

# FÖRBUD MOT TJÄNSTEHANDEL MED SYDAFRIKA M.M.

Ur KB:s samlingar

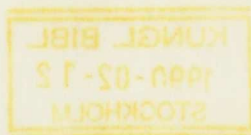
Digitaliserad år 2014



National Library  
of Sweden



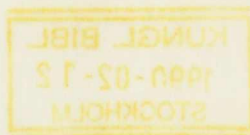
BETÄNKANDE AV SYDAFRIKAKOMMITTÉN



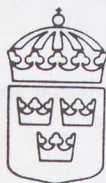
# FÖRBUD MOT TJÄNSTEHANDEL MED SYDAFRIKA M.M.

**SOU** 1990:6

BETÄNKANDE AV SYDAFRIKAKOMMITTÉN



RefkB  
Oc



Statens offentliga utredningar  
1990:6  
Utrikesdepartementet

# Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m.

Betänkande av sydafrikakommittén  
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981–1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 Stockholm.  
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 Stockholm

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)

08/763 10 05 12.00–16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10497-0

ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1990

## Till statsrådet Anita Gradin

Regeringen bemyndigade den 12 mars 1987 statsrådet Gradin att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att utreda tjänstehandeln mellan Sverige och Sydafrika, handeln mellan svenska bolag utomlands och Sydafrika samt belysa frågan om svenska företags fortsatta verksamhet i Sydafrika.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 6 april 1987 som ledamöter av kommittén riksdagsledamoten Maj-Lis Lööw, tillika ordförande, riksdagsledamöterna Hadar Cars, Pär Granstedt, Birgitta Johansson, Per-Richard Molén, Gunnar Thollander samt dåvarande riksdagsledamoten professor Bo Södersten. Ledamoten Molén entledigades den 1 december 1988. Riksdagsledamoten Lars Ahlström förordnades som ny ledamot av kommittén fr.o.m. samma datum. Ledamoten Maj-Lis Lööw entledigades den 7 februari 1989. Ambassadör Lennart Bodström förordnades som ny ledamot, tillika ordförande, från samma datum.

Att såsom sakkunniga biträda kommittén förordnades den 5 oktober 1987 internationelle sekreteraren, Olof Sundström, Tjänstemännens Centralorganisation, numera internationelle sekreteraren Håkan Arnelid, Svenska Metallindustriarbetareförbundet samt direktören Bo Eklöf, Industriförbundet. Arnelid entledigades den 1 januari 1989 och förordnades i stället samma dag Bengt Jakobsson, internationell sekreterare, Svenska Metallindustriarbetareförbundet.

Till experter till kommittén förordnades den 5 oktober 1987 numera ambassadrådet Lars Ahlstrand, numera departementsrådet Christer Fallenius samt numera kanslirådet Ulla Ström. Ahlstrand entledigades den 18 maj 1988 och i hans ställe förordnades samma datum kanslirådet Ove Bring, folkrättsrådgivare i utrikesdepartementet.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 2 november 1987 numera departementssekreteraren Carl Älfvåg. Sekretariatet har biträts av assistenten Maj-Britt Karpnäs (t.o.m. 89.08.31) och fr.o.m. 89.09.11 av assistenten Karin Johansson.

Kommittén har antagit namnet Sydafrikakommittén III.  
Kommittén överlämnar härmed betänkandet. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 5 mars 1990

Lennart Bodström

Lars Ahlström

Hadar Cars

Pär Granstedt

Birgitta Johansson

Bo Södersten

Gunnar Thollander

/Carl Älfvåg

## Innehåll

<i>Sammanfattning</i> .....	9
<i>Författningsförslag</i> .....	11
1 Förslag till lag om vissa internationella sanktioner ...	11
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia .....	15
3 Förslag till lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1990:000) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia ...	16
4 Förslag till förordning om tillämpning i fråga om Sydafrika och Namibia av lagen (1990:000) om vissa internationella sanktioner .....	17
5 Förslag till förordning om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia .....	18
1 <i>Utredningsuppdraget</i> .....	21
2 <i>Utvecklingen i Sydafrika efter 1987</i> .....	25
2.1 Apartheidsystemet .....	25
2.2 Hemlandspolitiken .....	26
2.3 Ekonomisk och politisk struktur .....	26
2.3.1 Ekonomisk struktur .....	26
2.3.2 Politisk struktur .....	27
2.4 Apartheidmotståndet .....	29
2.4.1 Facklig mobilisering .....	29
2.4.2 ANC .....	29
2.4.3 MDM och det övriga motståndet .....	30
2.5 Den ekonomiska utvecklingen .....	30
3 <i>Sydafrika i Södra Afrika</i> .....	33
3.1 Sydafrikas destabiliseringspolitik .....	33
3.2 Ekonomiska förbindelser med grannländerna .....	34
3.3 Namibiafrågan .....	36
3.4 Framtidsbedömning .....	37

4	<i>Sydafrikafrågan i ett internationellt perspektiv</i> .....	41
4.1	Sydafrika i Förenta Nationerna .....	41
4.1.1	Sydafrika i säkerhetsrådet .....	42
4.2	Internationella åtgärder .....	42
4.2.1	Förenta staterna .....	42
4.2.2	Övriga länder .....	43
4.3	Nordiska åtgärder .....	45
5	<i>Sveriges Sydafrikapolitik</i> .....	49
5.1	Bistånd till frontstaterna .....	49
5.2	Humanitärt bistånd till Södra Afrika .....	49
5.3	Sanktioner .....	50
5.4	Sanktionslagstiftning .....	50
6	<i>Effekter av vidtagna svenska åtgärder</i> .....	53
7	<i>Handel med tjänster</i> .....	57
7.1	Tjänster – definition av begreppet .....	57
7.2	Införda tjänstehandelsförbud .....	58
7.2.1	Krigsmateriel .....	58
7.2.2	Teknologiöverföring .....	58
7.2.3	Lastning, lossning, transport m.m. ....	59
7.3	Tjänstehandelsförbud i Norden .....	59
7.3.1	Danmark .....	60
7.3.2	Norge .....	60
7.4	Sveriges tjänstehandel med Sydafrika .....	61
7.4.1	Avgränsning av handel .....	61
7.4.2	Internationell tjänstehandel .....	62
7.4.3	Tjänstehandels integration med varuhandeln .	62
7.4.4	Tjänstehandels omfattning – statistik och exempel .....	62
7.5	Överväganden .....	65
7.5.1	Genomgång av tjänstekategorier .....	65
7.5.2	Kommitténs ställningstagande .....	75
7.5.3	Dispens från förbud .....	76
8	<i>Handel mellan svenska bolag utomlands och Sydafrika s.k. tredjelandshandel</i> .....	77
8.1	Frivilliga överenskommelser .....	77
8.2	Folkrättsliga överväganden .....	78
8.2.1	Allmänt .....	78
8.2.2	Sedvanerättsliga principer .....	79
8.2.3	Internationella överenskommelser .....	80
8.2.4	FN-resolutioner och folkrättslig doktrin .....	81

8.3	Överväganden .....	81
8.3.1	Tänkbara lösningar .....	81
8.3.2	Kommitténs ställningstagande .....	84
9	<i>Svenska företag i Sydafrika</i> .....	85
9.1	Före handelsförbudet .....	85
9.2	Efter handelsförbudet .....	86
9.3	Överlevnadsmotivet .....	88
9.3.1	Överlevnadsmotivets fortsatta giltighet .....	90
9.4	Överväganden .....	91
9.4.1	Tvångsmässig avveckling av företagen .....	91
9.4.2	Legala och tekniska hinder .....	91
9.4.3	Kommitténs ställningstagande .....	92
10	<i>Åtgärder för att minska frontstaternas ekonomiska be- roende av Sydafrika</i> .....	97
10.1	Besök i frontstaterna .....	97
10.2	Problem .....	98
10.3	Förslag .....	99
10.3.1	Regionalpolitiska insatser .....	101
11	<i>Specialmotivering</i> .....	105
11.1	Förslaget till lag om vissa internationella sanktioner ..	105
11.2	Förslag till lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1990:000) om vissa internationella sanktioner i fråga om handelsblockad mot Sydafrika och Namibia och för- slag till förordning om tillämpning i fråga om Sydafrika och Namibia av lagen (1990:000) om vissa internationel- la sanktioner. ....	107
11.3	Förslag till förordning om förbud mot handel med Syd- afrika och Namibia .....	107
11.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia .....	109
	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i> .....	111
	Reservation av Lars Ahlström .....	111
	Reservation av Pär Granstedt .....	119
	Särskilt yttrande av Bo Eklöf .....	121
	Särskilt yttrande av Bengt Jakobsson .....	126
Bilaga 1	Direktiv .....	129
Bilaga 2	Skrivelse från ST-ATF .....	133
Bilaga 3	Uttalande av SIF:s kongress .....	135
Bilaga 4	Uttalande av TCO:s kongress .....	137
Bilaga 5	Uttalande av Svenska kyrkans mission .....	139



## Sammanfattning

Utredningen har inledningsvis gjort en bedömning av utvecklingen i Sydafrika efter 1987 och kommit till slutsatsen att även om vissa uppluckringar av apartheidpolitiken förekommit kvarstår ändå hos regering och parlament viljan att upprätthålla en vit dominans.

Kommittén konstaterar vidare att arbetet i FN för ekonomiska sanktioner mot Sydafrika i varierande grad följts av medlemsstaterna. Medan exempelvis Förenta staterna bl.a. upphävt tidigare gällande dubbelbeskattningsavtal har andra länder liksom Sverige infört sanktioner i fråga om investeringar och handel.

Kommittén redovisar vidare den svenska Sydafrikapolitiken, vars huvudbeståndsdelar utgörs av initiativ i FN, egna ekonomiska sanktioner, bistånd till frontstaterna, samt humanitärt bistånd till offer för och motståndare till apartheid.

I följande avsnitt diskuterar kommittén effekterna av vidtagna svenska sanktionsåtgärder och konstaterar därvid att varuhandeln i enlighet med handelsförbudet praktiskt taget upphört samt att regeringens återhållsamma politik vad gäller investeringar inneburit att så gott som inga nya investeringar förekommit. Antalet svenska företag verksamma i Sydafrika har sedan år 1979 minskat från drygt tio till fem stycken.

Kommittén föreslår att förbudet mot varuhandel kompletteras med ett förbud mot handel med vissa tjänster.

Dessa är

- finansiella tjänster
- oljetransporter på fartyg
- flygtransporter
- direktförsäkringar
- entreprenader
- turistresor
- service, reparation, underhåll
- konsultuppdrag

Frågan om s.k. tredjelandshandel dvs. handel mellan svenska bolag utomlands och Sydafrika har vidare utretts av kommittén som funnit att det av folkrättsliga skäl inte bör införas ett sådant förbud.

Kommittén har även haft till uppgift att pröva frågan om svenska företags kvarstannande i Sydafrika. Kommittén föreslår inte en tvångsmässig avveckling, men förordar att dispensgivningen ytterligare skärps, vilket kan medföra att svenska företags verksamhet i Sydafrika ytterligare kommer att minska.

Avslutningsvis behandlas frågan om åtgärder för att öka svenska företags verksamhet i frontstaterna.

## Författningsförslag

### 1 Förslag till Lag om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs följande

#### *Inledande bestämmelser*

1 § I den mån det påkallas med anledning av beslut som fattats eller rekommendation som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta Nationernas stadga kan regeringen förordna att 3–14 och 21 §§ skall tillämpas.

Ett förordnande förfaller, om det inte inom en månad eller, om riksmöte ej pågår, inom en månad från början av nästkommande möte underställs riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det inte inom två månader från det underställningen skedde godkänns av riksdagen.

Om säkerhetsrådets beslut eller rekommendation helt eller delvis återkallas eller förfaller, skall regeringen så snart det kan ske i motsvarande mån upphäva ett meddelat förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter.

2 § Med blockerad stat förstås i denna lag en stat eller ett område som är föremål för sanktioner enligt beslut eller rekommendation som avses i 1 § första stycket.

Med varor förstås i denna lag materiella ting av lös egendoms natur. Som vara anses även elektrisk kraft.

Vad som nedan föreskrivs om varor gäller dock inte sådan egendom som är avsedd för innehavarens personliga bruk.

#### *Om varor*

3 § Regeringen får meddela förbud att från Sverige föra ut varor avsedda att föras in i blockerad stat och förbud att till riket föra in varor som har sitt ursprung i en blockerad stat.

**4 §** Regeringen får meddela förbud att

1. i en blockerad stat föra in varor,
2. inom blockerad stat tillhandahålla varor i verksamhet av ekonomisk art,
3. utanför blockerad stat tillhandahålla varor avsedda för verksamhet av ekonomisk art som drivs från den blockerade staten,
4. från en blockerad stat föra ut varor.

**5 §** Regeringen får meddela förbud att vidta åtgärder som är ägnade att främja enligt 3 och 4 § förbjudna förfaranden och som innebär

1. tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll eller reparation av varor eller lämnande av tekniskt bistånd till sådana åtgärder,
2. lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av varor eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenhet för transport,
3. överlåtelse eller förvärv av varor, upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill eller meddelande av försäkring därå eller rättshandling som avser i 1 och 2 nämnda åtgärder beträffande varor,
4. överlåtelse eller förvärv av uppfinning eller upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill, eller
5. lämnande eller förmedlande av uppdrag för sådana åtgärder som anges i 1–4.

**6 §** Regeringen får meddela förbud att till fysisk eller juridisk person med hemvist i blockerad stat överlåta firma, varumärke eller registrerat mönster eller att upplåta särskild rätt därtill.

**7 §** Regeringen får förbjuda sådana åtgärder som anges i 5 § 1–3 och lämnande eller förmedlande av uppdrag för sådan åtgärd i fråga om varor som förts ut från en blockerad stat efter det att förbud som meddelats med stöd av 4 § 4 trätt i kraft.

### *Om tjänster*

**8 §** Regeringen får meddela förbud att ge finansiella tjänster till en fysisk eller juridisk person med hemvist i en blockerad stat eller på uppdrag av fysisk eller juridisk person med hemvist i sådan stat.

Regeringen får även meddela förbud att lämna eller förmedla uppdrag för sådan åtgärd som förbjudits enligt första stycket.

**9 §** Regeringen får meddela förbud att utöva trafik till lands samt sjö- eller luftfart till eller från en blockerad stat eller att i fråga om sådan verksamhet samarbeta med trafikföretag, som drivs i eller från nämnda stat, eller med ägare eller brukare av transportmedel som är registrerat där.

Förbud enligt första stycket får riktas mot en ägare och brukare av transportmedlet samt mot en befälhavare och besättningsmän på transportmedlet.

