sydafrika förekommer på ett flertal områden, men förbindelserna har inte någon framträdande plats för någotdera landet. Försättningsvis redovisas främst områdena varuhandel och transporter mellan vårt land och Sydafrika. De svenska investeringarna behandlas i nästföljande kapitel.

Varuutbytet

Den svenska exporten till Sydafrika har ökat förhållandevis kraftigt under de senare åren och Sydafrika utgör idag

Sveriges största exportmarknad i Afrika söder om Sahara.

Sveriges varuutbyte med Sydafrika uppgick år 1983 till 1 452 milj. kr. Exporten till Sydafrika utgjorde 1 059 milj. och importen därifrån 393 milj. kr. Sverige kan sedan lång tid tillbaka redovisa en sådan positiv balans i handeln med Sydafrika, vilket åskådliggörs i nedanstående tabell.

Sveriges handel med Sydafrika 1975-1983 (milj. kr.)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Export	570	421	356	409	513	760	1017	1002	1059
Import	151	171	123	177	232	252	233	347	393
Balans	+419	+250	+233	+232	+281	+508	+784	+655	+666

Källa: Sveriges Officiella Statistik

Exporten under januari-februari 1984 uppgick till drygt 236 milj. kr. vilket kan jämföras med 118 milj. för motsvarande period under år 1983.

Som framgår ovan har exporten till Sydafrika ökat kraftigt under senaste år och exportöverskottet har varit två resp. för år 1981 och 1983 tre gånger större än värdet av importen från Sydafrika. Även andra med Sverige jämförbara länder visar på en liknande ökning av exporten. Således har Norges och Danmarks export ökat med drygt 80 %, USA:s med 74 % och Storbritanniens med 53 %. Även i Frankrike, Västtyskland och Japan kan noteras en markant ökning.

Likväl utgör den svenska exporten till Sydafrika endast ca 0,5 % av den totala exporten till omvärlden.

Importen till Sverige från Sydafrika motsvarar ca 0,2 % av den totala svenska importen från utlandet.

Exportens sammansättning fortsätter att vara i huvudsak densamma med tyngdpunkt på maskiner, apparater och transportmedel. Vad avser importen ligger tyngdpunkten på bearbetade varor, livsmedel och levande djur samt råvaror (ferrokrom och nickel).

Under senare år har inga statliga exportkreditgarantier beviljats för export till Sydafrika.

Transporter

Vad avser de ekonomiska förbindelserna på transportområdet kan konstateras att området i södra Afrika är av betydande intresse för svensk sjöfartsverksamhet. Rederiaktiebolaget Transatlantic bedriver regelbunden linjesjöfart till destinationer i södra Afrika och betjänar också handel till och från afrikanska länder utan egen kust. Genom den ökade svenska exporten till området har också bruttointäkterna för Transatlantic stigit. Sahlénrederierna bedriver regelbunden trafik från destinationer i södra Afrika till Europa och Nordamerika. Länderna i området är också av intresse för bulksjöfarten. Fyra svenska rederier bedriver sådan sjöfart.

År 1982 redovisade handelsflottan bruttofraktinkomster om sammanlagt 5 371 milj. kr., varav 64 milj. hänförde sig till verksamhet på Sydafrika/Namibia. För år 1978 var siffrorna 3 037 milj. resp. 25 milj. kr.

Vad gäller luftfarten kan konstateras att europeiska flygbolag totalt upprätthåller 38 flygförbindelser per vecka till Sydafrika. SAS upprätthåller liksom tidigare endast en förbindelse (Köpenhamn-Nairobi-Johannesburg). Antalet befordrade passagerare som år 1976/77 uppgick till 6 850 har

minskat och uppgick för år 1982/83 till 4 795. Enligt uppgift från SAS förutses en ytterligare minskning för år 1983/84.

Personutbyte

Antalet svenskar som besöker Sydafrika och sydafrikaner som besöker Sverige fortsätter att vara starkt begränsat. Enligt tillgänglig svensk statistik uppgick den senare kategorin för år 1983 till ca 3 600 personer. Det dominerande antalet besökare utgörs av turister, som under en längre rundresa i Europa gör ett kortare uppehåll i Sverige. Den näst största kategorin torde vara affärsmän. Antalet svenskar som besökte Sydafrika har enligt officiell sydafrikansk statistik under perioden 1976-1982 ökat från 3 450 till 4 620 personer. Huvuddelen av dessa torde utgöras av affärsmän. En betydande andel är vidare svenskar som är tillfälligt bosatta i till Sydafrika angränsande länder.

6 SVENSKA INVESTERINGAR I SYDAFRIKA

6.1 Allmänt

Antalet utländska företag i Sydafrika uppskattas till omkring 2 000-2 500. Det beräknade värdet av utländska direkta investeringar uppgavs år 1981 till omkring 100 miljarder kronor. Därtill kommer indirekta investeringar motsvarande omkring 80 miljarder kronor. Ägarbilden domineras av de stora västliga handelsnationerna. Således beräknas Storbritannien stå för nära hälften av investeringarna. Under senare år har USA och Västtyskland visat en markant uppgång i sina investeringar och deras andel beräknas till ca 20 resp. 15 % vardera. Övriga länder med betydande investeringar är Frankrike, Schweiz och Nederländerna.

De svenska investeringarna i Sydafrika beräknades år 1981 uppgå till ett värde omkring 490 milj. kr. De svenska företagen svarar för knappt 1 % av de utländska företagens produktion i Sydafrika och 0.2 o/oo av bruttoinvesteringarna.

Omkring 20 svenska företag redovisar ägarintressen i bolag som är inregistrerade i Sydafrika. Därtill kommer svenska företag som är representerade genom lokala agenter. Antalet sydafrikanska bolag vari svenska företag har större eller mindre ägarintressen uppgår till drygt 30 varav omkring 20 kan betecknas som rörelsedrivande. De numera elva svenska företag som omfattas av investeringsförbudslagen äger helt eller delvis 13 tillverknings- och försäljningsbolag i Sydafrika och 2 försäljningsbolag i Namibia.

Allmänt kan sägas att de svenska producerande företagen bedömt etablering med tillverkning i Sydafrika som nödvändig för att vinna insteg på den sydafrikanska marknaden. Export från Sverige har av olika skäl inte ansetts tillfyllest. I vissa fall uppger företagen att man mer eller mindre "tvingats" till att förlägga delar av produktionen till Sydafrika. Den sydafrikanska regeringen har för att skapa en skyddad marknad för inhemsk industri använt sig av medel som tullar eller importrestriktioner för företag som inte förlägger en del av produktionen till landet. Å andra sidan åtnjuter berörda företag härigenom skydd mot konkurrens och garantier för avsättning för sina produkter. Såväl tillverknings- som försäljningsföretagen är väsentligen inriktade på den lokala marknaden. Flertalet företag avsätter hela sin årsproduktion och försäljning i Sydafrika. Tillverkningen i Sydafrika utgör vidare endast en mindre andel av dessa företags totala försäljning på Sydafrika.

De svenska företagen i Sydafrika är flertalet till sin karaktär multinationella, dvs. de är genom dotterbolag etablerade i en lång rad länder. Sydafrika intar som helhet sett en underordnad roll i berörda företags totala utlandsengagemang med undantag för de företag som är verksamma inom gruvsektorn. För dessa är Sydafrikaetableringen av stor betydelse, dels för att landet utgör en av världens största gruvmarknader, dels för att där ges möjlighet att utveckla och testa nya produkter och system, som kan användas även på andra marknader. Nämnade företag har också stora marknadsandelar för de produkter som produceras. Även vad avser överföring av tekniskt kunnande från Sverige till Sydafrika och omvänt spelar dessa företag en viktig roll.

Förekomsten av svenskägda och svenskdominerade företag i Sydafrika har också betydelse för exporten från Sverige av varor till Sydafrika. Omkring hälften av den totala svenska exporten dit beräknas utgöras av leveranser från svenska företag med dotterföretag i Sydafrika och en betydande del

av denna export utgörs av leveranser inom koncernerna. Där-
emot äger praktiskt taget ingen import rum till Sverige
från den sydafrikanska förgreningen.

Leveranserna till dotterföretagen bidrar, i likhet med an-
nan export, till att skapa arbetstillfällen i Sverige. An-
talet anställda i Sverige som sysselsätts av export från
moderföretag till dotterföretag, s.k. internleveranser, har
av företagen uppskattats till drygt 1 000 personer. Inkluder-
as även den övriga exporten till Sydafrika uppskattas
från samma håll antalet arbetstillfällen till 2 000-3 000.
Härtill kommer att koncernerna i sina dotterföretag i tred-
je land sysselsätter personer i verksamhet som har inrikt-
ning på Sydafrika.

Vid tiden för lagstiftningens ikraftträdande den 1 juli 1979
torde tolv svenska företag ha haft dotterbolag i Sydafrika
eller Namibia, nämligen Alfa-Laval AB, Alvenius AB, Atlas
Copco AB, Esselte AB, Fagersta AB, A. Johnson & Co HAB,
Sala International AB, Sandvik AB, SAS, Skega AB, AB SKF
samt Rederiaktiebolaget Transatlantic.

Utöver ovannämnda företag har även AB Bahco numera dotter-
företag i Sydafrika genom att Bahco i början av år 1981
förvärvade ett brittiskt företag som i sin tur innehade ett
dotterbolag i Sydafrika.

På samma sätt gjorde Esselte AB under hösten 1981 ett "in-
direkt" förvärv av sydafrikanska bolag. Esselte köpte ett
brittiskt företag som vid tiden för förvärvet ägde två dot-
terbolag i Sydafrika. Det ena bolaget såldes under år 1982
medan det andra fortfarande ingår i Esseltekoncernen.

Sala International AB och Alvenius AB har numera avvecklat
sin verksamhet i Sydafrika. A. Johnson & Co HAB har avveck-
lat delar av sin verksamhet.

Vad gäller svenska företags innehav av minoritetsandelar i sydafrikanska eller namibiska företag torde åtminstone fem svenska företag ha haft sådana vid lagens ikraftträdande, nämligen ASEA, Nordfor Teknik AB, Saab-Scania AB, Sunds Defibrator AB och Uddeholms AB.

ASEA som vid lagens ikraftträdande innehade 44 % av aktierna i ett sydafrikanskt bolag minskade under våren 1980 sitt innehav till 25 %. Nordfor Teknik AB som tidigare innehade 40 % av aktierna i ett sydafrikanskt företag förvärvades sedermera av Electrolux AB, som sedan avyttrat aktieinnehavet i det sydafrikanska bolaget. I övrigt uppges inga förändringar ha skett.

Två svenska företag är etablerade med dotterföretag i Namibia, Atlas Copco AB och Skega AB, som båda bedriver försäljningsverksamhet. SKF har del i ett i Namibia verksamt bolag som är exklusiv distributör inom Namibia av SKF:s produkter. Bolaget är dock inte dotterbolag till SKF.

6.2 Verksamhetens utveckling i de sydafrikanska dotterbolagen

Under de år lagen varit i kraft har vissa förändringar skett ifråga om den svenska näringsverksamhetens omfattning och utveckling i Sydafrika. Sålunda har såsom nämnts ett antal företag minskat eller helt avvecklat sina ägarintressen i sydafrikanska företag. En viss begränsning av de svenska företagens representation på den sydafrikanska marknaden har således skett.

Utvecklingen vad avser omsättning m.m. i de sydafrikanska dotterföretagen under de år Sydafrikalagen varit i kraft redovisas i omstående tabell.

Ekonomiska värden i milj. rand	1980	1981	1982
Omsättning	238	275	287
Resultat före skatt	23	13	9
Aktiekapital	8,7	8,8	9,1
Eget kapital	53	55	65
Tillgångar	158	188	184
Anläggningstillgångar	25	25	29
Antal anställda	3 355	3 569	3 143

(Kurs: 1 rand = 5.86 kr. år 1980, 5.82 kr. år 1981 och 7 kr. år 1982)

Företagens omsättning för verksamhetsåret 1981, som i kronor räknat uppgick till 1,6 miljarder, visar på en ökning jämfört med år 1980 med 15 %. Med hänsyn till att inflationen i Sydafrika under det aktuella året uppgick till 13,9 % har omsättningens volym i stort hållits på samma nivå som tidigare år. Omsättningen för verksamhetsåret 1982 (drygt 2 miljarder kr.) ökade med 4 % vilket i realiteten innebär en betydande minskning, eftersom inflationen under året uppgick till 14 %. Företagens sammanlagda resultat före skatt visar på en relativt stor minskning och flera av företagen har under åren 1981 och 1982 redovisat förluster.

Ökningen av aktiekapital förklaras främst av Esselte AB:s förvärv av dotterföretag i Sydafrika.

Att göra jämförelser bakåt i tiden för att få en uppfattning om den svenska företagssamhetens omfattning under 70-talet och fram till nu är inte alldeles lätt främst med

hänsyn till att bolagsbilden har förändrats. Bolag har avvecklats eller aktiekapitalets andel förändrats och nya bolag tillkommit.

I Sydafrikautredningens betänkande (SOU 1978:53) gavs vissa uppgifter för vid den tiden aktuella tillverknings- och försäljningsföretag (sammanlagt 20 st) vad avsåg omsättning och antal anställda under perioden 1970-1976. Under denna period ägde en avsevärd expansion rum. Omsättningen i de svenska hel- eller delägda bolagen uppgick år 1970 till drygt 60 milj. rand och år 1976 till 195 milj. rand, en ökning med mer än 200 % vilken dock till stor del förklaras av inflationen i Sydafrika. Antalet anställda uppgick år 1970 till 4 175 och år 1976 till 5 547.

6.3 Investeringar

I SOU 1978:53 s. 108 ff. redovisades tillverkningsföretagens investeringar under perioden 1970-1976. Uppgifterna omfattar Alva Laval, Atlas Copco, ASEA Electric, ESAB, Fagersta, Sandvik och SKF. Tillsammans taget genomförde dessa företag under den aktuella perioden investeringar till ett belopp av omkring 189 milj. kr. ASEA Electric stod för nästan hälften av dessa investeringar.

Under perioden 1977-1982, dvs. åren innan och efter det att Sydafrikalagen trädde i kraft har enligt uppgifter, som inhämtats från de fem största tillverkningsföretagen, nämligen Alfa Laval, Atlas Copco, Fagersta, Sandvik och SKF, investeringar i anläggningstillgångar genomförts enligt följande.

(Värden i milj. rand)

1977	1 865
1978	3 438
1979	5 520
1980	0 814
1981	1 306
1982	1 152
<u>Totalt</u>	14 095 = ca 76 milj. kr.

Uppgifterna visar att ansevliga investeringar genomfördes under åren 1978 och 1979 innan lagstiftningen hade trätt i kraft. De investeringar som genomförts under år 1980 utgörs till största delen av sådana som kontrakterats resp. beslutats före den 1 juli 1979 men färdigställda först under den redovisade perioden.

Antalet avgjorda ärenden avseende ansökningar om undantag från investeringsförbudet uppgår från år 1979 och fram till våren 1984 till 15. Regeringen har medgivit undantag i tolv fall och till ett sammanlagt belopp om knappt 5 milj. rand (motsvarande drygt 30 milj. kr.). I nedanstående tabell ges uppgift om de företag som beviljats dispens och om dispensbeloppets storlek.

Företag	Beslutsdatum	Belopp (Rand)
Alfa Laval	1979-12-06	42 000
Fagersta	1981-01-29	91 000
Fagersta	1981-04-30	110 000
Sandvik	1981-01-29	166 000
SKF	1981-04-30	704 300
SKF	1981-04-30	1 268 550
Atlas Copco	1982-03-11	629 000
Fagersta	1982-06-30	142 000
SKF	1983-03-10	837 500
Fagersta	1983-09-16	90 000
Sandvik	1983-09-16	897 700
Alfa Laval	1983-12-15	14 400
<u>Totalt belopp</u>		<u>4 992 450</u>

6.4 Arbetsvillkor och facklig verksamhet vid de sydafrikanska dotterbolagen

Under början av 70-talet kom frågan om löne- och anställningsförhållanden vid de svenskägda företagen i Sydafrika upp i den offentliga debatten i Sverige. År 1974 antog Svenska Ekumeniska Nämnden ett aktionsprogram rörande Sydafrika i vilket bl.a. rekommenderades att de svenska företagen skulle arbeta för förbättring av de svartas löner, utbildningsmöjligheter och andra sociala frågor. Detta program föranledde Industriförbundet att i samråd med berörda företag utarbeta en etisk kod för verksamheten i Sydafrika. Stor betydelse fick också den rapport som LO/TCO efter ett studiebesök år 1976 vid de svenska dotterföretagen i Sydafrika lade fram. Rapporten utmynnade i ett antal rekommendationer till företagen att satsa på bättre villkor och förhållanden för de svarta arbetarna och att understödja de svartas fackliga strävanden.

De av Sydafrikalagen berörda svenska företagen har idag tillsammans ca 3 140 anställda. Flest anställda har SKF, Atlas Copco, Sandvik och Fagersta. Drygt 30-40 % av arbetskraften i de största tillverkningsföretagen utgörs av svarta arbetare. Dessa återfinns till största delen på okvalificerade poster.

Samtliga företag uppger sig tillämpa principen om "lika lön för lika arbete". I praktiken är dock löneklyftorna mellan svarta och vita anställda fortfarande stora. Den svarta arbetskraften är på grund av bristfällig eller undermålig utbildning i regel "okvalificerad" och kan därför inte konkurrera med de vita om mer kvalificerade jobb. Försök och ansträngningar från de svarta att genom utbildning avancera till bättre jobb möter också motstånd från vita anställda och deras fackföreningar.

Vid samtliga större svenska företag ges möjligheter till

utbildning, dels grundutbildning för anställda med bristfällig skolgång, dels påbyggnads- och yrkesutbildning. Företagen lämnar ekonomiska bidrag och ger möjlighet till studier, ibland på arbetstid. De sociala förmånerna såsom pensioner, sjukförmåner, olycksfalls- och arbetslöshetsförsäkring m.m. är i regel utformade på samma sätt som för den vita arbetskraften. Vissa företag lämnar ekonomiska bidrag för de anställdas barns skolgång och ger lån för köp av bostäder. Några företag har påpekat att de förbättrade löne- och sociala villkoren lett till en markant förbättring på arbetsplatsen i form av minskad rörlighet hos de svarta anställda.

Vad gäller strävandena att främja facklig verksamhet anför samtliga företag att man aktivt uppmuntrar sådana ansträngningar. Vid flertalet av de svenskägda företagen, med undantag för Fagersta, Sandvik och SKF, finns dock idag inga fackliga organisationer för de svarta anställda. Förhandlingar om lönevillkor o.dyl. förs istället med representanter för de svarta via s.k. kontaktkommittéer.

6.5 Svenska företag och säkerhetslagstiftningen

De svenska företagen i Sydafrika är naturligtvis underkastade samma lagstiftning som gäller för övriga företag där. De är också tvingade att följa och anpassa sig till den praxis som gäller för företags agerande och verksamhet m.m.

I avsnitt 3 har redogjorts för den skärpning av säkerhetslagstiftningen som ägt rum under senare år liksom för den speciella lagstiftning som införts för att bl.a. skydda strategiskt viktiga industrianläggningar. Genom tillämpning av denna lagstiftning kan således svenska företag tvingas att direkt medverka i och bidra till att stödja militärmakten. Några uppgifter som styrker att svenska företag skulle ha klassificerats som National Key Points eller att de skulle ha ålagts att upprätta s.k. kommandostyrkor eller

producera eller leverera produkter till försvarsmakten föreligger inte. Eftersom gällande lagstiftning också förbjuder röjandet av sådan information torde det vara förenat med avsevärda svårigheter att klarlägga sådana förhållanden.

I enlighet med en av sydafrikanska regeringen utfärdad rekommendation betalar företag i Sydafrika i regel viss del av lönen (enligt uppgift ca 75 %) för vita anställda under tid då dessa fullgör repetitionsövningar inom försvaret. Ett av de berörda svenska företagen har upplyst om att man följer gällande praxis i detta hänseende.

7 SVERIGES SYDAFRIKAPOLITIK

7.1 Lagen som del av den svenska Sydafrikapolitiken

Sydafrikalagen skiljer sig till sin allmänna karaktär och sitt syfte från vanlig strafflag. Lagen har ett politiskt syfte, nämligen att ge uttryck för en stark moralisk protest mot apartheidpolitiken och solidaritet med den undertryckta folkmajoriteten i Sydafrika och Namibia. Lagen är också avsedd att på fredlig väg utöva ett tryck på den sydafrikanska regimen och att vara ett exempel för andra länder. Vi hoppas på så sätt bidra till en utveckling som på sikt möjliggör att verkningsfulla multilaterala sanktioner kan komma till stånd. Vi har velat markera en skarp politisk reaktion. Vi bör göra vad vi kan för att bevara trovärdigheten i vår hållning.

För det politiska syftet är vi beredda betala ett pris i form av inskränkningar i svenska företags verksamhet och därmed vissa förluster för svensk ekonomi och, kanske, sysselsättning.

Bördan bärs av de berörda företagen. Någon särskild bestämmelse om ersättning för eventuella förluster finns inte, liksom inte heller i lagen om vissa internationella sanktioner. För det fall att ett företag tvingas till friställning av arbetskraft förutsågs att frågan fick behandlas genom normala arbetsmarknadspolitiska insatser.

Det är klart att lagen måste ses i ett större sammanhang. Den utgör ett av leden i den totala svenska Sydafrika-

politiken. De övriga delarna av denna politik kan kort anges som följer.

Med stöd av en stark folkstämning uttalar Sverige sitt fördomande av raspolitiken i Sydafrika som ett kvalificerat brott mot de mänskliga rättigheterna. Genom att politiken är fastställd i konstitution och lag får den en särskilt grov karaktär. Mycket allvarliga övergrepp förekommer i ett flertal andra länder men den angivna omständigheten gör läget i Sydafrika unikt. Detta understryks ytterligare genom omvärldens nästan enhälliga fördömande av apartheidpolitiken sedan årtionden.

Sverige anser att läget i södra Afrika till följd av Sydafrikas hållning utgör ett hot mot freden enligt kapitel VII i Förenta Nationernas stadga och att alltså förutsättningar finns för säkerhetsrådet att ingripa med för alla medlemsstater bindande sanktionsåtgärder.

Sverige hälsade därför med tillfredsställelse säkerhetsrådets beslut år 1977 att ålägga medlemsstaterna att förbjuda export av krigsmateriel till Sydafrika. Sverige hävdar i generalförsamlingen och i andra fora att rådet bör gå vidare på denna väg och besluta även om ekonomiska sanktionsåtgärder, i första hand ett investeringsstopp.

I sitt bilaterala förhållande till Sydafrika söker Sverige uppträda på ett sådant sätt att vår avsky för apartheidpolitiken kommer till tydligt uttryck och att tryck kan utövas mot regimen. Detta gäller på sådana områden som exempelvis kultur, idrott och vetenskap.

Den svenska biståndspolitik har, när det gäller södra Afrika, som ett klart politiskt syfte att bistå de angränsande fria länderna i deras ansträngningar att stå emot sydafrikanska påtryckningar och att efter hand göra sig mindre beroende av de ekonomiska och transportmässiga

relationerna med Sydafrika. Den svenska insatsen är högst betydande. Av det totala bilaterala biståndet om ca 4 miljarder kr. för budgetåret 1984/85 (prop. 1983/84:100 och 154) går mer än en tredjedel eller 1,7 miljarder kr. till utvecklingssamarbete och insatser i södra Afrika. Nära hälften av det landramsbundna biståndet avser länderna i södra Afrika. Därtill kommer bidrag till det regionala samarbetet mellan de självständiga staterna i området inom SADCC:s ram som syftar till att minska beroendet till Sydafrika och öka samarbetet mellan SADCC-länderna vad avser områden som transporter, sysselsättning, teknologi och handel. Vidare lämnas ett omfattande humanitärt bistånd till södra Afrika. Det utgår främst som stöd till befrielserörelserna ANC och SWAPO i deras strävanden att uppnå ett Sydafrika fritt från apartheid resp. ett självständigt Namibia samt som flyktingstöd genom olika FN-organ och via svenska och internationella enskilda organisationer. Det humanitära biståndet används till stor del för stipendier och utbildningsprogram genom organisationer som World University Service, WUS, och Africa Educational Trust, AET, för rättshjälp och bistånd till politiska fångar och fångars familjer främst genom International Defence and Aid Fund, IDAF, samt för forsknings- och informationsinsatser avseende förhållandena i södra Afrika och i Sydafrika. Svenska kyrkliga, fackliga och ideella organisationer förmedlar bidrag till liknande ändamål. Inom ramen för Förenta Nationernas verksamhet ges bidrag till Förenta Nationernas fond för apartheidpolitikens offer, Förenta Nationernas Namibia-fond (som bl.a. stöder Namibia-institutet i Lusaka), Förenta Nationernas publicitetsfond mot apartheid och Förenta Nationernas utbildningsprogram för södra Afrika. Härtill kommer slutligen bistånd genom svenska enskilda organisationer och katastrofbiståndsinsatser.

Om hänsyn tas till sådana faktorer som nationalinkomst och folkmängd torde inget annat land göra en så stor total biståndsinsats i södra Afrika som Sverige.

Det är i det större här skildrade perspektivet som investeringsförbudslagen bör sättas in. Den förlorar genom en sådan jämförelse ingenting av sitt värde, men den får också sina rätta proportioner som ett av leden i en allmän politik.

7.2 Lagen som en del av internationell isoleringspolitik

En första uppgift för kommittén har helt naturligt varit att söka utreda på vad sätt och i vilken utsträckning de politiska målen med lagen har främjats under den tid lagen varit i kraft.

Ett sådant studium krävs för att det skall bli möjligt att bedöma om lagen bör ändras eller kompletteras för att bättre tjäna sitt ändamål. Det är också nödvändigt om man, såsom det sägs i kommitténs direktiv, skall pröva möjligheterna att gå vidare och komplettera investeringsförbudet med andra åtgärder.

Som varje sanktionsåtgärd har lagen uppenbart som främsta mål att utöva en påverkan på det land mot vilket den är riktad. Den vill bidra till att öka trycket på det vita Sydafrika att inleda en omprövning av apartheidpolitiken och att i samarbete med de andra folkgrupperna avlägsna orättvisorna och bygga ett samhälle där alla gemensamt får delta i utformningen av landets framtid. Lagens syfte är gemensamt för alla de åtgärder av sanktionskaraktär som vidtas eller planeras av internationella officiella eller icke-statliga organisationer och unilateralt av stater eller enskilda nationella grupper.

Exempel på sådana åtgärder är de sedan många år i Förenta Nationernas generalförsamling antagna rekommendationerna med uppmaning till bojkotter av olika slag och med krav på säkerhetsrådet att besluta om verk samma ekonomiska sanktioner. Andra exempel är flertalet av de oljeproducerande

och exporterande ländernas beslut att inte sälja olja till Sydafrika och olika enskilda gruppers bojkott av sydafrikanska varor.

Samma syfte, att utöva ett tryck på det vita Sydafrika, tjänar de åtgärder som vidtas av enskilda stater för att, exempelvis, begränsa eller stoppa utbytet med Sydafrika på idrottens, vetenskapens och kulturens områden.

Dessa åtgärder drivs fram av en opinionsvåg av moralisk indignation som väller fram i praktiskt taget alla länder.

Det skarpa fördömandet av den sydafrikanska rasismen framförs i ett otal former; i böcker och media, vid möten och i upprop osv.

Sammantaget är allt detta innebörden i den isoleringspolitik som hävdas av en övervägande majoritet av Förenta Nationernas medlemsstater och som också stöds av Sverige.

Den allmänna fråga som kan ställas är hur effektiv denna politik är och kan väntas bli. Om tills vidare bortses från möjligheten av verksamma ekonomiska sanktioner, beslutade av säkerhetsrådet, blir svaret att ingen verklig förändring av apartheidsystemet hittills kan skönjas som resultat av internationella påtryckningar. Det innebär dock inte att dessa åtgärder varit verkningslösa. Inte minst bojkotterna på sportens område, vilka uppfattas som förödmjukande av många vita, har betydelsefulla psykologiska återverkningar.

De ökande kontakterna mellan sydafrikanska fackföreningar och utlandet innebär ett stöd för dem som kämpar mot apartheid. Sannolikt är att den uppmärksamhet med vilken den sydafrikanska utvecklingen följs i utlandet bidrar till att förhindra vissa särskilt brutala ingrepp.

Möjligt är också att de mycket begränsade reformer som

genomförts och som något förändrat de svartas ställning, såsom avskaffandet av vissa utslag av s.k. petty apartheid, delvis drivits fram som en gest mot den internationella opinionen.

Men någon ändring i den vita regimens grundläggande hållning har inte försports. Tvärtom har, såsom redogjorts för på annan plats i betänkandet, apartheidpolitiken i vissa hänseenden ytterligare skärpts och ansträngningarna ökats att bl.a. genom tvångsförflyttningarna söka konsolidera bantustanpolitiken och därmed åstadkomma en ordning som man hoppas kunna permanenta.

Dessa förhållanden skulle kunna leda till besvikelse och passivitet från den internationella opinionens sida. Desto angelägnare är det att med kraft hävda att isoleringspolitiken bör fortsättas och om möjligt skärpas. Man bör räkna med att politiken på sikt skall ha åsyftad verkan. Förr eller senare måste allt fler i den vita minoriteten inse att läget i landet blir allvarligare och kan förutses bli katastrofalt allt eftersom de svarta blir medvetna om sina möjligheter att i sista hand med våld påverka sin situation. Det är av avgörande betydelse att detta hotande perspektiv oavslåttligt hålls levande inför de vita. Kanske kan invändas att de vita inför tryck och faror sluter sig desto fastare samman till försvar för sina privilegier. Detta är inte ett argument som, vad som än har gällt i det förflutna, kan väntas vara giltigt, när de vita så småningom tvingas inse vidden av de olyckor som de skulle drabbas av ifall ingen ändring sker av systemet.

Tillförlitliga upplysningar ger vid handen att vissa av utlandet vidtagna åtgärder är mera verkningsfulla än andra. Hotet om sanktioner beslutade av internationella organ följs noggrant men utövar ingen verksam påverkan på opinion och handlande så länge de större västländerna inte visar vilja att låta säkerhetsrådet fatta bindande beslut om

verksamma ekonomiska sanktioner.

Däremot är det uppenbart att de vita känner sig starkt berörda av internationella isoleringsaktioner på kulturens, vetenskapens och särskilt idrottens områden från "vita" nationers sida. Sådana aktioner ökar medvetenheten om att det egna samhället uppvisar drag som väcker indignation och avsky i omvärlden. Det är alltså av väsentlig betydelse att detta moraliska tryck upprätthålls och förstärks.

7.3 Effekter av lagen

Vad så avser den svenska lagen och dess effekter ur nu angivna synpunkter är det uppenbara syftet att i första hand det officiella Sydafrika skall uppmärksamma lagen och att dess handlande skall röna visst inflytande av den starka opinionsyttring som lagen innebär. Att begränsningar av de svenska investeringarna skulle medföra en beaktansvärd skada för sydafrikanskt näringsliv var inte att förutse med tanke på dessas mycket ringa andel (mindre än en procent) av de totala utländska investeringarna i landet.

Kommittén konstaterar att de ledande inom den vita folkminoriteten i Sydafrika - regering, politiker, media, kyrkor och olika organisationer - förvisso känner till lagen och uppenbarligen känner sig irriterade över detta nya inslag i den svenska anti-apartheidpolitiken. Att man skulle ha låtit sig påverkas vid utformningen av lagstiftning eller praxis i rasfrågan var dock inte att vänta. Media i Sydafrika har endast sporadiskt och relativt ytligt ägnat lagen uppmärksamhet.

Denna bakgrund kan också delvis förklara den relativt begränsade kunskapen om den svenska lagen hos den mot regimen kritiska opinionen, däribland hos de svarta själva. En annan förklaring till den bristande kännedomen kan vara att sydafrikansk lagstiftning kan användas mot offentliga om-

nämmanden av dessa frågor. Inställningen till det svenska förbudet förefaller variera högst betydligt beroende på den allmänna hållningen till sanktioner. Inom den vita "liberala" oppositionen finns således ett principiellt motstånd mot ekonomiska sanktioner. Befrielseörelserna och andra apartheidmotståndare har hälsat det svenska förbudet med tillfredsställelse som ett steg i rätt riktning.

Det är antagligt att man i sydafrikanska regeringskretsar ser som det allvarligaste momentet i den svenska aktionen för investeringsförbud, vare sig denna tar sig uttryck i svensk lagstiftning eller i svenska förslag i Förenta Nationerna, att andra och för Sydafrika viktigare länder skulle följa det svenska exemplet. Det är alltså av särskild vikt att följa i vad mån den svenska aktionen haft denna effekt.