Regeringen får även meddela förbud att lämna eller förmedla uppdrag att utöva verksamhet som förbjudits enligt första stycket.

**10 §** Regeringen får meddela förbud att ingå direktförsäkringsavtal med fysisk eller juridisk person med hemvist i en blockerad stat.

Regeringen får även meddela förbud att lämna eller förmedla uppdrag för sådan åtgärd som förbjudits enligt första stycket.

**11 §** Regeringen får meddela förbud att ingå entreprenadavtal med en fysisk eller juridisk person med hemvist i en blockerad stat.

Regeringen får även meddela förbud att lämna eller förmedla uppdrag för sådan åtgärd som förbjudits enligt första stycket.

**12 §** Regeringen får meddela förbud att anordna eller försälja turistresor till en blockerad stat.

**13 §** Regeringen får meddela förbud att utföra service, reparation eller underhåll i en blockerad stat.

**14 §** Regeringen får meddela förbud att utföra konsultuppdrag i en blockerad stat eller på uppdrag av en fysisk eller juridisk person med hemvist i sådan stat.

#### *Undantag m.m.*

**15 §** Regeringen kan i det enskilda fallet medge undantag från förbud som meddelats med stöd av 3–14 §§.

**16 §** Förbud som meddelats med stöd av 3–14 §§ gäller även om avtal om förfarande eller åtgärd som avses i nämnda lagrum slutits innan sådant förbud trätt i kraft, om inte regeringen förordnat annat.

#### *Ansvarsbestämmelser m.m.*

**17 §** Den som bryter mot förbud som har meddelats med stöd av 3–14 § döms, om gärningen skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Har gärningen skett av grov oaktsamhet, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

För anstiftan av eller medhjälp till gärning som avses i första stycket döms inte till ansvar.

I den mån det påkallas med anledning av beslut eller rekommendation som avses i 1 § första stycket kan regeringen förordna att en

svensk medborgare, som utom riket har begått brott som avses i denna paragraf, skall dömas efter denna lag och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5a § första och andra styckena i nämnda balk.

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

**19 §** Egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller som frambragts genom sådant brott kan förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller annars särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt denna lag.

I stället för egendom kan dess värde förklaras förverkat.

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

**21 §** Regeringen får förordna att en utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat och ha begått eller avse att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3–14 §§ kan avvisas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen (1989:529).

**22 §** Har regeringen meddelat förbud som avses i 3 § eller 5 § 2 eller 5, gäller 13–19 §§ lagen (1960:418) om straff för varusmuggling i fråga om brott mot sådant förbud.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner skall upphöra att gälla.

## 2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia

*dels att 8 § och rubriken närmast före 8 § skall upphöra att gälla,  
dels att 6 § skall ha följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

Regeringen kan för visst fall medge undantag från förbuden 1 eller 2 § för sådan svensk juridisk person, som sedan den 1 juli 1979 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.

Regeringen kan *i det enskilda fallet* medge undantag från förbuden 1 eller 2 § för sådan svensk juridisk person, som sedan den 1 juli 1979 själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia. *Undantag får endast medges för sådan investering och sådan hyra av egendom som förbättrar arbetsmiljö och arbetsförhållanden för de anställda.* Undantaget får inte göra det möjligt för sökanden att utvidga sin verksamhet i Sydafrika eller Namibia.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

### 3 Förslag till

#### Lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1990:000) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia

Härigenom föreskrivs följande.

Utöver vad som sägs i 1 § lagen (1990:000) om vissa internationella sanktioner, får regeringen förordna att 3 §, 5 § samt 8–14 §§ lagen skall tillämpas i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia. Regeringen får också meddela förordnande enligt 17 § tredje stycket lagen.

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då lagen (1987:474) med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia skall upphöra att gälla.

#### 4 Förslag till Förordning om tillämpning i fråga om Sydafrika och Namibia av lagen (1990:000) om vissa internationella sanktioner

Regeringen föreskriver följande.

Lagen (1990:000) om vissa internationella sanktioner skall tillämpas i följande omfattning, nämligen i fråga om Sydafrika

1. 3 §, 4 § 1–3 samt 5 § med anledning av resolution nr 418 (1977) som Förenta Nationernas säkerhetsråd antagit den 4 november 1977,

2. 3 § med anledning av resolution nr 569 (1985) som Förenta Nationernas säkerhetsråd antagit den 26 juli 1985, i fråga om Sydafrika och Namibia

3 §, 5 § samt 8–14 §§ för en handelsblockad mot dessa länder.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då förordningen (1987:476) om tillämpning i fråga om Sydafrika och Namibia av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner skall upphöra att gälla.

## 5 Förslag till Förordning om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia

Regeringen föreskriver följande

### *Inledande bestämmelser*

1 § Med varor avses i denna förordning materiella ting av lös egendoms natur med undantag av

1. publikationer och nyhetsmaterial,
2. varor som är avsedda för religiöst ändamål och humanitär hjälpverksamhet,
3. varor som anges i bilaga till förordningen (varor för medicinskt bruk),
4. krigsmateriel och liknande materiel som omfattas av förordningen (1977:1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika.

Förordningen gäller endast yrkesmässig handel.

### *Förbud mot in- och utförsel av varor m.m.*

2 § Varor får inte föras in i Sverige, om de har sitt ursprung i Sydafrika eller Namibia.

3 § Varor får inte föras ut ur Sverige, om bestämmelselandet är Sydafrika eller Namibia.

Förbudet gäller inte om varorna skall bearbetas i ett annat land så att de får ursprung i det landet innan de förs till Sydafrika eller Namibia.

Förbudet gäller inte heller för varor som enligt överenskommelse med Förenta Nationerna (FN) skall föras in i Namibia för att användas där inom ramen för FN:s Namibiakår (UNTAG).

4 § Åtgärder får inte vidtas som är ägnade att främja i 2 eller 3 § angivna handlingar och som innebär

1. lastning, lossning, transport eller mottagande för förvaring av varor eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenhet för transport,
2. lämnande eller förmedlande av uppdrag för åtgärder som anges i 1.

### *Förbud mot tjänstehandel*

5 § Finansiella tjänster får inte ges till fysisk eller juridisk person i Sydafrika eller Namibia.

Förbudet omfattar ej betalningsförmedling.

**6 §** Transport av olja eller oljeprodukter får inte ske med fartyg till eller från Sydafrika eller Namibia.

**7 §** Transport av passagerare eller gods får inte ske med svenska flygplan till Sydafrika eller Namibia.

**8 §** Direktförsäkringsavtal får inte ingås med sydafrikansk eller namibisk fysisk eller juridisk person.

**9 §** Entreprenadavtal får inte ingås med sydafrikansk eller namibisk fysisk eller juridisk person.

**10 §** Turistresor till Sydafrika eller Namibia får inte anordnas eller försäljas.

**11 §** Service, reparation eller underhåll får inte utföras i Sydafrika eller Namibia.

**12 §** Konsultuppdrag får inte utföras i Sydafrika eller Namibia eller på uppdrag av sydafrikansk eller namibisk fysisk eller juridisk person.

**13 §** Förbuden enligt 5–12 §§ omfattar även lämnande eller förmedlande av uppdrag att utöva verksamhet som där förbjudits.

**14 §** Regeringen kan i det enskilda fallet medge undantag från förbuden enligt 2–12 §§

1. om ett upprätthållande av förbuden skulle medföra effekter som är ägnade att motverka syftet med förbuden,
2. om det i övrigt finns särskilda skäl.

**15 §** Ansökan om undantag enligt 14 § ges in till kommerskollegiet. Kollegiet skall med eget yttrande överlämna handlingarna till regeringen.

### *Övriga bestämmelser*

**16 §** I fråga om varors ursprung enligt 2 och 3 §§ skall förordningen (1984:59) om varors ursprung tillämpas.

**17 §** Varor som inte får föras in i Sverige enligt denna förordning får inte sändas mellan orter inom tullområdet, förvaras på tullager eller i frihamn eller tas om hand på sätt som avses i 8 § första stycket tullagen (1987:1065). I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor m.m.

*Bilaga*

Varor som anges i 1 § första stycket 3

Nr i tulltaxe-lagen (1987:1068)	Varuslag
ur 30.03, ur 30.04	Medikamenter för humanbruk
ur kap. 28, ur kap. 29, ur 30.02, ur 30.06, ur 35.02, ur 35.04, ur 38.22,	Kliniska reagenser och diagnostika
ur 30.02 ur 90.18	Blod och blodfraktioner Injektionsportar med tillhörande kateter för kontinuerlig tillförsel av läkemedel
ur 39.23, ur 48.19, ur 49.01, ur 49.11	Förpacknings- och informationsmateriel för ovanstående varor

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1991, då förordningen (1987:477) om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia skall upphöra att gälla.

# 1 Utredningsuppdraget

Kommittén tillsattes samma dag (87-03-12) regeringen föreslog ett handelsförbud mot Sydafrika och Namibia (prop. 1986/87:110).

Utredningsuppdraget innehåller tre huvuddelar:

- Tjänstehandel mellan Sverige och Sydafrika
- Handel mellan svenska bolag utomlands och Sydafrika.
- Frågor om svenska företags verksamhet i Sydafrika.

Arbetet har föregåtts av två tidigare Sydafrika-utredningar. I båda fallen har utredningarna främst behandlat investeringar i Sydafrika. Nuvarande investeringsförbudslag bygger på förslag av de bägge Sydafrikautredningarna (1977 och 1985). Nu gällande handelsförbud föreslogs av regeringen 1987 bl.a. efter att en interdepartemental arbetsgrupp utvärderat effekterna i Sverige av en handelsbojkott mot Sydafrika. För en mer heltäckande genomgång av svensk sanktionslagstiftning se kapitel 5.

Frågan om svenska sanktionsåtgärder mot Sydafrika har som ovan framhållits behandlats av tidigare utredningar och föranlett statsmakterna att införa och sedan efter hand skärpa restriktioner i svenska företags ekonomiska kontakter med sydafrikanska företag. Den senaste utredningen avlämnade sitt betänkande 1984, Svensk Sydafrikapolitik (SOU 1984:52). Denna utredning föreslog förbud för vissa ekonomiska kontakter mellan svenska och sydafrikanska företag men avstod från att förorda ett generellt handelsförbud av hänsyn till de GATT-regler som säger att endast sådana sanktionsåtgärder som beslutats av FN:s säkerhetsråd är förenliga med GATT:s stadgar.

Sedan utredningens betänkande framlagts inträdde en internationellt uppmärksammas brutalisering av den sydafrikanska regimens åtgärder mot apartheidmotståndarna. Händelseförloppet som beskrevs i massmedia framkallade häftiga reaktioner hos allmänheten i USA, flertalet europeiska länder och inte minst i Norden. Under intryck av vad som skedde i Sydafrika och de krav på motåtgärder som allmänt restes i de nordiska länderna framlade alla nordiska regeringar förslag om införande av förbud mot handel med Sydafri-

ka och Namibia. Förslagen som i huvusak liknar varandra godtogs av ländernas parlament.

Den svenska förordningen om handelsförbud avser varuhandel. Till skillnad från vad som skedde i Danmark och Norge avstod den svenska regeringen från att föreslå ett förbud också mot handel med tjänster. Regeringen ansåg att frågan om tjänstehandelsförbud var alltför litet utredd i Sverige. Samtidigt som regeringen överlämnade sitt förslag till förbud mot varuhandel beslutade regeringen att frågan om förbud också mot handel med tjänster skulle utredas i särskild ordning. Uppgiften överlämnades därefter till denna utredning. Kommittén finner det angeläget att understryka denna bakgrund till sitt uppdrag och till de förslag som inom ramen för uppdraget läggs fram i det följande. De förslag till förbud mot handel med vissa tjänster som utredningen anser bör genomföras är uttryck för en strävan att likformigt behandla svensk handel med Sydafrika, vare sig det är fråga om varuhandel eller tjänstehandel.

I och med att man beslutat att införa ett handelsförbud är det naturligt att behandla varuhandel och tjänstehandel lika. Att så inte kunde ske redan vid införandet av handelsförbudet 1987 berodde uteslutande på att tjänstebegreppet är så mångfacetterat att det inte var möjligt att utan ytterligare utredning lagstifta om förbud mot tjänstehandel.

Under arbetets gång har ytterligare utredningsuppgifter tillkommit. Frågan om transporter på "svenska kölar", dvs. anlop av svenskägda fartyg i Sydafrika och transporter till tredje land från Sydafrika togs upp i utrikesutskottets betänkande 1986/87:20 där man konstaterade att Sydafrikakommittén var oförhindrad att belysa frågan. Vid kommitténs hearingar med svenska företag verkamma i Sydafrika har även frågor kring svensk näringsverksamhet i de s.k. frontstaterna aktualiserats. Kommittén har studerat de problem som är förknippade med näringsverksamhet i dessa länder. Ett seminarium kring dessa frågor avhölls i februari 1989. Efter att ha analyserat problemen framlägger kommittén i kapitel 10 vissa förslag. I sin skrivelse till riksdagen (Skr 1988/89:64) med redogörelse för svenska företags verksamhet i Sydafrika och Namibia framhöll regeringen att Sydafrikakommittén borde göra en analys av det förhållandet att företagen trots långtgående svenska sanktionsåtgärder bl.a. kunnat öka sin omsättning och antalet anställda. Frågan behandlas i kapitel 9.

På sekretariatsnivå har kommittén haft löpande kontakter med företrädare för berörda företag, departement och myndigheter samt olika opinionsgrupper.

Ordföranden och sekreteraren har företagit resor till Washington, New York, Bryssel samt till Södra Afrika.

I Washington diskuterades de i kongressen framlagda sanktions-

förslagen med företrädare för representanthuset och senaten, i New York hölls överläggningar bl.a. med Förenta Nationernas antiapartheidkommitté. I Södra Afrika besöktes Zambia och Zimbabwe. Överläggningar fördes därvid med regeringsrepresentanter för respektive länder, med företrädare för svenska företag samt med företrädare för befrielseörelserna ANC och SWAPO. I Bryssel hölls överläggningar med tjänstemän vid EG-kommissionen och information inhämtades från den svenska EG-delegationen.



## 2 Utvecklingen i Sydafrika efter 1987

I detta kapitel lämnar kommittén en redogörelse för de viktigaste förändringarna i Sydafrika efter 1987. En mer ingående beskrivning av den sydafrikanska politikens och ekonomins utveckling fram till 1987 ingår i de föregående Sydafrikautredningarnas betänkanden, SOU 1978:53 respektive 1984:52 samt i proposition 1986/87:110 Om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia.

### 2.1 Apartheidsystemet

Den sydafrikanska rasåtskillnadspolitiken grundlagsfästes i och med Nationalistpartiets valseger 1948.

Landet fick 1984 en ny konstitution varvid ett trekammarparlament för vita, färgade respektive asiater/indier inrättades. De vita har dock inte givit avkall på sin maktställning. I stort sett 75 % av befolkningen, dvs. den svarta befolkningsmajoriteten, har även efter parlamentsreformen inte medgivits politisk representation i parlamentet.

Den svarta befolkningen (vari hädanefter inbegrips svarta, färgade och asiater/indier) har från början varit mycket kritisk till och många har också förkastat det nya trekammarparlamentet, som ytterligare befäst den vita minoritetens maktställning och förstärkt apartheid. Apartheidmotståndet ser förändringen som ett försök att splittra befolkningsmajoriteten.

Apartheidsystemets principer upprätthålls fortfarande inom så vitala områden som jordfördelning, boende och förflyttning, arbetsmarknaden samt politisk representation.

I praktiken har dock apartheidsystemet luckrats upp inom vissa områden, t.ex. när det gäller de svartas boende i områden reserverade för vita. Många svarta och en del vita bryter öppet mot Group Areas Act, den lagstiftning som reglerar var människor av olika raser får bo. Vidare har aviserats avskaffande av den s.k. Separate Amenities Act som reglerar människors rätt att vistas i parker, på badplatser och andra offentliga platser. Säkerhets- och undantagslagarna upprätthålls inte heller med samma kraft som tidigare. Apartheidmotståndet har under det senaste året genomfört ohörsamhets-

kampanjer ibland i strid mot gällande lagar. Detta till trots har myndigheterna ibland valt att inte ingripa.

Samtidigt har många apartheidorganisationer förbjudits att verka och de fackliga organisationerna har fått sin verksamhet kringskuren bl.a. genom en begränsning av strejkrätten.

Kommittén kan konstatera att det i Sydafrika ännu inte genomförts några genomgripande förändringar i riktning mot ett avskaffande av apartheid och införande av ett demokratiskt samhällssystem. Apartheidssystemet upprätthålls fortfarande med stor kraft.

## 2.2 Hemlandspolitiken

Den sydafrikanska hemlandspolitiken (eller bantustanpolitiken) har i en eller annan form tillämpats sedan 1800-talet, ursprungligen i form av sk reservat avsedda för den svarta befolkningen.

När den internationella kritiken mot apartheidpolitiken under 1960-talet trappades upp utvecklades reservaten till vad man betecknade som de svartas egna hemländer. De styrande hoppades att man därigenom skulle slippa kritik för att de svarta i Sydafrika saknade medborgerliga fri- och rättigheter.

Grundprincipen i hemlandspolitiken har varit att svarta efter tänkt etnisk tillhörighet tilldelas medborgarskap i något av tio hemländer med målet att skapa ett Sydafrika för vita, utan svarta medborgare.

Hittills har fyra hemländer utropats som självständiga statsbildningar – Transkei, Venda, Ciskei och Bophuthatswana, ingen är dock internationellt erkänd.

I dag beräknas cirka hälften av de svarta ha sina hemvist i hemländerna, men p.g.a. arbetsbristen är många av dessa verksamma kring de industrialiserade områdena i Sydafrika. På senare år har inflyttningen av svarta till städerna ökat i omfattning och det har blivit allt svårare att i praktiken genomföra förflyttningar av svarta till hemländerna.

## 2.3 Ekonomisk och politisk struktur

Sydafrikas ekonomi och politik domineras helt av den vita folkminoriteten. Kontrollen kan upprätthållas med hjälp av det i konstitutionen inskrivna apartheidssystemet.

### 2.3.1 Ekonomisk struktur

Apartheidpolitiken gör det möjligt för den vita minoriteten att förse Sydafrikas moderna sektor med billig svart arbetskraft.

Mineralutvinningen, det moderna jordbruket och tillverkningsindustrin är fundamenten i den moderna sektorn som nästan uteslutande ägs av vita. Parallellt med denna sektor existerar en rudimentär självhushållningsekonomi, företrädesvis i hemländerna, där ett dåligt utvecklat jordbruk bedrivs.

De vita utövar i praktiken också den ekonomiska kontrollen över hemländerna eftersom de svarta i stor utsträckning måste arbeta inom landets moderna sektor i det vita Sydafrika.

Motorn i den sydafrikanska ekonomin är fortfarande gruvsektorn där brytningen av guld, diamanter och ett antal strategiska mineraler (krom, mangan, uran, platinametaller, antimon och vermikulit) utgör de viktigaste inslagen. Expansionen i både jordbruket och tillverkningsindustrin under efterkrigstiden möjliggjordes till stor del av de vinstmedel från gruvbrytningen som kunde överföras till dessa sektorer.

Världsmarknadspriset på guld är fortfarande viktigt för utvecklingen i den sydafrikanska ekonomin. I svåra ekonomiska lägen under 1970- och 1980-talet har höga guldpriser lindrat den ekonomiska krisen vid t.ex. konjunkturedgångar. Gruvbolagen koncentreras kring några få stora företagsgrupper av vilka det största är världens största gruvkoncern – Anglo-American Corporation.

Tillverkningsindustrin är starkt utlandsberoende vad gäller maskiner, kapitalvaror och teknologi. Sydafrikanska produkter säljs över hela världen men det är endast i Södra Afrika som den sydafrikanska industrin är riktigt konkurrenskraftig.

Det kommersiella jordbruket drivs och ägs nästan uteslutande av vita. De har tillgång till den bästa jorden och den billigaste arbetskraften. Jordbruksprodukterna är en viktig exportinkomstkälla.

Trots att det finns fog att konstatera att den vita befolkningens minoriteten dominerar landets ekonomi har den svarta befolkningen genom s.k. Black Business Communities fått ett utökat inflytande i det lokala småskaliga näringslivet.

### 2.3.2 Politisk struktur

Den sydafrikanske presidenten (landet är republik sedan 1961) har verkställande makt. Presidenten väljs av en valförsamling bestående av vita, färgade och asiater, där de vita har absolut majoritet. Presidenten utser sedan regeringen, som kan bestå av både parlamentsledamöter och ickeparlamentariker.

Landet har sedan 1948 styrts av det boerdominerade nationalistpartiet. Partiets ställning har successivt försvagats från att ha varit mycket stark under det nuvarande regeringssystemets första decennier. Partiet har fortfarande ensam majoritet i den vita kammaren i parlamentet, trots tillbakagången i 1989 års parlamentsval.

Samtidigt genomfördes val till den färgade respektive indiska parlamentskammaren. Valdeltagandet var liksom vid tidigare val lågt, i genomsnitt deltog 25–30 % av de röstberättigade.

Den preliminära mandatfördelningen i den vita kammaren blev följande:

	NP	CP	DP
Transvaal	34	31	11
Kapprovinsen	42	2	12
Natal	10	–	10
Oranjefristaten	<u>7</u>	<u>6</u>	<u>–</u>
Summa	93	39	33

Den vita parlamentariska oppositionen utgörs av det konservativa partiet och det relativt nybildade demokratiska partiet, vilket samlat den tidigare splittrade liberala oppositionen. Det bör framhållas att det alltid funnits en vit opposition mot apartheidpolitiken, men denna opposition har på grund av otillräckligt stöd bland väljarna haft föga inflytande på den praktiskt förda politiken, men dock spelat en viss ideologisk roll.

Nationalistpartiet gjorde således vid parlamentsvalet i september 1989 förluster till det demokratiska partiet som vill avskaffa apartheid i snabbare takt och ge alla medborgare fulla politiska rättigheter men förlorade också röster till det konservativa partiet som vill behålla eller skärpa apartheid.

Den mer reformvänliga vita minoriteten anser inte att det styrande nationalistpartiet varit tillräckligt lyhört för reformer varför många av dessa väljare nu övergått till att stödja det demokratiska partiet. Det konservativa partiet får i sin tur också stöd från f.d. nationalistpartiväljare, vilka anser att de förändringar som regeringen vidtagit inneburit ett steg bort från apartheid.

Nationalistpartiets nya aktionsplan för de kommande fem åren presenterades i juni 1989. Där beskrivs det framtida Sydafrika som ett land där ingen grupp (partiets nya beteckning för ras) dominerar eller domineras. Vidare sägs att partiet förbinder sig att befordra förhandlingar med ledare för alla grupper för att finna en fredlig lösning på landets politiska problem. Slutligen fastslås i aktionsplanen att Sydafrika är en odelad stat med gemensamt medborgarskap för alla (de fyra självständiga hemländerna är, per definition, inte en del av denna stat).

Vilka effekter den nya aktionsplanen får på den i praktiken förda politiken är ännu för tidigt att avgöra.

## 2.4 Apartheidmotståndet

Apartheidmotståndet har mött flera svårigheter de senaste åren. Regeringens skärpningar av säkerhetslagarna, massarresteringar, bannlysningar, undantagstillståndets återinförande 1986, mötesförbud samt den hårda censuren har i det närmaste gjort det omöjligt att i demokratisk ordning effektivt bedriva fredlig oppositionspolitik i Sydafrika.

### 2.4.1 ANC

African National Congress (ANC) bildades 1912. Organisationen bannlystes av den sydafrikanska apartheidregeringen 1962. ANC:s politiska program finns uttryckt i "the Freedom Charter", antaget 1955. Organisationen har sitt högkvarter i Lusaka, Zambia. ANC anses utgöra den ledande och samlade kraften inom apartheidmotståndet. Rörelsen har de senaste åren lagt ökad vikt vid diplomatisk verksamhet vari ingått kontakter och överläggningar med företrädare för ett politiskt och rasmässigt brett spektrum av det sydafrikanska samhället.

Dessa förtroendeskapande åtgärder utgör stommen i den förhandlingsstrategi som det samlade motståndet i dag driver.

### 2.4.2 MDM och det övriga motståndet

United Democratic Front (UDF) bildades så sent som 1983 och är en relativt löst sammansatt folkfrontsorganisation bestående av mer än 600 organisationer representerande en rad samhällsområden. De skärpningar regeringen vidtog i säkerhetslagstiftningen under 1988 drabbade UDF hårt varvid organisationen förbjöds. Flertalet av organisationens ledare har under långa perioder hållits fängslade. Flertalet har i dag frigivits men många har sin frihet begränsad genom strikta restriktioner.

Motståndsrörelsen i Sydafrika finns representerad inom de flesta samhällssektorer. Den organisatoriska uppbyggnaden varierar starkt. Sedan en tid tillbaka samlas apartheidmotståndet under den gemensamma beteckningen den massdemokratiska rörelsen (MDM). MDM är ingen egentlig organisation utan ett paraply för olika grupperingar med samma antiapartheidmålsättning, så som resterna av UDF, fackliga och kyrkliga organisationer samt många små motståndsorganisationer.

Flera framträdande kyrkliga ledare och deras respektive kyrkor spelar en viktig roll i det utomparlamentariska motståndet i Sydafrika.

Motståndet i Sydafrika verkar i dagsläget mer enat än på länge.

Någon egentlig åtskillnad går inte längre att göra mellan ANC och MDM. ANC:s program stöds av MDM-ledarna och omvänt konsulteras ANC i viktigare frågor. Regeringen ges härmed små möjligheter att splittra motståndets externa och interna delar. Angående motståndets roll i den fortsatta utvecklingen, se avsnitt 3.4 Framtidsbedömning.

### 2.4.3 Facklig mobilisering

Sedan mitten av 1980-talet har fackföreningsrörelsen i Sydafrika i ökad omfattning kommit att spela en betydande politisk roll. Samtidigt som allt fler motståndsorganisationer förbjudits har kampen mot apartheid i stora delar förts genom fackföreningarna. Som en följd därav förbjöds fackföreningarna att bedriva politisk verksamhet. Trots detta har framförallt den stora landsorganisationen COSATU, med t.ex. de stora gruv- och metallfacken, vuxit sig stark.

## 2.5 Den ekonomiska utvecklingen

Sydafrikas ekonomi har under de senaste åren varit relativt god. Guldpriset, som ekonomin fortfarande är mycket beroende av, har varit högt under 1980-talet. Därigenom har man kunnat dölja ekonomiska problem som funnits under ytan men som nu vid ett lägre guldpris tenderar att blottläggas alltmer.

Det står klart att 1989 blev ett sämre år för Sydafrikas ekonomi än föregående år. Regeringens budgetförslag för räkenskapsåret 1989/90 (1 april–31 mars) visade på ett oförändrat budgetunderskott.

Landet oroas av en försämrad bytesbalans. Under 1988 var överskottet 2,5 miljarder rand (1 rand, ca 3 kronor), men importen steg med närmare 40 % vilket är dubbelt så mycket som exporten ökade. Samtidigt fortsätter den sydafrikanska randen att falla gentemot viktiga utländska valutor.

Omvärldens finansiella sanktionspolitik gör det svårare att få nya lån av betydelse. Landet måste därför upprätthålla en positiv bytesbalans för att klara skuldåterbetalningar på befintliga lån. Detta kapitalutflöde ur Sydafrika har minskat landets reserver. I oktober 1989 lyckades dock Sydafrika omförhandla en viktig del av sina lån till internationella banker, vilket gav regimen ekonomiskt andrum.

Tillväxttakten i den sydafrikanska ekonomin var under 1988 god, ca 3,2 %, men sjönk under 1989 till ca 2 %.

Sydafrikanska företag etablerar sig i allt högre grad utomlands samtidigt som många utländska företag i en eller annan form avvecklar sin verksamhet i Sydafrika.

Inflationen ökade under 1989. Prisstegringen begränsades dock

till 12 % år 1988 vilket var den lägsta siffran på fyra år. Inflationsökningen berodde på en fördyrad import samt en svag kontroll av penningpolitiken.

Upprätthållandet av apartheidsystemet är fortsatt mycket kostsamt för samhällsekonomin. En viss militär minskning av utgifter till militären har man kunnat uppnå sedan kriget i Angola och Namibia upphört.

Den sydafrikanska ekonomin är i hög grad beroende av politiska faktorer. Internationella sanktioner begränsar landets ekonomiska handlingsutrymme. Även utan nya sanktioner skapar bristen på förtroende en ekonomisk och politisk osäkerhet, som kan ha ekonomiskt negativa effekter.

Kortsiktigt är den sydafrikanska ekonomin fortfarande starkt beroende av det internationella guldpriset. Men i ett långsiktigt perspektiv synes problemen vara mer förknippade med politiska än rent ekonomiska faktorer.

the 1970s and 1980s, and the 1990s. The 1970s and 1980s were characterized by a sense of crisis and a search for new directions. The 1990s, in contrast, were marked by a sense of optimism and a search for new horizons. The 1970s and 1980s were a time of great change and uncertainty, while the 1990s were a time of great hope and possibility.