Vad först avser kännedom om lagen kan noteras att myndigheterna både i industriellt utvecklade länder med intressen i Sydafrika och i afrikanska länder är väl medvetna om lagen. Förutom den, låt vara begränsade, publicitet som förekommit, har de svenska representationerna utomlands enligt instruktion upprepade gånger informerat om lagen och understrukt dess principiella betydelse. Det är dock uppenbart att intresset i de flesta länder varit ringa och att kunskaperna om lagen skiftat allteftersom regeringar växlat, tjänstemän bytts ut, etc.

Härnäst bör frågan beaktas om lagen, såsom avsetts, fått någon konkret efterföljd i andra länder med investeringar i Sydafrika. Så har inte hitintills blivit fallet.

Den norska regeringen fattade redan år 1976 beslut om att vägra valutalicenser för norska investeringar i Sydafrika. Samtidigt fattades beslut om att vägra statliga kreditgarantier för export till Sydafrika. Ingen exportfrämjande verksamhet får heller bedrivas. Mellan danska regeringen

och danska företag med investeringar i Sydafrika föreligger sedan år 1978 en frivillig överenskommelse om att begränsa verksamheten i Sydafrika.

Japan förbjuder i princip direkta investeringar och s.k. joint-ventures för japanska företag i Sydafrika genom att inte bevilja tillstånd till valutaöverföring. Däremot föreligger inte några restriktioner vad avser överföring av tekniskt kunnande.

Dessa länders åtgärder har emellertid inte vidtagits som en följd av den svenska lagstiftningen.

Att inget annat land än Sverige, med de undantag som redovisats ovan, infört förbud eller restriktioner innebär inte att lagen inte haft någon betydelse internationellt sett. Den har på många håll omnämnts i debatten och använts som ett argument för mera energiska åtgärder från det egna landets sida. Den skänker uppmuntran åt de kretsar och grupper i olika länder som ägnar sig åt opinionsbildning kring Sydafrika och arbetar för verksamma sanktioner mot den vita rasistiska regimen.

I detta hänseende har lagen således otvivelaktigt haft ett visst inflytande. I flera länder åberopas lagen som ett exempel på det slags internationell aktion som på sikt, om antalet deltagande länder blir tillräckligt stort, kan utöva en verkningsfull påverkan på den sydafrikanska regimen och få efterföljd i ytterligare länder.

Att lagen haft en betydelse i denna opinionsbildning är alltså klart. Hur stor denna betydelse är, låter sig av uppenbara skäl svårligen mätas.

Av enskilda länder bör i detta sammanhang särskilt Holland uppmärksammas. Inom vissa politiska nederländska partier och opinionsgrupper har man visat ett aktivt intresse för

att vidta åtgärder som har samma syfte som den svenska lagen. Man har använt denna som studieobjekt och förebild.

Regeringen i Haag har sedan några år haft frågan om bl.a. investeringsförbud under prövning. I första hand inriktade man sig på att genom överläggningar med näringslivet uppnå ett frivilligt nyinvesteringsstopp. Den svenska lagen användes därvid som åskådningsexempel på den åtgärd regeringen skulle kunna vidta om frivilligvägen inte gav resultat.

I maj 1983 fattade parlamentet i Haag beslut om att uppmana regeringen att, bl.a. på basis av svenska erfarenheter, komma med förslag till åtgärder mot investeringar i Sydafrika. Kontakter förekom under hösten 1983 mellan de svenska och nederländska regeringarna.

I första hand sökte regeringen i Haag åter förmå företagen att frivilligt inskränka sina investeringar i Sydafrika. Någon överenskommelse nåddes inte. Därefter har vissa konsultationer ägt rum med arbetstagare och arbetsgivare. Något förslag har ännu inte framlagts av regeringen.

I USA har i representanthuset fattats beslut om lagstiftning mot bl.a. nyinvesteringar i Sydafrika. Lagförslaget väntas gå till konferens mellan senaten och representanthuset. Förslaget till förbud mot investeringar är utformat som ett kapitalexportförbud avsett att förhindra nyetableringar i Sydafrika. Några åtgärder mot redan existerande amerikanska dotterföretag i Sydafrika föreslås inte. Vidare föreslås en s.k. "fair employment code" avseende amerikanska företags uppträdande i Sydafrika som syftar till att främja integration och likaberättigande för samtliga anställda i amerikanska företags sydafrikanska anläggningar. Dessa principer avses bli tvingande och särskilda åtgärder, inklusive straffsanktioner, föreslås för att kontrollera efterlevnaden.

I Storbritannien, Förbundsrepubliken Tyskland, Frankrike, Kanada och Schweiz har på officiellt håll intresset för aktiva åtgärder mot apartheidpolitiken varit ringa. Inom vissa politiska partier i England och i Förbundsrepubliken Tyskland och i EG har frågan dock uppmärksamats och diskussioner förekommit om möjligheten att framlägga förslag bl.a. om investeringsbegränsningar. Det bör påpekas att en markant ökning av dessa länders investeringar i Sydafrika kunnat förmärkas under senare år.

När det så gäller inställningen till lagen i tredje världen kan noteras att kännedomen om lagen synes avta med det geografiska avståndet till apartheidregimens fäste. Men även i de s.k. frontstaterna är kunskapen påtagligt begränsad. I samtliga de berörda u-länderna kan en allmänt välvillig inställning konstateras. I något fall kan den positiva synen kanske hänföras till "diplomatisk vänlighet". Respektive regerings inställning till lagen går svårigen att urskilja från den allmänt positiva attityden till den svenska Sydafrika- och biståndspolitik.

Kommittén har särskilt studerat den allmänna frågan, hur de svarta i Sydafrika och i frontstaterna reagerar inför möjligheten att verkningsfulla internationella sanktioner en dag kan bli verklighet. Den har funnit att man allmänt stöder tanken på sanktioner och hoppas att sådana åtgärder i förening med sydafrikanernas egen kamp så småningom skall tvinga den vita minoriteten till samtal och eftergifter. Man är samtidigt starkt medveten om att sanktioner med all sannolikhet i ett första skede skulle leda till ökade svårigheter och lidanden, inte minst för de svarta själva i Sydafrika. Man vet också att vissa av de närgränsande staterna såsom Botswana, Lesotho, Zimbabwe och Mozambique skulle lida ekonomiska förluster av allvarlig omfattning. Detta till trots tillstyrker man allmänt tillgripandet av internationella ekonomiska sanktioner för att äntligen bringa det rasistiska samhällssystemet i Sydafrika på fall.

Det innebär att man hälsat den svenska lagen med tillfredsställelse samtidigt som man är starkt medveten om att denna måste ses som en del av en total svensk politik vari ingår viktiga element som aktioner i Förenta Nationerna, biståndspolitik, idrottsbojkotter osv. I linje med sin allmänna uppfattning att med de senaste årens utveckling i Sydafrika motiven för ett ökat internationellt tryck blivit allt starkare, uttrycker man förhoppningen att andra västländer genom unilaterala beslut eller till följd av resolutioner i Förenta Nationerna skall följa det svenska exempel.

Slutligen var det även lagstiftarens avsikt att lagen som ett led i Sveriges Sydafrikapolitik skall bidra till att göra vårt land känt i framför allt de afrikanska länderna och skapa en goodwill som skulle underlätta våra förbindelser med dessa länder.

Kommittén har låtit undersöka denna fråga. De upplysningar som kunnat inhämtas ger inte grund för några bestämda slutsatser.

Sammanfattningsvis tvingas kommittén konstatera att den effekt av lagen som ansågs som en av de viktigaste, alltså att tjäna som modell för motsvarande åtgärder i andra länder, endast i mycket begränsad mån kunnat uppnås. Skälen härtill är flera. Flertalet länder har inga eller så begränsade investeringar att frågan saknar aktualitet. Man saknar information om lagen. På många håll finns misstro mot sanktioner som ett effektivt instrument. På andra håll åter finns juridiska betänkligheter att genomföra unilaterala sanktionsåtgärder utan stöd av bindande beslut i Förenta Nationernas säkerhetsråd. I några länder anses alltför stora ekonomiska intressen stå på spel vilket anses särskilt besvärande i nuvarande ekonomiska läge. Farhågor framkommer också för repressalier mot egna landsmän som är bosatta eller arbetar i Sydafrika.

7.4 Överväganden

En genomgång av de effekter som åstadkommits genom lagen ger sålunda vid handen att det eftersträvade syftet med lagen hitintills endast i begränsad mån kunnat uppnås. Man kan inte hävda att det väsentliga målet, alltså att påverka den sydafrikanska vita regimen i riktning mot en avveckling av apartheidsystemet och att hjälpa de svarta till ett bättre liv, i nämnvärd utsträckning främjats. Inget annat land har heller antagit någon lagstiftning motsvarande den svenska.

Men lagen har i några hänseenden otvivelaktigt kommit att spela en roll. Apartheidmotståndarna i Sydafrika, i första hand de svarta själva och de organisationer som representerar dem både inom landet och i andra länder, uppfattar den svenska lagen som en uppmuntran och som en signal att något land är berett att vidta konkreta åtgärder som innebär uppoffring av egna ekonomiska intressen för att få en ändring till stånd i Sydafrika. Sverige kan med ökad kraft driva frågan om effektiva sanktioner i Förenta Nationerna.

Kommittén vill emellertid särskilt fästa uppmärksamheten vid att lagen ännu bara varit i kraft några år och att det är för tidigt att fälla några slutomdömen om dess effektivitet.

Kommittén önskar i anslutning härtill göra några reflexioner och framlägga några förslag.

Kommittén anser inte att ett konstaterande av hittills uteblivna effekter bör leda till slutsatsen att lagen bör avskaffas. Att i det läge som nu råder ta ett steg tillbaka och således upphäva eller uppmjuka lagen får anses utesluttet. En sådan åtgärd skulle av de sydafrikanska makthavarna uppfattas som en seger och utnyttjas i deras propaganda. Den skulle leda till besvikelse och missmod hos dem som

kämpar mot apartheid i och utanför Sydafrika. Den skulle försvaga Sveriges roll i försöken att åstadkomma verk samma sanktioner från Förenta Nationernas sida och den skulle minska lagens betydelse som ett exempel för andra industri-länder.

Kommittén erinrar om att, som statsmakterna vid flera till-fällen uttalat, de svenska företagen i Sydafrika är under-kastade sydafrikansk lagstiftning och att de i denna mening kan sägas medverka i rasdiskrimineringen. Det har av stats-makterna betecknats som önskvärt att deras verksamhet på sikt läggs ned om inte utvecklingen i Sydafrika vänder och utsikter öppnas till en avveckling av apartheidsystemet. Kommittén ansluter sig till dessa bedömningar och önskar samtidigt understryka att en eventuell nedläggning av de svenska företagen måste ske på ett sätt som gör att svenska intressen inte skadas mer än sydafrikanska. Samtidigt fin-ner kommittén att de vid lagens tillkomst anförda skälen mot en omedelbar avveckling av de svenska företagen fort-farande är giltiga. Kommittén återkommer till frågan i följande kapitel.

Som framgår av vad som nu sagts är det fråga om en avväg-ning mellan olika synpunkter och intressen. Kommittén anser att denna fråga måste ägnas kontinuerlig uppmärksamhet av statsmakterna. Som närmare utvecklas i följande kapitel föreslår kommittén att den bestämmelse i lagen som medger möjlighet till undantag från investeringsförbudet skall upphöra att gälla vid utgången av år 1990 såvida inte beslut fattas om dess fortsatta giltighet. Statsmakterna får inför detta beslut tillfälle att i samlad form ta ställning till en rad frågor som avser lagens dittills-varande effekter i olika hänseenden, överlevnadsmotivets fortsatta giltighet, lagens allmänna plats i den svenska Sydafrikapolitiken, utvecklingen i Sydafrika och de inter-nationella omständigheter som påverkar läget i södra Afrika.

Kommittén har enligt sina direktiv vidare haft att kartlägga möjligheterna att komplettera investeringsförbudet med andra åtgärder. Det har gällt att undersöka med vilka medel det grundläggande syftet, således en avveckling av apartheidsystemet, skulle kunna främjas genom ytterligare svenska åtgärder.

Kommittén vill allmänt sett framhålla att de åtgärder som kan komma ifråga måste ha rimlig utsikt att få den avsedda effekten, om också endast i begränsad utsträckning. De måste också bedömas med hänsyn till de kostnader eller nackdelar som skulle vara förenade med deras genomförande. De måste också vara så valda och utformade att de ger klart uttryck för en moralisk indignation och de måste samtidigt för en bred svensk opinion framstå som rimliga och väl avvägda. Det fortsatta stödet från en sådan opinion är en förutsättning för att svensk Sydafrikapolitik skall utveckla sig till maximal nytta för det avsedda syftet och utan risk för bakslag.

Mot denna bakgrund har kommittén prövat de olika delarna av svensk Sydafrikapolitik. Den framlägger en rad synpunkter och förslag på det bilaterala och multilaterala planet vilka är ägnade att skärpa den svenska hållningen och att främja och förstärka de effekter som eftersträvas genom investeringsförbudet.

Kommittén har uppmärksammat att kännedomen i utlandet om lagen uppenbarligen ännu är otillräcklig. Kommittén vill därför rekommendera att utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen intensifierar sin verksamhet att sprida upplysning om de svenska åtgärderna och om svensk Sydafrikapolitik i övrigt. Därvid bör noggrant studeras reaktionerna i olika länder och göras speciella framställningar i länder som förefaller särskilt viktiga och där de politiska förutsättningarna finns för en allvarlig diskussion om motsvarande åtgärder.

Det är också angeläget att politiska partier, fackföreningar och folkrörelser utnyttjar sina internationella kontakter för att sprida information om lagen liksom om den svenska Sydafrikapolitiken i övrigt. Kommittén föreslår att till stöd för dessas arbete särskilda medel anslås. Ett lämpligt årligt belopp härför skulle kunna vara omkring 1 milj. kr.

Kommittén föreslår vidare att initiativ tas till sammanträffanden mellan parlamentariker från de länder vars politik kan ha en betydelse för att påverka utvecklingen i Sydafrika.

Kommittén vill understryka behovet av lättillgängligt informationsmaterial om svensk Sydafrikapolitik som kan användas av såväl myndigheter som organisationer och enskilda. Den förutsätter att sådant material utarbetas.

En allvarlig olägenhet när det gäller att ge en korrekt bild av lagen är att uppmärksamheten i hög grad har kommit att koncentreras till regeringens beslut i dispensfrågorna. Detta har till följd att i debatten, såväl hemma som i utlandet, huvudvikten kommit att fästas vid dessa beslut, inte vid investeringsförbudet självt. Kommittén räknar med att den nya handläggningsordning som kommittén föreslår skall åtminstone till en del komma att undanröja dessa svårigheter.

Kommittén har slutligen uppmärksammat att det internationella klimatet kring Sydafrikafrågan på senare tid inte varit sådant att verksamma internationella påtryckningar på Sydafrika varit realistiska. I de stora industriländerna har apartheidpolitiken regelbundet fördömts både av regeringar och opinionsgrupper av olika slag. Däremot har inte någon opinion vuxit sig stark nog för att leda fram till praktiska resultat i form av initiativ till ekonomiska sanktioner. Intresset har i rätt hög grad varit riktat mot

möjligheterna att vinna Sydafrikas medverkan för en frigörelse av Namibia.

I Sydafrikas grannländer har man blivit försiktigare. Den sydafrikanska destabiliseringspolitiken har varit framgångsrik i den meningen att några av dessa stater tvungits att minska sitt stöd åt befrielserörelserna och att söka ett samarbete med Sydafrika, vilket exempelvis i Mozambiques fall haft både ett säkerhetspolitiskt och ekonomiskt innehåll.

Som framgår av ovanstående har viktiga förändringar inträtt i de förhållanden som påverkar Sveriges Sydafrikapolitik. Vi bör noga pröva vilka svenska åtgärder som i det nu inträdda läget kan vara bäst ägnade att främja syftet att bekämpa apartheidpolitiken. Detta syfte kvarstår oförändrat och kan sägas ha blivit viktigare än någonsin. Att Sydafrika vunnit vissa framgångar som resultat av sin destabiliseringspolitik innebär inte att ett normalt och stabilt läge åstadkommits i södra Afrika. Så länge rasåtskillnadspolitikerna präglar Sydafrikas inre förhållanden och den vita regimens politik bestäms av en desperat strävan att fortsätta och fullfölja denna genom inre och yttre åtgärder, minskar inte spänningarna i området. Ingenting har skett som minskar kraften i den moraliska indignationen mot rasförtrycket. Hotet mot freden består. Sverige bör alltså enligt kommitténs åsikt även fortsättningsvis bedriva en aktiv Sydafrikapolitik. Det är viktigt att denna politik är förankrad i en bred folkmening.

Avslutningsvis önskar kommittén föreslå att en ny utredning tillsätts i god tid före den 31 december 1990. Denna bör få i uppdrag att förutsättningslöst studera den svenska Sydafrikapolitiken mot bakgrund av utvecklingen under de mellanliggande åren och att särskilt uppmärksamma lagens plats i denna politik.

8 DISPENSFÖRFARANDET

8.1 Allmänt

Det är viktigt att erinra om att lagens huvudbestämmelse är ett förbud mot svenska företagsinvesteringar i Sydafrika och Namibia. Lagen ger emellertid moderbolagen till de i Sydafrika vid lagens ikraftträdande existerande dotterföretagen möjlighet att med regeringens medgivande företa vissa slag av investeringar. Dessa får dock inte möjliggöra någon utvidgning av dotterföretagens verksamhet.

Avsikten med lagen var att göra en klar politisk markering av avskyn för apartheidpolitiken och viljan att i handling visa detta genom att sätta en gräns för det ekonomiska utbytet och därmed öka trycket på den vita regimen i Sydafrika. Samtidigt ville man inte utesluta att företagen skulle kunna fortsätta sin verksamhet "på sparlåga". En förutsättning för att ett företag på detta sätt skall kunna överleva är att de investeringar som kan komma ifråga inom lagens snäva ram är tillräckliga för att hålla verksamheten igång.

Det framhölls även i förarbetena till lagen att, på grund av lagens moraliska karaktär och syfte, de svenska företagen efter hand borde söka finna andra marknader om inga förändringar sker i Sydafrika.

Lagstiftaren räknade medvetet med att svenska företag till följd av den stränga begränsningen av investeringarna kan tvingas slå igen. Om detta skulle leda till bortfall av

arbetstillfällena i Sverige, förutsågs sådana problem kunna lösas genom normala arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Motivet för denna uppläggning var att i möjlig mån förhindra kapitalförluster och friställningar på arbetsmarknaden i Sverige. Härtill kommer önskemålet att åtminstone vissa svenska företag skall ha ett fotfäste kvar på den sydafrikanska marknaden i avvaktan på att en förändring sker i Sydafrika som innebär majoritetsstyre eller åtminstone avgörande steg i denna riktning. De svenska företagen skall då ha en bas på vilken de kan bygga en fortsatt, helst expanderande, verksamhet.

Att överlevnadsmotivet tillmättes betydelse framgår också av att företagen gavs en möjlighet (5 §) att företa ersättningsinvesteringar under förutsättning att de, innan lagen trädde i kraft, förband sig att inte utvidga sin verksamhet. Inget företag utnyttjade dock denna möjlighet.

Dispensmöjligheten skall tillämpas restriktivt samtidigt som hänsyn skall tas till de enskilda företagens situation. Under inga omständigheter får en dispens ge utrymme för en utvidgning av företagens verksamhet. Som exempel på investeringar som bör kunna tillåtas angavs i lagens förarbeten sådana som direkt syftar till att förbättra de sociala villkoren för de svarta, t.ex. investeringar i en hälso-central.

Företagen har ingen garanterad rätt att företa ersättningsinvesteringar. En sådan rätt bedömdes kunna skapa utrymme för expansion av verksamheten. Regeringen har alltid möjlighet att avslå en investeringsansökan efter prövning av alla på ärendet inverkan omständigheter.

Det åligger det berörda företaget att i sin ansökan om undantag från investeringsförbudet förete en utredning om hur den avsedda investeringen påverkar företagets möjligheter

att utvidga sin verksamhet.

Regeringen har sedan lagen trädde i kraft och fram till våren 84 avgjort 15 dispensärenden. Ärendena har avsett ansökningar från samtliga större tillverkningsföretag med verksamhet i Sydafrika (Alfa-Laval, Atlas Copco, Fagersta, Sandvik och SKF) samt i ett fall ett av försäljningsbolagen (rederiaktiebolaget Transatlantic). I samtliga fall, med undantag för Transatlantic, har ansökningarna gällt undantag från förbudet mot anskaffning av anläggningstillgångar. Transatlantics ansökan avsåg undantag från förbudet att förvärva aktier i sydafrikanska företag.

Regeringen har medgivit dispens helt eller delvis i tolv ärenden. Tre ansökningar har avslagits helt, däribland Transatlantics. Det sammanlagda beloppet för beviljade ansökningar uppgår till omkring 5 milj. rand motsvarande ca 30 milj. kr. (Värdet på den sydafrikanska randen har under de år lagen varit i kraft växlat mellan ca 5,70 och 7 svenska kr.)

8.2 Tillämpningen av dispensregeln

Frågan om undantag kan medges för viss investering måste av naturliga skäl bedömas från fall till fall bl.a. med hänsyn till de enskilda företagens situation. Utgångspunkten för bedömningen är dock i samtliga fall frågan huruvida den begärda investeringen kan möjliggöra en utvidgning av sökandens verksamhet. Detta kan sägas ange den övre gränsen för tillåtna investeringar. Någon motsvarande undre gräns finns inte. Regeringen har således frihet att begränsa beloppet för en sökt investering eller att vägra dispens.

Det är inte möjligt att på grundval av avgjorda ärenden göra detaljerade jämförelser mellan de olika fallen eller dra några generella slutsatser huruvida en viss investering kan komma att godtas i ett annat ärende.

Kommittén har gjort en genomgång av de ärenden som hitintills beretts av kommerskollegium och avgjorts av regeringen. Redogörelsen nedan tar upp de principiella frågeställningar som aktualiserats vid tillämpningen av dispensregeln.

o Uttrycket "utvidga sin verksamhet"

I lagens förarbeten uttalas att med uttrycket "utvidga sin verksamhet" i första hand skall avses en volymmässig ökning av omsättningen och en ökning av antalet anställda. Vidare sägs att omsättningar betingade av penningvärdets fall inte skall betraktas som utvidgning av verksamheten.

Investeringar kan påverka ett företags verksamhet på olika sätt. Bedömningen av frågan om en investering möjliggör en utvidgning av verksamheten kan göras med utgångspunkt från bl.a. hur företagets kapacitet förändras i olika avseenden. Huvudsakligen är det fråga om att jämföra eventuella förändringar av produktionskapaciteten, försäljningsvolymen och antalet anställda. I praktiken är det emellertid förenat med vissa svårigheter att mäta effekten av varje investering enbart från dessa utgångspunkter eftersom företagens utveckling även påverkas av åtskilliga andra omständigheter, exempelvis situationen på marknaden.

Flertalet investeringar skulle med en strikt teoretisk tillämpning av sådana jämförelser kunna medföra en höjning av kapaciteten i något av nämnda hänseenden. Detta gäller även investeringar där sökanden begär att få ersätta en gammal maskin mot en ny av samma typ och med exakt samma prestanda. Den nya maskinen kan förväntas medföra färre driftstörningar och en bättre produktkvalitet. Färre driftstörningar ger möjlighet till ökad produktion. Bättre kvalitet medger ett högre pris på produkten. Moderna maskiner tål högre belastning, något som kan göra det möjligt för företaget att införa fler arbetsskift. Det finns åtskilliga

exempel på andra tänkbara effekter av olika investeringar.

I sammanhanget kan också nämnas att en investering som i sig medför att kapaciteten höjs inte samtidigt behöver innebära att verksamheten utvidgas totalt sett.

Av genomgången av hitintills avgjorda dispensärenden framgår att de rättstillämpande myndigheterna i praxis tagit hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och bedömt effekterna av olika investeringar mot bakgrund av deras huvudsakliga syfte och hur de rent faktiskt kunnat påverka sökandens möjligheter att expandera. I nedanstående framställning upptas några exempel.

I typfallet begär sökanden att få byta ut en maskin som ensam producerar en viss enhet i sortimentet mot en ny av samma typ och utförande och med samma prestanda. Det är då fråga om en ren ersättningsinvestering som inte påverkar företagets möjligheter att expandera. Några problem att bedöma denna typ av investeringar synes inte ha förelegat i de avgjorda ärendena. Tillstånd har regelmässigt beviljats.

Svårigheter uppkommer först när den nya utrustningen avviker från den gamla i något hänseende. Den nya utrustningen kan exempelvis medge en ökning av produktionsvolymen i tillverkningsenheter räknat eller medföra att produktionen rationaliseras genom en ökad automatisering. I andra fall kan anskaffningen endast innebära en kvalitetsförbättring av den ifrågavarande produkten. Som ytterligare exempel må nämnas att den nya utrustningen medger tillverkning av andra produkter och således kan påverka företagets produkt-sortiment eller utbud av tjänster. Ofta förekommer en kombination av flera avvikelser mellan den nya och den gamla utrustningen.

I flera fall har företagen, som argument för att sådana investeringar borde tillåtas, åberopat att utrustning som

motsvarar den äldre inte längre finns att tillgå på marknaden. I de fall där den nya utrustningen i något hänseende endast avvikit marginellt från den äldre har regeringen beviljat tillstånd. I andra åter har hänsyn tagits till att sökanden på grund av marknadssituationen inte haft möjlighet att utnyttja den äldre utrustningen till fullo samt att en investering i en maskin med högre kapacitet därför inte skulle få någon inverkan vare sig på tillverkningskapaciteten eller försäljningsvolymen.

Särskilda problem uppkommer när sökandens investeringsbehov grundar sig på en förändrad efterfrågan på produktsortimentet. I dessa fall är det inte nödvändigtvis fråga om att ersätta maskiner som är förslitna i teknisk mening. Däremot kan utrustningen från ekonomisk synpunkt betraktas som uttjänt eftersom de produkter maskinen tillverkar inte längre går att sälja på marknaden.

En förutsättning för att en sådan investering skall kunna tillåtas är uppenbarligen att de båda utrustningarna producerar utbytbara produkter. Avsikten med investeringen har således varit att ersätta en produkt med en annan som har samma funktion och ändamål. I annat fall är det fråga om en nyinvestering som kan medföra en utvidgning av verksamheten.

Eftersom en förändring i efterfrågan på företagets produktsortiment oftast sker under en övergångsperiod kan en investering i en ny maskin under denna tid i vart fall teoretiskt innebära en ökning av produktionskapaciteten i tillverkningsenheter räknat. Med hänsyn till lagens uttryckliga förbud har sökanden i sådant fall ålagts att visa att investeringen inte möjliggör en utvidgning av verksamheten.

Den hittills lämnade redogörelsen har huvudsakligen rört investeringar som i sig haft en avgörande betydelse för tillverkningen av produkter eller utbudet av tjänster. Bilden kompliceras ytterligare när den utrustning som skall

bytas ut ingår som ett led i en produktionskedja. Eftersom produktionskapaciteten hos en sådan kedja ofta styrs av "flaskhalsar" i tillverkningen måste frågan om vilken inverkan en investering får för sökandens möjligheter att utvidga verksamheten, bedömas med utgångspunkt från var i kedjan den nya utrustningen kommer att sättas in. Företagen har i flera fall åberopat bl.a. att den nya maskinen visserligen har en högre kapacitet än den gamla men att detta saknar betydelse eftersom den totala produktionskapaciteten är beroende av andra faktorer i tillverkningsprocessen. Regeringen synes ha godtagit denna argumentering i några ärenden.

o Investeringarnas karaktär av nyinvesteringar
resp. ersättningsinvesteringar

Genomgången av avgjorda ärenden visar att kommerskollegium och regeringen i flera fall prövat ansökningarna med utgångspunkt från de sökta anskaffningarnas karaktär av nyinvestering resp. ersättningsinvestering. Med nyinvestering avses i sammanhanget en anskaffning som inte samtidigt medför att en motsvarande uttjänt utrustning tas ur bruk.

Av handlingarna framgår att ansökningar avseende nyinvesteringar i regel avslagits med undantag för sådana som direkt syftat till en förbättring av arbetsmiljö och arbetsvillkor för de anställda. Som skäl för att avstyrka bifall till ansökningar avseende nyinvesteringar har anförts att sådana i princip inte är förenliga med lagens syfte samt att synnerlig restriktivitet bör iakttas vid detta slag av investeringar.

Denna gränsdragning synes vara grundad på en tolkning av lagens syfte. Enligt denna tolkning skulle det föreligga ett principiellt förbud mot nyinvesteringar och att undantag kan medges endast för investeringar som syftar till att ersätta försliten utrustning. Från företagshåll har hävdats

att denna tolkning saknar stöd i såväl lagtext som dess förarbeten och att det vore rimligt att använda lagstiftningens egen distinktion mellan expansiva och icke-expansiva investeringar och att bedöma ansökningarna från denna utgångspunkt.

Vad avser investeringar avsedda att förbättra arbetsmiljö och arbetsvillkor för de anställda har de, som ovan sagts, regelmässigt beviljats oavsett dessas karaktär av ersättnings- resp. nyinvesteringar under förutsättning dock att de inte i någon rimlig mening kunnat möjliggöra en utvidgning av verksamheten.

o Möjligheten att överleva

Ytterligare en fråga som beaktats vid dispensprövningen i flera ärenden är vilken betydelse en utebliven investering kan få för företagets möjligheter att överleva på den sydafrikanska marknaden. Med utgångspunkt från att dispensinstitutet är avsett att ge de svenska företagen möjlighet att kvarstanna "på sparlåga", har kommerskollegium i några fall, som förutsättning för att dispens skall kunna meddelas, ålagt sökanden att visa att en utebliven investering skulle medföra svårigheter i detta hänseende. Regeringen har dock inte såsom skäl för att medge undantag åberopat denna omständighet.

o Investeringar av mindre värde

Under de år lagen varit i kraft har kommerskollegium och regeringen haft att handlägga ansökningar om dispens som i vissa fall uppgått till relativt begränsade belopp. I ett fall omfattade berört företags ansökan investeringar till ett värde av omkring 100 000 kr. och avsåg bl.a. tillgångar av sådant slag som enligt svensk god redovisningssed skulle ha kunnat omkostnadsföras.

Vidare kan noteras att några av de berörda företagen företagit vissa mindre investeringar utan att ha erhållit dispens härför. Det har gällt investeringar av mindre värde, såsom t.ex. reparationsarbeten, anskaffning av möbler, redskap m.m. Investeringarna har i samtliga fall uppgått till relativt små belopp och huvudsakligen gällt sådana tillgångar som inte i någon nämnvärd mening inverkat på företagens produktionskapacitet. I några av fallen har anskaffningen av dylika tillgångar i enlighet med svensk redovisningspraxis kunnat omkostnadsföras under året som korttidsinventarier eller inventarier av mindre värde.

o Kostnadsöverskridanden

Av de redogörelser om företagens verksamhet som årligen tillkännages av kommerskollegium och regeringen framgår att företagens faktiska kostnader för genomförda investeringar i några fall överskridit de belopp som medgivits i besluten om undantag från investeringsförbudet. Vissa investeringsobjekt har väsentligt fördyrats jämfört med vad som angetts i ansökningarna om dispens. Berörda företag har som skäl för kostnadsökningarna åberopat bl.a. inflationen och den långa handläggningstiden för dispensärenden.

8.3 Överväganden

8.3.1 Överlevnadsmotivet

Kommittén har av uppenbara skäl ägnat dispensfrågan särskild uppmärksamhet. Denna fråga är både från politisk och praktisk synpunkt av synnerlig vikt.

När statsmakterna år 1979 beslöt att införa en lag om förbud mot investeringar i Sydafrika var detta ett principiellt viktigt avsteg från svensk praxis i internationell politik. Situationen i Sydafrika ansågs dock vara så unik och åtgärden så begränsad att principiella betänkligheter

inte ansågs böra lägga hinder i vägen.

Kommittén finner inte anledning att föra denna diskussion vidare. Den önskar endast påpeka att, med den ståndpunkt statsmakterna intagit i principfrågan, det i och för sig vore möjligt att avlägsna dispensmöjligheten och införa ett undantagslöst investeringsförbud.

Vad gäller denna fråga må först erinras om att utrikesutskottet vid 1976/77 års riksdag (UU 1976/77:22) uttalade att de moraliska argumenten för begränsningar av investeringar i Sydafrika borde tillmätas avsevärd vikt. Utskottet framhöll att svenska företag i Sydafrika, trots deras strävanden att förbättra villkoren för sina svarta anställda, torde ha små möjligheter att på något mer avgörande sätt avvika från de normer som betingas av apartheidsystemet och den diskriminering som följer därav i såväl lagstiftning som praxis. Utskottet uttalade vidare att en begränsning av svenska ekonomiska intressen i Sydafrika således inte bara är en politisk fråga om vad som kan tänkas utgöra effektiva påtryckningar på den sydafrikanska regeringen utan också en fråga om "huruvida svenska företag skall medverka i ett politiskt system som bygger på rasdiskriminering och förtryck av svart arbetskraft".