The 1970s and 1980s were a time of great change and uncertainty. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1970s and 1980s were a time of great change and uncertainty, while the 1990s were a time of great hope and possibility. The 1970s and 1980s were a time of great change and uncertainty, while the 1990s were a time of great hope and possibility.

### 3. The 1990s: A Time of Hope and Possibility

The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility.

The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility.

The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility.

The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility.

The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility.

The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility. The 1990s were a time of great hope and possibility.

### 3 Sydafrika i Södra Afrika

Sydafrika spelar en dominerande roll i Södra Afrika. Landets strategiska läge, de stora naturtillgångarna, den utvecklade ekonomin, den moderna krigsmakten, de internationella näringslivskontakterna och det idealiska klimatet för jordbruk är faktorer som gör att Sydafrika intar en unik position i Södra Afrika.

#### 3.1 Sydafrikas destabiliseringspolitik

Grannländernas beroende av Sydafrika varierar liksom Sydafrikas val av strategi för att hålla kvar dem i ett politiskt-ekonomiskt beroende.

Destabiliseringspolitiken har genomförts med användande av såväl militära, politiska som ekonomiska medel.

I destabiliseringspolitiken har vidare ingått att stödja rörelser som agerar mot de angränsande ländernas regimer. Det gäller UNITA-gerillan i Angola och RNM-gerillan i Moçambique. Sydafrika har också genomfört egna sabotageaktioner och militära angrepp på grannstaterna.

Sydafrika har sedan Angolas självständighet 1975 stött rebellrörelsen UNITA. Utöver detta har man utfört regelrätta invasioner i Angola och tidvis ockuperat områden i södra Angola. Under 1988 nåddes slutligen en förhandlingslösning siktande mot fred i Angola och självständighet för Namibia. Som en följd härav har nu de sydafrikanska trupperna lämnat Angola och tillbakadragandena av de kubanska trupperna inletts.

Kriget har pressat den angolanska ekonomin till det yttersta genom angrepp mot transportleder, industriella installationer och jordbruksområden.

Moçambique har utsatts för den mest omfattande militära och ekonomiska aggressionen från Sydafrika. Den Sydafrikastödda RNM-rörelsen har under årtal bedrivit omfattande sabotageverksamhet i hela landet. Angrepp har riktats mot infrastrukturella mål så som järnvägar, oljeledningar, skolor och sjukhus men även mot civilpersoner på landsbygden.

Även andra länder i regionen har drabbats av Sydafrikas destabiliseringspolitik. Den förda destabiliseringspolitiken har frestat hårt på den sydafrikanska ekonomin. En FN-studie presenterad under hösten 1989 visar de kostnader den sydafrikanska aggressions- och destabiliseringspolitiken medfört för frontstaterna. Enligt studien uppgick förlusterna för de sex frontstaterna samt Malawi, Swaziland och Lesotho, uttryckt i BNP-termer, under perioden 1980–88 till 62,5 miljarder USD, vilket motsvarar hela 210 % av ländernas samlade BNP under 1988.

Värst drabbat är Angola som med sina 30 miljarder USD svarar för nära hälften av detta belopp. I tur och ordning följer så Moçambique (15 mrd), Zimbabwe (8 mrd), Zambia (5 mrd), Malawi (2,15 mrd), Tanzania (1,3 mrd), Botswana (0,5 mrd), Lesotho (0,3 mrd) samt Swaziland (0,2 mrd).

Förlusterna avser krigsskador, försvarsansträngningar, förhöjda transportkostnader och minskad export. Därutöver tillkommer förlusterna i liv.

### 3.2 Ekonomiska förbindelser med grannländerna

Sydafrika är den dominerande ekonomin i Södra Afrika. Frontstaterna är till stor del beroende av de varor som Sydafrika kan erbjuda och importerar följaktligen en mängd sydafrikanska produkter.

Det ekonomiska beroendet förstärks av de kustlösa staternas behov av att transitera varor genom Sydafrika. Sydafrika har alltså stora möjligheter att tillgripa ekonomisk utpressning mot frontstaterna.

Relativt färsk uppgifter tyder på att frontstaternas handel med Sydafrika har ökat snarare än minskat de senaste åren. Frontstaterna har av lätt insedda skäl svårt att frigöra sig från att handla med Sydafrika.

Under de senaste åren har det sydafrikanska näringslivet internationaliserats mer och mer. Dessa tendenser gör sig även gällande i frontstaterna, kanske främst i Zimbabwe där ett starkt sydafrikanskt ägande redan existerar.

Sydafrika har byggt upp ett nät av ekonomiska kopplingar till frontstaterna. På det ekonomiska området försöker man uppnå ett beroendeskapande ekonomiskt samarbete vilket enligt Sydafrikas intentioner skall få grannstaterna att uppföra sig i enlighet med Sydafrikas intressen.

Den tullunion som Botswana, Lesotho, Swaziland och Sydafrika ingår i har förmodligen ökat ländernas importberoende av Sydafrika, även om en stor del av importen skulle ha härrört från Sydafrika också utan tullunion.

Lesotho är p.g.a. sitt geografiska läge utsatt och sårbart och därigenom beroende av Sydafrika på i stort sett alla områden – transporter, arbetstillfällen (migrantarbetare) samt export och import.

Även Botswanas ekonomiska beroende av Sydafrika är stort. Landets export går dock till stor del till andra avnämare än Sydafrika. Botswanas stora inkomstkälla diamantutvinningen, kontrolleras i hög grad av det sydafrikanska industrikonglomeratet de Beers. I det fallet kan man tala om ett ömsesidigt beroende mellan länderna. I framtiden skulle landet kunna minska sitt transportberoende av Sydafrika genom att låta transporter gå genom Zimbabwe och Moçambique. Det förutsätter dock avsevärda förbättringar i järnvägs- och hamnkapacitet i Moçambique och ett förbättrat säkerhetsläge.

Swaziland har möjlighet att minska beroendet av Sydafrika p.g.a. sin närhet till Moçambique, men landets politik har snarare gått ut på att förstärka banden med Sydafrika. Förhållandet är likartat i Malawi.

Moçambique är också beroende av Sydafrika. Från Moçambique kommer migrantarbetare vilka arbetar i de sydafrikanska gruvorna och även i det sydafrikanska jordbruket sysselsätts ett stort antal moçambikier.

Sydafrika är beroende av Moçambique vad gäller kraftöverföringen från Cabora Bassa till industrierna i Transvaal. Under senare år har de ekonomiska relationerna och samarbetet mellan länderna ökat. Angolas och Tanzanias ekonomiska samröre med Sydafrika är mycket begränsat.

Zambia är för sina transporter starkt beroende av Sydafrika trots att man i möjligaste mån försöker sända så mycket gods som möjligt med Tazarajärnvägen till Dar es Salaams hamn. Om kapaciteten och standarden förbättras på transportlederna över Angola och Tanzania skulle det bli billigare att använda dem än att transportera via Sydafrika. Den zambiska kopparindustrin (som svarar för över 90 % av landets exportintäkter) ägs av ett statligt bolag där dock sydafrikanska intressen genom Anglo American-koncernen fortfarande äger en icke obetydlig minoritetspost.

Zimbabwes ekonomiska beroende sammanhänger dels med behovet av tillgång till transportleder och dels med det sydafrikanska ägandet i det zimbabwiska näringslivet. Så länge transportlederna genom Moçambique inte fungerar tillfredsställande måste man använda transportvägarna över Sydafrika. Fortfarande sägs över 70 % av den zimbabwiska industrisektorn vara utlandsägd, företrädesvis av sydafrikanska och brittiska intressen. Inom tillverkningsindustrin, jordbruket, bankväsendet, mineralutvinningen – i stort sett inom samtliga näringar är den utländska kontrollen omfattande. Beroendet av Sydafrika skulle i viss utsträckning kvarstå även om

det direkta ägandet avtog. Kontrollen över teknologi, marknadsföring och liknande skulle i stor utsträckning finnas kvar.

Frontstaternas import från Sydafrika av insatsvaror och reservdelar är ofta helt nödvändig för att hålla industriproduktionen igång.

Sydafrika har således en mängd ekonomiska påtryckningsmöjligheter gentemot frontstaterna. Dessas beroende av Sydafrika skulle till stor del bestå även i ett läge där apartheid avskaffats. Frontstaternas möjligheter till oberoende kan öka genom ett ökat regionalt samarbete, bl.a. inom SADCC, där transportfrågorna från början fått hög prioritet.

### 3.3 Namibiafrågan

De grundläggande principerna för Namibias självständighet lades fast 1976 genom resolution 385. Den s.k. kontaktgruppen bestående av de fem västmakterna i säkerhetsrådet (Frankrike, Kanada, Storbritannien, Västtyskland och USA) presenterade en förhandlingsplan för Namibias självständighet. Denna plan utgjorde sedan grunden för den övergångsplan som säkerhetsrådet antog 1978 genom resolution 435.

Sydafrika har sedan 1978 motsatt sig planens genomförande och i stället försökt nå andra lösningar. Man har vidare under 1980-talet, efter att ha accepterat planen i stort, kopplat frågan om de kubanska truppernas närvaro i Angola till Namibiafrågan, den s.k. kubanska länken.

Först 1988 nåddes ett genombrott i förhandlingarna om Namibia, till stor del beroende på stormakternas ändrade Södra Afrika-politik. Då träffades mellan Angola, Kuba och Sydafrika avtal syftande till fred i Angola och självständighet för Namibia. Som startdag för genomförandet av resolution 435 fastställdes 1 april 1989.

Efter en del inledande problem under våren 1989 har den av FN övervakade övergångsprocessen i Namibia fortskridit i enlighet med överenskommelsen. De sydafrikanska trupptillbakadragandena och flyktingrepatrieringen är nu genomförda, liksom valet till den konstituerande församlingen.

Beslut om Namibias kommande konstitution skall fattas med 2/3-dels majoritet. Inget parti har ensamt så många platser i församlingen. SWAPO som kommer att ha något mer än hälften av antalet mandat måste därför samarbeta med andra partier inom den konstituerande församlingen vid utarbetandet av landets konstitution. Valet i november 1989 betecknades av FN som fria och rättvisa.

Svensk sanktionslagstiftning mot Sydafrika är även riktad mot Namibia. Kommittén är medveten om att de förslag som läggs fram kan visa sig överspelade vad avser Namibia. Det finns trots det inte

någon anledning för kommittén att föregripa händelseutvecklingen i Namibia genom att redan i våra till regeringen avlämnade lagförslag exkludera Namibia. Utrikeshandelsministern angav nyligen vid en frågestund i riksdagen att en lämplig tidpunkt för hävandet av sanktionerna mot Namibia vore i samband med självständigheten. Regeringen samråder i frågan med de nordiska länderna och följer utvecklingen i FN. Skulle de folkvalda i Namibia eller FN:s generalförsamling rekommendera ett hävande tidigare än i samband med självständigheten vore det ett viktigt skäl för regeringen att överväga ett tidigareläggande av hävandet av de svenska sanktionerna mot Namibia. Namibia beräknas utropas som en självständig stat i slutet av mars 1990.

### 3.4 Framtidsbedömning

Den grundläggande orsaken till den instabila och hotfulla situationen i Södra Afrika är apartheidsystemet i Sydafrika. Trots de framsteg som nåtts i och med slutet på det långvariga kriget i Angola och inledandet av frigörelseprocessen i Namibia kvarstår grunden till regionens huvudproblem, nämligen apartheidsystemet.

Vad avser Namibias självständighet kommer Sydafrikas avsikter att vara av avgörande betydelse för landets utveckling. Härtill kommer Sydafrikas omfattande ekonomiska intressen i Namibia.

Några säkra förutsägelser om den sydafrikanska destabiliseringspolitiken går inte att avge. Det direkta stödet till UNITA-rörelsen har upphört. Den sydafrikanska regeringen har nyligen deklarerat att några råder in i grannländerna inte längre är aktuella och i den mån sådana ändå utförs sker det helt utan stöd från regeringen. En fortsatt destabiliseringspolitik kan dock inte helt uteslutas.

Vad avser den framtida utvecklingen i Angola kan noteras att en fredsprocess inletts med deltagande av ett flertal afrikanska länder och med Zaires president som medlare har försök gjorts att få till stånd en uppgörelse mellan UNITA och MPLA-regeringen.

För närvarande råder en viss optimism i Sydafrika. Vissa förändringar har genomförts i landet. Flera protestmarscher har den senaste tiden tillåtits trots att de är förbjudna under undantagstillståndet. På kommunal nivå har i bl.a. Johannesburg och East London all segregation i kommunala inrättningar avskaffats. Möten äger rum mellan personer och organisationer, vilka tidigare inte talat med varandra. Den förre presidenten PW Botha sammanträffade med Nelson Mandela och den nye presidenten de Klerk har nyligen mött en grupp kyrkoledare, däribland Desmond Tutu och Alan Boesak.

President de Klerk beslutade i oktober 1989 att frige åtta åldrade

politiska ledare, bland dem Walter Sisulu från ANC. Vid ett välkomstmöte som de frigivna tilläts hålla i Soweto kunde de framträda som ledande personligheter inom ANC. I februari 1990 tillkännagav president de Klerk att regeringen beslutat att häva bannlysningen av ANC och andra tidigare förbjudna politiska organisationer samt att landets politiska fångar ska frigges, bland dem Nelson Mandela.

Organization for African Unity (OAU) har presenterat en fredsplan för Sydafrika. Planen stöds av den alliansfria rörelsen (NAM) samt av ANC och MDM. Planen lägger fast villkor och principer för framtida förhandlingar med den sydafrikanska regeringen. Dessa är frigivning av de politiska fångarna, legalisering av de förbjudna organisationerna, bortdragande av militärförbanden från de svarta bostadsområdena, upphävande av undantagstillståndet och andra lagar som försvårar politisk verksamhet samt stopp för politiska rättegångar och avrättningar. Regeringens beslut nyligen innebär således att de två förstnämnda villkoren är på väg att uppfyllas.

De förtroendeskapande åtgärder som nu byggs upp i landet där båda sidor söker visa att de menar allvar måste slutföras innan fas två av förhandlingsprocessen kan aktualiseras – diskussionerna om deltagarkretsen. Regeringen har sagt att man för sin del har företrädarna klara, frågan är vilka som ska representera de svarta. Parterna uppvisar härvid helt oförenliga ståndpunkter. Regeringen anser att val skall hållas inom den svarta befolkningsgruppen för att utse sina företrädare. Tanken avvisas helt av ANC/MDM som ser ett sådant val som ett apartheidval och som ett försök att få fram alternativa svarta ledare.