Vid lagens antagande angav departementschefen som sin åsikt att det är osannolikt att svenska företag som är underkastade sydafrikansk lagstiftning skulle kunna påverka förhållandena på den sydafrikanska arbetsmarknaden i någon avgörande omfattning. Han underströk att det svenska ställningstagandet har en moralisk sida. Han fortsatte: "Svenska företag tvingas delta i rasdiskrimineringen genom att de måste följa sydafrikansk lag."

Kommittén delar de bedömningar som gjorts av utrikesutskottet och departementschefen.

Kommittén anser å andra sidan att de av statsmakterna vid lagens tillkomst anförda skälen mot en tvångsmässig avveckling av svensk näringsverksamhet fortfarande är giltiga. Departementschefen uttalade då att "lagen skall ge möjlighet för företagen att överleva "på sparlåga" tills förhållandena förändrats, vilket dispensreglerna skall medge".

Enligt kommitténs åsikt skulle ett omedelbart förbud utan någon möjlighet till undantag åsamka svensk ekonomi förluster som inte står i rimlig proportion till den effekt som ett sådant förbud skulle kunna medföra utöver vad som redan åstadkommits genom lagen. Om företagen bjuds ut till försäljning i ett läge då det är känt för köparna att företagen måste avyttras, eventuellt inom viss tid, skulle betydande kapitalförluster bli oundvikliga. Den internhandel som sker med dotterföretagen skulle bortfalla och även exporten till andra avnämare skulle av allt att döma försvåras.

Inhemska eller utländska konkurrenter i Sydafrika skulle överta de svenskägda företagens hittillsvarande marknadsandelar, vare sig de väljer att göra detta genom att fortsätta verksamheten i de inköpta företagen eller genom att öka produktionen i sina egna företag. Risk finns självfallet också att en viss del av de anställda i Sydafrika blir arbetslösa.

För vissa svenska företag, nämligen dem som levererar gruvutrustning, torde en avveckling av dotterföretagen i Sydafrika även innebära en förlust av annat slag. Användningen av sådan utrustning ger erfarenheter och information av värde för produktutvecklingen inom de svenska företagen. Ett bortfall skulle således innebära olägenheter och försämrad konkurrenskraft.

En avveckling av de svenska företagen i Sydafrika skulle oundvikligen få följder för sysselsättningen i Sverige.

Kommittén anser det inte möjligt att göra en kvantitativ uppskattning av dessa följder.

Kommittén erinrar i detta sammanhang om att statsmakterna vid lagens tillkomst uttalade att de eventuella sysselsättningsproblem som investeringsförbudet kunde medföra borde kunna klaras genom normala arbetsmarknadspolitiska insatser. Kommittén utgår från att därvid den omständigheten särskilt beaktas att friställningarna orsakats av investeringsförbudet.

En samlad bedömning av nu angivna omständigheter har, som redan nämnts i föregående kapitel, lett kommittén till att nu inte föreslå ett upphävande av dispensmöjligheten och en omedelbar avveckling av svensk näringsverksamhet i Sydafrika. Kommittén föreslår emellertid att lagen får en sådan konstruktion att bestämmelsen om undantag från investeringsförbudet upphör att gälla vid en viss tidpunkt, den 31 december 1990, såvida inte beslut fattas om dess fortsatta giltighet.

Kommittén vill erinra om att regeringen redan nu alltid har möjlighet att vägra dispens och att i sin prövning beakta bl.a. politiska omständigheter som avser händelseutvecklingen i södra Afrika, läget i Förenta Nationerna m.m. Kommittén önskar framhålla att utvecklingen i och kring Sydafrika kan ta en sådan vändning och de inre förhållandena i landet bli så kaotiska att förutsättningarna för de svenska företagens verksamhet radikalt förändras och deras möjligheter att i ett nytt läge fortsätta eller återuppta en verksamhet bli omöjliga att överblicka. Vidare kan det tänkas att svenskt företag som ett led i samhällets fortsatta militarisering tvingas att direkt leverera till eller producera för militär eller polisiär myndighet eller upprätta s.k. säkerhetskommandon.

För att möta sådana lägen krävs en beredskap redan nu från

regeringens sida som medger ett snabbt ingripande för att avveckla svensk företagsverksamhet i Sydafrika.

8.3.2 Tillämpningen av dispensregeln

Framställningen ovan under avsnitt 8.2 har syftat till att visa på tolknings- och avvägningsproblem vid tillämpningen av dispensregeln i lagens 4 §. Kommittén har i sina överväganden sökt olika lösningar för att komma ifrån eller åtminstone minska dessa problem.

Nedan redovisas de frågeställningar som varit aktuella samt ges förslag och riktlinjer för den fortsatta tillämpningen. Inledningsvis finner kommittén angeläget att beröra frågan om införandet av en generell rätt att företa vissa investeringar.

o Generell rätt att företa vissa investeringar

Det system som nu gäller för lagens tillämpning innebär vissa praktiska olägenheter för berörda företag liksom för kommerskollegium och regeringen. Företagens verksamhetsplanering kompliceras. Genom att investeringsansökningarna behandlas allt eftersom de kommer in, blir det också svårare för myndigheterna att vinna erforderlig översikt över ett företags totala investeringsbehov under en viss period och över investeringarnas karaktär och angelägenhetsgrad.

Med hänsyn härtill har kommittén noggrant studerat möjligheten att ersätta det nuvarande systemet med ett annat som skulle medge företagen att inom vissa angivna ekonomiska ramar på eget ansvar företa ersättningsinvesteringar under förutsättning att verksamheten i Sydafrika inte utvidgas. De företagna investeringarna skulle prövas i efterhand av kommerskollegium och i sista hand av regeringen.

Syftet med en sådan ordning skulle främst vara att minska den byråkratiska och administrativa ordning som följer med en obligatorisk dispensprövning. Det kan nämnas att en sådan lösning diskuterades i Sydafrikautredningen (SOU 1978:53, s. 173).

Kommittén har efter noggrann prövning funnit att ett sådant system skulle möta problem av praktisk, juridisk och politisk karaktär. Svårigheterna att fastställa rambelopp, som visserligen räcker för de ersättningsinvesteringar som behövs för att bevara företagets verksamhet vid högst nuvarande omfattning men som å andra sidan utesluter en utvidgning, är uppenbara. Om ett företag efter bästa förstånd företagit investeringar under en viss period och myndigheterna vid en senare prövning finner att dessa strider mot lagen, skulle det vidare vara juridiskt stötande att utsetta företaget för någon form av straffsanktion. Det vore lagtekniskt svårt att i annan form åstadkomma rättelse. En regel om generell dispens avseende investeringar under viss tid skulle vidare inte utan skäl kunna uppfattas som innebärande en rätt för företaget att företa investeringar. Detta skulle strida mot lagens bestämmelser om fri prövningsrätt för regeringen och kunna te sig som ett steg tillbaka när det gäller lagens politiska trovärdighet.

Kommittén vill därför inte föreslå införandet av en generell rätt till vissa investeringar.

o Uttrycket "utvidga sin verksamhet"

Den begränsning som under alla omständigheter måste gälla vid dispensgivningen är att företagen inte utvidgar sin verksamhet i Sydafrika. När det gäller att mera exakt ange innebörden av detta begrepp uppkommer svåra avvägnings- och tolkningsproblem.

Kommittén har resonerat enligt följande. Den första defini-

tionsgrund som kommer i tankarna är omsättningen. Detta begrepp är inte utan vidare användbart. Omsättningen växlar efter utvecklingen av priser, valutor osv. Vidare märks att enligt lagen hänsyn skall tas endast till den utvidgning som beror just på den aktuella investeringen. En utvidgning kan inträda av andra skäl, exempelvis till följd av prishöjningar eller en ökad efterfrågan av företagets produkter under en högkonjunktur.

En annan grund kan vara antalet anställda. Inte heller en sådan definition är emellertid i sig tillfredsställande. En investering kan påverka antalet anställda i ena eller andra riktningen. Om den väntas medföra en minskning bör detta inte automatiskt medföra att den beviljas. Omvänt gäller att en väntad ökning av antalet anställda inte är en självklar grund att avslå en ansökan om investering. Produktionskapaciteten bestäms i huvudsak av andra faktorer.

En tredje definition som kan diskuteras är den förutsedda faktiska kapaciteten uttryckt i volymen försålda varor. Detta begrepp är såtillvida enklare att använda som det kan fastställas oberoende av förändringar i priser, valutor etc. Men inte heller detta är otvetydigt och invändningsfritt.

Vad det i grunden gäller är att förutse verkningarna av en viss investering. Även om denna avser ersättning av en gammal maskin med en ny som är av samma typ och med samma prestanda, kan det ändå inte uteslutas att kapaciteten visar sig bli större. Den nya maskinen kanske medför färre driftsstörningar, tål högre belastning och medger fler arbetsskift. Volymen och omsättningen kan möjligen öka.

Svårigheterna att väga samman dessa olika hänsyn och att komma fram till entydiga riktlinjer för en tolkning av uttrycket "utvidga verksamheten" är sålunda stora. Kommittén har prövat möjligheterna att söka finna någon annan princip

som tillgodoser lagens syften men som är mera hanterbar. De uttryck som kommer i tankarna är "höja kapaciteten" eller "öka försäljningsvolymen". Det visar sig emellertid att definitionssvårigheterna, såsom redan framgått av det föregående, inte i nämnvärd utsträckning skulle minskas, kanske tvärtom öka.

Kommittén har slutligen beaktat att en ändring av uttrycket kan ge anledning till gissningar och tolkningar av icke önskvärt slag. En sådan bör inte göras utan helt tvingande skäl.

Kommitténs slutsats är därför att uttrycket "utvidga sin verksamhet" bör kvarstå och att det tillkommer regeringen att med ledning av synpunkter sådana som ovan anförts tolka begreppet i varje enskilt fall.

o Investerings garnas karaktär av ny- resp. ersättnings- investering

Kommittén har konstaterat att det i tillämpningen av dispensregeln i åtskilliga fall gjorts åtskillnad mellan nyinvesteringar och ersättningsinvesteringar. Någon sådan distinktion återfinns emellertid inte i lagtexten även om det av förarbetena kan antas att lagstiftaren i första hand har avsett investeringar som avser ersättning för förslitna eller föråldrade maskiner etc.

Det kan i sammanhanget noteras att i lagens 5 § något närmare definierats vad som åsyftas med investering. Berörda företag gavs där rätt att ersätta uttrangerad, avyttrad eller förlorad anläggningstillgång, under förutsättning dock att företagen innan lagen trädde i kraft förband sig att inte utvidga sin verksamhet. Bestämmelsen kom emellertid aldrig till användning.

I tillämpningen av dispensregeln har som skäl för att av-

styrka bifall till ansökningar avseende nyinvesteringar anförts att sådana i princip inte är förenliga med lagens syfte och att synnerlig restriktivitet bör iakttas vid detta slag av investeringar.

Kommittén delar denna uppfattning och förordar att undantag från investeringsförbudet i princip bör ges endast för sådana investeringar som är nödvändiga för att företagen efter hand skall kunna ersätta försliten, föråldrad etc. anläggningstillgång.

Investeringar syftande till att förbättra arbetsmiljö och arbetsvillkor för de anställda bör liksom tidigare i regel beviljas oavsett dessas karaktär av ny- resp. ersättningsinvestering. Kommittén vill med anledning av det uttalande som gjorts i lagens förarbeten (prop. 1978/79:196 s. 39) av innebörd att dispens bör ges för investeringar syftande till förbättring av arbetsvillkoren för de svarta understryka att vikt bör läggas vid företagens strävanden att avskaffa rasåtskillnader på arbetsplatsen.

Kommittén vill i sammanhanget åter erinra om att regeringen alltid har möjlighet att med hänsyn till alla i det enskilda fallet föreliggande omständigheter avslå en ansökan om undantag från investeringsförbudet.

o Investeringar av mindre värde

Kommittén finner det angeläget att underlätta tillämpningen av lagen. Anskaffningar av tillgångar av mindre värde och av sådan beskaffenhet att de inte inverkar på företagets produktionskapacitet bör kunna ske utan hinder av investeringsförbudet. Som exempel på sådana tillgångar kan nämnas anskaffning av möbler, enklare redskap, smärre reparationsarbeten o.dyl.

Kommittén föreslår att företagen ges rätt att utan dispens

göra anskaffningar av angivet slag till ett belopp understigande 100 000 kr. per år.

o Kostnadsöverskridanden

Som framgått ovan har i några fall företagens kostnader för investeringar överskridit de investeringsbelopp som medgivits av regeringen. Skälen härför torde ha varit de prisstegringar som skett under den långa tidsutdräkt som förflutit mellan tiden för ansökan och slutligt beslut i det aktuella ärendet. Kommittén hyser förhoppningar om att med den nya ordning för handläggning av dispensansökningar som föreslås i kapitel 9 detta förhållande skall kunna motverkas.

o Utvidgning av företagens redovisningsskyldighet

Det hävdas stundom att de sydafrikanska företagen i utländsk ägo kan utöva ett positivt inflytande på utvecklingen i landet genom att förbättra arbetsvillkoren för de svarta genom att främja den verksamhet som bedrivs av de svarta fackföreningarna och genom att arbeta allmänt för lika behandling av arbetare och tjänstemän tillhörande olika raser. Detta är synpunkter som brukar framföras med särskild kraft av representanter för företagen själva och deras utländska moderföretag. Man framhåller att de utländska företagen kan tjäna som mönster för de inhemska. Om de tvingas avveckla verksamheten skulle ett motiv för de sydafrikanska myndigheterna att mjuka upp apartheidpolitiken bortfalla och en förbättring av villkoren utebli eller fördröjas.

Detta resonemang har ofta lett fram till utarbetandet av "uppförandekoder". Så har bl.a. amerikanska dotterföretag i Sydafrika rekommenderats att tillämpa de s.k. Sullivan Principles. Ungefär en tredjedel av de i Sydafrika verk samma amerikanska företagen har anslutit sig till dessa.

Den Europeiska Gemenskapen antog år 1977 en uppförandekod för gemenskapens länders verksamhet i Sydafrika. Även Kanada har en kod. I Sverige upprättades redan år 1974 en Codex Ethicus av Sveriges Industriförbund.

De etiska regler som återspeglas i uppförandekoderna uppställer en rad rekommendationer såsom bl.a. införandet av lika lön för lika arbete - oberoende av ras - och minimilöner. Företagen rekommenderas att tillhandahålla utbildning och yrkesträning samt att verka för att svarta och färgade arbetare ges möjlighet till kvalificerade arbeten. Koderna uppmanar vidare företagen att erkänna arbetarnas rätt att ansluta sig till fackföreningar.

Ingen av dessa uppförandekoder är bindande för företagen. Koderna berör inte heller de avgörande frågorna inom det sydafrikanska samhället, således avsaknaden av politiska rättigheter, hemlandspolitiken eller migrantarbetersystemet.

Det kan i sammanhanget noteras att under år 1983 i USA lagts fram förslag till lagstiftning syftande till införandet av för amerikanska dotterföretag tvingande "Fair Employment Principles". Dessa principer baserar sig i huvudsak på de ovan nämnda Sullivan Principles.

Vid de överläggningar som kommittén fört med de svenska moderföretagen har dessa i gemen understrukt sin strävan att arbeta för likställighet på arbetsplatserna, goda relationer med fackföreningarna, bättre bostadsförhållanden osv.

Kommittén har också sammanträffat med företrädare för fackklubbar vid några av moderföretagen. Vissa av dem hade flera gånger besökt dotterföretagen i Sydafrika. Deras intryck bekräftar att dotterföretagen bedriver en så progressiv politik som omständigheterna medger.

Kommittén har övervägt frågan. Den finner ingen anledning

betvivla att de svenska moderföretagen strävar efter att förbättra arbets- och levnadsvillkoren för de vid dotterföretagen anställda och att särskilt befordra jämställdheten mellan raserna.

Emellertid måste uppmärksammas att dotterföretagen är underkastade sydafrikansk lagstiftning och att några väsentliga avvikelser i förhållande till andra företag, exempelvis beträffande behandlingen av de svarta, inte är möjliga.

Vidare märks, att argumentet om de utländska dotterföretagens mönsterbildande effekt lätt kan missbrukas. Det kan användas som ett stöd för fortsättande, rentav en ökning av utländska investeringar i Sydafrika och blir då direkt stridande mot den även av Sverige omfattade allmänpolitiska linjen, som går ut på att den vita regimen genom ett successivt tryck utifrån, bl.a. av ekonomisk art, skall förmås inleda en utveckling bort från apartheidpolitiken.

Kommittén anser att Sverige bör hålla fast vid denna linje och att de förhållanden som kan råda vid de svenska dotterföretagen inte kan åberopas som ett skäl för deras kvarstannande eller för en förändrad praxis i dispensfrågan.

Emellertid måste beaktas att den svenska politiken, sådan den återspeglas i 1979 års lag, visserligen går ut på att begränsa den svenska näringsverksamheten i Sydafrika, men den syftar inte till en tvångsmässig avveckling. Så länge svenska dotterföretag finns i Sydafrika är det självklart ett väsentligt intresse att de gör vad som är möjligt för att förbättra särskilt de svartas arbets- och levnadsvillkor och söker minska effekterna av apartheidpolitiken inom företagen.

Kommittén anser det vara värdefullt att tillfälle till insyn ges i företagens verksamhet i frågor som löneutveckling

(med jämförelse mellan vita och svarta anställda), arbetsvillkor, fackliga strävanden, insatser för utbildning och bostäder m.m. Kommittén vill därför föreslå att i den redovisning som företagen redan idag är ålagda att inge skall ingå uppgifter härom samt information om det berörda företags planerade åtgärder på dessa områden. Kommittén anser vidare att i den mån företagen inte kan peka på en positiv utveckling syftande till en förbättring av de svarta anställdas villkor, detta förhållande bör beaktas vid prövningen av ansökan om dispens.

o Möjlig alternativ lösning

Ovan har angivits att kommittén efter diskussion avvisat tanken på ett system med generell rätt för företagen att under viss period och inom vissa ekonomiska ramar företa investeringar på villkor att verksamheten inte utvidgas. Emellertid finner kommittén att den nuvarande ordningen även med de förändringar i fråga om handläggningen som kommittén föreslår uppvisar olägenheter. Den vill därför uttala att om dessa består och ökar, regeringen kan tänkas vilja överväga ett reviderat system för dispensgivningen. Ett sådant system skulle kunna utformas på följande sätt.

Regeringen tar initiativ till överläggningar med de berörda företagen. Den förklarar att ett möjligt alternativ till dispensförfarandet vore att företagen erhåller rätt att under visst år företa de investeringar de anser oundgängligen nödvändiga, under förutsättning att de utfäster sig att inte tillåta att dessa leder till en utvidgning av verksamheten. Detta skulle i så fall innebära att företagen, självklart inom den ram som bestäms av villkoret att verksamheten inte får utvidgas, erhåller möjlighet att under visst år företa de investeringar de anser nödvändiga. Redovisning skall lämnas skyndsamt efter årets utgång. Den skall därefter granskas i regeringskansliet. Därutöver kan fortlöpande samråd ske mellan de berörda

företagen och den myndighet regeringen utser. Finner regeringen att de företagna eller beslutade investeringarna gått utöver den angivna ramen skall den ingripa genom att för vederbörande företag återinföra tvånget att söka dispens. Skulle ramen överskridas på ett sätt som pekar på ont uppsåt, bör med iakttagande av sedvanliga straffrättsliga principer, åtal kunna väckas.

Om ett företag önskar tillämpa det angivna systemet skall det uppnådda samförståndet i någon form registreras.

Om samförstånd av nu beskrivet slag uppnås med visst företag skulle självfallet vid prövningen av årsredovisningen särskild uppmärksamhet fästas vid det sätt på vilket företaget i fråga sökt förbättra arbets- och levnadsvillkoren för de svarta m.m.

9.1 Dispensärenden och årsredovisningar

Ansökan om undantag från investeringsförbudet skall inges till kommerskollegium. Ansökan kan avse viss investering eller flera resp. samtliga investeringar i visst företag under ett år. Flertalet avgjorda dispensärenden har avsett vissa specifika investeringar. Endast i ett fåtal fall har ansökan avsett sökandens totala investeringar för ett år. I kollegiets kungörelse (KFS 1979:20) anges att dispensansökan skall åtföljas av senast upprättad investeringsplan med uppgifter om de investeringar i anläggnings- eller omsättningstillgångar som planeras för den verksamhet som bedrivs i Sydafrika samt av senast avgiven årsredovisning för dotterföretaget i Sydafrika. Därutöver skall ges en teknisk beskrivning samt redogörelse för hur investeringen(arna) skall finansieras. Ansökan skall vidare innefatta en utredning om hur de(n) avsedda investeringen(arna) påverkar sökandens möjligheter att utvidga sin verksamhet i Sydafrika. Slutligen skall anges de arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka det berörda svenska företaget är bundet av kollektivavtal. Uppgiften skall avse de centrala arbetstagarorganisationerna (förbund eller därmed jämförliga sammanlutningar av arbetstagare).

Ansökningar bereds av kollegiet som därvid gör en teknisk prövning utifrån de utgångspunkter som anges i lagen och dess förarbeten. Beredningsarbetet är omfattande och komplicerat. Sedan berörda fackliga organisationer beretts tillfälle att yttra sig, överlämnas ansökningarna med kol-

legiets eget yttrande till regeringen för avgörande. I ärenden av principiell betydelse hörs utrikesnämnden innan regeringen fattar sitt beslut.

De företag som själva eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika är skyldiga att årligen till kommerskollegium redovisa hur verksamheten i Sydafrika utvecklas. Redovisningen skall avse uppgifter om produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra sådana förhållanden som har betydelse för kontroll av lagens efterlevnad. Närmare föreskrifter om innehållet i årsredovisningarna har getts i förordningen (1979:488) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia samt i kommerskollegiums kungörelse (KFS 1979:20). Redovisningen skall avse det räkenskapsår som tillämpas av den svenska juridiska personen. Den skall inges till kommerskollegium senast sex månader efter räkenskapsårets slut. Till redovisningen skall även fogas senast avgiven årsredovisning för den i Sydafrika bedrivna rörelsen. Utöver de uppgifter som nämnts ovan skall anges rörelsens resultat samt uppgift om hur investeringar har finansierats. Om rörelse har drivits genom utländskt dotterföretag skall uppgift lämnas om storleken av det egna kapitalet hos dotterföretaget. Slutligen skall uppgift lämnas om innehav av aktier eller andelar i sydafrikanskt företag, om innehav av obligationer eller andra skuldförbindelser utfärdade av sådant företag samt om innehav av fordran på grund av penninglån eller annan kredit eller ställda säkerheter för sydafrikanskt företags skulder.

Kommerskollegium skall varje år före den 15 oktober till utrikesdepartementets handelsavdelning lämna en redogörelse för de redovisningar som har avgetts under det senaste budgetåret. På grundval av denna överlämnar regeringen varje år till riksdagen sin redogörelse för svenska företags verksamhet i Sydafrika och Namibia. Redogörelsen har överlämnats i slutet av resp. kalenderår och avsett de svenska

företagens verksamhet under föregående kalenderår.

I den allmänna debatten har kritik framförts mot den långa tid som i regel åtgått för handläggningen av dispensärenden. Kommittén har funnit att tiden från inlämnande av en dispensansökan fram till regeringens beslut i genomsnitt uppgått till åtta månader.

9.1.1 Överväganden

I diskussionerna om handläggningsordningen har kommittén strävat efter att finna en ordning som skulle kunna medge både en förkortning av handläggningstiden och en minskad arbetsbelastning för berörda företag, kommerskollegium och i sista hand regeringen.

Nuvarande ordning har, förutom den tidsåtgång som angetts ovan, även vissa andra nackdelar. Den omständigheten att en ansökan om undantag från investeringsförbudet kan avse en viss enstaka investering och att företagen i princip kan ansöka om undantag vid vilken tidpunkt som helst och, om de så finner lämpligt, flera gånger under samma år, medför olägenheter. Det kan härvid bli svårare att bedöma huruvida risk föreligger för utvidgning av verksamheten. Om t.ex. den begärda investeringen ingår som ett led i en produktionskedja kan en rad av investeringar, trots att de vid varje enskilt tillfälle bedöms såsom icke kapacitetshöjande och/eller såsom icke hörande till någon "flaskhals" i produktionskedjan, på sikt leda till en utvidgning av verksamheten, en slags ackumulerad kapacitetshöjning.

Kommittén föreslår att ansökningar om dispens samordnas på så sätt att berörda företag åläggs att vid ett enda angivet tillfälle inkomma med sina ansökningar om undantag från investeringsförbudet till kommerskollegium. En lämplig tidpunkt härför torde vara vid kalenderårets utgång.

Ansökningarna skall avse samtliga de investeringar som berörda företag planerar att genomföra under det kommande verksamhetsåret.

Undantagsvis bör företagen kunna inge dispensansökningar även vid annan tidpunkt än den föreskrivna, om t.ex. utrustning plötsligt eller oförutsett gått förlorad genom brand, olycka el.dyl.

Med detta förslag ges kommerskollegium tillfälle att under första delen av året bereda ärendena. Kommittén är medveten om att beredningen i flertalet fall är omfattande och att kompletterande utredningar många gånger är nödvändiga. Vidare skall yttranden inhämtas från berörda fackliga organisationer, vilka i sin tur måste ges tillräckligt tidsutrymme. Handläggningstiden hos kollegiet får alltså inte göras för snäv.

Med hänsyn härtill föreslår kommittén att kollegiet överlämnar samtliga dispensärenden åtföljda av kollegiets eget yttrande senast den 1 maj varje år till regeringen, som därefter har att skyndsamt fatta beslut.

Kommittén har prövat frågan om de fackliga organisationernas roll som remissinstans. Den anser att denna roll är viktig och självfallet bör gälla även i fortsättningen. Från de fackliga organisationerna har anförts att deras prövning bör grundas på ett så fullständigt material som möjligt, att tillräcklig tid skall medges samt att de skall få tillgång till ett preliminärt ställningstagande från kommerskollegium i varje enskilt fall. Kommittén finner dessa önskemål välgrundade och utgår från att det skall vara möjligt att tillgodose dem inom den ovan angivna tidsrymden.

Kommerskollegiums granskning av företagens årsredovisningar är mindre tids- och arbetskrävande än den som avser dis-

dispensansökningarna. Dessa årsredovisningar kan dock, på grund av de tidsfrister som ges i gällande lagstiftning, i regel inte vara kommerskollegium tillhanda före utgången av juni månad. Hänsyn måste också tas till att redovisningsskyldigheten omfattar även de i dotterföretagen i Sydafrika upprättade årsredovisningarna. Granskningsarbetet bör dock kunna fullgöras under loppet av ett par månader för att därefter redovisas till regeringen senast den 1 oktober varje år.

Kommittén hyser förhoppningen om att med den föreslagna ordningen kunna nedbringa tiden för handläggningen av ansökningar om undantag från investeringsförbudet.

För berörda företag torde förslaget medföra en större förutsebarhet i verksamhetsplaneringen.

Kommittén utgår från att regeringen liksom hitintills hör utrikesnämnden före beslut i frågor av större principiell betydelse.

9.2 Tillsynsfunktionen

Kommittén har i sin diskussion om handläggningsfrågorna uppmärksammat att kollegiets uppgifter idag innefattar att bereda dispensansökningar och att med eget yttrande överlämna dessa till regeringen för avgörande samt att på grundval av från företagen erhållna årsredovisningar till regeringen lämna en redogörelse för dessa. Kollegiet har däremot inte getts befogenheter att utöva någon form av kontroll över berörda företag eller att kräva in uppgifter från dessa i annan utsträckning än vad som erfordras för beredningen av dispensärenden.

Av förarbetena till Sydafrikalagen framgår att kontrollen av lagens efterlevnad antogs kunna tillgodoses förutom genom företagens egen redovisningsskyldighet bl.a. genom

fackliga och andra ideella organisationer samt massmedia. Härtill kommer eventuella åtgärder från polis- och åklagarmyndigheternas sida när misstanke om brott mot lagen föreligger.

9.2.1 Överväganden

Kommittén finner att denna ordning inte är tillfredsställande. Den anser att det bör finnas en tillsynsmyndighet med uppgift att kontrollera lagens efterlevnad.

Kommittén vill förorda att kommerskollegium blir tillsynsmyndighet. De uppgifter som idag enligt lagen jämte följdförfattningar åvilar kollegiet gör det enligt kommitténs mening naturligt att anförtro kollegiet även denna uppgift. För genomförandet av en effektiv tillsyn bör kollegiet ges befogenheter att i den utsträckning som det är påkallat infordra upplysningar, yttranden, förklaringar, handlingar m.m. från företagen.

9.3 Information och sekretess

Under de år som Sydafrikalagen har varit i kraft har frågan om utlämnande av hemliga handlingar i dispensärenden aktualiserats vid flera tillfällen. Kritik har framförts mot kommerskollegium och regeringen för att i vissa fall vägra utlämna vissa handlingar. Det har anförts att kontrollen av lagens efterlevnad, som enligt lagens förarbeten förutsågs kunna tillgodoses genom bl.a. ideella organisationers och massmedias debatt, härigenom allvarligt försvårats.

Kritik har även framförts mot regeringens årliga skrivelser till riksdagen med redogörelse för de svenska företagens verksamhet i Sydafrika och Namibia. I riksdagsdebatten år 1982 framfördes exempelvis allvarlig kritik mot den skrivelse som regeringen lämnat i november 1981 och som avsåg företagens verksamhet under år 1980. Redovisningen ansågs

på grund av olika bristfälligheter inte ge en tillfredsställande bild av företagens verksamhet.

9.3.1 Överväganden

Kommittén har med tillfredsställelse noterat att frågan om den svenska företagssamheten i Sydafrika är föremål för stort intresse i den offentliga debatten. Kommittén anser det av största vikt att allmänheten i den utsträckning som är möjlig ges insyn i de svenska företagens verksamhet. Media, politiska partier och opinionsgrupper bör få tillgång till en så utförlig information som möjligt för att möjliggöra en saklig och konstruktiv debatt.

Mot detta intresse står dock näringslivets krav på skydd för vissa uppgifter. Enligt bemyndigande i 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) har regeringen föreskrivit sekretess hos myndighet som har att handlägga ärenden avseende tillståndsgivning och tillsyn enligt Sydafrikalagen. Sekretessen omfattar uppgifter som bl.a. berör företagens affärs- eller driftförhållanden (2 § sekretessförordningen (1980:657) och p. 91 i bilagan till denna förordning). Enligt bestämmelsen föreligger hinder mot att utlämna sådana uppgifter om det kan antas att berört företag lider skada om uppgifterna röjs. Regeringen äger dock i det enskilda fallet förordna om undantag från sekretessen, om det bedöms vara av vikt att uppgifterna lämnas.

I praxis har uppgifter om investeringar, produktionsprocessen i övrigt samt ekonomiska uppgifter, som inte är allmänt kända, sekretessbelagts.

Kommittén har noggrant prövat den intresseavvägning som gäller och därvid ej funnit skäl till ändring i gällande ordning. Mot intresset av ökad insyn står näringslivets berättigade krav på skydd för uppgifter som rör affärs- och driftsförhållanden.

Kommittén utgår ifrån att alla handlingar, med undantag för sådana uppgifter vars röjande skulle medföra skada, lämnas ut. Kommittén vill i sammanhanget förorda att kommerskollegium i varje enskilt fall samråder med berört företag i frågor om uppgiftsutlämnande.

Vad därefter avser regeringens skrivelse till riksdagen med redogörelse för svenska företags verksamhet finner kommittén att den utformning som skrivelserna numera antagit innebär en väsentligt utökad information. Skrivelserna ger enligt kommitténs bedömning en omfattande bild av utvecklingen av verksamheten i Sydafrika och Namibia. I bilaga till skrivelsen redovisas numera avgjorda dispensärenden med uppgift om ansökningarnas innehåll och värde. Därutöver offentliggörs även uppgifter avseende företagens sammanlagda omsättning, egna kapital, totala värdet av företagens tillgångar resp. anläggningstillgångar samt sammanlagda resultatet före skatt.

I avsnitt 8 om dispensförfarandet har framförts förslag att företagens årliga redovisningar bör omfatta även information om utvecklingen vad avser löneförhållanden, facklig verksamhet, utbildningsprogram m.m. Dessa frågor bör naturligtvis också beröras i regeringens skrivelse till riksdagen.

10 "LUCKOR" I LAGEN

Redan i lagens förarbeten påpekades svårigheterna att utforma en lagstiftning som var heltäckande. Tillämpningssvårigheter förutsågs. Det angavs att behövliga kompletteringar borde kunna tas upp efter hand mot bakgrund av gjorda erfarenheter.

Lagen har nu varit i tillämpning under nästan fem år. Under denna period har vissa "luckor" eller svagheter i regleringen uppmärksamats och ägnats åtskilligt utrymme i den allmänna debatten. En av de företeelser som utpekats är avsaknaden av bestämmelser om leasing av tillgångar. Lagens uttryckliga förbud mot anskaffning av anläggningstillgångar i sydafrikanska dotterföretag har i tillämpningen inte ansetts omfatta leasing eller förhyrning av sådana tillgångar.

En annan "lucka" som påtalats i sammanhanget är de s.k. indirekta företagsförvärven. Härmed förstås att ett svenskt företag i samband med förvärv av ett utländskt företag samtidigt övertar även ägarintressen i ett sydafrikanskt företag.

Slutligen har frågan om vilka företag som skall anses omfattas av lagstiftningen rönt viss uppmärksamhet, varvid framför allt tolkningen av det i lagen angivna koncernbegreppet stått i förgrunden.

Kommittén har funnit det angeläget att noggrant studera

dessa företeelser. Brister i lagstiftningens utformning kan ge utrymme för ett kringgående av bestämmelserna varigenom lagens syften kan sättas ur spel och tvivel uppkomma på dess trovärdighet.

10.1 Leasing

10.1.1 Allmänt

Kommittén finner lämpligt att inledningsvis kortfattat redogöra för begreppet leasing.

Termen leasing har hämtats från USA och avser i regel inhyrning eller uthyrning av lös egendom under viss bestämd tid. I gängse språkbruk synes ordet leasing överhuvud ha ersatt det traditionella ordet hyra och begreppet används ibland även för hyra av fast egendom. Produkter som verktygsmaskiner, processutrustning, datorer, fordon och kontorsutrustning är några av de vanligaste objekten för leasing.

Det finns olika former av leasing. Man brukar skilja mellan direkt och indirekt leasing varvid med direkt leasing förstås sådana transaktioner där tillverkare och andra leverantörer marknadsför sina produkter genom hyresavtal som tecknas direkt med kunderna. Det är alltså i stort sett fråga om vanliga hyresavtal. Vid indirekt leasing överlåter leverantören äganderätten till produkten - mot kontant betalning - till ett leasingbolag med vilket kunden tecknar avtal.

Beroende på leasingavtalets utformning skiljer man också mellan finansiell och operationell leasing eller full-service-leasing. Med det senare avses oftast mera traditionella hyresavtal med relativt kort avtalstid. Avtalsperioden och leasingavgifterna är inte anpassade till objektets ekonomiska livslängd och inte heller till dess an-

skaffningskostnad. Uthyraren svarar i regel för underhåll och reparationer.

Finansiell leasing innebär att ett finansbolag (leasingbolag) köper in utrustning efter anvisning av kunden. Utrustningen ägs av leasingbolaget medan nyttjanderätten upplåts till kunden genom ett leasingavtal under en första leasingperiod (basperiod) som är anpassad bl.a. till utrustningens ekonomiska livslängd, vanligen 3-7 år. Avtalet är i princip ouppsägbart från leasingkundens sida och kan inte heller sägas upp av leasingbolaget så länge leasingkunden fullgör sina förpliktelser. Summan av de leasingavgifter kunden erlägger under basperioden ger leasingbolaget ersättning för räntekostnader, administration, risk och vinst samt medger avskrivning av hela eller största delen av leasingobjektets anskaffningskostnad. Leasingkunden ansvarar för underhåll, service m.m. vilket vanligen sker genom att ett separat serviceavtal med annan part tecknas.

Leasingbolagets funktion är således av rent finansiell karaktär. Ur leasingkundens synpunkt kan leasing betraktas som en form av kredit för vilken inte krävs någon säkerhet. Leasingbolagets säkerhet utgörs normalt endast av äganderätten till leasingobjektet.

Leasingavgifterna erläggs vanligen kvartalsvis i förskott och fastställs som en procentuell andel av egendomens anskaffningsvärde.

Karakteristiskt för finansiell leasing är att avtalet är ouppsägbart under så lång tid att de samlade leasingavgifterna överstiger summan av leasingbolagets beräknade avskrivningar och räntekostnader. Efter avtalstidens utgång har leasingobjektet ofta ett begränsat andrahandsvärde. Kunden har då normalt option på förlängning av avtalet, varvid avgiften vanligen reduceras till en tolftedel av den ursprungliga avgiften.

Leasingobjektet tas upp som anläggningstillgång i leasingbolagets balansräkning. Leasingavgifterna bokförs som omkostnader hos leasingkunden. Avgifterna är ur skattesynpunkt helt avdragsgilla. Dessa avdrag är i regel mer förmånliga än de avskrivningar på anskaffningsvärdet som gällande skattelagstiftning medger vid investeringar.

Föreningen Auktoriserade Revisorer har rekommenderat svenska företag att, därest en väsentlig del av anläggningstillgångarna disponeras genom leasingavtal, detta förhållande bör omnämnas i förvaltningsberättelsen eller i not till balansräkningen. Enligt vad kommittén inhämtat är detta i praktiken dock inte särskilt vanligt förekommande. (I sammanhanget kan omnämnas att i vissa länder tas leasade tillgångar regelmässigt upp som anläggningstillgångar i leasingkundens balansräkning.)

Ibland förekommer att leasingkunden redan från början, dvs. vid avtalets ingående, åtagit sig att överta äganderätten till egendomen efter avtalsperiodens slut. Det är då juridiskt sett snarare att betrakta som ett kredit- eller avbetalningsköp. I sådana fall skall egendomen tas upp i leasingkundens balansräkning som en tillgång och till sitt bokföringsvärde.

I svensk rätt saknas särskild lagstiftning om leasing och rättspraxis är obetydlig. Rättsläget är därför i många avseenden oklart. Ofta är man hänvisad till rättsregler avsedda för andra typer av avtal än leasingavtal. Dessutom möter det i praktiken ibland svårigheter att avgöra om ett avtal är ett avtal om avbetalnings- eller kreditköp eller ett avtal om leasing.

Eftersom det i princip råder avtalsfrihet vid leasing regleras rättsförhållandet mellan parterna ofta ganska utförligt genom s.k. allmänna kontraktsvillkor.

I lagen (1981:1099) om särskilt investeringsavdrag vid redovisningen av mervärdeskatt berörs dock begreppet finansiell leasing. Således medges investeringsavdrag ifråga om inventarier som hyrs ut av aktiebolag som avses i lagen (1980:2) om finansbolag under en period av minst tre år för att enligt särskilt avtal användas av hyrestagare (finansiell leasing). Avdraget tillkommer hyrestagaren oaktat inventarierna ägs av finansbolaget. Investeringsavdraget beräknas på finansbolagets anskaffningsvärde.

10.1.2 Användningen av leasing som alternativ till investeringar

"Leasinginvesteringar" har blivit ett attraktivt alternativ till vanliga industriinvesteringar. Den snabba utvecklingen med alltmer sofistikerad teknologi inom de flesta områden gör att livslängden och effektiviteten hos maskiner och utrustning blir allt kortare. Investeringar i form av köp binder företagets resurser under lång tid, medan leasingavtalen löper på normalt tre eller sju år. Det höga ränteläget under senare år har gjort upplåning av kapital för investeringar till ett, jämfört med leasing, kostsamt alternativ.

Kommittén har i samråd med berörda företag sökt kartlägga förekomsten och omfattningen av leasing hos de svenska dotterföretagen i Sydafrika. Detta har varit förenat med vissa praktiska svårigheter. I de normala redovisningsrutinerna från dotterföretagen till moderbolagen ingår inte detaljerade uppgifter om kostnader per kostnadsslag. Det förtjänar påpekas att någon skyldighet för dotterföretagen att lämna uppgifter om användningen av leasing inte heller förelegat. Kartläggningen ger dock vid handen att leasing förekommer i stor utsträckning när det gäller fordon, datautrustning och kontorsutrustning. Några av tillverkningsföretagen leasar även produktionsutrustning. Slutligen har framgått att vissa företag också förhyr lokaler och anlägg-

ningar. Berörda företags kostnader för leasing uppgår till betydande belopp.

10.1.3 Lagens investeringsförbud

Lagen förbjuder svensk juridisk person att genom handling eller underlåtenhet bidra till anskaffning av anläggningsstillgångar i sydafrikanskt dotterföretag. Förbudet har karaktären av ett investeringsförbud för de i Sydafrika befintliga svenskdominerade företagen, låt vara indirekt, genom vilket dessa skall hindras från att förvärva anläggningstillgångar, oavsett varifrån kapitalet för finansiering av sådana förvärv härrör. Således är inte endast en kapitalöverföring från det svenska moderbolaget i detta syfte förbjuden utan förbudet omfattar även dotterföretagens förvärv av anläggningstillgångar med egna vinstmedel eller via den sydafrikanska kapitalmarknaden eller tredje land.

Syftet med denna konstruktion har varit att hindra en utvidgning av de sydafrikanska dotterföretagens verksamhet. Det åligger därför moderbolagen att aktivt övervaka dotterföretagens verksamhet i Sydafrika för att förhindra brott mot lagstiftningen. Denna plikt kommer bl.a. till uttryck i lagens föreskrifter om att moderbolaget årligen skall upprätta investeringsplan för dotterföretaget med angivande av finansieringsmetoder. Därigenom förutsätts moderbolaget kunna hålla sig underrättat om planer som strider mot lagstiftningen och, om så skulle vara fallet, aktivt verka för att förhindra att dotterföretagets angivna planer sätts i verket.

Regeringen kan medge undantag från investeringsförbudet men endast under förutsättning att den begärda investeringen inte möjliggör en utvidgning av berört företags verksamhet. Varje anskaffning av anläggningstillgångar, oavsett art och värde, prövas således med utgångspunkt från huruvida den-

samma kan tänkas få effekter på verksamheten i utvidgande riktning.

10.1.4 Överväganden

Kommittén har gjort följande bedömning.

I lagens 1 § p. 4 föreskrivs förbud för svensk juridisk person att genom handling eller underlåtenhet bidra till anskaffning av anläggningstillgångar i sydafrikanskt dotterföretag. Med anskaffning torde avses förvärv med äganderätt. Med anläggningstillgångar förstås sådana tillgångar som är avsedda att stadigvarande brukas eller innehas i rörelsen.

Kommittén konstaterar att inhyrning eller leasing av motsvarande tillgångar faller utanför lagens område. Berörda företag kan således utan hinder förhyra utrustning och maskiner. Detsamma gäller ifråga om lokaler och anläggningar.

Med utgångspunkt från det bakomliggande syftet med investeringsförbudet, dvs. att genom ett förbud mot anskaffning av anläggningstillgångar förhindra en utvidgning av dotterföretagens verksamhet i Sydafrika, framstår det enligt kommitténs mening som otillfredsställande att de berörda företagen genom förhyrning eller leasing kan få tillgång till nyttjande av sådana tillgångar som, om de istället skulle ha förvärvats med äganderätt, skulle ha varit underkastade lagens investeringsförbud. Effekterna av användandet av en förhyrd produktionsutrustning måste antagas vara desamma som om utrustningen anskaffats med äganderätt. Objektet och dess användning kan påverka produktionens omfattning och kan medföra en kapacitetshöjning.

Kommittén finner att ett fortsatt utelämnande av förhyrning eller leasing av anläggningstillgångar från lagens giltig-

hetsområde skulle kunna undergräva lagens syfte och sätta dess trovärdighet i fara.

Leasing som företeelse är självklart inte till alla delar och i alla lägen att jämföras med en sedvanlig investering. I vissa fall och i en allt större utsträckning har dock leasing kommit att bli ett ekonomiskt fördelaktigt alternativ till industriinvesteringar.

I ljuset härav finner kommittén således nödvändigt att komplettera lagen med ett förbud mot leasing. Förbudet bör dock begränsas till att omfatta endast finansiell leasing och sådana objekt som är avsedda att stadigvarande brukas eller innehas i rörelsen.

Till skillnad mot operationell leasing, som torde kunna jämföras med traditionella hyresavtal - där avtalsperioden oftast är kort och inte baserad på leasingobjektets ekonomiska livslängd och där leasingavgifterna inte baseras på objektets faktiska anskaffningskostnad - har den finansiella leasingen en mer renodlad finansiell funktion. Avtalen löper normalt över huvuddelen av objektets ekonomiska livslängd och summan av leasingavgifterna som leasingkunden har att erlagga motsvarar hela eller största delen av objektets anskaffningsvärde.

Som framgått av redovisningen ovan är leasingavtal i regel utformade med en löptid från tre till sju år. Leasingavtalen kan inte sägas upp under pågående avtalsperiod, varken av kunden eller av leasingbolaget.

Kommitténs avsikt är inte att föreslå att redan ingångna avtal skall sägas upp. Inte heller föreligger skäl att i efterhand företaga någon prövning av sådana leasade tillgångars inverkan och effekter på verksamhetens omfattning. Kommittén föreslår dock att berörda företag åläggs att till kommerskollegium redovisa förekomsten av tidigare ingångna

avtal avseende finansiell leasing.

Förbudet mot leasing bör utformas på samma sätt som det nu gällande förbudet avseende anskaffning av anläggningstillgångar i sydafrikanskt dotterföretag.

Till förbudet bör kopplas möjligheten att ansöka om dispens på samma sätt som gäller för "vanliga" investeringar. Berörda företag skall således fortsättningsvis i sina ansökningar om undantag från investeringsförbudet och i sina investeringsplaner ange även sådana investeringsobjekt, där leasingförfarande avses att tillämpas. Utgångspunkten för bedömningen vid dispensärendena skall, liksom när det gäller investeringar, vara frågan huruvida den planerade leaseade tillgången kan leda till en utvidgning av sökandens verksamhet och ansökan bör prövas i enlighet med de kriterier som kommittén föreslagit på annan plats.

En komplettering av lagen i denna riktning kommer att medföra ett ökat antal dispensärenden. Det förslag, som kommittén redovisat på annan plats (kap. 9), och som innebär att företagen endast vid ett tillfälle per år skall ges tillfälle att inkomma med sina ansökningar, kan dock antas i viss utsträckning motverka eller eliminera riskerna för en ökad arbetsbelastning hos berörda parter.

Slutligen vill kommittén anmärka att företagens redan aktuella leasingavgifter uppgår till icke obetydliga belopp. Införandet av ett förbud mot leasing kommer med nödvändighet att kostnadsmässigt återspeglas i företagens dispensansökningar.

10.2 Indirekta företagsförvärv

Lagen syftar bl.a. till att genom en investeringskontroll hindra en nyetablering av svensksdominerade företag i Syd-

afrika och Namibia. Svensk jurisk person får således inte förvärva rörelse eller del därav som drivs i Sydafrika. Förbudet omfattar även förvärv av aktie eller andel i sydafrikanskt företag. Det åligger vidare den svenska juridiska personen att tillse att sådana transaktioner inte heller vidtas av ett den svenska juridiska personen tillhörigt utländskt dotterföretag.

Under år 1980 övertog ett företag - AB Electrolux - genom förvärv av annat svenskt företag ägarintressen i ett sydafrikanskt bolag. Electrolux har sedermera avvecklat sina intressen i det sydafrikanska bolaget. I början av år 1981 förvärvade AB Bahco huvuddelen av aktierna i ett engelskt bolag, vilket i sin tur hade ett dotterföretag i Sydafrika. Genom förvärvet blev AB Bahco således ägare till ett sydafrikanskt bolag. Ytterligare ett svensk företag, Esselte AB, har efter lagens tillkomst övertagit ägarintressen i sydafrikanskt företag. Esseltekoncernen bedriver sedan år 1978 verksamhet i Sydafrika genom det sydafrikanska dotterföretaget Esselte (Pty) Ltd. Genom köp under hösten 1981 av det brittiska bolaget Letraset Ltd övertog Esselte ytterligare två sydafrikanska bolag. Det ena av dessa bolag har sedermera avyttrats.

I regeringens skrivelser till riksdagen med redogörelse för svenska företags verksamhet i Sydafrika och Namibia (Skr 1981/82:173 och 1982/83:80) uttalas att denna typ av förvärv inte beaktats vid utarbetandet av lagen. Sådana förvärv, sägs det vidare, kan innebära en form av nyetablering på den sydafrikanska eller namibiska marknaden, vilket strider mot lagens syfte att åstadkomma en begränsning av svensk näringsverksamhet i dessa länder.

Frågan om de s.k. indirekta företagsförvärven har överlämnats till kommittén för fortsatta överväganden.

10.2.1 Överväganden

Kommittén har med uppmärksamhet studerat frågan om s.k. indirekta företagsförvärv. Som lagen nu står är ett förvärv av detta slag inte uttryckligen förbjudet. En svensk juridisk person (A) kan alltså förvärva ett företag (B) i annat land även om detta företag i sin tur har en tillgång i Sydafrika (C) av det slag som avses i lagens 1 §. Sådana förvärv har också i några fall förekommit under den tid lagen varit i kraft.

Kommittén finner det uppenbart att den möjlighet som här föreligger för svenska företag att i sådan form förvärva tillgångar i Sydafrika står i motsättning till lagens allmänna inriktning. Man har talat om en "lucka" i lagen.

Samtidigt har kommittén noterat att även om ett indirekt förvärv inte direkt strider mot lagen såsom den nu är formulerad, så kan dock inga investeringar medges i en sålunda förvärvad rörelse i Sydafrika. Här bör också anmärkas att, om såsom kommittén föreslår, även leasing inbegripes under det i lagen stadgade förbudet, möjligheten att leasa anläggningstillgångar bortfaller.

En förutsättning för att regeringen skall kunna bevilja undantag från investeringsförbudet är ju att tillgången i Sydafrika innehades vid tiden för lagens ikraftträdande. Det är dock att märka att ett företag som vid den angivna tidpunkten innehade rörelse i Sydafrika, låt vara en annan än den som indirekt förvärvats, formellt sett skulle kunna erhålla dispens för investeringar i den "indirekt förvärvade" rörelsen. Det torde dock vara osannolikt att regeringen, som aldrig har skyldighet utan blott möjlighet att bevilja dispens, i sådana fall skulle medge undantag från investeringsförbudet.

Det är uppenbart att om inga investeringar kan göras och

inga kontrakt om finansiell leasing kan ingås, rörelsen (C) i Sydafrika i normalfallet har små möjligheter att fortsätta en lönsam verksamhet. Detta är en omständighet som i vissa fall kanske är endast av marginell betydelse för hela den planerade transaktionen. I så fall hindras knappast transaktionen genomförande. I andra fall åter kan den sydafrikanska rörelsens förutsedda borttvinande eller försvinnande innebära en så stor ekonomisk olägenhet att det svenska företaget föredrar att avstå från transaktionen. Att affären uteblir kan innebära att det svenska företaget går miste om de vinster som ett genomförande av affären skulle ha medfört. Det är inte möjligt att i detalj beräkna sannolikheten för eller storleken av sådana uteblivna vinster. Således kan man inte heller med säkerhet bedöma hur viktig den omständigheten blir att inga investeringar får ske.

Det nu sagda leder till slutsatsen att lagens nuvarande konstruktion innebär att möjligheterna att kringgå lagens syften är högst begränsade. I de fall som förekommit har de tillgångar som indirekt förvärvats i Sydafrika inte varit av den storlek eller på annat sätt av den betydelse att de utgjort en väsentlig faktor vid transaktionen tillkomst. Kommittén anser det överhuvud osannolikt att ett svenskt företag skulle förvärva ett dotterföretag i annat land just i syfte att komma i besittning av en rörelse i Sydafrika. Inga investeringar kan företas för att hålla rörelsen vid liv och företaget skulle dessutom utsätta sig för kritik i den offentliga debatten som det kan förutsättas vilja undvika.

Det vore i och för sig inte omöjligt att konstruera en lagparagraf som uttryckligen förbjuder indirekta förvärv. En sådan bestämmelse skulle innebära en skyldighet för svenska företag att vid förvärv av utländskt företag i förväg förvissa sig om att ingen sydafrikansk tillgång, även om den samma skulle vara helt obetydlig, ingår i företagets till-

gångar och att, om så är fallet, avstå från affären.

Kommittén har vidare övervägt om den bör föreslå en bestämmelse vilken inte förbjuder själva förvärvet, men som stadgar en skyldighet till avyttring av den sydafrikanska tillgången inom viss tid. Eventuellt skulle bestämmelsen kunna konstrueras så att regeringen har möjlighet att, om särskilda skäl föreligger, medge undantag från avyttringsskyldigheten.

Kommittén har efter ingående överläggningar kommit fram till att en sådan bestämmelse skulle stöta på allvarliga juridiska invändningar.

En skyldighet att avyttra den sydafrikanska tillgången skulle innebära att det svenska företaget skulle få tvinga sitt inköpta företag att företa en viss handling, nämligen försäljning. En sådan aktiv åtgärd går, enligt kommitténs mening, längre än den skyldighet som idag åligger det svenska moderbolaget när det gäller att hindra vissa i lagen angivna åtgärder från utländska dotterföretags sida. Ett krav på avyttring kan vidare i landet (B) uppfattas som en obehörig inblandning i ett tredje lands inre angelägenheter. Slutligen märks att om det svenska företaget (A) endast förvärvar en majoritet av aktierna i det utländska företaget (B), fråga uppstår om skydd för minoritetens intressen och om företagsledningens (i B) skyldighet att verka för företagets bästa.

Dessa juridiska och politiska omständigheter bör enligt kommittén tillmätas stor vikt.

Sedan kommittén sålunda analyserat frågan om indirekta företagsförvärv har den kommit till följande slutsatser.

Tekniskt sett kan man tala om en "lucka" i lagen genom att indirekta förvärv inte är uteslutna. Samtidigt finns inte

skäl att anta att denna omständighet medvetet skulle utnyttjas för att i strid mot lagens syfte genomföra dylika förvärv. Om en sydafrikansk rörelse ingår i ett företag som förvärvas i annat land, finns ingen möjlighet till investeringar i sagda rörelse och det är sannolikt att ekonomiska överväganden leder till att den inom en begränsad tid måste avvecklas.

Vad man ur principiell synpunkt, med tanke på lagens allmänna inriktning, skulle vinna med sådana bestämmelser står inte heller i rimlig proportion till de svårigheter som nyss angivits.

Med hänsyn till det nu sagda framlägger kommittén inte något förslag till åtgärd.

Kommittén föreslår dock att skyldighet stadgas för svensk juridisk person, som vid förvärv av ett utländskt företag vari ingår sydafrikansk tillgång, att anmäla detta till kommerskollegium som i sin tur har att återge denna uppgift i sin årliga redogörelse till regeringen.

Utvecklingen bör noggrant följas av regeringen. Skulle missbruk konstateras får det ankomma på regeringen att ta det initiativ som kan anses påkallat.

10.3 Investeringsförbudets omfattning - koncernbegreppet

Investeringsförbudet är i sin nuvarande lydelse riktat mot svenska juridiska personer med säte här i landet. Den förbjudna gärningen innehåller två olika led, dels ett som förbjuder den svenska juridiska personen att själv vidta vissa åtgärder, dels ett som syftar till att förhindra att motsvarande åtgärder vidtas av utländskt dotterföretag.

Skälen till att regeln fått denna utformning är, som tidigare angetts, att straffsanktionen enligt folkrättens reg-

ler inte kan riktas direkt mot dotterföretag i utlandet. Förbudet måste således begränsas till det företag i Sverige, moderbolaget, som förutsätts ha ett bestämmande inflytande över sitt utländska dotterföretag.

Lagens koncerndefinition i 1 § sista stycket överensstämmer i stort med den som återfinns i 1 kap. 2 § aktiebolagslagen. Där föreskrivs att om ett aktiebolag äger så många aktier eller andelar i svensk eller utländsk juridisk person att det har mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, är aktiebolaget moderbolag och den juridiska personen dotterföretag. Äger ett dotterföretag eller äger ett moderbolag och ett eller flera dotterföretag tillsammans eller äger flera dotterföretag tillsammans aktier eller andelar i en juridisk person i den angivna omfattningen är också den sistnämnda juridiska personen dotterföretag till moderbolaget. Vidare föreskrivs att om ett aktiebolag - utan att äga röstmajoritet - på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal har ett bestämmande inflytande över en juridisk person och en betydande andel i resultatet av dess verksamhet, är aktiebolaget moderbolag och den juridiska personen dotterföretag. Moderbolag och dotterföretag utgör tillsammans en koncern.

I den allmänna debatten om Sydafrikalagen har frågan om koncernbegreppets tolkning och således om vilka företag som bör omfattas av lagstiftningen fått viss uppmärksamhet. I de redovisningar som lämnats från kommerskollegium och regeringen har under årens lopp upptagits tolv svenska företag (numera elva) med dotterföretag i Sydafrika och Namibia. Förutom dessa av lagen omfattade företag finns ett antal ytterligare svenska företag som äger mindre aktieposter eller andelar i sydafrikanska företag. På grund av aktieinnehavets ringa storlek föreligger i dessa fall inte något s.k. koncernförhållande och därmed faller dessa företag inte heller under lagens tillämpningsområde.

Ett fall som rönt uppmärksamhet i massmedia gällde ASEA. Företaget anmäldes för brott mot Sydafrikalagen av Isolera Sydafrikakommittén, ISAK, varvid gjordes gällande att ett koncernförhållande skulle föreligga mellan ASEA och ASEA Electric SA Ltd. Koncernförhållandet angavs vara grundat på ett aktieinnehav i det senare företaget uppgående till 24.9 % kombinerat med ett s.k. managementavtal. En förundersökning inleddes av länsåklagarmyndigheten i Västmanlands län. I beslut den 23 november 1982 förklarade länsåklagaren att utredningen inte givit vid handen att ASEA Electric SA Ltd var dotterföretag till ASEA enligt den definition av begreppet dotterföretag som ges i Sydafrikalagen. Med hänsyn därtill och då ASEA inte självt drev rörelse i Sydafrika ansågs inte brott mot lagen föreligga. Förundersökningen lades därför ned.

Kommittén har funnit anledning att pröva det i lagen angivna koncernbegreppet och huruvida en ändring av detta kan vara erforderlig och ändamålsenlig. Syftet härmed skulle vara att uppnå ökad insyn i och kontroll av all svensk näringsverksamhet i Sydafrika.

Enligt aktiebolagslagens definition föreligger således ett koncernförhållande när ett företag har ett bestämmande inflytande över ett annat. Denna förutsättning föreligger typiskt när det ena företaget, moderbolaget, äger så många aktier eller andelar i det andra, dotterföretaget, att aktie- eller andelsinnehavet motsvarar mer än hälften av röstetalet för samtliga andelar eller aktier i dotterföretaget. Enligt huvudregeln är således röstmajoritet det avgörande kriteriet.

Även då ett moderbolag inte innehar röstmajoritet i ett företag, kan dess aktie- eller andelsinnehav gemensamt med en betydande andel i företagets resultat representera ett inflytande som är bestämmande. En situation då det bestämmande inflytandet grundas på aktie- eller andelsinnehav är

vid s.k. praktisk majoritet. Praktisk majoritet anses föreligga om aktierna eller andelarna är så spridda att det räcker med mindre än halva röstetalet för att utöva ett dominerande inflytande på bolagsstämmorna.

Bestämmande inflytande kan vidare grundas på avtal. Aktiebolagslagen torde härmed avse ett avtal mellan två bolag varigenom det ena tillförsäkras rätt att utöva ett bestämmande inflytande över det andras verksamhet. Det bestämmande inflytandet skall vidare vara förknippat med en betydande andel av resultatet i företagets verksamhet. I litteraturen har framförts ståndpunkten att ett i aktiebolagslagens mening bestämmande inflytande sällan, om någonsin, torde kunna grundas enbart på avtal. Däremot kan ett avtal förenat med aktieinnehav ge upphov till bestämmande inflytande.

I svenskt lagstiftningsarbete har i olika sammanhang och från olika utgångspunkter koncernbegreppet diskuterats. Aktiebolagslagens koncernregler, som i allt väsentligt överensstämmer med de som kom till uttryck i 1944 års aktiebolagslag, har vidare varit normgivande för utformningen av koncerndefinitioner i annan lagstiftning.

I olika internationella sammanhang används ibland koncernbegreppet i en långt vidare bemärkelse än det svenska begreppet. Aktieinnehav uppgående till långt mindre än hälften av röstetalet anses ibland kunna ensamt indikera ett bestämmande inflytande.

10.3.1 Överväganden

Kommittén har vad avser koncernbegreppet och frågan om vilka företag som skall omfattas av lagen gjort följande bedömning.

Investeringsförbudet riktar sig mot svenska juridiska per-

soner med säte i Sverige. För att säkerställa kontrollen över agerandet hos även utländska dotterföretag, har det svenska moderbolaget ålagts ett straffsanktionerat ansvar för att koncernens företag, i Sydafrika eller i annat land, inte företar investeringar i strid mot den svenska lagstiftningen. Det svenska moderbolaget är vidare skyldigt att årligen upprätta investeringsplan avseende verksamheten i Sydafrika och att lämna en årlig redogörelse för utvecklingen av verksamheten. Underlåtenhet i dessa avseenden är också straffbar.

Sydafrikalagen förutsätter en situation där det svenska moderbolaget i praktiken - vid dotterföretagets bolagsstämma, genom direktiv till företagets ledning eller på annat sätt - kan utöva ett reellt bestämmande inflytande på verksamheten i Sydafrika, så att det därigenom kan säkerställa en kontroll av att lagens bestämmelser inte sätts ur spel. Detta inflytande måste vara entydigt och odiskutabelt framför allt med hänsyn till det straffrättsliga ansvar som ålagts moderbolaget. I relationerna till ett utländskt dotterföretag är det svenska moderbolaget hänvisat till den rätt att erhålla information och upplysningar m.m., som följer av den för dotterföretaget gällande lagstiftningen och till den press på företaget som moderbolaget kan utöva på grund av sin faktiska maktposition i detta.

Med hänsyn härtill vill kommittén inte föreslå någon ändring av koncernbegreppet eller införandet av ett nytt begrepp avsett att vidga kretsen av svenska juridiska personer som skall omfattas av investeringsförbudslagen.

Intresset av att från svensk sida skapa möjlighet till ökad insyn och kontroll av all svensk näringsverksamhet i Sydafrika bör tillgodoses på annat sätt. Det förslag som kommittén presenterat i kapitel 9 avseende kommerskollegiums roll som tillsynsmyndighet, torde ge möjligheter att tillgodose detta intresse.

Avslutningsvis vill kommittén i detta sammanhang endast anmärka att Sydafrikalagens koncernbegrepp inte till fullo överensstämmer med det i aktiebolagslagen angivna. Enligt den senare definitionen anses röstmajoritet ensamt konstituera ett koncernförhållande. Sydafrikalagens definition förutsätter, förutom aktieinnehav och oavsett dettas storlek, även en betydande andel av resultatet av verksamheten. Enligt kommitténs mening är således Sydafrikalagens koncernbegrepp något snävare och kommittén vill därför föreslå att lagen ändras på denna punkt för att uppnå full överensstämmelse med den gängse definitionen.

Kommittén har haft att pröva möjligheterna att komplettera investeringsförbudet med åtgärder inom andra områden. Som exempel härpå har nämnts överföring av teknik. I kommitténs direktiv sägs att tekniköverföring rör ett brett spektrum av tjänster, rättigheter och kunskaper som i större utsträckning än varor och kapitalflöden rör sig över gränserna på ett okontrollerbart sätt. En inventering av detta vida område förutsätts enligt direktiven kunna ge en bild av möjligheterna för åtgärder avsedda att komplettera investeringsförbudet, bl.a. vad avser tekniska samarbetsavtal, patent och licenser. I bedömningen av möjligheterna att införa restriktioner eller begränsningar mot tekniköverföring har kommittén också haft att beakta eventuella åtgärders förenlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Handeln med teknik och tekniskt kunnande har ägnats allt större uppmärksamhet och intresse under senare år. I propositionen 1980/81:171 om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m.m., och i betänkandena "Handel med teknik" (Ds H 1981:3), "Export av kommunalt kunnande" (SOU 1983:72) och "Handla med tjänster" (SOU 1984:32) har redovisats en rad åtgärder för att stimulera tjänste- och teknikhandel.

Även i internationella sammanhang är frågan föremål för diskussioner. Inom ramen för samarbetet inom UNCTAD pågår sedan flera år en konferens som syftar till antagandet av en internationell uppförandekod för tekniköverföring mellan

medlemsländerna.

Inom GATT har initiativ tagits till diskussion om möjligheterna att utvidga GATT-avtalet, som idag endast reglerar handel med varor, till att omfatta även handel med tjänster. Även inom OECD-samarbetet förs sådana diskussioner.

I ovannämnda sammanhang syftar ansträngningarna till att främja överföring av kunskaper och teknik och att så långt möjligt söka avskaffa existerande restriktioner och hinder för en sådan överföring.

Kommitténs uppgift har varit den motsatta.

Det kan nämnas att redan idag finns förbud mot viss tekniköverföring till Sydafrika. I förordningen (1977:1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika föreskrivs förbud för överlåtelse av uppfinning av krigsmateriel eller liknande materiel eller upplåtelse av särskild rätt därtill.