Till själva förhandlingsfasen är det i dag mycket långt, de förtroendeskapande åtgärderna måste fortlöpa och därigenom ge ökad stabilitet åt processen. Ännu finns inte den mognad som krävs för en förhandlingsuppställning. Ett stort hinder utgörs härvid av regeringens fasthållande vid begreppet grupprättigheter som en mekanism för att ge de vita en särställning mot ett befarat majoritetsförtryck.

Det är i dag inte möjligt att fastslå vilka de slutliga resultaten av den sydafrikanska regeringens reformpolitik kommer att bli. Samtidigt med de uppluckringar som skett av apartheidssystemet har också betydande åtstramningar vidtagits så som t.ex. den nya arbetsmarknadslagstiftningen och andra åtgärder syftande till att försvåra verksamheten för de framväxande fackliga och politiska organisationerna.

Kommitténs slutsats är att Sydafrika befinner sig i ett skede där förändringar är möjliga men där alltså starka spänningar råder. En orsak till detta är den ökade medvetenheten inom alla befolkningsgrupper i Sydafrika om omvärldens avståndstagande från apartheid – ett avståndstagande som inte minst tagit sig uttryck i ett växande antal ekonomiska sanktioner riktade mot landet. Omvärld-

dens reaktioner på politiken spelar härvid en politiskt viktig roll i ansträngningarna att åstadkomma en förändring av det sydafrikanska samhällssystemet. Trots den nu rådande optimismen angående utvecklingen i Sydafrika tvingas kommittén konstatera att det hittills inte finns säkra tecken på att den grundläggande viljan hos regeringen att upprätthålla en vit dominans i Sydafrika skulle vara bruten.

The first part of the report is devoted to a general survey of the situation in the country. It is followed by a detailed analysis of the economic situation, and then a discussion of the political and social conditions. The report concludes with a series of recommendations for the government and the people.

The economic situation is described as one of stagnation and decline. The government has failed to implement effective policies to stimulate growth and reduce unemployment. The social conditions are also described as poor, with widespread poverty and ill health.

The political situation is characterized by corruption and inefficiency. The government is accused of mismanaging the country's affairs and of being unresponsive to the needs of the people. The report calls for a complete overhaul of the political system.

The social conditions are described as dire, with a high level of poverty and ill health. The government is accused of neglecting the welfare of the people and of failing to provide basic services such as education and healthcare.

The report concludes with a series of recommendations for the government and the people. It calls for a complete overhaul of the political system, the implementation of effective economic policies, and the provision of basic services to the people.

## 4 Sydafrikafrågan i ett internationellt perspektiv

### 4.1 Sydafrika i Förenta Nationerna

Sydafrikafrågan behandlas årligen i generalförsamlingen. Varje år antas ett antal resolutioner av i huvudsak likartat innehåll. Under generalförsamlingens fyrtiofjärde ordinarie möte, hösten 1989 antogs ett antal resolutioner, av vilka de viktigaste var följande:

#### Resolution om

- internationell solidaritet med befrielsekampen i Sydafrika
- allomfattande och bindande sanktioner mot rasistregimen i Sydafrika
- införande av samordnade och strikt övervakade åtgärder mot Sydafrika
- oljeembargo mot Sydafrika

I den gemensamma nordiska röstförklaringen rörande apartheidresolutionerna förklarades inledningsvis att de nordiska länderna konsekvent fördömt den sydafrikanska regeringens apartheidpolitik som ett brott mot grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Länderna anser också att apartheid utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet varför säkerhetsrådet snarast bör fatta bindande beslut om sanktioner mot Sydafrika.

De nordiska länderna har av främst principiella skäl reserverat sig mot en del resolutionstexter. Man kan inte godta att universalitetsprincipen, som är en av FN:s grundprinciper, ifrågasätts i en del formuleringar. Resolutioner som stödjer väpnad kamp kan inte godtas då fredliga lösningar av konflikter är en princip som finns fastslagen i FN-stadgan. Att vissa stater selektivt utpekats i en del resolutioner gör det ännu svårare att åstadkomma internationella, samfälliga åtgärder mot apartheid. Några formuleringar anses innebära intrång på konstitutionella fri- och rättigheter för nordiska medborgare. Slutligen reserverar sig de nordiska länderna beträffande formuleringar som inte beaktar förhållandet att det endast är säkerhetsrådet som äger fatta för medlemsstaterna bindande beslut.

#### 4.1.1 Sydafrika i säkerhetsrådet

År 1977 fattade FN:s säkerhetsråd beslutet om ett bindande vapenembargo mot Sydafrika. Trots upprepade försök har det inte gått att få med sig samtliga permanenta medlemmar av rådet i några andra omröstningar om sanktioner mot Sydafrika.

Säkerhetsrådet har dock i ett antal resolutioner fördömt den sydafrikanska regimens politik och formuleringarna har gradvis skärpts genom åren.

Sanktionsfrågan tog ett viktigt steg framåt sommaren 1985, då rådet rekommenderade medlemsstaterna att vidta ensidiga åtgärder mot Sydafrika, främst avbrytande av nyinvesteringar.

Detta var första gången som säkerhetsrådet avgav rekommendationer på det ekonomiska området. Rekommendationerna ledde en del länder till att införa partiella eller totala handelsförbud.

Det senaste försöket i säkerhetsrådet att få till stånd bindande sanktioner gjordes i mars 1988 men även mot det resolutionsförslaget inlade USA och Storbritannien veto. Förslaget lades fram efter Sydafrikas senaste ingripande mot antiapartheidorganisationerna i landet.

## 4.2 Internationella åtgärder

Sedan 1985 har flera länder beslutat om sanktionsåtgärder mot Sydafrika. De länder som gått längst, däribland de nordiska länderna, har vidtagit åtgärder på handelsområdet.

#### 4.2.1 Förenta staterna

Den amerikanska kongressen beslutade 1985, mot presidentens veto, om en lagstiftning med bl.a. förbud mot import av kol, stål, järn, uran, jordbruksprodukter och textilier. Vidare ingår förbud mot nyinvesteringar i Sydafrika, förbud mot export av olja och oljeprodukter samt förbud för civilflyg att trafikera Sydafrika och Förenta staterna.

Ett annat steg som Förenta staterna tagit är upphävandet av ett dubbelbeskattningsavtal med Sydafrika. Företag med dotterbolag i Sydafrika måste nu betala skatt på det sydafrikanska bolagets vinster både i Sydafrika och i Förenta staterna.

Mestadels p.g.a. ekonomiska skäl har många amerikanska företag valt att avveckla sina sydafrikanska dotterbolag. Sedan 1984 har över 160 företag lämnat Sydafrika. Fortfarande finns ca 140 amerikanskägda företag kvar i landet.

I slutet av president Reagans ämbetsperiod framlades ett nytt mycket långtgående sanktionslagförslag i representanthuset, "the

Dellums bill". Beteckningen hänför sig till namnet på huvudförslagsställaren kongressmannen Dellums. Förslaget blev aldrig färdigbehandlat i senaten 1988 men har ånyo väckts vid den nu sittande kongressen.

Det lagförslag som godkändes av representanthuset 1988 innebar att nyinvesteringsförbudet i den nu gällande sanktionslagen skulle bli utökat till att också omfatta tvångsmässig avveckling av i Sydafrika redan verksamma företag. Export och import av teknologi och varor, utom strategiska mineraler skulle förbjudas. Varor producerade utomlands skulle omfattas av förbudet om de var en direkt produkt av amerikansk teknologi.

Amerikanska bolag ägda av utländska bolag som i sin tur har investeringar i Sydafrika eller exporterar olja eller oljeprodukter till Sydafrika skulle nekas tillstånd att utvinna mineraler i Förenta staterna.

Utländska fysiska eller juridiska personer som drar ekonomisk fördel av att amerikanska företags verksamhet upphör skulle hindras att exportera till Förenta staterna samt fråntas rätten att sluta kontrakt med amerikanska myndigheter m.m.

Dellums lagförslag är således mycket långtgående. Vilka modifieringar som kan bli nödvändiga för att uppnå ett godkännande i senaten kan inte nu bedömas.

Oavsett vilken grad av skärpning en ny amerikansk sanktionslag skulle innebära torde nya amerikanska åtgärder få betydelse för sanktionsfrågans behandling i olika internationella fora.

I Förenta staterna anses tvångsmässig avveckling av företag inte behöva kompenseras genom ersättning till drabbade moderbolag. Företag har inte fått ersättning när sanktioner riktats mot t.ex. Kuba, Libyen, Nicaragua och Iran. När det gäller teknikembargot mot östblocket tillämpas begränsningar i tillträdet till den amerikanska marknaden mot företag som brutit mot sanktionsbestämmelserna.

Förenta staterna har nyligen tillkännagivit att Sydafrika ges en reformfrist på nio månader (till juni 1990). Om regeringen de Klerk inte vidtagit grundläggande reformer och inlett förhandlingar med företrädare för den svarta befolkningsmajoriteten inom denna tidsperiod kan Förenta staterna komma att införa omfattande sanktioner mot Sydafrika.

#### 4.2.2 Övriga länder

Efter det internationella genombrottet i sanktionsfrågan 1985 har en del länder vidtagit unilaterala åtgärder på handelsområdet. Vissa länder har infört förbud mot nyinvesteringar, lån, eller handel med guld och olja. De finansiella sanktionerna har troligen haft störst

direkt verkan på Sydafrika. Än så länge är de nordiska länderna och några öststater ensamma om att ha infört totala handelsbojkotter.

Storbritannien har verkat återhållande på både EG-ländernas och samväldesländernas sanktionspolitik, i så motto att de inte i någon av sammanslutningarna stött övriga länders beslut om införande av sanktioner mot Sydafrika. Storbritannien röstade emot det brittiska samväldets beslut 1987 att förstärka tillämpningen av redan beslutade sanktioner. Av samväldets 49 medlemsstater stödjer 48 sanktionslinjen. Storbritannien är självfallet den absolut viktigaste handelspartnern för Sydafrika med en handel större än de övriga samväldesländerna tillsammans. De sanktionsåtgärder samväldesstaterna beslutat om är bl.a. förbud mot import av uran, kol, järn, stål och jordbruksprodukter från Sydafrika, förbud mot nyinvesteringar, lån och flygtrafik.

Bland EG:s medlemsstater har främst Danmark och i viss mån Holland drivit sanktionsfrågan. I nuläget sker dock inte mycket utan inställningen tycks allmänt vara att man vill avvakta den närmaste tidens utveckling i Sydafrika. Bland sanktionsmotståndarna märks främst Storbritannien och Västtyskland. Trots svårigheterna i EG skärptes ändå sanktionspolitiken 1986 varvid infördes förbud mot import av stål, järn, uran och förbud mot nyinvesteringar i Sydafrika samt slutligen förbud mot export av olja och oljeprodukter till Sydafrika. De av EG beslutade åtgärderna på detta område är inte tvingande för medlemsstaterna, utan besluten har karaktären av rekommendationer till de enskilda länderna. Tillämpningen av de beslutade åtgärderna är därför varierande bland EG-staterna.

Utöver Danmarks långtgående sanktionslagstiftning har några EG-länder vid sidan av de gemensamma sanktionerna infört finansiella sanktioner.

Även länder som Österrike och Japan, vilka står utanför ovan nämnda ländergrupperingar, har infört och skärpt tidigare beslut om sanktioner. Det enda land med ett relativt stort handelsutbyte med Sydafrika som inte infört några unilaterala sanktioner, är Schweiz.

Vissa av de oljeproducerande länderna inom samarbetsorganet OPEC tillämpar ett oljeembargo mot Sydafrika.

Utöver de sanktionsåtgärder som genomförs på statlig nivå i olika länder får desinvesteringsåtgärder som vidtas av företag och banker i Sydafrika en stor effekt på den sydafrikanska ekonomin och har därigenom kommit att bli mycket betydelsefulla påtryckningsmedel mot den sydafrikanska regeringen, även om besluten snarare vilar på ekonomiska än politiska grunder.

I kommitténs framställning behandlas uteslutande ekonomiska sanktioner mot Sydafrika. Det vidtas dock omfattande sanktioner på det sportsliga, kulturella och vetenskapliga området, vilka blivit internationellt mycket uppmärksammade.

I sammanhanget kan också nämnas de företag och organisationer som genom policybeslut upphört med kommersiella och andra kontakter med Sydafrika.

### 4.3 Nordiska åtgärder

De nordiska länderna antog redan 1978 ett gemensamt handlingsprogram mot apartheid. 1985 och senast 1988 har detta reviderats. I sanktionsfrågan har länderna alltid legat långt framme och samtliga länder har infört långtgående nationell sanktionslagstiftning.

De senast vidtagna åtgärderna är följande: Danmark införde 1986 ekonomisk bojkottlagstiftning som omfattar förbud mot import av varor och tjänster med ursprung i Sydafrika eller Namibia, export av varor och tjänster till Sydafrika och Namibia samt förbud mot transporter av mineralisk olja på danskägda fartyg till och från Sydafrika eller Namibia.

Norge införde 1987 en i stort sett motsvarande bojkottlagstiftning. Lagen omfattar förbud mot import av varor med ursprung i Sydafrika eller Namibia, export av varor till Sydafrika eller Namibia och transportförbud av råolja till eller från Sydafrika eller Namibia på norska fartyg eller utländska fartyg som p.g.a. ägarandel, inbefraktning eller annat liknande sätt disponeras av norsk fysisk eller juridisk person. Norska fysiska och juridiska personer får inte utföra tjänster i Sydafrika eller Namibia eller på uppdrag från personer hemmahörande i Sydafrika eller Namibia. Vidare omfattar lagen förbud mot lån, garantier, försäkringar, investeringar, patent- och produktionsrättigheter och förbud att utarbeta och förmedla turistresor. En uttrycklig bestämmelse som förbjuder norskt luftfartyg att befordra passagerare eller gods till eller från Sydafrika eller Namibia och sydafrikanska eller namibiska luftfartyg att befordra passagerare eller gods till eller från Norge har också medtagits i lagen. Den reguljära trafiken till och från Sydafrika avbröt SAS redan 1985 efter att luftfartsavtalet med Sydafrika sagts upp.

Finland införde varuhandelsbojkott 1987. Förbudet omfattar export av varor till Sydafrika eller Namibia och import av varor från Sydafrika eller Namibia.

Island har tidigare inte beslutat om något uttryckligt förbud mot handel utan endast vädjat till industrin att inte handla med Sydafrika. Handelns omfattning har varit så ringa att det bedömts som tillfyllest. Island införde likväl under 1989 ett uttryckligt handelsförbud.