I sammanhanget kan även nämnas den nyligen antagna lagen och förordningen (1984:3 resp. 1984:14) om kärnteknisk verksamhet enligt vilka regeringens tillstånd krävs för upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrättighet avseende sådan utrustning eller sådan materiel som särskilt konstruerats eller iordningsställts för bearbetning m.m. av kärnämnen eller som är av väsentlig betydelse för framställning av kärnladdningar.

Kommittén har i sin kartläggning av området för tekniköverföring i stor utsträckning hämtat ledning ur det ovan nämnda betänkandet "Handel med teknik". Kommittén har också tagit del av den amerikanska lagstiftningen om kontroll av export av amerikanska varor och teknik till Sovjet och andra östländer.

Kommitténs uppdrag innefattar åtskilliga frågeställningar. En uppgift har varit att söka definiera och avgränsa begreppet teknik och att undersöka i vilka former och på vilket sätt olika slag av kunnande överförs från Sverige till Sydafrika. Vidare har kommittén sökt uppskatta omfattningen av denna överföring.

11.1 Begreppet teknik

Kommittén har funnit att begreppet teknik i det nu aktuella sammanhanget lämpligen bör avse tekniskt kunnande, främst i form av process- och produktkunskap samt kunnande inom forskning och utveckling.

I kommersiella sammanhang rör det sig oftast om ett kunnande som kan tillämpas på förädling av råvaror till varor och produkter. Kunnandet kan spänna över hela fältet från detaljerad kunskap om en produkt och dess tillverkning fram till en övergripande kunskap om produktionens totala organisation och uppförande av en industrianläggning.

11.2 Oskyddad och skyddad teknik

En stor del av tekniskt kunnande överförs i former som inte är reglerade och som inte heller åtnjuter något rättsskydd, dvs. skydd mot utnyttjande, kopiering eller efterbildning. Motsatsen gäller för patent och i viss mån för företags-hemligheter, s.k. hemligt know-how.

Rättsskyddet vad avser patent tillerkänner uppfinnare en ensamrätt, patent, till sin tekniska prestation. Ensamrätten innebär att uppfinnaren under en viss tid kan hindra andra att utnyttja uppfinningen. I gengäld är han skyldig att låta offentliggöra en korrekt och fullständig beskrivning av uppfinningen. Härigenom sprids kunskapen om den nya tekniken inom industrin. Andra, företag eller individer, ges därigenom möjlighet att föra den tekniska utvecklingen

vidare utifrån denna. Patentskrifterna utgör en viktig informationskälla över teknikens utveckling i världen på varje tekniskt område.

Patenteringen i världen speglar den internationella handelsutvecklingen. Huvuddelen av de patent som patent- och registreringsverket beviljar har utländska företag som sökande. Samtidigt har fortfarande varje land sitt patent-system. Patentskydd måste således sökas i vart och ett av de enskilda länderna. Verkan av ett patent är territoriellt begränsad, dvs. ett svenskt patent ger innehavaren skydd bara i Sverige. Således kan man inte genom ett svenskt patent hindra att någon i ett annat land kopierar eller efterbildar den i Sverige skyddade uppfinningen, utan uppfinnaren måste söka patent i alla länder där risk för tillverkning kan föreligga. Däremot är import till Sverige av sådana kopior eller efterbildningar utan patentinnehavarens samtycke förbjuden.

Patentinnehavaren kan till annan överlåta patentet eller ge tillstånd till utnyttjande av patentet genom att upplåta en s.k. patentlicens. Upplåtelsen regleras vanligen i ett licensavtal. Patentlicensavtalet ger således licenstagaren rätt att utnyttja patentet. För att kunna utnyttja ett patent till fullo krävs oftast tillgång till även annan kunskap och information. I licensavtalen brukar därför regelmässigt, förutom ett eller flera patent, ställas till förfogande även sådant know-how, som är nödvändigt för tillverkningen av en viss produkt.

På patentområdet finns flera internationella överenskommelser av betydelse för teknikhandeln. Den i sammanhanget viktigaste är Paris-konventionen från år 1883 till vilken Sverige och även Sydafrika är anslutna. Konventionen bygger på två huvudprinciper: kravet på nationell behandling av utländska patentsökande och kravet på visst minimiskydd i de nationella patentlagarna.

En liknande reglering gäller även för mönsterskydd.

Vissa inskränkningar i patent- och mönsterskyddet, sådant det skildrats i det föregående, följer av lagstiftningen om konkurrensbegränsning.

11.3 Former för överföring av teknik

11.3.1 Oreglerad tekniköverföring

Överföring av tekniskt kunnande sker på många olika sätt. Över gränserna passerar fortlöpande en omfattande information som innehålls i olika slags tekniskt-vetenskapliga publikationer såsom forskningsrapporter, fackböcker, patentskrifter och broschyrer. Likaså sker en betydande tekniköverföring genom handeln med varor och tjänster. Produkterna kan i sig själva vara information om hur de skall tillverkas. Även genom sitt användningssätt kan de förmedla information. Tekniskt kunnande överförs också genom kontakter mellan personer. Personal från företag i andra länder kan inbjudas till Sverige för utbildning och träning. Deltagande i konferenser, seminarier o.dyl. är också en väg för tekniköverföring.

För att man skall kunna tala om tekniköverföring krävs inte att den överförda tekniken är ny eller avancerad, utan det avgörande är mottagarens egen kunskapsnivå inom det aktuella området.

Karakteristiskt för de nämnda slagen av tekniköverföring är att överföringen i allt väsentligt sker i fria och oreglerade former. För kommitténs vidkommande har snarare den teknik, som på ett reglerat och mer målmedvetet sätt är föremål för överföring, varit av intresse. Det rör sig här om teknik som görs till föremål för handel, i typfallet således mot ersättning.

11.3.2 Teknikhandel

Härmed avses överföring mot ersättning (pengar eller annan form) av tekniskt kunnande och/eller rätt att utnyttja sådant kunnande. Oftast torde det röra sig om teknik av mer kvalificerat slag. Formerna för sådan handel är av många olika slag och ofta föreligger en kombination av olika former. Nedan följer en redogörelse för några av vägarna för teknikhandeln. Framställningen gör inte anspråk på att vara uttömmande utan är att se som en exemplifiering av några av de i relationerna med Sydafrika aktuella och tänkbara alternativen.

Licensöverenskommelser m.m.

Den mest renodlade formen för teknikhandel är licensöverenskommelser och innebär att en licensgivare upplåter till nyttjande ett tekniskt kunnande med eller utan industriella rättigheter till en licenstagare för att denna skall kunna tillverka en viss produkt eller utnyttja en viss process.

Om det endast är fråga om överföring av ett tekniskt kunnande utan vidhängande patent- eller mönsterskydd talar man vanligen om know-how-licenser. Är det endast rätten att utnyttja ett patent som upplåts utan att ytterligare know-how tillförs är benämningen patentlicens. Inte sällan omfattar licensen såväl know-how som patent, en s.k. kombinerad licens.

Det tekniska kunnandet överförs genom dokumentation av olika slag, genom speciell utrustning och komponenter för tillverkningen samt genom personlig assistans för upplärning av licenstagaren m.m.

En licensöverenskommelse regleras genom ett avtal, i vilket bl.a. villkoren och omfattningen av betalningen för den överförda tekniken anges. Vanligen erläggs betalningen i

form av en engångsavgift eller som en initialavgift i förening med löpande royalties. I licensavtalet eller separat kan även överenskommas om teknisk assistans, om management-tjänster m.m. Även vid överlåtelse av t.ex. patent och tillverkningsrättighet regleras villkoren naturligtvis i avtal, men regelmässigt används då inte uttrycket licensöverenskommelse.

Försäljning av projekt

Andra former för tekniköverföring är försäljning av stora industri- och anläggningsprojekt. I sådan försäljning ingår, förutom "hårdvaror" i form av byggnader och utrustning, normalt även betydande inslag av "mjukvaror" såsom utbildnings-, service- och underhållsåtaganden vilket innebär en omfattande kunskapsöverföring.

Direktinvesteringar

Allt fler kanaler för tekniköverföring har skapats genom omfattande direktinvesteringar i tillverkande industri utomlands, genom etablering av dotterföretag och joint ventures eller genom företagsköp. Inom ett företag som upprättat dotterföretag i olika länder sker en fortlöpande tekniköverföring mellan de olika företagsenheterna och inte alltid regleras sådan kunskapsöverföring i formella avtal eller sker den mot betalning.

Samarbetsavtal

Slutligen utgör samarbetsavtal, dvs ett avtal mellan två företag utan att något ägarintresse behöver föreligga, en väg för överföring av tekniskt kunnande.

11.4 Omfattningen av tekniköverföring från Sverige till Sydafrika

Framställningen ovan har visat att teknik kan överföras mellan länder på många olika sätt. En stor del av kunskapsöverföringen sker också i former vars omfattning svårigen låter sig mätas.

Något statistiskt underlag eller ens grova beräkningar som underlag för att uppskatta volymen av den tekniköverföring som ständigt äger rum genom t.ex. spridning av facklitteratur, kontakter mellan personer m.m., finns inte.

Uppenbara svårigheter föreligger också att med utgångspunkt från den officiella handelsstatistiken över varuutbytet med Sydafrika bedöma om och i vilken omfattning teknik överförs i samband därmed.

När det gäller de former av tekniköverföring, som kommittén valt att benämna teknikhandel finns, med undantag för handeln med licenser, patent m.m., inte heller något statistiskt siffermaterial till ledning för fastställandet av tekniköverföringens omfattning.

Vad avser handeln med licenser, patent m.m. mellan Sydafrika och Sverige har från Riksbanken kunnat inhämtas följande. Uppgifterna baserar sig på den rapportering som sker till Riksbanken från allmänheten/bankerna i form av valutaanmälningar. Rapporteringen har av Riksbanken angivits vara behäftad med brister. (Detta förhållande gäller inte endast den rapportering som avser Sydafrika utan all rapportering avseende betalningar för licenshandel.)

Under åren 1970-1975 uppgick betalningarna till och från Sydafrika avseende överlåtelse och upplåtelse av rättigheter såsom licenser, royalties, patent, film m.m. till

följande belopp:

År	Betalningar till	Betalningar från
	Sydafrika (milj. kr.)	Sydafrika (milj. kr.)
1970	-	0.1
1971	-	0.1
1972	0.3	0.8
1973	0.2	0.2
1974	0.1	0.1
1975	0.3	0.4
1976	0.5	3.9
1977	0.7	3.9
1978	0.2	6.2
1979	0.5	5.2
1980	1.4	8.3
1981	0.1	6.3
1982	1.4	1.0

I sammanhanget bör anmärkas att den teknik som överförs från moderbolag i Sverige till dotterföretag i Sydafrika och vice versa i regel inte är föremål för betalning och således inte heller redovisad i betalningsstatistiken.

Bristfälligheterna i den officiella statistiken försvårar möjligheterna att med exakthet fastställa volymen av denna form av handel mellan Sverige och Sydafrika. Siffermaterialet ger dock viss ledning för antagandet att handeln är av relativt begränsad omfattning och betydelse. Vidare är att notera att ur statistiken inte kan utläsas vad slag av teknik som överförs.

11.5 Överväganden

Framställningen ovan har skildrat de olika vägar genom vilka tekniköverföring kan äga rum och har också indikerat de svårigheter som skulle vara förenade med införandet av förbud eller restriktioner mot tekniköverföring från Sverige till Sydafrika.

Oreglerad tekniköverföring

Det tekniska kunnande som ständigt strömmar fritt över gränserna i form av facklitteratur, broschyrer o.dyl. och genom personkontakter i olika sammanhang kan enligt kommitténs bedömning inte komma i fråga för några inskränkningar i detta hänseende.

Den andra stora källan till överföring av teknik är som nämnts varuhandeln. Åtgärder i form av sanktioner mot handeln har av statsmakterna dock inte ansetts kunna övervägas så länge ett bindande beslut härom inte fattats av Förenta Nationernas säkerhetsråd. Kommittén har redovisat sin ståndpunkt i denna fråga i avsnitt 12.1.

Patent

Vad avser ansökan om och beviljande av patent kan följande anföras.

Enligt Paris-konventionen av år 1883, till vilken såväl Sverige som Sydafrika anslutit sig, har medlemsstaterna bl.a. åtagit sig att garantera medborgare i medlemsstat samma rättigheter och rättsskydd som landets egna medborgare. Någon möjlighet att förbjuda sydafrikanska företag eller individer att söka patent i Sverige föreligger således inte.

Något formellt hinder mot ett förbud för svenska företag

eller individer att söka patent i Sydafrika torde inte föreligga. Dock kan en sådan åtgärd kanske anses stå i strid mot konventionens anda. Som framgått av beskrivningen ovan åtnjuts patentskydd bara i det land där patent sökts och beviljats. När patent beviljats, offentliggörs patenthandlingarna och dessa kan sedan utnyttjas och exploateras fritt av vem som helst i länder där patentinnehavaren inte sökt patent. Ett förbud för svenska företag och enskild person att söka patent i Sydafrika ger således Sydafrika möjlighet att fritt utnyttja i Sverige patenterade uppfinningar utan att patentinnehavaren kan göra något åt detta. Dock förbjuder den svenska patentlagen import av varor som producerats på detta sätt.

Ett förbud för svenska företag att söka patent i Sydafrika skulle således inte bara inte skada sydafrikanska intressen utan t.o.m. vara ägnat att gynna dessa. Samtidigt skulle svenska intressen direkt skadas.

Licensöverenskommelser m.m.

Kommittén har i sina överväganden funnit att den tekniköverföring som avser överlåtelse eller upplåtelse av patent och/eller tillverkningsrättighet och som regleras i en licensöverenskommelse eller i annan form torde vara det enda område där införandet av restriktioner eller begränsningar bör övervägas.

Kommittén finner det dock förenat med avsevärda svårigheter att föreslå ett generellt förbud mot överlåtelse eller upplåtelse av patent eller tillverkningsrättighet. Osäkerheten om omfattningen av och innehållet i handeln med licenser m.m. är omständigheter som talar härför. För kontroll av efterlevnaden av ett allmänt förbud mot sådan tekniköverföring torde förutsättas en administrativ ordning och kontrollapparat, som inte kan antas stå i rimlig proportion till de effekter som ett sådant förbud kan förväntas medföra.

Kommittén har därefter övervägt möjligheten av ett förbud riktat mot visst slag av teknik. (Vad avser teknik av militär eller nukleär art vill kommittén åter erinra om de restriktioner som redan finns när det gäller upplåtelse eller överlåtelse av uppfinning eller tillverkningsrättigheter.)

Även mot ett sådant förslag kan invändningar resas. Det torde vara förenat med svårigheter att införa ett förbud som med precision och exakthet beskriver och avgränsar den förbjudna gärningen såväl vad avser dess art som omfattning.

Kommittén avstår sålunda med hänsyn till vad ovan anförts från att föreslå ett förbud, vare sig generellt eller begränsat, mot upplåtelse eller överlåtelse av patent och tillverkningsrättighet.

Kommittén finner det dock angeläget att, i den utsträckning som är möjlig, begränsa eller åtminstone övervaka den tekniköverföring som sker mellan Sverige och Sydafrika. För att uppnå detta föreslås därför att tekniköverföring i form av licensöverenskommelser eller andra slag av avtal avseende upplåtelse av patent och/eller tillverkningsrättighet eller överlåtelse av sådana rättigheter kontinuerligt följs av vederbörande myndighet, förslagsvis kommerskollegium, och görs till föremål för registrering och övervakning. Svenska företag bör således åläggas en informations- och uppgiftsskyldighet vad avser överföring av teknik på detta sätt. När det gäller företag med dotterbolag i Sydafrika skall dessa i sina årliga redovisningar fortsättningsvis uppgge även förekomsten av aktuella licensöverenskommelser och avtal samt redovisa nya ingångna sådana. Andra svenska juridiska personer bör åläggas att inom viss tid, sedan en licensöverenskommelse eller avtal träffats med sydafrikanskt eller namibiskt företag, anmäla detta till kommerskollegium. Det får ankomma på regeringen att meddela närmare föreskrifter härom.

Genom ett sådant förfarande kan vederbörande myndighet få insyn i omfattningen av och innehållet i den teknikhandel som äger rum. Härigenom skapas underlag och beredskap för ett framtida ställningstagande vad avser införandet av ett förbud mot teknikhandel av detta slag.

Underlåtenhet att till kommerskollegium lämna uppgift om upplåtelse eller överlåtelse av patent och/eller tillverkningsrättighet bör bestraffas med böter.

12 YTTERLIGARE ÅTGÄRDER

12.1 Allomfattande ekonomiska sanktioner

Kraven på verksamma sanktioner mot Sydafrika inom det ekonomiska området - handel, investeringar etc. - är ständigt aktuella i den internationella debatten likaväl som i den svenska. Sverige sluter i Förenta Nationerna upp kring dessa krav och verkar aktivt för att bindande beslut av denna innebörd skall fattas av säkerhetsrådet. Endast ett sådant beslut kan lägga konkreta förpliktelser på Sydafrikas viktigaste handelspartners och ha utsikt att bli verkligt kännbart för Sydafrika och få den avsedda effekten, dvs. att tvinga den sydafrikanska regimen till en förändring i riktning mot demokratiska rättigheter för alla sydafrikaner. Det är vidare bara ett beslut av säkerhetsrådet som kan upphäva de internationella åtaganden på handelsns område som Sverige och andra länder gjort såsom medlemmar i GATT.

När det gäller investeringsförbudet har lagstiftaren ansett det möjligt att göra ett undantag från den allmänna regeln att Sverige inte vidtar åtgärder av sanktionskaraktär annat än enligt beslut eller rekommendation av säkerhetsrådet. Motiven härför är i korthet att den i lag fastställda rasdiskrimineringen i Sydafrika utgör ett unikt fall av kränkning av de mänskliga rättigheterna och att apartheidpolitiken enhälligt och under lång tid fördömts av Förenta Nationernas olika organ. Eftersom GATT-avtalet inte äger tillämpning på internationella investeringar lägger inte heller detta hinder i vägen.

F.n. har säkerhetsrådet endast beslutat om sanktioner mot Sydafrika vad avser tillhandahållande av krigsmateriel och liknande. Beslutet föranledde omedelbar svensk lagstiftning i form av en förordning (1977:1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika.

Det kan vara på plats att erinra om att lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner ger regeringen befogenhet att förordna om tillämpning av de i lagen angivna åtgärderna inte bara med anledning av säkerhetsrådets beslut utan även på grundval av rådets rekommendationer. I lagens förarbeten sägs uttryckligen att Förenta Nationernas medlemsstater självfallet bör följa en rekommendation som ger uttryck åt en allmänt omfattad politisk och moralisk förväntan (prop. 1971:77 s. 47).

Denna uppfattning var också vägledande för Sveriges handlande i samband med sanktionerna mot Rhodesia under senare delen av 1960-talet. Sålunda utnyttjade Kungl. Maj:t sina befogenheter i fråga om export- och importreglering med anledning av säkerhetsrådets rekommendationer år 1965. Vidare kan nämnas att 1966 års provisoriska lag på sjöfartens område (SFS 1966:158) liksom det år 1966 gjorda tillägget (SFS 1969:233) till avvisningsgrunderna i 19 § utlänningslagen (1954:193) avsågs kunna tillämpas både i fall av beslut och rekommendationer. Det bör tilläggas att säkerhetsrådet år 1970 fattade beslut om bindande sanktioner mot Rhodesia.

Kommittén har övervägt frågan om allomfattande sanktioner på handelsområdet. Den är emellertid inte beredd att föreslå något avsteg från den principiella hållning som statsmakterna under lång tid intagit i denna fråga, nämligen att endast beslut av eller rekommendation från säkerhetsrådet kan upphäva de åtaganden på handels område som Sverige gjort som medlem i GATT.

Kommittén finner det beklagligt att kraven på effektiv isolering av Sydafrika på handelsområdet inte har vunnit gehör och att något beslut inte kunnat fattas i denna riktning i säkerhetsrådet. Den anser det självklart att Sverige även fortsättningsvis bör kraftigt driva frågan i generalförsamlingen och i de andra fora som kan stå till buds.

12.2 Andra åtgärder av ekonomisk art

I kartläggningen av möjligheterna att gå vidare och komplettera investeringsförbudet med ytterligare åtgärder avsedda att öka trycket på Sydafrika har kommittén noggrant studerat de olika förslag som förts fram under årens lopp i den offentliga debatten framför allt i riksdagen. Dessa har omfattat, förutom krav på totala ekonomiska sanktioner, även mer begränsade åtgärder såsom förbud mot handel med Namibia, förbud mot statlig upphandling, oljeembargo, avbrytande av flygförbindelser, förbud mot teknologiöverföring (se kap. 11) m.m. Dessa frågor behandlas nedan.

12.2.1 Namibia

Säkerhetsrådet antog åren 1969 och 1970 flera resolutioner som fastställde - liksom generalförsamlingen tidigare hade gjort - att Sydafrikas närvaro i Namibia är olaglig. Rådet uppmanade medlemsstaterna att avstå från sådana förbindelser med Sydafrika som innebar ett erkännande av dess överhöghet i Namibia. Svenska regeringen har följt rådets uppmaningar dels genom att avge en uttrycklig förklaring om olagligheten i Sydafrikas närvaro, dels genom att tillse att inga åtgärder vidtas som kan tolkas som ett erkännande av Sydafrikas överhöghet i området.

I dessa resolutioner behandlade säkerhetsrådet på några punkter också utländska företags verksamhet i Namibia. Resolution 283 från juli 1970 innehöll en uppmaning till alla stater att tillse att statsägda och statskontrollerade

bolag upphör med alla transaktioner som rör kommersiella eller industriella företag eller koncessioner i Namibia liksom med all vidare investeringsverksamhet m.m. i området. Staterna uppmanades också att söka påverka sina privata företag och medborgare att inte investera eller skaffa sig koncessioner i Namibia. I resolution nr 301 påföljande år förklarade säkerhetsrådet att rättigheter m.m. i Namibia som företag efter år 1966 förvärvat genom avtal med Sydafrika inte kommer att skyddas mot krav från en framtida laglig regering i Namibia.

Sverige uppfyller dessa rekommendationer i det att inga svenska statliga företag har sådan verksamhet som avses i resolutionen. Vidare har, såvitt kunnat utrönas, inga privata svenska företag investeringar i produktion eller koncessioner i Namibia. Genom lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia har Sverige i själva verket gått längre än rådets uppmaning till regeringarna att endast söka påverka företagen till återhållsamhet.

Internationella domstolens rådgivande yttrande år 1971 var ett svar på en fråga från säkerhetsrådet om de rättsliga följderna för stater av Sydafrikas fortsatta närvaro i Namibia. I yttrandet bekräftade domstolen att denna närvaro var olaglig samt att Förenta Nationernas medlemmar var skyldiga att dels betrakta den som olaglig och Sydafrikas handlingar å Namibias vägnar som ogiltiga, dels avstå från varje åtgärd som kunde innebära ett erkännande av lagligheten i eller ett stöd åt Sydafrikas närvaro i Namibia.

Säkerhetsrådet förklarade sig i nyssnämnda resolution 301 dela domstolens uppfattning men drog inga längre gående slutsatser än vad som ovan angetts beträffande utländska privata företags verksamhet i Namibia.

Enligt det dekret om skydd mot exploatering av Namibias naturtillgångar, som Förenta Nationernas Namibiaråd antog

år 1974 och som också bekräftats av generalförsamlingen, förbjuds all prospektering, utvinning, försäljning och utförsel m.m. av sådana tillgångar som sker utan Namibia-rådets samtycke. Vad som på så vis olovligt utförs kan beslagtas och förklaras förverkat. Även transportmedel, t.ex. fartyg, med olovlig last kan enligt dekretet beslagtas och förklaras förverkade.

Sverige har stött resolutioner i generalförsamlingen som åberopar dekretet och understrukt betydelsen av att det respekteras. Man har också fäst de privata näringslivsorganisationernas uppmärksamhet på dekretet.

Kommittén har i sina överväganden funnit att de politiska motiven att företa någon åtgärd som avser de ekonomiska förbindelserna med Namibia är starka. Det gäller här ett land där apartheidpolitiken genomförs lika hårt som i Sydafrika och som är underkastat en brutal och illegal ockupation. Kommittén finner att den folkrättsliga argumentation som låg till grund för investeringsförbudet skulle kunna äga giltighet även i detta fall.

Kommittén har i första hand undersökt möjligheten att införa regler som motsvarar dem som upptas i det ovan nämnda Namibia-dekretet. Kommittén vill först peka på att det inte finns något svenskägt företag i Namibia som bedriver verksamhet av den art som anges i dekretet. Till följd av investeringsförbudet är det också högst osannolikt att någon sådan rörelse skulle kunna tillkomma. En lagstiftning i syfte att reglera svenska företags verksamhet i enlighet med Namibiadekretet skulle vidare stöta på betydande juridiska problem genom svårigheterna att beskriva och avgränsa de gärningar som skulle vara förbjudna. Att övervaka regelns efterlevnad skulle uppenbart också erbjuda besvärliga problem.

Kommittén konstaterar att Sverige i huvudsak redan uppfyl-

ler kraven i dekretet, dels genom investeringsförbudet, dels genom statsmakternas rekommendationer till statliga och privata företag.

Den ytterligare åtgärd som skulle kunna övervägas är ett förbud mot import från Namibia. Kommittén har i detta sammanhang beaktat frågan om Namibias situation i förhållande till GATT-avtalet. Härvid kan erinras om att det genom säkerhetsrådets beslut och internationella domstolens utslag år 1971 torde vara klarlagt att Namibia folkrättsligt inte är att betrakta som ett under Sydafrika hörande territorium och att Sydafrikas medlemskap i GATT således inte är utsträckt till Namibia. Inte heller äger Namibia eget medlemskap i GATT. Sverige har således inte några ur GATT-avtalet härflytande förpliktelser beträffande handeln med Namibia. Det är i sammanhanget att märka att fram till år 1968 fanns Namibia (under beteckningen Sydvästafrika) upptaget inom parentes efter Sydafrika i GATT:s medlemsförteckning. Någon invändning gjordes aldrig häremot. Efter år 1968 har GATT-sekretariatet upphört med att ange medlemsländernas beroendeterminatorier.

Med hänsyn till vad här sagts anser kommittén att ett förbud mot import från Namibia i och för sig inte skulle stöta på några hinder från GATT-synpunkt. Emellertid måste beaktas att Sverige i alla sammanhang värnar om frihandelsprincipen såsom en hörnsten i svensk utrikeshandelspolitik. Vi arbetar aktivt för att avlägsna återstående handelshinder och motverka protektionistiska tendenser. Vi bör alltså undvika egna åtgärder som kan tolkas som avsteg från frihandelsprincipen.

Frågan kan också ställas vilka effekter ett förbud mot import från Namibia skulle kunna få. Först kan påpekas att ett förbud av detta slag skulle ha en begränsad ekonomisk betydelse på grund av handelns ringa omfång. (Sverige importerade år 1983 varor från Namibia för ca 29 000 kr.

År 1982 uppgick importen till ca 270 000 kr. och år 1981 till 2,9 milj. kr.) Vidare märks att förbudet utan större svårighet skulle kunna kringgås genom att handeln helt leddes genom Sydafrika.

Slutligen vill kommittén åter erinra om att regeringen gentemot näringslivet understrukt angelägenheten att begränsa handeln med Namibia och att statsmakterna gjort kraftfulla uttalanden om att köp av uran från Namibia, liksom från Sydafrika, är oacceptabelt.

I detta läge har kommittén, trots de skäl som kan anföras för att som en politisk markering införa ett importförbud, ansett sig böra avstå från att framlägga förslag härom.

Kommittén vill avslutningsvis starkt understryka att Sverige med ökad kraft bör fortsätta att stödja ansträngningarna att befria Namibia från den illegala och brutala ockupation för vilken landet nu är utsatt. Detta kan ske genom arbete inom Förenta Nationerna och genom ökat bistånd till befrielseörelsen SWAPO liksom till FN-institutet för Namibia i Lusaka, program för namibiska flyktingar m.m.

12.2.2 Offentlig upphandling

Kommittén har studerat frågan om statliga myndigheters och företags upphandling. Vidare har kommittén beaktat frågan om regeringens befogenheter att utfärda föreskrifter för de statliga aktiebolagen. Kommittén har däremot inte funnit anledning att ta ställning till frågan om kommuners och landstings rätt att själva besluta om köpbojkotter då frågan om en utvidgning av dessas kompetens i syfte att möjliggöra solidaritetsyttringar på det internationella området f.n. utreds inom ramen för Stat-kommun-beredningens arbete (C 1983:02).

Vad gäller statliga myndigheters upphandling kan det inled-

ningsvis vara värt att notera att endast en mindre del (ca 10 %) av dessas totala upphandling sker på den internationella marknaden. Någon upphandling av varor från Sydafrika förekommer inte såvitt kommittén kunnat utröna.

Statliga myndigheters upphandling regleras i upphandlingsförordningen (1980:850). I förordningen föreskrivs bl.a. att myndigheterna vid sin upphandling skall utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt iakttä affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt. Det anbud skall antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmanligast. Förordningen medger inte någon särbehandling vad gäller upphandling av varor från Sydafrika eller något annat land.

För upphandling i vissa fall gäller dessutom förordningen (1980:849) om tillämpning av GATT-överenskommelsen om statlig upphandling. I GATT-överenskommelsen föreskrivs bl.a. att GATT-avtalets principer om nationell behandling och icke-diskriminering skall tillämpas vid statliga myndigheters upphandling. F.n. äger förordningen (1980:849) tillämpning på 21 svenska statliga myndigheter.

Upphandlingsförordningen äger däremot inte tillämpning på de statliga aktiebolagen. Dessa har i stället att i sin upphandling beakta GATT-avtalets bestämmelse (artikel XVII) i vilken föreskrivs att statliga företag och monopolföretag skall handla på ett icke-diskriminerande sätt och att köp och försäljning skall verkställas uteslutande i överensstämmelse med kommersiella hänsyn.

Kommittén konstaterar att svensk lagstiftning liksom de åtaganden på den internationella handels område, som Sverige gjort som medlem av GATT, sätter gränser för åtgärder i form av förbud eller restriktioner vad avser statliga myndigheters och företags upphandling av varor från Syd-

afrika. Vad avser de senare, dvs. de statliga aktiebolagen, bör statsmakterna även bortsett från de GATT-regler, som kan vara tillämpliga i sammanhanget, undvika att utfärda formella föreskrifter som rör dessa företags drift.

Samtidigt vill kommittén uttala att statliga myndigheter och företag även inom den nu angivna ramen har visst handlingsutrymme. Det är uppenbart att de i många fall har frihet att avstå från inköp i Sydafrika. Kommittén anser att detta förhållande bör utnyttjas när så är möjligt och att regeringen i lämplig form markerar sitt intresse av att så sker.

12.2.3 Oljeembargo

I Förenta Nationernas generalförsamling har under de senaste åren, bl.a. med stöd från de nordiska länderna, antagits resolutioner avseende oljeembargo mot Sydafrika.

Generalförsamlingen har understrukt vikten av ett effektivt genomförande av de beslut som tagits av de flesta oljeproducerande och oljeexporterande länderna, däribland Norge, i syfte att stoppa oljeleveranser till Sydafrika. Den har också uttalat sig för ett beslut om oljeembargo i säkerhetsrådet enligt FN-stadgans kapitel VII. Förutom direkt försäljning av olja omfattar resolutionen även frågor såsom transport av olja och oljeprodukter, teknisk rådgivning, reservdelsförsörjning och kapitalinvesteringar i sydafrikanska bolag.

Medlemstaterna har uppmanats att genomföra erforderlig lagstiftning för att säkra ett effektivt oljeembargo liksom att vidta åtgärder mot de bolag som är inblandade i olovlig oljeförsäljning.

Generalförsamlingen uppdrog vidare år 1982 åt en expertgrupp att bl.a. förbereda en internationell konferens med

deltagande av de oljeproducerande och oljeexporterande länder, som redan gjort åtaganden om oljeembargoåtgärder mot Sydafrika, i syfte att effektivisera åtgärdernas genomförande. Norge är medlem i den expertgrupp som utsetts för att utarbeta en studie som skall ligga till grund för konferensen.

Kommittén önskar efter prövning av frågan framhålla att ett svenskt deltagande i oljeembargot inte skulle stå i överensstämmelse med den svenska principståndpunkten beträffande ensidiga sanktionsåtgärder på det ekonomiska området. Vidare skulle en sådan åtgärd inte ha någon praktisk betydelse eftersom, såvitt kommittén kunnat utröna, någon svensk verksamhet fallande inom ramen för det av generalförsamlingen förordade embargot inte förekommer vare sig i fråga om export eller transporter.

Även om kommittén således inte vill föreslå införandet av ett svenskt oljeembargo finner kommittén det dock angeläget att Sverige inom ramen för det nordiska samarbetet och i Förenta Nationerna verkar för ett effektivt genomförande av de embargon som antagits av de flesta oljeexporterande och oljeproducerande länder samt att främja ett bindande beslut av säkerhetsrådet om oljeembargo.

Avslutningsvis vill kommittén nämna att Sverige under flera år gett finansiellt stöd till en holländsk forskningsgrupp som tagit som sin uppgift att kartlägga och följa förekomsten av oljeleveranser till Sydafrika. Detta är ytterligare ett uttryck för den vikt Sverige lägger vid denna fråga.

12.2.4 SAS flygförbindelse

Kommittén konstaterar att SAS f.n. upprätthåller en flygförbindelse i veckan med Johannesburg med mellanlandning i Nairobi.

Statsmakterna har vid flera tillfällen prövat frågan om nedläggning av denna flygförbindelse. Därvid har understrukits frånvaron av rekommendation eller beslut i Förenta Nationernas säkerhetsråd, som skulle kunna utgöra grund för ett beslut om nedläggning. Vidare har uttalats att en isolerad aktion skulle ha en obetydlig eller ingen inverkan på Sydafrika och dess apartheidpolitik. De danska och norska regeringarna har tidigare intagit en liknande ståndpunkt.

Kommittén har inhämtat att enligt SAS:s bedömning skulle ett förbud mot upprätthållande av flygförbindelse med Johannesburg troligen få till följd att även förbindelsen med Nairobi läggs ner. En flygförbindelse som avslutas i Nairobi skulle inte vara lönsam. En sådan utveckling skulle medföra olägenheter för nordiska resenärer, affärsmän och biståndsarbetare som önskar bege sig till Kenya och angränsande länder. Även ur konsulär synpunkt, särskilt vid eventuellt uppkommande behov av snabb evakuering av svenska medborgare, kan avsaknaden av egen flygförbindelse vara besvärande.

Något formellt hinder i form av internationella åtaganden föreligger inte mot en nedläggning av flygförbindelsen med Sydafrika. Sverige kan således ta initiativ till överläggningar med de övriga berörda nordiska länderna i syfte att söka få till stånd en sådan nedläggning. De berörda regeringarna kan vidare tillsammans bringa den år 1958 ingångna luftfartsöverenskommelsen med Sydafrika till upphörande, vilket torde omöjliggöra eller väsentligt försvåra ett fortsatt upprätthållande av flygförbindelsen.

Kommittén rekommenderar att regeringen nära följer frågan i kontakt med regeringarna i Danmark och Norge och prövar möjligheterna att vid ett tillfälle som kan bedömas lämpligt göra den politiska markering som en nedläggning skulle innebära. Av särskild vikt är därvid en bedömning av möjligheterna att nedläggningen skulle leda till motsvarande

åtgärder från andra länders sida.

12.3 Diplomatiska förbindelser

Sverige upprätthåller diplomatiska förbindelser med Sydafrika. I Pretoria finns en svensk legation förestådd av en envoyé. Sydafrika är det enda land där Sverige företräds av en envoyé och inte av en ambassadör. Svenska regeringen har vägrat att höja de diplomatiska förbindelserna med Sydafrika till ambassadörsnivå. Skälen är politiska. Sverige har velat göra en politisk markering mot den vita minoritetsregimen. Det enda land vid sidan av Sverige som intar en sådan hållning är Finland som i Pretoria upprätthåller en legation med en chargé d'affaires som chef.

Det bör tilläggas att de afrikanska länderna och flertalet länder i Asien och Latinamerika överhuvud inte har någon diplomatisk representation i Sydafrika. I de flesta fall torde skälet vara politiskt.

I Durban och Kapstaden upprätthåller Sverige konsulat förestådda av honorärkonsuler.

Kommittén har övervägt om skäl finns att föreslå någon ändring avseende de diplomatiska och konsulära förbindelserna.

Det står klart att den svenska Pretoria-legationens uppgifter i väsentliga hänseenden skiljer sig från dem som normalt åligger en diplomatisk representation. Den sedvanliga rollen är att i vänskaplig anda främja och intensifiera förbindelserna mellan Sverige och vederbörande land på de politiska, ekonomiska, kulturella, sociala, vetenskapliga och turistmässiga områdena. När det gäller Sydafrika skall legationen inte spela denna roll. Beträffande handeln har legationen uttryckliga instruktioner att inte vara svenska företag behjälpliga med introduktioner, ex-

portsatsningar, deltagande i mässor m.m. När det gäller andra områden, såsom de kulturella och vetenskapliga, föreligger särskilda instruktioner. Legationens uppgifter är att rapportera till svenska regeringen om utvecklingen i landet, särskilt om åtgärderna på apartheid-politikens område, och att i kontakter med den sydafrikanska regeringen, dess myndigheter och i övrigt framföra den svenska synen på läget i Sydafrika och i södra Afrika och informera om de svenska ansträngningarna att i Förenta Nationerna och på annat sätt öka det internationella trycket på den sydafrikanska regimen.

Det har omnämnts från flera håll att representanter för olika oppositionsgrupper anser närvaro av en svensk representation i Sydafrika som en positiv företeelse. De uppfattar det som värdefullt att en stat som Sverige på plats bereder sig tillfälle till kontakter och insyn i förhållandena i Sydafrika.

Slutligen har legationen uppenbarligen att på traditionellt sätt tillsammans med konsulaten tillvarata svenska medborgares intressen i förhållande till de sydafrikanska myndigheterna.

Kommittén har ställt sig frågan om det vore riktigt för Sverige att ytterligare understryka sitt avståndstagande från den sydafrikanska minoritetsregimen genom att avbryta de diplomatiska förbindelserna eller eventuellt trappa ned nivån ytterligare. Kommittén finner att den verkan som skulle kunna uppnås genom ett avbrytande av förbindelserna är begränsad och inte står i proportion till de negativa effekterna. De svenska myndigheterna skulle inte längre ha tillgång till eget förstahandsmaterial om läget i Sydafrika och kontakter på platsen. Inte heller skulle svenska synpunkter kunna framföras direkt till sydafrikanska myndigheter.

Kommittén vill alltså inte framlägga något förslag om omedelbar ändring. Den önskar emellertid understryka att om en förändring skulle inträffa beträffande legationens möjligheter att fullgöra de uppgifter som angivits, detta bör föranleda en prövning av behovet av ytterligare åtgärder i fråga om de diplomatiska relationerna.

Vad gäller honorärkonsulaten finner kommittén att dessa endast kan motiveras med hänsyn till de praktiska behoven bl.a. med hänsyn till den sjöfartskonsulära verksamheten. Huruvida dessa behov fortbestår bör enligt kommitténs uppfattning utredas. Kommittén utgår från att konsulaten förestås av personer som inte anses vara apartheidregimen närstående.

12.4 Åtgärder på sportens, kulturens m.m. område

En annan typ av åtgärder med huvudsakligen samma syfte som ekonomiska sanktioner är s.k. isoleringsåtgärder.

Dessa åtgärder syftar till att bryta kontakterna med apartheidregimens företrädare inom vissa områden framförallt sport, kultur, fackområden av teknisk och vetenskaplig art samt turist- och handelsfrämjande verksamhet. Åtgärder av detta slag förespråkas bl.a. i generalförsamlingens resolutioner med uppmaningar till idrottslig, kulturell och akademisk bojkott av Sydafrika samt i det gemensamma s.k. nordiska handlingsprogrammet för åtgärder mot Sydafrika.

De svenska officiella isoleringsåtgärderna avser såsom nämnts i kap. 5 särskilda inresebestämmelser för sydafrikanska medborgare till Sverige och en rekommendation till svenska statliga myndigheter och offentliga institutioner att begränsa kontakterna med representanter för apartheidregimen inom vissa områden. I rekommendationen uttalas vidare att bidrag med offentliga medel inte skall utgå till vissa typer av kontakter med Sydafrika.

Kommittén vill uttala som sin åsikt att sådana åtgärder som omnämnts ovan kan vara effektiva och väl komplettera ekonomiska åtgärder. Sydafrika är mycket känsligt för aktioner på denna, jämfört med ekonomiska FN-sanktioner, relativt låga nivå. Således vidtar apartheidregimen kostsamma och omfattande motåtgärder i syfte att motverka denna isolering. Hela frågan är föremål för stor uppmärksamhet i Sydafrika och får särskilt starka politiska övertoner bl.a. genom regimens aktiva strävan att framstå som internationellt accepterad. De svenska uppoffringarna får således anses vara väl motiverade i förhållande till effekterna, i synnerhet när andra länder vidtar liknande åtgärder. Ett aktivt svenskt agerande på detta område i internationella fora för att uppnå efterföljd är enligt kommitténs uppfattning således väsentligt.

Kommittén har mot denna bakgrund ställt sig frågan om det vore möjligt att skärpa de svenska isoleringsåtgärderna.

Kommittén konstaterar att vad gäller andra områden än idrott, kultur och vetenskap har endast diplomatiska och ekonomiska förbindelser utpekats i Förenta Nationernas resolutioner om apartheid. Vad gäller de tre ovan angivna områdena som idag omfattas av svenska officiella åtgärder vill kommittén understryka att dessa bör göras så strikta som är praktiskt och rättsligt möjligt, dvs. undantag från isoleringsåtgärderna bör utöver uttalade apartheidmotståndare endast medges för sådana kontakter som är nödvändiga med hänsyn till tidigare ingångna rättsliga förpliktelser eller sådana fall där en kontakt kan anses vara av väsentlig betydelse för Sveriges främjande av internationellt samarbete.

Mot denna bakgrund finner kommittén det angeläget att regeringens rekommendationer till myndigheterna ses över och ges en utformning i enlighet härmed och att de tillställs alla berörda myndigheter för efterlevnad. Kommittén finner

vidare att rekommendationen i den del som avser bidrag med offentliga medel bör utformas på ett administrativt och rättsligt effektivt sätt så att det kan förväntas att denna rekommendation efterlevs till fullo och att statsmedel inte utgår till angivna typer av kontakter med Sydafrika.

12.5 Förenta Nationernas vapenembargo

I kap. 4 har kommittén redogjort för utvecklingen i Förenta Nationernas generalförsamling när det gäller åtgärder av olika slag i Sydafrikafrågan. Särskilt de afrikanska länderna har sedan många år energiskt verkat för att beslut fattas om i första hand ekonomiska sanktioner syftande till att utöva ett effektivt tryck på Sydafrika. På deras förslag har generalförsamlingen antagit resolutioner vari medlemsstaterna uppmanas att förbjuda olika slag av relationer med Sydafrika och bl.a. anmodas att införa en total handelsbojkott. De har också flera gånger tagit initiativ till diskussioner i säkerhetsrådet i avsikt att få till stånd bindande beslut om sanktioner. Dessa initiativ har stötts av Sverige.

Det första viktiga resultatet av dessa strävanden var en av säkerhetsrådet år 1963 antagen rekommendation till medlemsländerna att upphöra med leveranser av vapen och militär utrustning till Sydafrika.

Att beslutet hade karaktären av rekommendation innebär att det inte var i rättslig mening bindande för medlemsstaterna. Läget i och kring Sydafrika karaktäriserades i beslutet inte som ett hot mot freden vilket är en förutsättning för att ett bindande beslut skall komma till stånd.

Mot bakgrund av det under 1970-talet ökade förtrycket, apartheidregimens fortsatta ohörsamhet gentemot Förenta Nationerna och de ökade sydafrikanska rustningarna fattade säkerhetsrådet år 1977 ett bindande beslut om vapenembargo.

Uttrycket "hot mot freden" förekom i beslutet men begreppet knöts inte till själva situationen i Sydafrika eller apartheidssystemet utan till den situation som skulle uppstå till följd av fortsatta leveranser av vapen till Sydafrika. Västmakterna ville med denna formulering undvika att lägga grunden för mer omfattande sanktioner.

Situationen i och omkring Sydafrika har förvärrats sedan Förenta Nationernas vapenembargo antogs år 1977. Apartheidregimen har militäriserats alltmer. Upprustningen har ökat och säkerhetslagarna har skärpts. Sydafrika har bedrivit en kontinuerlig och i ökande grad väpnad aggression mot vissa av sina grannländer.

Mot denna bakgrund finner kommittén det angeläget att ytterligare åtgärder vidtas för att stärka Förenta Nationernas vapenembargo och främja dess internationella efterlevnad. Kommittén rekommenderar en aktiv svensk uppföljning av det internationella vapenembargot i enlighet med det s.k. nordiska handlingsprogrammet. Kommittén anser att den rapport som i september 1980 avgavs av en av säkerhetsrådet tillsatt kommitté bör kunna utgöra en viktig grundval för detta arbete. I avvaktan på att ytterligare beslut tas av säkerhetsrådet med detta syfte föreslår kommittén att förslagen i nämnda rapport utreds vidare av utrikesdepartementet. Till dessa förslag hör ökade garantier för att krigsmateriel som exporteras från visst land inte genom tredje land når Sydafrika. Ytterligare exempel är förslagen att tidigare ingångna licensavtal avseende tillverkning av krigsmateriel bringas till upphörande och att kontrollen över den vapenhandel som berör Sydafrika förstärks nationellt och internationellt.

Kommittén vill också förorda att man från svensk sida reser frågan om att säkerhetsrådet anmodar alla medlemsstater att periodiskt rapportera om egna åtgärder och att peka på möjligheter att göra vapenembargot mera effektivt.

Avslutningsvis vill kommittén nämna att Sverige under en rad av år gett finansiellt stöd till organisationen World Campaign against military and nuclear collaboration with South Africa, som gör ett viktigt arbete för att bevaka och följa upp efterlevnaden av säkerhetsrådets vapenembargo.

12.6 Sveriges förbud mot export av krigsmateriel m.m.
till Sydafrika

Säkerhetsrådets beslut om vapenembargo i november år 1977 ligger till grund för Sveriges förbud mot export av krigsmateriel och liknande materiel till Sydafrika. Förordningen (1977:1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika förbjuder export av dels sådan materiel som är upptagen i bilagan till förordningen (1982:1062) om förbud mot utförsel av krigsmateriel m.m., dels motsvarande materiel utformad för polisiärt bruk och dels förnödenheter särskilt avsedda för tillverkning eller underhåll av sådan nämnd materiel.

Sanktionsförordningen omfattar således även annan materiel än sådan som klassificeras som krigsmateriel enligt förordningen 1982:1062.

Kommittén har undersökt möjligheterna att skärpa den svenska hållningen och utvidga förbudet ytterligare. Kommittén har därvid främst haft i tankarna sådan materiel som kan komma till användning för militärt eller polisiärt bruk och således utnyttjas i förtryckandet av den svarta befolkningen.

Kommittén har därvid i första hand övervägt om ett förbud skulle kunna införas mot export av förnödenheter som allmänt sett är "av militär eller strategisk betydelse" utan att kunna klassificeras som krigsmateriel. Kommittén finner emellertid att en sådan lösning skulle möta betänkligheter av både praktisk och principiell natur. Erfarenheterna från andra länder visar på stora svårigheter att definiera de

varuslag som bör träffas av förbudet. Ytterst omfattande varulistor skulle behövas upprättas. Trots detta skulle tveksamhet ändå alltid uppstå om var gränserna går. Det administrativa förfarandet skulle bli betydande. Härtill kommer att om svenska myndigheter i exportsammanhang skulle acceptera principen om att vissa civila varor har "militär eller strategisk betydelse" skulle Sverige riskera att ställas inför besvärliga avvägningar vid export även till andra länder än Sydafrika.

Kommittén har därefter övervägt om ett förbud skulle kunna införas mot export av all slags materiel som förvärvas av militär eller polisiär myndighet eller för sådan myndighets räkning. Det framstår som stötande att svenska varor skulle kunna säljas till och användas av de organ som på ett avgörande sätt deltar i förtrycket av de svarta. Kommittén noterar att ett förbud av i huvudsak denna innebörd infördes i USA år 1978. Förbudet har dock senare i viss utsträckning uppmjukats.

Ett reservationslöst förbud av detta slag omfattande all slags materiel skulle emellertid gå utöver säkerhetsrådets tvingande beslut om vapenembargo och skulle därmed inte heller stå i överensstämmelse med GATT-avtalet. Detta avtal medger i det nu aktuella sammanhanget undantag från frihandelsprincipen endast för åtgärder i överensstämmelse med förpliktelser enligt Förenta Nationernas stadga varmed enligt gängse uppfattning förstås ett säkerhetsrådsbeslut.

Enligt kommitténs mening medger emellertid den i resolutionstexten givna beskrivningen av den materiel och utrustning som omfattas av beslutet en viss utvidgning av det svenska förbudet mot export av krigsmateriel m.m. till Sydafrika. Kommittén har härvid beaktat att de enskilda medlemsstaterna själva har att närmare definiera den materiel och utrustning som anges i resolutionen. Efter samråd med krigsmaterielinspektören har kommittén funnit att följande

materiel och utrustning lämpligen skulle kunna omfattas av ett utvidgat exportförbud, nämligen datautrustning och därtill hörande programvara samt terränggående fordon och drivmedel.

Ett förbud mot export av materiel och utrustning av angivet slag till militära eller polisiära myndigheter eller för sådana myndigheters räkning står enligt kommitténs mening i överensstämmelse med säkerhetsrådets beslut om vapenembargo.

Kommittén vill starkt understryka att ett så formulerat och avgränsat förbud gällande just Sydafrika naturligtvis inte innebär någon utvidgning av det i svensk lagstiftning förekommande krigsmaterielbegreppet. Det kan således inte åbe-ropas vad gäller export till andra länder.

Under hänvisning till vad som nu anförts föreslår kommittén att ett tillägg av nu angivet slag görs till 1 § förordningen (1977:1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika.

12.7 Sydafrika och IMF

Sydafrika är medlem av internationella valutafonden (IMF) och har som sådan rätt att utnyttja fondens resurser under förutsättning att vissa villkor uppfyllts. Förutsättningen är att det finns ett betalningsbalansunderskott och att medlemmen är beredd att vidta vissa åtgärder för att förbättra sin betalningsbalanssituation.

Beslut om lån fattas av IMF-styrelsen, där de fem nordiska länderna gemensamt är företrädade av en exekutivdirektör. I Sveriges fall är det riksbanken som har det centrala ansvaret att ge instruktioner om dennes agerande. Posten innehas f.n. av en norrman.

Det är uppenbart att fråga måste uppstå om hur den nordiska representanten bör agera, när framställningar från Syd-

afrikas regering behandlas i styrelsen. Sådan diskussion förekom åren 1976, 1977 och 1982. Några invändningar gjordes inte vid dessa tillfällen från nordisk sida. När frågan åter var uppe i juli 1983 framförde däremot den nordiske exekutivdirektören kritiska kommentarer beträffande Sydafrikas arbetsmarknadspolitik som utgör ett hinder för rörlighet och utbildning och som därmed också leder till begränsningar av utveckling och tillväxt. Han föreslog därvid att en gradvis omläggning av arbetsmarknadspolitiken borde tillmätas betydelse i det framtida förhållandet mellan Sydafrika och fonden.

Kommittén har övervägt frågan. Den anser det anmärkningsvärt att den nordiske representanten under tidigare år inte i någon form markerat avståndstagande från besluten om lån till Sydafrika. Den finner det tillfredsställande att så skedde år 1983, låt vara i mycket försiktig form. Kommittén är medveten om att svensk politik går ut på att söka undvika en politisering av verksamheten i ett organ som IMF. Den anser emellertid att Sydafrikas fall är helt unikt och att man alltså därför kan bortse från risken av ett olyckligt prejudikat. Kommittén finner att, utöver politiskt betänkliga hinder, även de ekonomiskt-tekniska hindren bestämt bör redovisas. Apartheidpolitiken genomsyrar det ekonomiska och sociala livet i Sydafrika. Dess upprätthållande kräver stora kostnader. Den medför stelhet på arbetsmarknaden och bidrar till inflation och betalningsbalansproblem. Härtill kommer att upprätthållandet av raspolitiken förorsakar kraftigt stegrade utgifter för militära och polisiära ändamål, vilket ökar de ekonomiska svårigheterna.

Slutligen märks att ett beslut av IMF om lån till Sydafrika innebär ett uttalande för landets kreditvärdighet som får betydelse för privata bankers och andra långivares villighet att stödja Sydafrika med lån. Det kan också hävdas att IMF-lånen står i direkt motsättning till den isolerings-

politik som även omfattas av Sverige och att de ger en oförtjänt politisk prestige åt den sydafrikanska regimen.

Kommittén anser det alltså viktigt att, när fråga uppstår om lån till Sydafrika, en svensk reaktion av ogillande och avståndstagande klart kommer till uttryck. Den saknar möjlighet bedöma i vilken form reaktionen skall framföras.

Kommittén vill uttala ett starkt önskemål att ansvariga svenska myndigheter måtte ta hänsyn till ovanstående synpunkter vid utarbetandet av instruktioner för den nordiske exekutivdirektören.

12.8 Finansiella lån m.m. till Sydafrika

Kommittén har i avsnittet ovan bl.a. uttalat att beslut av IMF om lån till Sydafrika innebär ett stöd för landets kreditvärdighet som får betydelse för privata bankers och andra långivares villighet att bevilja lån och krediter till Sydafrika.

I Förenta Nationernas generalförsamling antogs år 1976 på svenskt initiativ en sedan dess årligen återkommande resolution om förbud mot utländska investeringar i Sydafrika. Från och med år 1978 omfattar resolutionen också ett förslag om förbud mot finansiella lån. I resolutionen uttalas att ett upphörande av nya utländska investeringar i och finansiella lån till Sydafrika skulle utgöra ett betydelsefullt steg i kampen mot apartheid. I resolutionen uppmanas säkerhetsrådet att snarast överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att åstadkomma ett avbrytande av utländska investeringar och finansiella lån.

Resolutionen har antagits av en överväldigande majoritet i generalförsamlingen. Vad avser frågan om finansiella lån, har Sverige i generalförsamlingen uttalat att en minskad tillströmning av kapital skulle utgöra ett effektivt sätt

att öka pressen på den sydafrikanska regimen för att få den att ändra sin raspolitik. Bl.a. skulle det göra det svårare för Sydafrika att fullfölja sitt ambitiösa och kostnadskrävande uppbyggnadsprogram på de militära och nukleära områdena.

Det kan noteras att flera länder vidtagit åtgärder för att begränsa långivning till Sydafrika. Så har t.ex. länder som Norge, Holland och Kanada sedan flera år tillbaka infört restriktioner vad avser exportkrediter och kreditgarantier. I USA har vissa banker, bl.a. Export-importbanken sedan år 1978 ålagts vissa restriktioner vad avser lån och krediter till Sydafrika.

I USA kommer kongressen att under våren 1984 ta ställning till ett lagförslag som förbjuder amerikanska banker att bevilja lån till sydafrikanska regeringen eller något av regeringen ägt eller kontrollerat organ. Förbudet omfattar även bankernas utländska dotterföretag. Undantag från förbudet görs för lån avsedda för utbildnings-, bostads- och hälsoändamål.

Trots strävandena i Förenta Nationerna och vissa länders ensidiga beslut i denna fråga har dock de internationella bankerna och kreditinrättningarna inte upphört att bistå Sydafrika med lån och krediter.

Enligt en rapport som publicerats av Förenta Nationernas "Centre against Apartheid" i oktober 1982 (Bank Loans to South Africa 1979-mid 1982) har långivningen snarare ökat under senare år. Enligt rapporten har under perioden januari 1979-juli 1982 totalt 57 lån om sammanlagt över 2.7 miljarder US\$ beviljats. De främsta långivarna är banker i Schweiz, Västtyskland, USA och Storbritannien. Även en svensk affärsbank har varit delaktig i ett lån uppgående till 60 milj. US\$.

Kommittén har konstaterat att Sydafrikalagen i sin nuvarande utformning (1 §) föreskriver förbud för svensk juridisk person att till sydafrikanskt eller namibiskt företag ge penninglån eller annan kredit med en löptid över två år eller att ställa säkerhet för sådant företags skulder med en löptid över fem år.

Förbudet omfattar således endast penninglån m.m. till sydafrikanska företag, privata och statliga. Utanför lagens tillämpningsområde faller lån och krediter till sydafrikanska staten och dess myndigheter samt till statsmakten fristående institutioner såsom t.ex. kyrkliga, kulturella eller andra ideella sammanslutningar.

Kommittén finner det angeläget att lagens förbud utvidgas till att omfatta förbud för svensk juridisk person att ge sydafrikanska staten eller dess myndigheter penninglån eller annan kredit med en löptid över två år eller att ställa säkerhet för sydafrikanska statens eller dess myndigheters skulder med en löptid över fem år. Svensk juridisk person bör inte heller genom handling eller underlåtenhet få bidra till att sådan åtgärd vidtas av utländskt dotterföretag. Kommittén föreslår därför att ett tillägg härom införs i gällande lagstiftning.

13 SPECIALMOTIVERING

13.1 Förslaget till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia, m.m.

De förslag som kommittén lägger fram skulle innebära att rätt omfattande ändringar fick göras i investeringsförbudslagen. Kommittén har mot bakgrund härav sett det som naturligt att - istället för att göra dessa ändringar i lagen - ersätta den med en ny.

1 §

Det investeringsförbud som enligt nu gällande lag (1979 års lag) finns i den inledande paragrafen har i förslaget till ny Sydafrikalag tillsammans med föreslagna utvidgningar samlats i de två inledande paragraferna. Därvid har de bestämmelser som rör förvärv av rörelse, aktie, andel m.m. samlats i 1 § och de som gäller anskaffning av anläggnings-tillgångar m.m. förts till 2 §.

1 § första stycket 1 och 2 i förslaget överensstämmer i sak med motsvarande paragraf och punkter i 1979 års lag.

Punkten 3 i förslaget saknar motsvarighet i 1979 års lag. Enligt denna punkt förbjuds svensk juridisk person att ge sydafrikanska staten eller dess myndigheter penninglån eller annan kredit med en löptid över två år eller ställa säkerhet för sydafrikanska statens eller dess myndigheters skulder med en löptid över fem år. När det gäller företag

som ägs eller kontrolleras av sydafrikanska staten faller dessa, enligt kommitténs mening, under det redan nu gällande förbudet.

Enligt andra stycket i paragrafen förbjuds svensk juridisk person att genom handling eller underlåtenhet bidra till att åtgärd som anges i första stycket vidtas av utländskt dotterföretag. Bestämmelsen motsvarar utan sakliga ändringar 1 § första stycket 3 i 1979 års lag.

2 §

Första stycket

Under punkten 1 i första stycket återfinns förbudet för svensk juridisk person att genom handling eller underlåtenhet bidra till att anläggningstillgångar anskaffas i ett sydafrikanskt eller namibiskt dotterföretag. Förbudet motsvarar 1 § första stycket 4 i 1979 års lag.

Punkten 2 i första stycket innehåller ett förbud mot finansiell leasing av tillgångar. En närmare redogörelse för förekommande former av leasing har lämnats i avsnitt 10.1. Av redogörelsen framgår att leasing regelmässigt regleras genom överenskommelser mellan parterna. Någon lagstiftning med undantag för viss reglering i skattesammanhang finns inte. Eftersom ett förbud mot viss typ av leasing (finansiell) nu föreslås och detta också avses straffsanktioneras måste höga krav ställas på utformningen av den ifrågavarande lagtexten. Den definition avseende finansiell leasing som hittills kommit till uttryck i svensk lagstiftning genom 2 § femte stycket lagen (1981:1099) om särskilt investeringsavdrag vid redovisning av mervärdeskatt (se avsnitt 10.1.1), är enligt kommitténs mening, inte tillräckligt precis för att komma till användning i nu aktuellt sammanhang. I det föreliggande förslaget anges därför sådana faktorer som karaktäriserar ett finansiellt leasingförfarande.

Sådana faktorer är att leasingkunden själv bestämmer vilken typ av utrustning m.m. som uthyraren-leasingbolaget skall köpa in, att leasingavtalets löptid är anpassad till tillgångarnas ekonomiska livslängd (i regel 3-7 år), att avtalet har en rent finansiell funktion utan skyldighet för leasingbolaget att svara för service eller annat underhåll samt att avtalet i princip är ouppsägbart, om det inte föreligger särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl är t.ex. att kunden inte fullgör sina skyldigheter enligt avtalet. Nämda faktorer utgör, enligt kommitténs bedömning, skäl för att i sammanhanget jämställa det finansiella leasingförfarandet med vanliga investeringar. Finansiell leasing kan sägas utgöra ett slag av kredit för vilken säkerhet inte behöver ställas. Säkerheten ligger i leasingbolagets äganderätt till objektet.

Förbudet mot leasing omfattar sådana tillgångar som är avsedda att stadigvarande brukas eller innehas i rörelsen och som, om de hade förvärvats med äganderätt, skulle ha redovisats som anläggningstillgångar i företagets bokföring. Uttrycket "stadigvarande brukas eller innehas" innebär att tillgångens livslängd regelmässigt inte understiger tre år.

I det förhållandet att leasingavtalets längd är anpassad till tillgångens ekonomiska livslängd ligger att de sammanlagda leasingkostnaderna är anpassade till anskaffningsvärdet. Leasingbolaget skall under avtalsperioden kunna få full ersättning för räntekostnader, administration, och risk samt kunna avskriva hela eller största delen av objektets anskaffningsvärde. Ersättningen måste också inrymma vinst.

Förbudet omfattar varje enskild tillgång som företaget leasar efter ikraftträdandet av förbudet, oberoende av om leasingen sker inom ramen för ett då redan löpande leasingavtal.

Såsom framgått av avsnitt 10.1 har förbudet mot leasing av tillgångar medelst ett finansiellt leasingförfarande tillkommit för att lagens primära syfte - att hindra en utvidgning av svensk företagsamhet i Sydafrika eller Namibia - skall kunna uppnås. Det förbud som nu föreslås riktar sig därför mot sådan leasing som utgör ett typisk alternativ till anskaffning av anläggningstillgångar.

Andra stycket

Enligt detta stycke får utan hinder av förbudet i första stycket 1 tillgångar anskaffas till ett sammanlagt värde understigande 100 000 kr utan att dispens härför behöver beviljas. En förutsättning är dock att tillgången ifråga inte gör det möjligt för det berörda företaget att utvidga sin verksamhet.

Syftet med denna bestämmelse är - som framgår av redogörelsen under avsnitt 8.3.2 - att underlätta tillämpningen av lagens bestämmelser om dispens från investeringsförbudet. Dispensförfarandet skall inte behöva komma till tillämpning när det är fråga om tillgångar som enligt god redovisningssed i regel torde kunna omkostnadsföras.

3 §

I denna paragraf ges en definitionen av begreppet koncern. Som framhållits i avsnitt 10.3.1 görs en justering i förhållande till motsvarande bestämmelse i 1979 års lag.

4 §

Paragrafen, som motsvarar 2 § i 1979 års lag, föreskriver skyldighet för svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia att upprätta en investeringsplan för den rörelsen med angivande av finansieringsmetoder. Mot bakgrund av syf-

tet med denna plan - bl.a. att möjliggöra en kontroll av att Sydafrikalagstiftningen efterlevs och att tjäna som grund för straffrättslig reglering - skall planen också innehålla uppgifter om inhyrning av tillgångar genom finansiellt leasingförfarande. Regeringen får - liksom enligt 1979 års lag - meddela närmare föreskrifter om investeringsplanen.

5 §

Första stycket

Denna paragraf handlar om den redovisning som de svenska moderföretagen skall göra över utvecklingen av verksamheten i Sydafrika och Namibia. Det rör sig om två slag av redovisning som har olika syften. Under första punkten återfinns den redovisningsskyldighet som redan nu är ålagd företagen och som rör förhållanden som har betydelse för kontroll av lagens efterlevnad. Någon ändring i denna redovisningsskyldighet i förhållande till 1979 års lag görs inte.

Enligt andra punkten, som inte har någon motsvarighet i 1979 års lag, skall företagen lämna uppgifter om löne- och anställningsvillkor samt om sociala förhållanden för de anställda i företaget. Som kommittén har framhållit under avsnitt 8.3.2 skall detta uppgiftslämnande tjäna som allmän information och som underlag för prövningen av ansökningar om dispens från investeringsförbudet. Uppgiftslämnandet enligt denna punkt är inte straffsanktionerat.

Andra stycket

Enligt detta stycket får regeringen meddela närmare föreskrifter om redovisningsskyldigheten. Ett sådant bemyndigande finns redan nu i 1979 års lag.

6 §

Paragrafen, som reglerar möjligheten att bevilja undantag från investeringsförbudet, är till sitt sakliga innehåll överförd från 4 § i 1979 års lag. Detta innebär bl.a. att endast företag som redan den 1 juli 1979 självt eller genom dotterföretag drev och fortfarande driver rörelse i Sydafrika eller Namibia kan komma i fråga för dispens från investeringsförbudet. Kommittén har under avsnitt 8.3.1 ingående redogjort för sina överväganden i fråga om dispensinstitutet. Av skäl som där redovisas anser den att dispensmöjligheten skall tidsbegränsas. Om inte beslut om förlängning av dispensregeln fattas dessförinnan upphör regeringens bemyndigande att meddela dispens den 31 december 1990. Detta kommer till uttryck i punkten 1 i lagens ikraftträdandebestämmelser.