De nordiska ländernas sanktionslagar täcker alla varuhandeln. Norge och Danmark har valt att även låta tjänstehandeln omfattas. Se vidare kapitel 7.3, Tjänstehandelsförbud i Norden.

Nedan följer en sammanställning som visar vilka sanktionsåtgärder olika länder och ländersammanslutningar vidtagit.

## SUMMARY OF WESTERN ECONOMIC SANCTIONS

	NEW INVESTMENTS	LOANS TO COMPANIES	LOANS TO SA GOVT	IMF LOANS	TRADE: General	Credits & Promotion	IMPORTS: Coal	Iron & Steel
Sec. Council. Res. 566	to be stopped & apply disincentives							
Sec. Council. Res. 569	to be suspended							
Gen. Ass. Res. 40/64 I	to be stopped		to be stopped		exp. imp. loans guarantees		end trade promotion	
<b>NORDIC PROGRAM OF ACTION</b>	<b>prohibition or discouragement, incl. leasing &amp; patents &amp; manuf. licences</b>		<b>prohibition or discouragement</b>	<b>new loans to be opposed</b>	<b>find other suppliers &amp; markets &amp; no buying by (semi-)govt</b>	<b>no state support</b>		
DENMARK	nordic & for Danes & subsidiaries outside country	included in investment ban	nordic	nordic		TOTAL		
FINLAND	nordic	banned	nordic	nordic		TOTAL		
ICELAND	nordic		nordic	nordic	nordic	nordic		
NORWAY	nordic = prohibited	included in investment ban	banned	nordic		TOTAL		
SWEDEN	nordic, incl. for Swedes & subsidiaries outside country	included in investment ban	nordic	nordic		TOTAL		
<b>JOINT EC POLICY</b>	<b>banned, but implementation pending</b>							<b>banned</b>
European Parliament Res. 10-7-'86 & 22-10-'86	to be banned		new loans to be banned	new loans to be opposed	trade patterns to be monitored		to be banned	to be banned
BELGIUM	EC					lim. credit reinsurance		EC
DENMARK		see	under	Nordic	Program	of	Action	
FRANCE	EC = no direct currency transfer						no new contracts	EC
F.R.	EC					export credit limited		EC
GERMANY								
GREECE	EC			opposed in '82				EC
IRELAND	EC & credit support ban			opposed in '82	(semi-)govt. buy non-SA			EC
ITALY	EC							EC
LUXEMBOURG	EC							EC
NETHERLANDS	EC					limited credit reinsurance		EC
PORTUGAL	EC							EC
SPAIN	EC							EC
UNITED KINGDOM	EC = voluntary ban		no govt. to govt. loans					EC
<b>COMMON-WEALTH</b>	<b>to be banned, incl. profits reinvestment &amp; govt. assistance</b>	<b>new bank loans to be banned</b>	<b>new bank loans to be banned</b>		<b>no govt. buying from SA</b>	<b>no govt. assistance, incl. for trade missions</b>	<b>to be banned</b>	<b>to be banned</b>
AUSTRALIA	CW	CW	CW		CW & mutual trade missions closed	no export facilities	CW	CW
CANADA	CW	CW	CW		CW	ban on credit insurance	CW	CW
NEW ZEALAND	CW = legal ban considered	CW	CW		CW	CW	CW	CW
U.K.		see	under	European	Community			
AUSTRIA	= EC					no credit guarantees		= EC
JAPAN	ban on direct investments		appeal to refrain			no trade prom. & limited trade insurance		= EC
MALTA								
SWITZERL.				opposed '82				
<b>UN. STATES OF AMERICA</b>	<b>banned, incl. providing assets</b>	<b>banned, except for trade finance</b>	<b>banned</b>	<b>new loans to be opposed</b>	<b>no import products S.A. (semi-)govt. companies</b>	<b>exp. subs. only if Sullivan costs applied &amp; no trade prom.</b>	<b>banned</b>	<b>banned</b>

For more documentation, apply to the authorities/parliaments, or to the AWEPA office. Quotations etc. from this chart are allowed, if copies are sent to the AWEPA office

AGAINST SOUTH AFRICA (May 1987)

Gold Coins etc.	Agricultural Products	Strategic Minerals	Uranium imp. & Nucl.Co-op.	OIL SUPPLY	COMPUTERS	AIR LINKS	MISCELLANEOUS
coin ban						re-examination	re-examine maritime relations
coin ban			no new nucl. contracts		sale ban to army, police		
coin ban			nucl. co-op. to be ended	cessation of oil sale, export	sale ban to army, police, intelligence		
coin ban			no new nuclear co-op.		sale ban to army, police	to be suspended	production in SA to be restricted
TRADE		BAN	nordic	sale & transport on Danish-owned ships banned	nordic	SAS line suspended	nordic (all measures Nam +)
TRADE		BAN	nordic		nordic	nordic	nordic
nordic			nordic		nordic	nordic	nordic
TRADE		BAN	nordic	crude oil & products export banned & crude oil transport banned on Norw. ships	nordic	SAS & other lines prohibited	nordic & ban organising touristic visits (all Nam +)
TRADE		BAN	nordic		nordic	SAS line suspended	nordic & maritime relations discouraged & local auth. boycott allowed (all Nam +)
coins banned			no new nuclear co-op.	exp. ban domestic & imported crude oil	no export to SA army & police		(all joint measures Nam -)
gold and gold coins to be banned	to be banned	alternative suppliers to be investigated	uranium ban & prohibit old & new nucl. co-op	exp. ban incl. products & bonded storage & technol. & finance & transp. & petrochemicals	exports to be banned	to be suspended	ban diamonds, textiles & purchases from SA govt.-owned comp (all measures Nam +)
EC			EC	EC, also products	EC		
EC			EC	EC	EC		
EC			EC	EC	EC		
EC			EC	EC & advise against calls at SA ports	EC		
EC	banned		EC	EC	EC		Bank of Ireland ends all business
EC			EC	EC	EC		
EC			EC	EC	EC		
EC & no SA gold in Ducate			EC	EC	EC		
EC			EC	EC	EC		
EC			EC	EC	EC	Iberia susp.	
EC			EC	UK crude oil only to Int. Energy Agency members	EC		voluntary ban tourism promotion
preclude import Kruggerands	to be banned		ur. ban & no new nuclear sales & exports	no sale & export to SA	no sale to mil. & police & security forces	to be banned	end double tax agreements & no govt. contracts SA firms & ban tourism promotion
CW	CW		CW	CW = crude & products	CW	SAA banned after 1 year	CW
CW	CW		CW	CW = crude & products	CW	CW incl. cargo	CW
CW	CW		CW	CW	CW	CW	CW
- EC			- EC	- EC	- EC		
voluntary coin ban			- EC	- EC	- EC	no officials on SAA flights	no visa for SA tourists, Jap. visits discouraged
coins banned	banned & textiles import	reduction investigated	uranium ban & nuclear equipment exp. restricted	crude & products export banned	banned if used for enforcement apartheid	banned	No SA (semi-) govt. deposits in US banks & double tax agreement (all Nam. +)

AWEPA Office: P.O. Box 402, 2501 CK The Hague, Netherlands, Phone (020) 26.66.39 or (070) 61.49.11, Telex 10236

Länderna verkar sedan länge för ett beslut om bindande sanktioner i FN:s säkerhetsråd eftersom man anser att apartheid utgör ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet.

De ensidiga åtgärderna som de nordiska länderna vidtagit är ett led i ansträngningarna att få till stånd ett sådant beslut i FN:s säkerhetsråd.

## 5 Sveriges Sydafrikapolitik

Den svenska Sydafrikapolitiken brukar sägas vila på tre ben. Dessa är stöd till de s.k. frontstaterna, humanitärt bistånd till apartheidpolitikens offer samt sanktionsåtgärder mot Sydafrika. En beskrivning av de olika delarna i den svenska Sydafrikapolitiken följer nedan.

### 5.1 Bistånd till frontstaterna

Det svenska biståndet till länderna i Södra Afrika syftar till, utöver de ordinarie biståndsmålen, att bistå länderna i deras ansträngningar att stå emot den sydafrikanska destabiliseringspolitiken samt att göra länderna mindre ekonomiskt och transportmässigt beroende av Sydafrika.

Hälften av det svenska biståndet som kanaliseras genom SIDA går till länderna i Södra Afrika, under budgetåret 1989/90 omkring tre miljarder kronor.

Utöver det direkta samarbetet med de afrikanska länderna anslås 235 miljoner kronor till det regionala samarbetet mellan frontstaterna i Södra Afrika, SADCC (Southern Africa Development and Co-ordination Conference).

SADCC-samarbetet syftar till att minska ländernas beroende av Sydafrika men också att öka samarbetet mellan länderna inom områden som transporter, sysselsättning, teknologi och handel. Samarbetet redovisas mer ingående i kapitel 10.

### 5.2 Humanitärt bistånd till Södra Afrika

Sverige ger ett omfattande humanitärt bistånd till Södra Afrika. Befrielseströrelserna ANC och SWAPO är några av de främsta mottagarna. Det humanitära biståndet utgår också som stöd till offer för och motståndare till apartheid. Vidare utgår en betydande del till utbildning, forskning och information. Det humanitära biståndet kanaliseras genom en mängd nationella och internationella enskilda organisationer, FN-organ samt kyrkliga och fackliga organisationer.

### 5.3 Sanktioner

Sverige markerar sitt fördömande av den sydafrikanska apartheidpolitiken på många sätt. Sanktioner är den mest konkreta åtgärden med effekter också för svenska företag och privatpersoner.

Sverige anser att situationen i Södra Afrika utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet enligt kapitel VII i Förenta Nationernas stadga och att förutsättningar sålunda finns för säkerhetsrådet att besluta om för medlemsstaterna bindande sanktioner.

En stark folkopinion i Sverige med stöd av fackliga, kyrkliga, medborgarrätts- och andra ideella organisationer har uttalat sitt totala fördömande av den sydafrikanska rasåtskillnadspolitiken vilken betecknas som ett kvalificerat brott mot de mänskliga rättigheterna. I en rad andra länder begås också övergrepp mot mänskliga rättigheter, men apartheidpolitiken i Sydafrika uppfattas som unik till sin karaktär eftersom den finns inskriven i den sydafrikanska konstitutionen.

Sverige bekämpar apartheidpolitiken på olika sätt, bl.a. genom begränsningar vad avser kontakter på det kulturella, idrottsliga och vetenskapliga planet samt genom vår strävan i FN och andra fora för att få till stånd allomfattande bindande ekonomiska sanktioner beslutade av FN:s säkerhetsråd.

### 5.4 Sanktionslagstiftning

Nedan följer en kort beskrivning av de sanktioner Sverige infört på det ekonomiska området.

I enlighet med det av FN:s säkerhetsråd beslutade vapenembargot mot Sydafrika införde Sverige 1977 förbud mot handel med krigsmateriel, förordning (1977:1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika.

1979 infördes en lag om investeringsförbud (SFS 1979:487), vilken förbjöd enskilda och företag att investera i Sydafrika eller Namibia. Lagen omarbetades 1985, lag (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia och utökades till att också omfatta leasing av byggnader, maskiner o. dyl.

Under 1985 infördes en lag som ger kommuner rätt att vidta bojkottåtgärder mot sydafrikanska varor (SFS 1985:1052).

1986 förbjöds import av jordbruksprodukter från Sydafrika och Namibia (SFS 1985:1051).

Tekniköverföring i form av överlåtelse och upplåtelse av patent- och tillverkningsrättigheter till sydafrikanska och namibiska företag förbjöds under 1986 (SFS 1986:257). Samtidigt licensbelades all handel med Sydafrika (SFS 1986:521).

Den 1 juli 1987 trädde förordning (1987:477) om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia i kraft.

De författningar som i det följande kommer att omnämnas i störst utsträckning är:

Lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia, kallad *investeringsförbudslagen* och korresponderande förordning kallad *investeringsförbudsförordningen* samt,

Förordning om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia, kallad *handelsförbudsförordningen*.



## 6 Effekter av vidtagna svenska åtgärder

Kommittén har inte ålagts någon uttrycklig uppgift att utvärdera befintliga svenska sanktionslagar. Den har ändå funnit det naturligt att i någon mån försöka utröna vilka effekter vidtagna åtgärder haft.

De viktigaste sanktionsförfattningarna, investeringsförbudslagen och handelsförbudsförordningen, utgör väsentliga delar av den totala svenska Sydafrikapolitiken. Författningarna har ett klart politiskt syfte. De utgör en skarp protest mot rasförtrycket i Sydafrika. Åtgärderna innebär ett försök att på fredlig väg påverka den sydafrikanska regimen. Sanktionslagstiftningen är avsedd att vara en förebild för andra länder genom att visa vad som är möjligt att göra unilateralt i avvaktan på att FN:s säkerhetsråd beslutar om bindande sanktioner.

Den ekonomiska bördan har burits av berörda företag och deras anställda, respektive av de importörer eller exportörer som tidigare handlat med Sydafrika.

I det samlade internationella tryck som riktas mot Sydafrika utgör de svenska sanktionsåtgärderna en liten men betydelsefull del.

De svenska investeringarna i Sydafrika har under en längre period utgjort mindre än 1 % av samtliga utländska investeringar i landet och Sveriges handel med Sydafrika var begränsad redan innan handels sanktionerna trädde i kraft.

Fram till handelsförbudets ikraftträdande 1987 hade den svenska exporten till Sydafrika sin tyngdpunkt i verkstadsprodukter, papper och pappersmassa samt fordon och kontorsutrustning. De viktigaste tio varuslagen inom dessa grupper utgjorde nästan 80 % av den totala exporten.

Den svenska importen från Sydafrika dominerades före 1986 av frukt och grönsaker samt metaller och mineraler, men sedan förbudet att importera jordbruksprodukter infördes kom importen fram till 1987 att till huvudsaklig del bestå av ferrolegeringar, mangän, nickelprodukter, pappersmassa och pappersavfall.

Nedan följer en sammanställning av Sveriges handel med Sydafrika åren 1980–1985, dvs. fram till tiden för den första kvantitativa

begränsningen av handeln genom importförbudet mot jordbruksprodukter.

	Andel i milj. kr. av Sveriges		Andel i % av Sveriges	
	Export	Import	Export	Import
1980	760	252	0,6	0,2
1981	1 017	233	0,7	0,2
1982	1 022	347	0,6	0,2
1983	1 059	393	0,5	0,2
1984	1 575	388	0,6	0,2
1985	980	412	0,4	0,2

Källa: SCB

Av dessa skäl har minskningen av svenska investeringar i Sydafrika och landets handel med Sverige haft begränsad effekt på den sydafrikanska ekonomin. På handelns område är det rimligt att antaga att Sydafrika lyckats ersätta vad man tidigare importerade från Sverige med import från andra länder, även om det ibland skett till högre kostnader. Vid sydafrikansk export till länder med importförbud tvingas den sydafrikanska exportören använda sig av mellanhänder för ommärkning och andra vilseledande åtgärder för att kunna kringgå importförbudet i mottagarlandet. Användningen av mellanhänder vid export medför ökade kostnader för det sydafrikanska näringslivet.

Kommittén kan inte ange storleken av de kostnader de vidtagna svenska åtgärderna medfört men några stora ekonomiska konsekvenser för Sydafrika av enbart de vidtagna svenska åtgärderna har aldrig varit förutsedda.

De svenska åtgärdernas effekter står snarare att finna i deras möjligheter att tjäna som förebilder för andra länder och det hot för den sydafrikanska regimen som ligger i att åtgärderna kan leda till mer allmän efterföljd i andra länder, av vilka många har mer vital betydelse för den sydafrikanska ekonomin.

Ett antal länder har under senare delen av 1980-talet infört t.ex. nyinvesteringsförbud, bland dem Förenta staterna, Japan, EG-länderna, samväldesländerna samt de nordiska länderna. Vad avser Japan, EG- och samväldesländerna har dock besluten karaktären av rekommendationer varför genomförandet har varit varierande.

Sanktionslagstiftningens syfte är att stödja apartheidmotståndet i och utom Sydafrika. Dess företrädare har bett omvärlden att rikta sanktioner mot Sydafrika. Genom att införa sanktioner har vi också givit vårt stöd till de grupper, organisationer och partier som i skilda länder arbetar för att förmå sina respektive regeringar att införa sanktioner. De långtgående nordiska åtgärderna är välkända inter-

nationellt, framförallt i länderna i Södra Afrika, där man anser att åtgärderna är betydelsefulla och ett starkt stöd i kampen mot apartheid.

De nordiska länderna var först i västvärlden att införa handelsförbud. En del länder har infört mer begränsade åtgärder såsom förbud mot import av kol, uran, stål och järn samt förbud mot export av olja och oljeprodukter, men inga andra västländer har hittills följt de nordiska ländernas exempel och infört totala handelsförbud. Handelsförbudet i Sverige och övriga nordiska länder har varit i kraft ett fåtal år. Det är därför för tidigt att avgöra vilken efterföljd de kan få i andra länder.

Flera undersökningar vid misstanke om brott mot handelsförbudet har företagits sedan 1987. I Sverige har varor påträffats i handeln, där det funnits starka skäl att antaga att varorna haft sydafrikanskt ursprung. I andra fall har varor som exporterats från Sverige kommit till Sydafrika via ett tredje land, där export från Sverige före handelsförbudet gått direkt till de sydafrikanska mottagarna.

Tullverket har fått förstärkta resurser för att kunna upptäcka fall av olaglig handel med Sydafrika (SFS 1989:51). De utredningar som hittills företagits har emellertid inte kunnat visa att någon svensk fysisk eller juridisk person genom grov vårdslöshet eller uppsåt medverkat till överträdelse av handelsförbudet.

Det har i något sammanhang gjorts gällande att svårigheten att upptäcka och bevisa brott mot handelsförbudet skulle göra lagstiftningen meningslös. Kommittén delar inte denna uppfattning.

Det skall inte förnekas att effektiv kontroll av att handelsförbudet efterlevs är svår att genomföra. Detta förhållande gör emellertid inte lagstiftningen verkningslös. Här som på andra rättsområden kan man utgå från att den helt övervägande delen av antalet företag och enskilda personer följer lagar, mer på grund av sitt eget rättsmedvetande än av fruktan för straffsanktion. Att medborgare uppträder på detta sätt är i själva verket förutsättningen för att en rättsordning över huvud taget skall kunna existera. På det område som utredningen har att befatta sig med gäller således att praktiskt taget alla företag och enskilda personer avstår från handel med Sydafrika i första hand på grund av allmän respekt för gällande lag och i andra hand på grund av det straffhot varmed bristande laglydnad är förenat.

Handelsförbudsförordningen leder till att praktiskt taget alla företag och enskilda personer avstår från att göra affärer med sydafrikanska företag. En minoritet får antagas vilja bryta mot förordningen eller söka kringgå den. Förhållandet är inte här annorlunda än på andra rättsområden. Att kontroll av förordningens efterlevnad inte kan göras hur rigorös som helst, utgör inget skäl för dess avskaffande.

Kommittén är medveten om att det i den allmänna debatten framhållits att ett system med s.k. slutanvändarintyg för vissa strategiska varor skulle kunna vara ett sätt att göra det nuvarande handelsförbudet mer heltäckande. Kommittén vill för sin del anföra följande:

Den svenska exporten till Sydafrika bestod före 1987 av ett relativt diversifierat produktsortiment, dock dominerat av ett tiotal företag. De hittills utredda misstankarna om överträdelse mot handelsförbudet har rört ett flertal olika produkter – icke i något fall produkter vilka dominerade den svenska exporten till Sydafrika före 1987.

Slutanvändarintyg krävs för svensk krigsmaterielexport. Endast varor klassifierade som krigsmateriel omfattas av det generella exportförbud som råder. I den mån export i det enskilda fallet medges krävs att mottagarlandet avger ett slutanvändarintyg, vari landets regering garanterar att produkterna icke re-exporteras.

Handeln med Sydafrika omfattar produktkategorier som exporteras över hela världen. I motsats till vad som är fallet vid krigsmaterielexport råder frihet att exportera produkterna. Sydafrika utgör undantaget.

Både av principella och praktiska skäl finner därför kommittén att ett vidsträckt införande av slutanvändarintyg för att hindra export till Sydafrika inte är en framkomlig väg.

De svenska lagstiftningsåtgärderna bör ses i ett internationellt sammanhang. Den svenska sanktionspolitiken har bidragit till att hålla det internationella sanktionstrycket uppe och därigenom medverkat till att Sydafrika i dag inte kan undgå att uppleva att landets apartheidsystem försvårar den utrikeshandel som landet är mycket beroende av.

En trovärdig svensk Sydafrikapolitik kräver att befintlig sanktionslagstiftning upprätthålls. I vissa delar bör den förstärkas, en fråga vartill kommittén återkommer i det följande.

## 7 Handel med tjänster

### 7.1 Tjänster – definition av begreppet

Tjänsternas andel av den totala produktionen har ökat markant de senaste årtiondena. Särskilt inom dataområdet har utvecklingen varit explosionsartad. Industrins och världshandelns utveckling har lett till att tjänstesektorn specialiserats. Ökade krav på snabba kommunikationer har medfört att avancerade data- och transportsystem konstruerats. Den industriella utvecklingen har också medfört att industriella tjänster (t.ex. installation, service, juridiska tjänster, informationsförmedling) vuxit fram.

I Tjänsteexportutredningens betänkande "Handla med tjänster" (SOU 1984:33) görs ett försök att definiera begreppet tjänster. Följande beskrivningar bygger i allt väsentligt på utredningens definitioner av tjänstebegreppet.

Tjänster kan definieras på olika sätt.

En definition är att som tjänster beteckna all produktion som inte är jordbruk, gruvverksamhet, varuproducerande industri eller allt som inte tulldeklarerar.

En annan definition är mer teoretisk och utgår från egenskaper hos resultatet av prestationen. Tjänster blir då alla immateriella prestationer.

Det lättaste och kanske vanligaste sättet att definiera tjänster är helt enkelt en uppräknig av olika branscher.

Metoden kan aldrig bli heltäckande. I Tjänsteexportutredningens betänkande ges följande exemplifiering.

- Kommunikationstjänster
- Datatjänster
- Entreprenader och tekniska tjänster
- Administrativa konsulttjänster
- Utbildning
- Uthyrning
- Finansiella tjänster
- Franchisingtjänster
- Hälsovård
- Hotell

- Försäkringar
- Biografilm
- Flygtransporter
- Sjötransporter
- Landtransporter

En exemplifiering kan också utgå ifrån de sätt på vilka tjänster överförs. Det kan t.ex. vara – inkapsling i en vara, överföring via individer eller elektroniska kommunikationer, tillhandahållande av kapitalvaror, direkta relationer mellan köpare och säljare eller via kontrakt eller tekniska dokument.

## 7.2 Införda tjänstehandelsförbud

Den sanktionslagstiftning som redan är införd innehåller flera väsentliga förbud inom, i vid mening, tjänstehandelsområdet.

### 7.2.1 Krigsmateriel

Förordning (1977:1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika innehåller förbud av viss tjänsteexport, nämligen krigsmateriel. Förordningen ändrades 1985 varvid även programvara (software) till datorer avsedda för sydafrikanska militära eller polisiära myndigheter kom att omfattas (SFS 1985:100).

Vidare förbjuds vissa åtgärder som är ägnade att främja in- och utförsel förbudet av krigsmateriel. Tekniska förfaranden såsom tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll eller reparation av krigsmateriel eller lämnande av tekniskt bistånd till nämnda åtgärder omfattas. Lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av krigsmateriel är också förbjudna. Överlåtelse av krigsmateriel eller upplåtelse av särskild rätt därtill liksom överlåtelse av uppfinning av krigsmateriel eller upplåtelse av särskild rätt därtill inbegrips också, liksom lämnande eller förmedlande av uppdrag för här nämnda åtgärder.

### 7.2.2 Teknologioverföring

Enligt förordning om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia (SFS 1985:99) är det förbjudet för svensk juridisk person att överlåta eller upplåta patent eller tillverkningsrätt till ett sydafrikanskt eller namibiskt företag. Teknologioverföringsförbudet infördes genom ett tillägg i investeringsförbudsförordningen 1986, (SFS 1986:257).

### 7.2.3 Lastning, lossning, transport m.m.

I förordning (1987:477) om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia liksom i förordning (1977:1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika förbjuds även vissa tjänster med anknytning till handeln. Anledningen är att båda sanktionslagstiftningarna bygger på "FN-lagen", lag (1971:176) om vissa internationella sanktioner. I handelsförbudsförordningen ingår förbud mot att främja in- och utförsel genom lastning, lossning, transport eller mottagande för förvaring av varor eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenhet för transport samt lämnande eller förmedlande av uppdrag för nämnda åtgärder.

Det är i dessa fall inte nödvändigt att förbjuden in- eller utförsel ska ha kommit till stånd i det enskilda fallet för att omfattas av förbuden utan det är tillräckligt att en påtaglig möjlighet för sådan effekt kan uppkomma om nämnda åtgärder vidtas.

I lagstiftningen som reglerar utförsel av krigsmateriel inbegrips samtliga de främjandeförbud som sanktionslagen innehåller. Handelsförbudsförordningen innehåller endast två av dessa. Enligt propositionen (prop. 1986/87:110, s. 21) är anledningen att när man saknar ett bindande beslut eller rekommendation från säkerhetsrådet så måste den befattning med varor som förbjuds "knyta an till förbudet att föra in eller ut varor från Sverige". De förbud som nu tillämpas i handelsförbudsförordningen gör detta på ett mer påtagligt sätt än de övriga förbuden.

Teknologiöverföringsförbudet föregicks av uppgiftsskyldighet för företagen av upplåtelser och överlåtelser av tillverkningsrätter och patent, 9 § p 1 investeringsförbudslagen. Några uppgifter om sådan teknologiöverföring inrapporterades aldrig till kommerskollegium fram tills förbudet trädde i kraft 1986. Förbudet är inte kategoriskt utan tillstånd för upplåtelse eller överlåtelser av tillverkningsrätt eller patent kan meddelas av regeringen. Något sådant tillstånd har inte sökts sedan bestämmelsens ikraftträdande.

### 7.3 Tjänstehandelsförbud i Norden

De nordiska länderna antog 1978 ett nordiskt handlingsprogram mot apartheid, vilket reviderats 1985 och 1988. De enskilda länderna har därefter infört sanktioner på de för respektive land viktigaste områdena. Danmark, Norge, Sverige och Finland har infört förbud för varuhandel och investeringar som de mest framträdande åtgärderna. Island har under 1989 infört handelsförbud.

I de danska och norska lagarna om ekonomiska sanktioner mot Sydafrika och Namibia ingår även förbud mot yrkesmässig handel med tjänster.

### 7.3.1 Danmark

Det danska Folketinget ålade genom beslut regeringen att framlägga förslag om bl.a. förbud mot all import från och export till Sydafrika eller Namibia. Regeringens förslag godtogs av Folketinget och lagen trädde i kraft den 15 juni 1986. Det var först under behandlingen i Folketinget som tjänster infördes i lagförslaget. Motiveringen var att en väsentlig del av handeln i dag även består av tjänster. Lagen kom också att slutligen innehålla ett förbud för danskägda fartyg att transportera mineraloljor och mineraloljeprodukter till och från Sydafrika och Namibia. Gods- och passagerartrafik är undantagna från transportförbudet.

Importförbudet omfattar varor och tjänster med ursprung i Sydafrika och Namibia och exportförbudet omfattar utförsel av varor och tjänster från Danmark till Sydafrika eller Namibia. Import och export måste vara yrkesmässig för att omfattas av förbudet.

Tjänstebegreppet finns inte definierat i någon kommentar eller på annan plats, utan tolkningen av lagens innehåll sker löpande efterhand som konkreta situationer uppträder.

### 7.3.2 Norge

Den norska lagen om ekonomisk bojkott av Sydafrika och Namibia för att bekämpa apartheid trädde i kraft den 1 juli 1987. Utöver varuhandelsförbudet innehåller lagen ett flertal stadganden på tjänstehandelsområdet. Lagens allmänna tjänsteförbud består av två led, dels förbud att utföra tjänster i Sydafrika eller Namibia och dels ett förbud att utföra tjänster på uppdrag av sydafrikanska fysiska eller juridiska personer eller på uppdrag av offentlig myndighet. Det sistnämnda förbudet gäller oavsett var i världen tjänsten blir utförd.

Utöver detta allmänna tjänstehandelsförbud innehåller lagen vissa specialförbud. Flera av dessa förbud ingår redan i den svenska investeringsförbudslagen, andra är nyheter såsom förbud att ingå försäkringsavtal, utarbeta och förmedla turistresor till Sydafrika eller Namibia samt att transportera passagerare eller gods till eller från Sydafrika eller Namibia med norskt luftfartyg eller till eller från Norge med sydafrikanskt eller namibiskt luftfartyg.

Lagen innehåller också förbud mot råoljetransporter till eller från Sydafrika eller Namibia med norska eller norskägda eller -kontrollerade fartyg, (se närmare avsnitt 7.4.6, under Fartygstransporter).