7 §

Denna paragraf reglerar förfarandet vid ansökan om dispens från investeringsförbudet. Bestämmelserna härvidlag skiljer sig från vad som gäller enligt 1979 års lag. Under det att den sistnämnda lagen ger möjlighet att inlämna ansökningar om dispens när som helst under året tillåter den nya lagen att ansökan görs vid endast ett tillfälle årligen. Enligt 7 § skall ansökan göras före kalenderårets utgång och avse samtliga de investeringar som sökanden avser göra under det kommande verksamhetsåret, dvs. det verksamhetsår som i övervägande antalet fall börjar vid det aktuella årsskiftet. Vill sökanden göra en flerårig investering skall ansökan inges året innan investeringen skall påbörjas.

Kommittén utgår från att den nya lagen skall kunna komma i tillämpning vid årsskiftet 1984/85 eller kort tid därefter. Detta innebär att det nya handläggningsförfarandet inte kan tillämpas på dispensansökningar avseende investeringar under år 1985. Ansökningar om dispens för sådana investering-

ar får därför göras enligt nuvarande bestämmelser. Detta framgår av lagens övergångsbestämmelser.

8 §

Enligt denna paragraf åläggs svenska juridiska personer uppgiftsskyldighet beträffande tekniköverföring, punkten 1, och indirekta företagsförvärv, punkten 2.

Vad först angår tekniköverföring så gäller uppgiftsskyldigheten överlåtelse eller upplåtelse av patent eller tillverkningsrätt till sydafrikanskt eller namibiskt företag. För kommitténs överväganden härvidlag har lämnats en redogörelse under kap. 11. Av redogörelsen framgår att kommittén funnit det vara förenat med stora svårigheter att förbjuda tekniköverföring och att kommittén därför har stannat vid att endast föreslå en uppgiftsskyldighet. Denna uppgiftsskyldighet omfattar alla former av överenskommelser avseende överlåtelse eller upplåtelse av patent och/eller tillverkningsrätt oberoende av om överföringen sker mot ersättning eller ej.

De svårigheter som är förknippade med ett förbud mot tekniköverföring i nu aktuella former kan i och för sig tala för att uppgiftsskyldigheten inte bör vara straffsanktionerad. Mot bakgrund av syftet med denna, att tjäna som en kartläggning och utgöra ett underlag för ett framtida övervägande i fråga om ett eventuellt förbud, har kommittén emellertid funnit att någon form av straffsanktion måste finnas för att uppgiftsskyldigheten skall kunna fylla sin funktion. Kommittén har funnit bötest sanktion vara lämplig. Enligt 11 § döms den till böter som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet underlåter att fullgöra sådan uppgiftsskyldighet eller vid fullgörandet av denna lämnar oriktiga uppgifter.

Kommittén har konstaterat att 1979 års lag inte förbjuder

s.k. indirekta företagsförvärv. En svensk juridisk person kan således förvärva ett utländskt företag som i sin tur äger tillgångar av det slag som avses i lagens 1 §. Av skäl som framgår av avsnitt 10.2.1 har emellertid kommittén avstått från att föreslå ett förbud mot sådana indirekta förvärv liksom från att föreskriva skyldighet för den svenska juridiska personen att avveckla den sydafrikanska tillgången inom viss tid.

Kommittén har däremot funnit anledning att rekommendera att regeringen noggrant följer utvecklingen. Därför föreslås skyldighet för svensk juridisk person, som vid förvärv av utländskt företag som äger aktie eller andel i sydafrikanskt eller namibiskt företag, att till kommerskollegium lämna uppgift härom. Uppgiftsskyldigheten bör omfatta endast sådana förvärv varigenom det utländska företaget blir ett dotterföretag enligt definitionen i 3 §. Eftersom denna uppgiftsskyldighet - till skillnad mot uppgiftsskyldigheten enligt första punkten - inte skall tjäna som underlag för ett eventuellt framtida förbud, har kommittén inte föreslagit någon straffsanktion.

I sista meningen i paragrafen ges regeringen ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten. Sådana föreskrifter får bl.a. avse tidpunkter för fullgörande av skyldigheten.

9 §

Första stycket

Enligt bestämmelsen i detta stycke utövar kommerskollegium tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av sådana föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen. Någon sådan formell tillsynsfunktion finns inte enligt 1979 års lag. Kollegiet har emellertid haft uppgifter som normalt ankommer på en tillsynsmyndighet. Kommittén har i detta

läge funnit det naturligt att kollegiet nu ges ställning som tillsynsmyndighet.

Andra stycket

Som tillsynsmyndighet måste kollegiet ges möjlighet att infordra information från företagen. Detta kommer till uttryck i andra stycket enligt vilket kollegiet får ålägga svensk juridisk person att tillhandahålla sådana uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Skyldiga att lämna begärd information är alla svenska juridiska personer som driver näringsverksamhet och som således kan omfattas av investeringsförbudet. Uppgiftsskyldigheten begränsas genom kravet på att åläggandet måste röra sådana uppgifter eller handlingar som har betydelse för den prövning som är i fråga. Bemyndigandet är t.ex. inte avsett att komma till användning för att kräva in sådana uppgifter som företagen utan straffsanktionering är ålagda att lämna enligt 5 § första stycket 1. Allmänt gäller också att fler uppgifter än som erfordras inte får inkrävas. Uppgiftsskyldigheten bör kunna fullgöras utan väsentliga olägenheter eller kostnader för den uppgiftsskyldige.

Ett åläggande får enligt andra meningen i stycket förenas med vite. Avsikten är inte att vite skall utsättas rutinmässigt utan endast om det föreligger särskilda skäl. Sådana kan vara t.ex. tredska. Vid bedömningen i dessa frågor måste hänsyn tas till företagets faktiska möjlighet att lämna ut uppgifterna eller handlingarna. Denna möjlighet kan vara kringskuren t.ex. genom ett avtalsförhållande eller p.g.a. utländsk lagstiftning. Om ett åläggande, som inte är förenat med vite, inte efterkoms är det inget som hindrar att, om det bedöms vara påkallat, det ej vitesbelagda åläggandet följs av ett nytt föreläggande, då förenat med vite.

Kommittén finner det inte påkallat att ange närmare gränser

för storleken på vitesbeloppet. Detta kan av naturliga skäl sättas olika högt beroende på hur angeläget det är att få tillgång till den information som åläggandet avser.

10 §

Denna paragraf innehåller straffbestämmelser för överträdelse mot investeringsförbudet. Paragrafen motsvarar utan sakliga ändringar 6 § första och andra styckena i 1979 års lag.

11 §

I denna paragraf stadgas bötesstraff för den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet underlåter att fullgöra vissa skyldigheter enligt lagen, punkten 1, eller vid fullgörandet av vissa skyldigheter lämnar oriktiga uppgifter, punkten 2. Den sålunda sanktionerade underlåtenheten omfattar upprättande av investeringsplan (4 §), lämnande av sådan redovisning som har betydelse för kontrollen av lagens efterlevnad (5 § första stycket 1) eller lämnande av uppgifter om tekniköverföring (8 §). Med undantag för det sistnämnda uppgiftslämnandet motsvarar punkten 1 bestämmelsen i 6 § tredje stycket i 1979 års lag, dock med det tillägget att även grov oaktsamhet nu blir straffsanktionerad.

Underlåtenhet att efterkomma ett åläggande enligt 9 § andra stycket kan inte föranleda böter. Som ovan anförts kan i stället ett nytt åläggande utfärdas vilket förenas med vite.

Bötesstraff för lämnande av oriktiga uppgifter omfattar enligt andra stycket sådan skyldighet som anges i första punkten samt åläggande enligt 9 § andra stycket. Med lämnande av oriktiga uppgifter bör likställas förtigande av uppgifter.

12 §

Paragrafen motsvarar i sak 7 § i 1979 års lag.

13 §

Även denna paragraf överensstämmer till sitt sakliga innehåll med bestämmelser i 1979 års lag (8 §). Ordet "obilligt" i första meningen av ifrågavarande paragraf i 1979 års lag har emellertid utbytt mot "oskäligt". Ändringen utgör endast en språklig modernisering.

14 §

Enligt denna paragraf får beslut av kommerskollegium enligt lagen överklagas hos kammarrätten. Bestämmelsen, som saknar motsvarighet i 1979 års lag, har tillkommit med anledning av att kollegiet blir tillsynsmyndighet och som sådan kommer att meddela beslut som enligt vanliga principer bör kunna överklagas.

15 §

Paragrafen är till sitt sakliga innehåll överförd från 1979 års lag. Ändringen i texten sker i syfte att uppnå en med andra likartade lagbestämmelser enhetlig terminologi (jfr prop. 1983/84:142). Även i fortsättningen är det regeringen som avgör om åtal skall anställas.

Ikraftträdandebestämmelser m.m.

Kommittén utgår från att lagen kan sättas i kraft vid årsskiftet 1984/85 eller kort tid därefter. Som redogjorts för under 7 § gäller äldre bestämmelser för ansökningar om un-

dantag för investeringar under år 1985. Detta innebär att någon tidsgräns inte är stipulerad för sådana ansökningar. De bör dock av naturliga skäl göras så tidigt som möjligt under år 1985.

RESERVATIONER OCH SÄRSKILT YTTRANDE

Reservationer1. Av Jan Bergqvist

Jag anser att kommittén borde ha föreslagit ett förbud mot import från Namibia. Därmed skulle Sverige i praktiken komma att respektera vad som är avsikten med Namibiadekretet.

Namibiadekretet beslutades av Förenta Nationernas Namibia-råd år 1974 och har som utgångspunkt att Namibia är olagligt ockuperat av Sydafrika. Dekretet söker åstadkomma ett skydd mot exploatering av Namibias naturtillgångar så länge ockupationen pågår.

Med investeringslagen och regeringens rekommendationer till svenska företag har Sverige redan förverkligat viktiga delar av Namibiadekretet. Genom att komplettera de vidtagna åtgärderna med ett importförbud skulle Sverige i praktiken göra vad som återstår för att leva upp till huvudsyftet med dekretet.

Kommittémajoritetens argumentering mot förslaget är motsäggelsefull. Å ena sidan säger man att Sverige bör "undvika egna åtgärder som kan tolkas som avsteg från frihandelsprincipen". Å andra sidan vill man som en förklaring till sitt avvisande av förslaget om importförbud "erinra om att regeringen gentemot näringslivet understrukit angelägenheten att begränsa handeln med Namibia och att statsmakterna gjort kraftfulla uttalanden om att köp av uran från

Nambia, liksom från Sydafrika är oacceptabelt".

Kommitténs majoritet anför också att det "måste beaktas att Sverige i alla sammanhang värnar om frihandelsprincipen som en hörnsten i svensk utrikespolitik". Detta uttalande är i starkt behov av nyansering.

Redan kommitténs eget förslag om förbud av export av data-utrustning, terränggående fordon och drivmedel till polisiär och militär användning i Sydafrika visar uttalandets svepande karaktär. Den svenska jordbruksprotektionismen är ett annat exempel på att Sverige anser sig behöva göra avsteg från sina allmänna strävanden att medverka till en frigörelse av världshandeln.

Att Sverige "i alla sammanhang" skulle värna om frihandelsprincipen är alltså en överdrift. Vi bör i stället erkänna att det ibland uppstår en konflikt mellan vårt allmänna intresse att främja en friare världshandel och andra viktiga intressen.

Sveriges aktiva arbete för ökad respekt för folkrätten bör ses som en av hörnstenarna i vår utrikespolitik. Det ligger också i Sveriges intressen att främja en kraftigt vidgad respekt för GATT-avtalet bland GATT-länderna. Av största vikt är givetvis att Sverige för egen del noggrant iakttar internationella avtal och åtaganden i övrigt.

Ett förbud mot import från Namibia strider inte mot GATT-avtalet eller några andra av Sveriges internationella förpliktelser. Ett importförbud skulle i stället vara en viktig politisk markering av själva olagligheten av Sydafrikas ockupation.

I Förenta Nationernas generalförsamling har Sverige röstat för resolutioner som återoppar Namibiadekretet. Sverige har även i övrigt uttalat sig för att dekretet bör respekteras.

För egen del stöder jag Sveriges allmänna ansträngningar att medverka till en friare världshandel. När det gäller handelspolitiska tvångsåtgärder är det av största betydelse för ett litet land som Sverige att kraven på rättshenlighet och realism ställs med största skärpa. Krav på handelssanktioner som enbart grundar sig på sådana omständigheter som att vi är starkt kritiska mot vissa länders regimer skulle ställa statsmakterna inför oöverskådliga politiska bedömningsproblem. Med tanke på Namibias unika rättsliga ställning kan man dock bortse från att ett importförbud kan åberopas som prejudikat i Sveriges förhållande till andra länder.

2. Av Bo Lundgren

Sydafrika är ett hårt och brutalt klassamhälle. Apartheidpolitiken, som väcker avsky världen över, är ett klart brott mot de mänskliga rättigheterna. Den står i strid med den i FN-stadgan inskrivna respekten för människan utan hänsyn till kön eller ras. Sverige har, liksom varje annan FN-medlem, rätt och plikt att reagera mot dessa förhållanden och efter förmåga söka bidra till att det omänskliga och på längre sikt ohållbara systemet avskaffas.

Svensk Sydafrikapolitik

Målet för den svenska Sydafrikapolitiken bör vara att så långt möjligt, med hänsynstagande till internationella förpliktelser, bidra till en fredlig demokratisering.

Detta bör ske genom en stark markering av det svenska avståndstagandet från apartheidpolitiken. Vår inställning måste komma till klart uttryck såväl inom som utom Sverige. Vi skall bidra till en aktiv internationell opinionsbildning.

De mest betydelsefulla insatserna kan Sverige göra inom Förenta Nationernas ram. Vårt arbete bör inriktas på att åstadkomma bindande beslut i säkerhetsrådet om gemensamma åtgärder som kan innebära effektiva påtryckningar mot Sydafrika.

Sverige skall markera sin beredskap att i enlighet med grundläggande folkrättsliga principer delta i av FN:s säkerhetsråd beslutade internationella sanktioner.

Sverige skall även fortsättningsvis stödja och upprätthålla kontakter med de grupper och enskilda i Sydafrika som arbetar för en demokratisk utveckling i landet.

"Sydafrikalagen"

Lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia beslutades av riksdagen våren 1979 och trädde i kraft den 1 juli samma år.

Sverige hävdar, i enlighet med FN-stadgan, den grundläggande principen, att det är säkerhetsrådet som äger fastställa förutsättningarna för och tillämpningen av tvångsåtgärder av detta slag. Sydafrikalagen strider mot denna princip. Krav på ensidiga svenska sanktioner har i övrigt konsekvent avvisats av riksdagen.

Genom avsteget från vår grundläggande uppfattning i detta fall kan det hävdas att vi indirekt ur folkrättslig synpunkt, erkänner det rättfärdiga i sanktioner som stormakter utan stöd i FN:s säkerhetsråd inför som ett led i sin utrikespolitik.

Sydafrikalagen strider också mot uppfattningen om att internationella sanktioner måste vinna allmän anslutning för att ha en utsikt att bli effektiva. Vad gäller sanktionsåtgärder mot Sydafrika heter det i en rapport från den ex-

pertgrupp (under ledning av ambassadör Alva Myrdal) som tillsattes av FN:s generalsekreterare efter en resolution i säkerhetsrådet:

Vår slutsats är att det endast är genom en FN-aktion i form av ett enhälligt beslut i säkerhetsrådet som sanktionsvapnet snabbt kan bli effektivt. Endast om aktionen är överenskommen och total kan sanktionshotet nå sitt mål. Endast genom dessa drastiska metoder kan materiella förluster, störningar i handeln och påfrestningar för många oskyldiga människor, både i Sydafrika och annorstädes undvikas."

Moderata Samlingspartiet reserverade sig mot riksdagens beslut om att införa Sydafrikalagen. Huvudmotivet var att lagstiftningen skulle bryta mot huvudlinjen i svensk utrikespolitik om att sanktioner och sanktionsliknande åtgärder skall föregås av beslut eller rekommendationer av säkerhetsrådet. Man ansåg det vidare olyckligt att införa lagen därför att det inte var realistiskt att tro att andra stater (framför allt inte Sydafrikas stora handelspartner) skulle komma att följa det svenska exemplet. Åtgärden skulle därför bli verkningslös men kunna komma att drabba de svenska företagen och sysselsättningen såväl i Sydafrika som i Sverige.

Effekter av lagen

Enligt proposition 1978/79:196 var huvudsyftet med ett investeringsförbud att söka påverka den sydafrikanska raspolitiken och samhällsordningen. I propositionen anfördes:

"Ett ensidigt svenskt förbud får viktiga politiska och psykologiska effekter genom att öka trycket på den sydafrikanska regimen. Vi bidrar till att isolera Sydafrika, vilket vi på sikt hoppas skall medverka till att de djupgående motställningarna i landet löses på fredlig väg."

Det anfördes vidare att ett väsentligt syfte med den före-

slagna lagen, förutom att öka det politiska trycket på den sydafrikanska regimen, var att inspirera andra stater till efterföljd. Föredragande statsrådet menade att en efterföljd från andra stater skulle innebära ett ökat tryck på FN:s säkerhetsråd att vidta ytterligare åtgärder mot Sydafrika.

Ytterligare ett motiv för införande av Sydafrikalagen var att man därigenom gav ett moraliskt stöd till oppositionen i Sydafrika.

Sydafrikakommittén har haft i uppdrag att bl.a. utvärdera vilka effekter lagstiftningen har haft under de snart fem år den varit i kraft. En sådan analys måste ske mot bakgrund av de ursprungligen redovisade syftena.

Kommittén är i detta avseende helt enig och konstaterar:

"En genomgång av de effekter som åstadkommits genom lagen ger sålunda vid handen att det eftersträfvade syftet med lagen hitintills endast i begränsad mån kunnat uppnås. Man kan inte hävda att det väsentliga målet, alltså att påverka den sydafrikanska regimen i riktning mot en avveckling av apartheidsystemet och att hjälpa de svarta till ett bättre liv i nämnvärd utsträckning främjats. Inget annat land har heller antagit någon lagstiftning motsvarande den svenska."

Vad gäller de övriga syftena med lagen är det självklart att varje form av åtgärd eller uttalande som syftar till en positiv utveckling i Sydafrika kan sägas vara ett stöd för oppositionen i landet. Enbart detta motiv kan emellertid inte åberopas för en svensk lagstiftning som strider mot grundläggande utrikespolitiska principer.

Det är troligt att införandet av Sydafrikalagen kan sägas ha tillfredsställt vissa inrikespolitiska krav. Samtidigt har emellertid debatten om vår Sydafrikapolitik de senare åren kommit att koncentreras kring lagen och dess till-

lämpning i stället för kring vilka åtgärder som effektivt skulle kunna bidra till en demokratiseringsprocess.

Det är en uppenbar risk att lagen kan komma att motverka sitt eget syfte. Erfarenheterna av den svenska lagstiftningen är inte sådana, att de torde stimulera andra länder till ensidiga sanktionsåtgärder. Det är t.o.m. möjligt att man i FN-sammanhang, bl.a. i säkerhetsrådet, kan komma att ifrågasätta effekterna av även multilaterala sanktionsåtgärder gentemot Sydafrika.

Sammanfattningsvis har det klarlagts att syftena med Sydafrikalagen inte har uppnåtts. Den strider, som tidigare redovisats, mot grundläggande svenska principer om deltagande i internationella sanktionsåtgärder. Lagen kan vidare åberopas som exempel på att ensidiga sanktionsåtgärder inte ger något resultat och därmed motverka de syften den har.

Jag förordar därför att lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia avskaffas. Den svenska Sydafrikapolitiken bör i stället utformas i enlighet med vad jag ovan anförte.

Majoritetens förslag

Majoriteten i kommittén vill för sin del bibehålla lagen och dessutom skärpa den, främst genom införande av förbud också mot leasing av anläggningstillgångar. Bestämmelsen om möjlighet till dispens från investeringsförbudet bibehålls men upphör att gälla vid utgången av år 1990 om annat beslut inte fattas.

Förbudet mot även leasing av anläggningstillgångar motiveras med att investeringsförbudet i annat fall kan kringgå. Detta visar hur svårt det är att utforma effektiva sanktionsåtgärder. Möjligheter finns att kringgå även den av majoriteten föreslagna utformningen av Sydafrikalagen.

De förändringar av lagen som föreslås torde således inte öka dess möjlighet att uppnå de angivna syftena. Den sydafrikanska regimen kommer med säkerhet inte att påverkas och sannolikheten för att andra länder skall följa efter ökar inte.

Däremot kan man anta att de berörda svenska företagen uppfattar majoritetens förslag till åtgärder och inte minst de skrivningar som finns i betänkandet på ett sådant sätt att man kan komma att inleda en avveckling av verksamheten i Sydafrika under de närmaste åren. Detta leder till negativa sysselsättningseffekter i såväl Sydafrika som Sverige. Främst drabbas de anställda i Sydafrika. Många kan komma att förlora sina arbeten och därmed förvisas till de s.k. hemländerna.

Även om sysselsättningseffekten i Sverige inte blir så dramatisk som i Sydafrika kan det ändå röra sig om upp emot ett par tusen arbetstillfällen, koncentrerade till de orter där de svenska moderföretagen har sina anläggningar.

Om de svenska företagen väljer att avveckla sina engagemang i Sydafrika uppkommer betydande kapitalförluster. Dessa kapitalförluster motsvaras av vinster för de som övertar de svenska anläggningarna. Det blir sannolikt i första hand sydafrikanska företag som kommer i fråga. Därmed kan lagen indirekt leda till att sydafrikanska företag får en stärkt ekonomisk ställning. Det är en oacceptabel effekt.

Majoritetens argumentation är i många avseenden mycket motsägelsefull. Man föreslår att den nuvarande Sydafrikalagen bibehålles och utvidgas trots att den, som jag tidigare redovisat, strider mot principer som gäller för deltagande i internationella sanktioner. I avsnitt 12.1 i betänkandet redovisar majoriteten en annan uppfattning:

"Kraven på verksamma sanktioner mot Sydafrika inom det ekonomiska området - handel, investeringar etc. - är ständigt aktuella i den internationella debatten lika väl som i den svenska. Sverige sluter i Förenta Nationerna upp kring dessa krav och verkar aktivt för att bindande beslut av denna innebörd skall fattas av säkerhetsrådet. Endast ett sådant beslut kan lägga konkreta förpliktelser på Sydafrikas viktigaste handelspartners och ha utsikt att bli verkligt kännbart för Sydafrika och få den avsedda effekten, dvs. att tvinga den sydafrikanska regimen till en förändring i riktning mot demokratiska rättigheter för alla sydafrikaner. Det är vidare bara ett beslut av säkerhetsrådet som kan upphäva de internationella åtaganden på handelns område som Sverige och andra länder gjort såsom medlemmar i GATT."

Det förefaller onekligen som om majoritetens förslag mer syftar till att tillgodose inrikespolitiska syften än att vara ett bidrag till strävandena mot en demokratisering av Sydafrika.

Handläggningsordningen

Kommittén föreslår en förändrad handläggning av ansökningar om dispens från förbudet mot investeringar och leasing. I det fall lagstiftningen kommer att bibehållas motsätter jag mig inte denna förändring, som kan komma att innebära vissa förenklingar.

Övriga frågor

FN:s säkerhetsråd har fattat bindande beslut om vapenembargo gentemot Sydafrika. Den utvidgning av den svenska lagstiftningen i detta avseende som kommittén föreslår är enligt min mening motiverad. Utvidgningen kan bedömas stå i full överensstämmelse med de åtaganden Sverige träffat i bl.a. GATT och OECD.

Majoritetens uttalande om att regeringen bör ha en beredskap att lägga ned SAS:s flyglinje från Köpenhamn via Nairobi till Johannesburg är orimligt. Om denna linje läggs ned äventyras SAS:s övriga flygförbindelser till Afrika. Från svensk synpunkt är det betydelsefullt att ha tillgång till SAS:s resurser i Afrika bl.a. med tanke på ett eventuellt behov av evakuering av svenska medborgare. Någon effekt, bortsett från förluster för SAS och indirekt de skandinaviska länderna, kommer en nedläggning inte att få. Andra flygbolag skulle snabbt ta över linjen. Det bör nämnas att flygtrafiken mellan frontstaterna och Sydafrika är omfattande och delvis bedrivs av South African Airways.

I enlighet med mina ställningstaganden vad avser Sydafrikalagen anser jag det inte rimligt att genomföra den byråkratiska registrering av teknologiöverföring kommitténs majoritet föreslagit. Genom mitt ställningstagande om avskaffande av lagstiftningen faller också förslaget om en utvidgning av förbudet att låna ut pengar eller ställa borgen för sydafrikanska staten eller andra myndigheter.

Vad gäller lånebesluten i internationella valutafonden (IMF) bör dessa tagas mot bakgrund av IMF:s egna regler. I det sammanhanget bör naturligtvis hänsyn tas till huruvida exempelvis betalningsbalansproblem i Sydafrika uppkommit till följd av den egna politiken, bl.a. apartheidpolitiken som sådan.

3. Av Olle Wästberg

Sydafrikakommittén skärper på väsentliga punkter den svenska Sydafrikapolitiken, främst vad gäller förbudet mot svenska investeringar i Sydafrika och Namibia. Utredningen ställer sig bakom uppfattningen att svenska företag kan sägas medverka i rasdiskrimineringen i Sydafrika och stäl-

ler frågan huruvida svenska företag skall medverka i ett politiskt system som bygger på rasdiskriminering och förtryck av svart arbetskraft.

Från dessa utgångspunkter hade det, enligt min mening, varit önskvärt att mycket snabbt få ett beslut som innebär att de nuvarande dispensererna till företag som vill investera i Sydafrika upphör. Det är dock värdefullt att bred enighet kunnat nås om att företagen får en respittid fram till år 1990, genom att de delar av Sydafrikalagen som behandlar dispensgivningen görs tidsbegränsad.

Det är också väsentligt att leasing skall inkluderas i investeringsförbudet, att alla dispensansökningar behandlas i ett sammanhang, att kommerskollegium blir tillsynsmyndighet, att frågan om nedläggning av SAS flyglinje till Sydafrika följs, att alla licensöverenskommelser till Sydafrika registreras, att all långivning till sydafrikanska myndigheter förbjuds och att förbudet mot export av krigsmateriel m.m. till Sydafrika utvidgas.

Mot bakgrund av de steg utredningen tar i riktning mot en önskvärd svensk Sydafrikapolitik är det olyckligt att kommittén inte velat ställa sig bakom kravet på ett importförbud från Namibia. Sverige har internationellt givit det s.k. Namibia-dekretet sitt stöd. Dekretet spelar en viktig roll i opinionsbildningen mot Sydafrikas ockupation av Namibia.

Utredningen konstaterar att GATT-reglerna gör det fullt möjligt att införa ett importförbud från Namibia. Självfallet måste frihandelsaspekten alltid tillmätas en central roll för Sverige. Besluten om förbud mot kapitalexport till Sydafrika, investeringsförbudet och utvidgningen av förbudet mot export av krigsmateriel m.m. är naturligtvis från principiella utgångspunkter långt allvarligare ingrepp i frihandeln än vad ett importförbud från det ockuperade

Namibia skulle innebära.

Symbolvärdet av ett svenskt beslut om importförbud från Namibia skulle vara betydande, naturligtvis långt mer än vad den ekonomiska innebörden av beslutet antyder.

Ett beslut om importförbud från Namibia skulle ge kraft åt Sveriges stöd i internationella organ till Namibiadekretet. En sådan åtgärd skulle utgöra ett fördömande av Sydafrikas olagliga ockupation av Namibia och den brutala tillämpningen av apartheidpolitiken på den svarta befolkningen. Den skulle uppfattas som ett stöd av de namibier som nu kämpar för sitt lands självständighet.

Särskilt yttrande

Av Bo Eklöf

Företagens roll i Sydafrika

Svenska företags närvaro i Sydafrika motiveras av affärs-
mässiga skäl. Genom denna närvaro bidrar företagen emeller-
tid också till att skapa förutsättningar för en social och
politisk omvandling av samhället. Genom att erbjuda an-
ställning och goda arbetsvillkor, utveckla människors kun-
nande, självtillit och andra personliga egenskaper samt
aktivt samarbeta med de anställda och deras fackliga orga-
nisationer medverkar företagen till en förändring till det
bättre i det sydafrikanska samhället. Alla observatörer
- oavsett vilka optimistiska eller pessimistiska bedömning-
ar de för ögonblicket gör av samhällsutvecklingen i stort -
är ense om att det är just inom arbetslivet som förändring-
arna i positiv riktning varit mest påtagliga. Här finns
således en grund för fortsatta utvecklingsinsatser, i vilka
företagen har en central roll att spela.

Kommittén konstaterar, att det lagkomplex, på vilket apartheidpolitiken vilar, drar upp de yttre gränserna för de svenskägda dotterbolagens verksamhet i Sydafrika. Företagen kan inte föra en politik i t.ex. sociala och fackliga frågor som strider mot landets lagar. Men inom den givna ramen finns ändå ett betydande utrymme för reformer. De svenskägda dotterbolagen bedöms i allmänhet föra en efter förhållandena avancerad personalpolitik och har en stark ambition att uppträda som goda arbetsgivare. På en arbetsmarknad som är så präglad av osäkerhet och, i synnerhet för den svarta arbetskraften, oacceptabla förhållanden som den sydafrikanska, kan dessa dotterbolag, i likhet med många andra utlandsägda företag, erbjuda en relativ social trygghet.

De svenska moderbolagen har inför kommittén redovisat de sydafrikanska dotterbolagens förberedelser för att genomföra ett gemensamt socialt reformprogram med tonvikt på särskilda utbildningsinsatser, främst för teknisk grundutbildning och yrkesutbildning. Programmet avses omfatta inte enbart de anställda vid företagen utan även andra kategorier. Av naturliga skäl blir det den lågutbildade svarta arbetskraften som i främsta rummet kommer att kunna dra nytta av reformprogrammet. Det är min förhoppning att företagen skall kunna genomföra sådana insatser trots den skärpning av den svenska sanktionslagstiftningen som kommitténs majoritet förordar. Det är emellertid uppenbart, att det föreslagna investerings- och leasingförbudet skulle verka i en rakt motsatt riktning. Visserligen har uttalats, att investeringar och leasing i allmänhet bör bli föremål för dispens om de avser arbetsmiljön eller i övrigt är av social karaktär. Det grundläggande hotet är dock att dotterbolagen i Sydafrika genom de svenska sanktionsbestämmelserna kan komma att drabbas så allvarligt rent ekonomiskt att möjligheten att föra en framtidsyftande personalpolitik minskar. Företag som inte får utvecklas efter förmåga blir aldrig några goda arbetsgivare. Oavsett den allmänpolitiska bedömning man vill göra av det svenska investerings- och

leasingförbudet kan konstateras, att det är de anställda vid företagen i Sydafrika som utgör sanktionspolitikens egentliga förlorare. Därför är motståndet mot den svenska lagstiftningen starkt också inom denna grupp.

Ett företags verksamhet i ett främmande land är inte ett uttryck för dess gillande av styrelsesättet eller de rådande politiska, sociala eller kulturella förhållandena. Företagens uppgift är att förse omvärlden med varor och tjänster och bereda människor sysselsättning. Att företag etablerar sig internationellt är en följd av den frihet som anses böra råda i en marknadsekonomi för varor, tjänster, arbete och kapital att söka sig till de områden där dessa resurser bäst kan göra nytta. Härigenom anses företagen på effektivast möjliga sätt bidra till ökningen och fördelningen av välståndet i världen.

Svenska internationella företag har inga politiska uppgifter eller ambitioner. Det är självfallet enkelt att hävda att företagen genom sitt bidrag till folkhushållet utgör en stabiliserande faktor i varje land där de verkar och därigenom även medverkar till en konservering av rådande samhällsstruktur. Mot dessa effekter, som i vissa fall kan uppfattas som negativa, måste dock i en samlad analys ställas alla de gynnsamma konsekvenserna av verksamheten i fråga. Allmänt sett kan man med ledning av erfarenheter från andra länder - inräknat vårt eget land under det senaste århundradet - konstatera att industriell utveckling i sig är en av de starkaste faktorerna i nedbrytningen av traditionella klass- och kastsystem. Även kommittémajoriteten är inne på dessa tankar, dock utan att dra de logiska slutsatserna av resonemanget. Det förefaller enligt min mening uppenbart att den industriella utvecklingen i Sydafrika bör främjas, inte förhindras eller fördröjas, om man vill förändra det sydafrikanska samhället.

I de svenskägda dotterföretagen i Sydafrika sysselsätts

ungefär 3 000 personer. Man kan anta, att antalet människor som är direkt för sin försörjning beroende av dessa arbetstillfällen uppgår till omkring 12 000 - 15 000 personer. Till detta kommer den arbetskraft som är verksam hos underleverantörer till de svenskägda dotterbolagen. Det är således ett betydande konkret bidrag till den sociala utvecklingen i Sydafrika som den svenska närvaron medför.

Den svenska lagstiftningens effekter

När den ensidiga svenska lagstiftningen om investeringsförbud genomfördes år 1979 anfördes två huvudsyften för åtgärden. Det ena syftet var att lagen skulle innebära en direkt påtryckning på de politiska makthavarna i Sydafrika för att förmå dessa att upphöra med apartheidpolitiken. Det andra syftet var att introducera en sanktionsmodell, till vilken även andra - och för Sydafrikas vidkommande betydligt viktigare - industristater och handelsparter skulle kunna ansluta sig. Tanken var således att den svenska aktionen skulle utgöra det första ledet i en process, varigenom så småningom sanktionerna fick en allomfattande karaktär. Denna idé utdömdes redan år 1979 av många bedömare som helt orealistisk, dels p.g.a. Sveriges mycket marginella betydelse för industriproduktionen och investeringarna i Sydafrika, dels p.g.a. att det svenska investeringsförbudet ansågs innebära ett så allvarligt ingrepp i företagets rörelsefrihet att ytterst få industriländer kunde tänkas vara benägna att ansluta sig till sanktionen.

Sydafrikakommittén har nu med facit i handen kunnat konstatera att lagen om investeringsförbud i nämnda två hänseenden inneburit ett totalt misslyckande. Inte en enda nation har under de fem år som den svenska lagen varit i kraft anslutit sig till Sveriges sanktionsmodell. Det finns inte heller något som tyder på att andra länder skulle vara beredda att följa det svenska exemplet i framtiden. Genom att nu ytterligare skärpa lagstiftningen skapas om möjligt ännu

sämlre förutsättningar för en internationell efterföljd. Sveriges isolering framstår än tydligare. Samtidigt kommer de svenska företag som har verksamhet i Sydafrika att i förhållande till sina konkurrenter beredas ökade svårigheter, såväl i Sydafrika som på det internationella fältet.

Det har som ett ytterligare skäl för den svenska sanktionspolitiken mot Sydafrika anförts att denna utgör en betydelsefull solidaritetsyttring till förmån för den svarta folkmajoriteten och de länder och organisationer som verkar för en politisk förändring i Sydafrika. Till detta vill jag lägga följande synpunkter:

Apartheidpolitiken i Sydafrika väcker avsky över hela världen. Den har i internationella sammanhang stämplats som ett brott mot grundläggande mänskliga rättigheter. Det är uppenbart, att andra länder, i vilka de humanitära fri- och rättigheterna betraktas som omistliga, inte bara är oförhindrade utan har en moralisk skyldighet att på starkast möjliga sätt reagera häremot. Det finns skäl att seriöst diskutera vilka politiska, diplomatiska och andra påtryckningsmedel som därvid har största möjligheten att vinna avsedd effekt. Men att det svenska investeringsförbudet utgör ett missriktat och överksamt vapen vet man numera med bestämdhet. Åtgärder som dessa riskerar rentav att det bojkottade landet psykologiskt och politiskt kan dra nytta av aktionens ringa anslutning. Sydafrika kan i det aktuella fallet peka på att sanktionerna saknar verkligt stöd och att flertalet industriländer obehindrat fortsätter - och till och med kraftigt expanderar - sitt ekonomiska utbyte med landet.

Slutsatsen är att det redan år 1979 saknades tillräckliga rationella motiv för att införa det svenska investeringsförbudet gentemot Sydafrika. I ljuset av de historiska erfarenheterna har skälen för att bibehålla sanktionerna ytterligare minskat. Att därutöver, som kommittémajoriteten

föreslår, marschera vidare i den felaktiga riktningen, framstår som helt oförnuftigt.

Överlevnadssyftet

Sydafrikakommittén har anslutit sig till tanken i 1979 års lagstiftning att investeringsförbudet - och det nu föreslagna förbudet mot finansiell leasing - inte skall vara absolut utan att företagen genom en dispensmöjlighet skall kunna "överleva" eller "övervintra" i Sydafrika till dess att apartheidsystemet har avvecklats. Det kan numera konstateras att investeringsförbudet och den till förbudet kopplade dispensmöjligheten inte direkt hotat företagets fortbestånd i Sydafrika under de fem år lagstiftningen varit i kraft. Investeringsförbudet har dock - helt i enlighet med syftet i 1979 års lagstiftning - utgjort en verksam spärr mot nyetablering och utvidgning av befintlig verksamhet. Det skall vidare noteras, att den gångna perioden karaktäriserats av en lågkonjunktur och att företagen mot den bakgrunden haft ett lågt kapacitetsutnyttjande i sina anläggningar och därför ett minskat investeringsbehov. En förbättring av konjunkturen under kommande år leder otvivelaktigt till högre investeringar om företagen skall ha en chans att "övervintra" i den bemärkelsen att deras marknadspositioner i förhållande till konkurrenterna inte obönhörligen försvagas. Det är vidare mycket sannolikt att företagsekonomiskt sett högst motiverade investeringar ersatts under 5-årsperioden med hänsyn till svårigheterna att få dispens. Mycket talar därför för att företagen, även på den låga ambitionsnivå som "övervintringen" innebär, kan behöva i betydande grad öka sina investeringar i Sydafrika i framtiden. Redan det etablerade investeringsförbudet skulle mot denna bakgrund bereda företagen ökade svårigheter. Kommitténs majoritet föreslår emellertid ytterligare skärpningar. Sålunda avses den viktigaste formen av leasing, s.k. finansiell leasing, komma att träffas av förbud, om än med samma dispensmöjlighet som föreligger be-

träffande reguljära investeringar. Som jag utvecklar i avsnittet "Förbudet mot s.k. finansiell leasing" innebär detta att bolagen i praktiken hindras att använda ett system för anskaffning av tillgångar som sannolikt varit av stor betydelse för deras förmåga till överlevnad i Sydafrika. Man måste, ställd inför detta perspektiv, fråga sig om inte det uttalade överlevnadssyftet och förbudet mot finansiell leasing direkt strider mot varandra.

Företagens överlevnad hotas dock inte endast av ett leasingförbud. Kommitténs majoritet föreslår ytterligare att investeringsförbudet å ena sidan och dispensmöjligheten å andra sidan inte längre skall vara systematiskt kopplade till varandra. Medan investeringsförbudet förutsättes gälla under lagens hela livstid, dvs. utan tidsbegränsning, skall dispensmöjligheten upphöra vid utgången av år 1990. Möjligheten för regeringen att bevilja dispenser framställs därigenom som en övergångslösning som företagen i vart fall inte på grundval av kommitténs slutsatser kan påräkna efter år 1990. Eftersom dispenser för investeringar resp. förhyring genom finansiell leasing utgör ett absolut villkor för företagens fortbestånd i Sydafrika, ligger den slutsatsen nära till hands att företagen inte kan räkna med fortsatt närvaro i landet under mer än ytterligare några få år.

Kommitténs majoritet ger uttryck för uppfattningen att lagen skall upprätthållas intill dess att apartheidsystemet upphört. Man måste dessvärre realistiskt räkna med att en sådan process kan komma att sträcka sig över en mycket lång tid, t.o.m. decennier. Detta långa tidsperspektiv gör att investerings- och leasingförbudet - med eller utan dispensmöjlighet - gradvis kommer att utarma även sådana företag som haft utmärkta finansiella och kommersiella förutsättningar att överleva. Skulle Sverige - vilket förefaller sannolikt - även i fortsättningen förbli det enda industri-land i världen som tillämpar denna långtgående sanktion, kommer de svenskägda dotterbolagens situation, särskilt vid

jämförelse med i Sydafrika fritt verkande inhemska och utländska konkurrentföretag, att bli direkt ohållbar. Statsmakterna har att ta ställning till om denna utveckling är önskvärd eller ej.

Dispenspraxis

Beträffande den dispenspraxis som skall råda under tiden t.o.m. år 1990 har kommittén under sitt arbete utrett, att det i lagtexten saknas grund för att skilja mellan "ersättningsinvesteringar" och "nyinvesteringar" (vilka tolkningar man nu kan inlägga i dessa begrepp). Avgörande för om regeringen i ett visst fall är berättigad att lämna dispens eller ej är huruvida den ifrågavarande investeringen kan möjliggöra för företaget att utvidga sin verksamhet. Är så fallet saknas dispensmöjlighet. Föreligger däremot inte möjlighet till expansion genom investeringen, kan dispens beviljas. Detta innebär således att någon principiell erinran inte bör föreligga mot en nyinvestering som rationaliserar produktionen, höjer produkternas kvalitet eller ökar produktionssäkerheten, så länge investeringen i fråga inte möjliggör en utvidgning av verksamheten på sätt som definierats i praxis.

I slutskedet av arbetet har emellertid kommitténs majoritet av politiska skäl kommit att inta en rakt motsatt uppfattning. Kommittén menar nu att undantag från investerings- och leasingförbudet i princip bör ges endast för sådana investeringar som "är nödvändiga för att företagen efterhand skall kunna ersätta försliten, föråldrad, etc. anläggningstillgång". I en värld av tekniskt framåtskridande, där inte endast tillverkningsteknik, distributionsmetoder och administrativa system förändras i en allt snabbare takt utan också själva efterfrågan på produkter och tjänster oupphörligen byter skepnad, är detta en ohållbar begränsning. Ett företag, vars investeringar begränsas till ersättning av förslitna och föråldrade anläggningstillgångar

och som är förhindrat att satsa på nya produkter, metoder och system, slås obönhörligen ut. Förlorare är företagets anställda och ägare. Vinnare är de konkurrerande företagen på marknaden.

Genom kravet på förbud mot "nyinvesteringar" införs i själva verket en ytterligare begränsning vid sidan av förbudet mot s.k. expansiva investeringar.

Folkrättsliga aspekter

Den svenska lagstiftningen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia är ett uttryck för tanken, att ekonomiska sanktioner i vissa fall kan och bör tillgripas ensidigt av ett visst land i syfte att förändra det politiska systemet inom ett annat land. Lagstiftningen bygger vidare på principen att svenska företag och deras utländska dotterbolag skall utgöra redskap för förverkligandet av denna statsmakternas sanktionspolitik.

Mot denna uppfattning kan starka principiella invändningar riktas.

Som redan tidigare konstaterats, är ekonomiska sanktioner i allmänhet ett verkningslöst instrument för att påverka andra staters inrikespolitik och övriga förhållanden. Det är emellertid inte bara frånvaron av faktiska resultat som motiverar den största återhållsamhet när det gäller internationella ekonomiska sanktioner. Användningen eller hotet om användning av internationella blockader eller bojkotter har blivit ett alltför vanligt inslag i den internationella politiken. Om denna utveckling tillåts fortgå, riskerar de ekonomiska förbindelserna i världen att ta allvarlig skada. Ett av de viktigaste elementen i byggandet av en bättre värld och spridandet av välbefinnande hotas därigenom.

Det finns därför allt skäl för Sverige att hävda den folk-

rättsliga princip som innebär att internationella ekonomiska sanktioner endast skall accepteras när Förenta Nationernas säkerhetsråd enligt världsorganisationens stadgar tagit ställning till förmån för sådana åtgärder. Sverige har då möjlighet att på grundval av ett beslut eller en rekommendation i säkerhetsrådet låta den särskilda svenska sanktionslagen från år 1971 träda i kraft. Det är också endast i sådana fall av allmänt omfattade och av en bred världsopinion stödda sanktioner som de genomförda åtgärderna har någon som helst möjlighet att leda till åsyftat resultat.

Förbudet mot s.k. finansiell leasing

Kommitténs majoritet föreslår vidare, att investeringsförbudet kompletteras med ett förbud mot s.k. finansiell leasing. Om man, i likhet med förslagsställarna, sluter upp bakom det redan införda investeringsförbudet, är det svårt att rikta några invändningar mot förslaget av rent principiell innebörd. Leasingmöjligheten fyller i praktiken ungefär samma behov som en regelrätt investering. Syftet är ju i båda fallen att långsiktigt få tillgång till sådana anläggningar och sådan utrustning som möjliggör produktion och försäljning. Rationellt sett måste dock följande invändningar göras:

Det är känt, inte endast genom kommitténs egna undersökningar, att omfattningen av leasing vid de sydafrikanska dotterbolagen är betydande. Delvis är detta en följd av starka internationella tendenser under senare år. Industrieföretagen har således i ökande utsträckning sålt och återhyrt sina anläggningstillgångar i syfte att förbättra sin kapitalanvändning. Delvis har emellertid också förelegat specifikt gynnsamma företagsekonomiska betingelser för leasing på den sydafrikanska marknaden. Sammantaget kan konstateras att finansiell leasing varit av stor betydelse för företagens förmåga till överlevnad på marknaden. Att

möjligheten till leasing däremot inte medfört en expansion i Sydafrika är ju tydligt för envar. Tvärtom pekar kommitténs undersökningar, liksom de årliga rapporteringarna från företagen, på en i allmänhet stagnerande eller vikande volymp på verksamheten i Sydafrika. Införs nu ett förbud mot finansiell leasing i syfte att ytterligare beskära företagens rörelsefrihet, kommer förbudet att innebära ett direkt och omedelbart verkande hot mot företagens överlevnad. Är å andra sidan avsikten att leasingförbudet skall "balanseras" av en generösare dispenspraxis, framstår åtgärden närmast som illusorisk. För företagen innebär under alla omständigheter leasingförbudet en stor osäkerhetsfaktor.

Påverkan på sysselsättningen

Beträffande följderna för sysselsättningen av en neddragning eller avveckling av de svenskägda dotterbolagens verksamhet i Sydafrika, anför kommittén företagens egna beräkningar. Dessa innebär att ett upphörande av internleveranserna - således mellan moderbolag och dotterföretag - till Sydafrika skulle beröra ett 1 000-tal arbetstillfällen i Sverige medan vid ett totalt upphörande av exporten till Sydafrika 2 000-3 000 svenska anställda skulle drabbas. Hur många anställningstillfällen som går förlorade genom en fortsatt tillämpning av investeringsförbudet - och den föreslagna ytterligare skärpningen av lagen - är omöjligt att beräkna. Att effekterna för sysselsättningen i Sverige är entydigt negativa måste dock vara uppenbart för envar.

Såvitt avser den svenska sanktionspolitikens följder för sysselsättningen i Sydafrika, konstaterar kommitténs majoritet endast helt kort följande: "Risk finn självfallet också att en viss del av de anställda i Sydafrika blir arbetslösa". Detta uttalande avspeglar en häpnadsväckande likgiltighet inför de enskilda människornas levnadsvillkor. Arbetslöshet för svarta i Sydafrika innebär inte endast ekonomisk osäkerhet och social utslagning. Lagstiftningen

är så utformad att många svarta har rättsskydd för sin bostad och hemvist endast om de kan åberopa en mångårig anställning hos en och samma arbetsgivare. I sista hand hotas svarta arbetare utan fast sysselsättning av tvångsförflyttning till de s.k. hemländerna. I kommittémajoritetens betänkande saknas varje form av analys av de etiska aspekterna på denna möjliga konsekvens av det svenska investerings- och leasingförbudet.

Avbyråkratiseringen

En av kommitténs ambitioner har varit att minska byråkratin i tillämpningen av lagstiftningen. Vissa steg i denna riktning har också tagits. Den av kommittén föreslagna handläggningsordningen för dispensärenden kan av allt att döma komma att förkorta den tid som förflyter mellan företagansökan och regeringens beslut. Den nu gällande genomsnittliga handläggningstiden av 8 månader kan i så fall förkortas till ca 6 månader. Mot detta bör ställas den smärre olägenhet för företagen som består i att dessa endast kan inkomma med ansökningar vid ett enda tillfälle om året oavsett när investeringsbeslutet tas i företaget. Att företagen bör kunna inge dispensansökningar även vid andra tidpunkter än den föreskrivna, t.ex. om utrustning går förlorad genom brand, olycka eller liknande omständighet, är givetvis en praktisk nödvändighet som också uttryckligen erkänns av kommittén.

Emellertid framför kommittén samtidigt förslag som alls inte är ägnade att minska tidsåtgång och kostnader för myndigheter och företag. Sålunda föreslås t.ex. att leasingavtal som träffats redan före ikraftträdandet av den nya lagstiftningen - och som alltså primärt alls inte berörs av denna - skall redovisas till kommerskollegium. Vidare skall tekniköverföring i form av överlåtelse eller licensöverenskommelser kontinuerligt följas av kommerskollegium och göras till "föremål för registrering och övervakning". S.k.

indirekta företagsförvärv (se s. 158) skall anmälas till samma myndighet som i sin tur har att återge denna uppgift i sin årliga redogörelse till regeringen o.s.v. Någon avbyråkratisering lär knappast bli följd av detta. Ändå kommer säkert den ökade administrativa hanteringen av nyss nämnda frågor att bli ganska beskedlig jämfört med det betydande merarbete som blir följd av att också frågor om dispens för finansiell leasing måste handläggas på det sätt som föreskrivs beträffande dispens från investeringsförbudet.

Kommitténs förslag i övrigt

Till kommitténs övriga förslag skulle jag vilja foga följande korta kommentarer:

1. Jag anser att lagen - om den nu, som kommitténs majoritet förordar, överhuvudtaget skall förlängas - bör ges en kort varaktighet. Även detta beläggs av den historiska erfarenheten: Långvariga ekonomiska sanktioner, även sådana som inledningsvis haft möjlighet att bli framgångsrika, blir med tiden allt mer ineffektiva i sin verkan på det sanktionsdrabbade landet. Även i övrigt finns motiv att inom ganska kort tid granska lagens framtida förutsättningar som ett verksamt vapen mot apartheid. Jag anser därför att lagen bör bli föremål för översyn redan före utgången av 1987.
2. De lokala och centrala fackliga organisationernas medverkan i beredningen av dispensärenden har varit av värde när det gällt att belysa konsekvenserna av gjorda eller uteblivna investeringar. Det är enligt företagens uppfattning angeläget att den fackliga beredningen får tillräckligt utrymme även i ett, förhoppningsvis, nedkortat dispensförfarande.

3. Jag har inga invändningar emot förslaget att kommerskollegium får ställning av tillsynsmyndighet och därvid ges de i kommitténs förslag angivna befogenheterna.
4. Beträffande kravet på registrering och övervakning av leasingavtal, teknikhandel och indirekta företagsförvärv m.m. har jag behandlat dessa frågor under avsnittet "Avbyråkratiseringen". Därutöver vill jag framhålla det som angeläget att man vid den detaljerade utformningen av företagens upplysningsskyldighet fäster största avseende vid sekretessfrågorna, t.ex. de särskilda skyldigheter beträffande konfidentialitet som ett svenskt företag kan ha iklätt sig genom avtal med annan part.
5. Jag utgår slutligen ifrån, att tidsfristerna för de olika momenten i handläggningen av företagens dispensansökningar blir fastställda i tillämpningsföreskrifter, så att den förkortning av handläggningstiden till högst 6 månader som kommittén föreslår verkligen kommer till stånd.

Slutord

När lagen om investeringsförbud infördes år 1979 kunde den uppfattas som en symbollagstiftning vars innebörd i allt väsentligt var att utgöra ett manifest mot apartheid. Att just svenska företag med dotterbolag i Sydafrika utvaldes som instrument för denna demonstration mot förtryck och rasdiskriminering kunde möjligen ses som en sekundär omständighet, ett beklagligt men nödvändigt offer i solidaritetens namn. I det nu framlagda betänkandet framställer emellertid majoriteten just företagen som de egentliga syndarna; det är deras förmenta utnyttjande av "luckor" i lagstiftningen som står i blickpunkten och deras fortsatta verksamhet som skall ytterligare förbjudas, begränsas eller

försvåras. Det förefaller ibland som om man tappat perspektivet på vad som var det egentliga syftet med sanktionerna, nämligen symbolvärdet.

De svenska företag och deras anställda som av skilda anledningar engagerats i Sydafrika har ingen anledning att ursäktas sig för detta. Genom sin erfarenhet av förhållandena i landet och sitt affärsmässiga och sociala ansvar gentemot anställda, kunder och leverantörer har de svenska företagen sällsynt goda förutsättningar att utgöra drivkrafter för en utveckling till det bättre i landet. De förändringar som enskilda företag själva kan åstadkomma eller inspirera andra att vidta i Sydafrika kan synas blygsamma. De är dock både mer påtagliga och för enskilda människor mer fruktbärande än den svenska sanktionsmodellens tvivelaktiga bidrag.

BILAGA

SVENSKT NÄRINGSLIV OCH SYDAFRIKAFRÅGAN

Skrivelse daterad den 28 januari 1984 till Sydafrikakommittén från de svenska företagen med dotterföretag i Sydafrika.

Näringslivets bestämda uppfattning är att ensidiga svenska sanktionsåtgärder riktade mot Sydafrika inte alls gagnar en demokratisk utveckling och social förbättring i det landet. Den aktuella sanktionspolitiken bidrar otvivelaktigt också till att skada viktiga samhällsmål som sysselsättning och välfärd här hemma, alltså framförallt i vårt eget land. Vi kan dessutom konstatera att de i bokstavlig mening unika åtgärderna i fallet Sydafrika, allt annat än bidragit till att i vår omvärld öka respekten för svenska företag och deras varor och tjänster.

På uppdrag av de till dagens "hearing" inbjudna företagen, vill vi inledningsvis redovisa några allmänna synpunkter och för oss viktiga principiella utgångspunkter vad gäller Sydafrika och sanktionsfrågan. Tagna tillsammans utgör dessa punkter enligt vår mening grunden för att eftertryckligt avvisa en ensidig svensk sanktionspolitik, som i det aktuella fallet rör Sydafrika.

- (1) Redan en hastig blick ut över världen ger vid handen att internationella sanktioner, blockader eller bojkotter blivit ett i såväl tal som handling allt vanligare inslag. Om användningen, också hot om en användning, av sanktionsvapnet tillåts fortgå, riskerar

vår värld och dess ekonomiska förbindelser att dras in i en allvarlig situation. Varken politiskt eller ekonomiskt gynnar en sådan utveckling ett land som Sverige. Vårt land måste med alla till buds stående medel arbeta, på hemmaplan såväl som internationellt, för att ekonomiska och politiska sanktioner som saknar stöd i beslut av FNs säkerhetsråd inte förekommer.

- (2) Ekonomiska sanktioner är ett trubbigt, för att inte säga verkningslöst, instrument för att påverka andra staters inrikespolitik och förhållanden. Raden av studier som påvisar att så är fallet växer snabbt - nu senast har grundliga amerikanska forskningar åter belagt detta. Europeiska gemenskapens parlament uttalade också sin dom härförleden: "de ekonomiska sanktionernas historia är en historia präglad av negativa resultat".

- (3) Om Sverige - de dystra erfarenheterna till trots - skall medverka i internationella sanktioner av något slag, måste dessa vara beslutade i den rättsordning som gäller. Detta betyder att vi endast skall delta när FNs säkerhetsråd enligt världsorganisationens stadgar fattar beslut därom och Sverige på grundval av sådant beslut eller rekommendation låtit den särskilda sanktionslagen träda i kraft. Tilläggas bör, att om vi går utanför denna ram erkänner vi indirekt det rättfärdiga i de sanktioner som stormakter inför utan FN-stöd som ett led i sin utrikespolitik. Egenhändigt vidtagna sanktioner är alltså också av detta skäl en farlig väg att beträda. Det förhåller sig också på det sättet att de ensidigt införda Sydafrikasanktionerna torde ha en prejudicerande följdverkan. Hur skall regering och riksdag med bibehållen trovärdighet kunna avvisa olika gruppers krav på liknande åtgärder i andra situationer? Uppfattningen att Sydafrika är ett så unikt fall torde inte delas av de

svenskar som idag och i framtiden vill påverka förhållandena i vissa andra stater.

- (4) Ett angivet huvudskäl för att år 1979 införa "Sydafrikalagen" var att Sverige genom exemplets makt skulle förmå andra nationer, främst i västvärlden, att vidta liknande åtgärder. Snart fem år har gått sedan dess. Inte en enda stat har under denna tid följt i Sveriges fotspår. Detta har vår regering konstaterat så sent som för någon månad sedan i sin skrivelse till riksdagen om svenska företag i Sydafrika.
- (5) Inom vårt lands näringsliv anser vi den sydafrikanska rasåtskillnadspolitikken oacceptabel. Det är med tillfredsställelse vi noterar att flera tecken tyder på att man i Sydafrika river ner barriär efter barriär. Bakslag i denna process saknas dock inte. Men sedda i ett större perspektiv finns så många positiva inslag och signaler att vi liksom många andra vågar hysa en viss tillförsikt om framtiden. Särskilt inom arbetslivet har förändringarna i positiv riktning varit iögonenfallande. De utlandsägda företagen har bidragit till denna utveckling.
- (6) Svenska företags närvaro i Sydafrika motiveras av affärsmässiga skäl. Genom vår närvaro bidrar vi emellertid också till att skapa förutsättningar för en social och politisk omvandling av samhället. Genom att erbjuda anställning och goda arbetsvillkor, utveckla människors självtillit och andra personliga egenskaper samt i handling acceptera de anställdas organisationer, medverkar företagen i den förändring som skjutit fart.
- (7) Ett svenskt företag i Sydafrika har - liksom fallet är på de andra marknader i världen där vi är etable-

rade och då inte minst i Sverige - skyldigheter och åtaganden gentemot anställda, kunder och leverantörer. Att så långt som möjligt uppfylla dessa, och inte minst mot de anställda, är etiskt, eller om man så vill, moraliskt viktigt. Människor är beroende av de aktuella företagen för sin försörjning och framtid. Att svenska dotterföretag p.g.a. förbudslagstiftning i hemlandet, tvingas avskeda svarta och andra anställda ger naturligt nog dålig renommé inte bara kortsiktigt.

- (8) I svensk debatt och rapportering om Sydafrika återkommer gång på gång att de svarta skulle stå enade bakom kravet att bl.a. svenska företag bör dra sig ur landet. Detta är en förenkling och t.o.m. en förvanskning av hur det verkligen förhåller sig. Det finns stora, betydande grupper av s.k. icke-vita som har en annan uppfattning. Exempel härpå är de svarta metallarbetarnas fackliga organisationer. Nyligen besöktes svenska Metall av en delegation från dessa organisationer i Sydafrika. Vid tillfället intervjuades gästerna i Metallarbetaren och då uttalades bl.a. "... vi befarar att det inte skulle gynna arbetarklassen om de utländska företagen lämnade Sydafrika nu".
- (9) Det tycks på sina håll finnas en tro att om svenska företag idag drog sig ur Sydafrika, så skulle Sverige och svenska företag vinna någon slags politisk och psykologisk poäng hos de svarta. I en framtid, verkar man tro, skulle denna kunna "diskonteras". När väl svart styre råder, så skall de tidigare svenska uppoffringarna "kompenseras". Bortsett från att resonemanget är cyniskt och helt främmande för svenskt näringslivs sätt att se och värdera en marknad och sina åtaganden, så rimmar det hela dåligt med erfarenheterna från jämförbara situationer. I Mocambique

har väl inte svenska företag behandlats gynnsammare därför att vi avstod från en viss stor order - d.v.s. Cabora Bassa - i slutet av sextiotalet? Att återetablera en framskjuten marknadsställning då man en gång lämnat en marknad är svårt, nästintill omöjligt, i det hårda affärsklimat som idag råder internationellt.

- (10) Sydafrikalagen är ett exempel på en lagstiftning som av viktiga principiella skäl inte bör förekomma. Enligt näringslivet utgör denna lag ett farligt avsteg från internationell rätt. Lagen innebär i praktiken att Sveriges regering reglerar och styr verksamhet i ett annat lands näringsliv. Väl att märka är att de svenska dotterföretagen är sydafrikanska juridiska personer - de lyder alltså under lagar och förordningar i det landet. Internationell rätt ger enligt svenskt näringslivs uppfattning vid handen att Sverige inte bör och kan stifta lagar med extraterritoriell verkan. Vårt land kan alltså på folkrättslig grund inte utsträcka sin lagstiftning till att omfatta juridiska personer i andra länder. I Sverige vänder man sig mot att utländska myndigheter föreskriver att dess lands dotterföretag eller svenska licensstagare i vårt land inte får exportera viss teknologi till tredje land. Sverige avhänder sig genom Sydafrikalagen ett viktigt argument i detta sammanhang.
- (11) Det förhållandet att svensk näringsverksamhet bedrivs i Sydafrika ger positiva följder i vårt eget land. Export och transporter till denna marknad torde t.ex. skapa mellan 2 000 och 3 000 årsarbetstillfällen i Sverige. Också vad avser industriellt utvecklingsarbete är Sydafrika viktigt. För vissa företag och orter är således Sydafrika en ur sysselsättningsynvinkel mycket betydande marknad. Eftersom "ersättningsmarknader" saknas, skulle ett bortfall av Sydafrika här hemma resultera i ökad arbetslöshet. För

några företag skulle hela företagets rörelse allvarligt påverkas. Detta gäller t.ex. för Transatlantic. En framtvingad försäljning - som skulle ske till någon av våra huvudkonkurrenter på världsmarknaden - skulle alltså få kännbara negativa verkningar. För övrigt skulle sådana troligtvis uppkomma också för de svarta anställda i Sydafrika, då man inte kan utgå ifrån att en ny ägare skulle ha ett givet intresse av att fortsätta de sociala och lönemässiga förbättringar som ägt rum under de senaste tio åren.

- (12) Slutligen, bakom tanken på sanktioner ligger föreställningen om att konfrontation och maktspråk är en framkomlig väg. För vår del tror vi inte på detta. Vi tror inte att det är detta som skall vara det svenska bidraget till att lösa Sydafrikas problem. I stället för isolering bör Sverige välja påverkan genom närvaro och kommunikation. Därigenom kan vi delta i en fredlig omdaning och hela tiden göra vår röst hörd genom praktiska åtgärder.

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
 2. Värdepappersmarknaden. Fi.
 3. Domstolar och eko-brott. Ju.
 4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
 5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
 6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
 7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
 8. Näringstillstånd. Ju.
 9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
 10. Kompletterande motståndformer. Fö.
 11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
 12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
 13. Samordnad narkotikapolitik. S.
 14. RF 10:5. Ju.
 15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, överbäggande, åtgärder. Ju.
 16. Förvärv i god tro. Ju.
 17. Sveriges internationella transporter. K.
 18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
 19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
 20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
 21. Förenklad självdeklaration. Fi.
 22. Panträtt. Ju.
 23. Folkbibliotek i Sverige. U.
 24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
 25. Ny konsumentköplag. Ju.
 26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
 27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. Fi.
 28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
 29. Ny Banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. Fi.
 30. LÅS MERA! U.
 31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.
 32. Nya alternativ till frihetsstraff. Ju.
 33. Handla med tjänster. Ud.
 34. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. Bo.
 35. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. Bo.
 36. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. Bo.
 37. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. Fi.
 38. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. Fi.
 39. Hälso- och sjukvård inför 90-talet. [HS 90] Huvudrapport. S.
 40. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. S.
 41. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1-3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av slutna vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? S.
 42. Att förebygga skador - ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
 43. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom - ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
 44. Hälsopolitik i samhällsplaneringen - Boendemiljö - Arbetsmiljö - Arbetslöshet - Kost. Underlagsstudie. S.
 45. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. S.
 46. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. S.
 47. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. S.
 48. Länssjukvården - möjligheter till förändring. Underlagsstudie. S.
 49. Hälsa - vård - Samhällsekonomi - Sysselsättning. Expertrapport. S.
 50. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. S.
 51. Datateknik och industriell förnyelse. I.
 52. Svensk sydafrikapolitik. Ud.
-

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]
Pantträtt. [22]
Ny konsumentköplag. [25]
Nya alternativ till frihetsstraff. [32]

Utrikesdepartementet

Handla med tjänster. [33]
Svensk sydafrikapolitik. [52]

Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndformer. [10]

Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik. [13]
Hälsö- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90)
1. Hälsö- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90) Huvudrapport. [39]
2. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. [40] 3. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1-3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjade av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? [41] 4. Att förebygga skador - ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [42] 5. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom - ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [43] 6. Hälsopolitik i samhällsplaneringen - Boendemiljö - Arbetsmiljö - Arbetslöshet - Kost. Underlagsstudie. [44] 7. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. [45] 8. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. [46] 9. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplýsning. [47] 10. Länssjukvården - möjligheter till förändring. Underlagsstudie. [48] 11. Hälsa - vård - Samhällsekonomi - Sysselsättning - Expertrapport. [49] 12. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. [50]

Kommunikationsdepartementet

Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]

Banklagsutredningen. 1. Ny banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagen. [27]. 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]
Fastighetstaxeringskommittén. 1. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. [37] 2. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. [38]

Utbildningsdepartementet

Folkbibliotek i Sverige. [23]
LÄS MERA! [30]

Jordbruksdepartementet

En bättre information om kemiskprodukter. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]

Bostadsdepartementet

Bostadskommittén. 1. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. [34] 2. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. [35] 3. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. [36]

Industridepartementet

Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]
Datateknik och industriell förnyelse. [51]