I propositionen redovisas relativt utförligt vilka typer av tjänster som faller under lagen. I lagtexten finns också vissa särförbud upptagna. Det omdebatterade förbudet av råoljetransporter ägnades två separata utredningar, en av det norska utrikesdepartementet och en

av en folkrättsexpert. Såvitt känt har lagen inte medfört några nämnvärda tillämpningsproblem.

I förarbeten till den norska sanktionslagen exemplifieras vilka tjänster som omfattas av lagens generella tjänsteförbud. Entreprenör-, bygg- och ingenjörstjänster samt kunskapsbaserade tjänster såsom yrkesmässig rådgivning, datatjänster, konsulttjänster och tekniska tjänster omfattas, liksom skeppsklarering, -klassificering och -mäklartjänster.

## 7.4 Sveriges tjänstehandel med Sydafrika

### 7.4.1 Avgränsning av handel

En stor del av det tjänsteutbyte som sker internationellt i dag är inte att räkna som handel med tjänster. En grundläggande utgångspunkt för en definition av handel över huvud är att ersättning för prestationen måste utgå, antingen direkt eller indirekt.

I handelsförbudsförordningen omfattas "yrkesmässig handel med varor", vilket innebär att varor för personligt bruk är undantagna.

Avgränsningen låter sig inte göras lika lätt beträffande tjänster, men ej heller lagförslagen rörande tjänster föreslås omfatta annat än yrkesmässiga transaktioner. Avgränsningen behandlas närmare vid genomgången av olika tjänstekategorier under avsnittet 7.4.7 Genomgång av olika tjänstekategorier.

Överföringen av tjänster mellan moder- och dotterbolag är ofta integrerade och syns sällan i någon statistik då ersättning inte alltid utgår. Detta förhållande gäller även för de svenskägda företagen i Sydafrika.

Framförallt gäller det olika former av tekniköverföring. I vid mening kan tekniköverföring ske genom personkontakter, telefonsamtal, instruktionsböcker, kurser, telefax och patentlicenser. Datoriseringen öppnar stora möjligheter för teknik att oreglerat strömma över gränserna. Information som överförs elektroniskt eller lagrat på disketter kan innehålla mycket av t.ex. tekniskt komplicerad natur.

Kommittén anser att det finns tre sätt på vilka tjänster överförs som är möjliga att ingripa mot genom lagstiftning: 1. Etablering av dotterbolag, 2. Licenser, 3. Uppdrag mot faktura.

När det gäller svenska sanktionsåtgärder mot Sydafrika omfattas etablering av dotterbolag och tekniköverföring genom licenser av befintlig lagstiftning (investeringsförbudslagen). Uppdrag mot faktura, dvs. en reglerad handel där ersättning utgår, inbegrips däremot inte i nuvarande lagstiftning.

### 7.4.2 Internationell tjänstehandel

Den internationella tjänstehandeln utgör cirka en fjärdedel av den totala handeln med varor och tjänster. I många länder, framförallt västekonomier, är dock tjänstesektorn under kraftig expansion.

Verkligt tillförlitlig internationell tjänstestatistik finns inte att tillgå. Vad man har att utgå ifrån är en årlig rapport från Internationella valutafonden (IMF) samt en rapport som Committee on Invisible Exports (COIE) publicerar.

I denna statistik är tjänstehandeln uppdelad i kategorierna transporter, resevaluta, avkastning på kapital samt övriga tjänster. Därvid svarar Sverige för drygt 1 % av världshandeln.

### 7.4.3 Tjänstehandelns integration med varuhandeln

En stor del av den tjänsteexport som sker från Sverige är integrerad med de varor som exporteras. Tjänster kan innefattas i varor, exempelvis disketter, böcker, film. Vid systemexport sammansätts både varor och tjänster till en enhet. Det kan röra sig om flygplatser, kraftverk, fabriker eller t.ex. minidatoranläggningar. Tjänster kan också vara substitut för handel med varor, såsom licenser, franchising, uthyrning, reparationer och underhåll. De senare kan också vara komplement till varuhandeln.

Uppräkningen indikerar vilken hög grad av integration mellan varor och tjänster som finns i den moderna världshandeln. I tjänstestatistiken syns sällan den här typen av tjänstehandel utan den förekommer snarare i den traditionella handelsstatistiken.

När det gäller Sydafrika kommer den här beskrivna integrerade handeln på lång sikt att försvinna eftersom det råder förbud mot varuhandel med Sydafrika. Några nya varuleveranser som även innefattar tjänsteåtaganden skall därför inte kunna ske framdeles. Däremot finns t.ex. servicekontrakt som löper för flera år framåt avseende tidigare exporterade produkter.

### 7.4.4 Tjänstehandelns omfattning – statistik och exempel

Som framgår av föregående avsnitt finns ingen tillförlitlig internationell statistik rörande tjänstehandeln i världen. Detsamma gäller den svenska tjänstehandeln med utlandet. Riksbankens redovisning av betalningar mellan Sverige och utlandet är för närvarande den bästa källan till kunskap om export och import av tjänster. Kvaliteten på tjänstehandelsstatistiken blir dock helt beroende av hur fullständigt dessa betalningar kan registreras.

Under lång tid har det existerat ett bortfall i statistiken p.g.a. bristande valutaanmälningar. Detta har man försökt korrigera med

en restpost i bytesbalansen. Osäkerheten om tjänstehandels omfattning är dock fortfarande stor.

Ett annat problem med valutaanmälningarna är användningen av s.k. riksbankskoder. Eftersom tjänster ofta ingår som ett element i en varutransaktion blir betalningen i många fall registrerad som en varubetalning. Härigenom uppstår en betydande underskattning av antalet tjänstebetalningar.

Koncerninterna betalningar medför andra beräkningssvårigheter. Vill man studera tjänsteutbytet mellan Sverige och Sydafrika kommer i statistiken inte betalningar med som t.ex. skett från Sydafrika till en svensk koncerns konto i annat land. Även om tjänster förmedlats mellan Sverige och Sydafrika syns det inte i statistiken. Förhållandet kan vara likartat även om tjänsteutbytet inte skett helt koncerninternt. Är ena parten en multinationell koncern kan clearingens ändå ske via något dotterbolag utomlands, oavsett vem motparten är. Det är framför allt på betalningssidan som problemen generellt finns vad gäller kontrollmöjligheten av ett tjänstehandelsförbud. På varusidan kan man låta varorna gå över tredje land för att kringgå ett handelsförbud. På tjänstesidan kan man omöjligen göra kringgående aktioner med själva tjänsten, men däremot kan betalningen gå krokiga vägar.

Kommittén ser heller ingen möjlighet att ange storleken av här diskuterade statistiska bortfall. Även riksbanken är medveten om att statistiken är behäftad med brister. Svensk tjänstestatistik är dock vid en internationell jämförelse relativt tillförlitlig.

De sammanställningar riksbanken gjort åt kommittén anger att tjänstehandeln mellan Sverige och Sydafrika är av begränsad omfattning.

Tabellen på s. 64 är en sammanställning över tjänstebetalningar till Sydafrika respektive tjänstebetalningar från Sydafrika. Uppgifterna baserar sig på de valutaanmälningar som sker till riksbanken för betalningar över 25 000 kronor.

Kommittén har också haft möjlighet att studera mer detaljerade sammanställningar där varje betalning bakom vissa koder redovisats samt verksamhetsområde för den svenske avsändaren eller mottagaren. Av sekretesskäl kan den redovisningen inte återges här. Av statistiken framgår emellertid att det inte existerar någon stor importör eller exportör i tjänstehandeln mellan Sverige och Sydafrika.

Vissa riksbankskoder uppnår ansevärda summor. Kommittén har dock funnit att varje enskild betalning avsett ett lågt belopp och att det inte gått att finna någon specifik bransch som dominerat. Tvärtom har spridningen varit stor bland betalningsavsändare och betalningsmottagare.

Svensk tjänsteexport är till största delen inriktad på den europeiska marknaden. Inom specifika sektorer så som byggnads- och an-

## Betalningar till och från Sydafrika 1987 (tkr)

	Betalning till Syd- afrika	Betalning från Syd- afrika
12 Kombinerad varu- och tjänstebetalning	–	115
13 Bilateral kvittering	357	128
15 Transitohandel	30 061	6 212
21 Frakt för varuimport	224	11 519
22 Frakt för varuexport	3 352	756
23 Frakt av andra varor	216	2 211
24 Bunkers m.fl. transportkostn.	28	1 668
25 Fartygscharter	–	4 371
27 Flygplanscharter	78	–
32 Fraktförsäkring (ej exp o imp)	–	79
39 Övriga försäkringar	593	444
42 Flygresor	1 201	–
44 Kontokortsbetalningar	5 296	–
49 Övriga reseutgifter	1 441	499
51 Utdelning på direkt invest.	–	27 507
52 Annan utdelning	30	–
59 Annan ränta	32	1 829
60 Data- och teletjänster	2 651	2 841
61 Licenser, royalties, patent	215	12 355
62 Provision	6 056	517
63 Försäljningstjänster	417	–
64 Tekniska tjänster i utlandet	1 471	2 521
65 Tekniska tjänster i Sverige	101	339
66 Löner, försäljningsverksamhet	2 010	215
67 Löner, tekniska tjänster	352	–
69 Övriga tjänster	2 999	2 337
71 U-landsbistånd	16 423	–
72 Bidrag till intern. org.	9 496	–
74 Emigration	192	–
79 Övriga transfereringar	5 161	338
94 Övriga kapitaltransaktioner	580	188

läggningsentreprenader är även andra marknader av betydelse, t.ex. delar av Mellersta Östern. Södra Afrika är ett intressant område för svenska tjänsteexportörer främst för företag verksamma inom sektorer som det svenska biståndet i regionen är inriktat på.

Med några exempel vill kommittén visa vilka projekt som ändå finns i tjänsteutbytet mellan Sverige och Sydafrika.

En stor multinationell koncern med dotterbolag även i Sverige har sitt koncerngemensamma "supply centre" placerat i Sverige. Koncernen gör affärer med Sydafrika och det kan inträffa att personal från det svenska dotterbolaget behöver resa till Sydafrika för installationer eller serviceåtgärder.

Vid vägprojekt som planeras i en av de till Sydafrika angränsande staterna kommer en viss sträckning av vägen att gå in i Sydafrika. Svenska företag är med i projektet.

I något enstaka fall har också konsulttjänster inom gruvsektorn utförts av svenska företag. Det har då rört sig om uppdrag för

svenska tekniker att bedöma möjligheterna till utvinning av fyndigheter, beräkna vilka fläktsystem och liknande som behövs, samt att därefter köpa in kompressorer och annan materiel på världsmarknaden.

Det har också kommit till kommitténs kännedom att det i något enstaka fall har planerats anordnande av turistresor till Sydafrika.

## 7.5 Överväganden

### 7.5.1 Genomgång av tjänstekategorier

I sin analys av Sveriges tjänstehandel med Sydafrika redovisar kommittén de olika tjänstekategorierna var för sig.

#### *Fartygstransporter*

Svensk sjöfart på Sydafrika har aldrig varit av betydande omfattning. Ett rederi, Transatlantic, har sedan seklets början drivit linjesjöfart på Södra Afrika. Denna har en relativt stor betydelse för företaget. Sedan något år tillbaka har företaget sålt de fartyg som tidigare seglade på Södra Afrika.

Transatlantic driver nu linjefart, dock utan eget tonnage, genom ett samarbetsavtal med ett franskt rederi. Utöver Transatlantics trafik förekommer endast spotfrakter med svenska fartyg till och från Sydafrika och detta i mycket begränsad omfattning.

I nedanstående tabell visas den svenska rederinäringens fraktintäkter av trafik med Sydafrika:

#### Bruttointäkter från sjöfart på Sydafrika (tkr)

År	Från Sverige till Sydafrika	Från Sydafrika till Sverige	Från utrikes ort till Sydafrika	Från Sydafrika till utrikes ort	Summa*
1981	43 000	12 000	21 000	189 000	160 000
1982	51 000	13 000	10 000	178 000	158 000
1983	130 000	23 000	22 000	185 000	258 000
1984	151 838	38 012	21 992	192 820	297 256
1985	114 662	30 849	21 240	2 967	157 614
1986	31 823	8 933	18 627	22 992	61 565
1987**	0	0	33 679	72 463	98 876

\* Vid summeringen har summan av siffrorna från kolumn 3 och 4 dividerats med 2

\*\* År 1987 avser statistiken Nigeria, Zaire, Angola, Sydafrika, Namibia och Moçambique, icke endast Sydafrika.

Källa: SCB

Rederinäringens totala fraktintäkter år 1987 var 12.450.552 tkr., dvs. utrikesfrakt med Sydafrika svarade för mindre än 1 %.

Transporter av varor till Sydafrika eller av varor från Sydafrika avsedda att införas i Sverige omfattas av handelsförbudsförord-

ningen och är således förbjudna. Däremot är det inte förbjudet att frakta varor till Sydafrika om de inte exporteras från Sverige, eller att anlöpa sydafrikansk hamn och därifrån frakta gods till andra länder än Sverige.

Sydafrika spelar en central roll vad gäller regionens transporter. De sydafrikanska hamnarna och därifrån utgående landtransportvägar är vida överlägsna de övriga kustländernas i Södra Afrika. Transporter till frontstaterna tvingas därför ofta transiteras genom Sydafrika. Så är även fallet med svenska bistandsvaror avsedda för frontstaterna. Möjlighet till anlop i och transitering genom Sydafrika måste även framledes finnas.

Kommittén vill här fästa uppmärksamheten på att ett fartygs flagg är av betydelse för bedömningen rörande förslag till förbud mot vissa typer av fartygstransporter. Svenskägda fartyg är i dag ofta utflaggade och seglar således inte under svensk flagg. Det innebär att en förbudsbestämmelse som omfattar svenska fartyg i betydelsen svenskflaggade fartyg lätt kan komma att kringgås. Att även låta svenskägda men utländskflaggade fartyg omfattas vore å andra sidan ett avsteg från den ledande folkrättsliga princip som innebär att det är flaggstaten som besitter jurisdiktion över fartyget (flaggstatsprincipen). I den norska sanktionslagen ingår ett transportförbud som omfattar transport av råolja till eller från Sydafrika med norskt fartyg, men också med utländskflaggade fartyg som p.g.a. ägarandel eller annat sätt disponeras av norsk fysisk eller juridisk person. Bestämmelsen har blivit omdebatterad just p.g.a. bestämmelsens senare led. Det straffsanktionerade förbudet riktar sig dock mot norsk fysisk eller juridisk person vilket enligt den norska motivering- en möjliggör att bestämmelsen ingår.

I den danska sanktionslagen ingår också ett oljetransportförbud för danska fartyg. Bestämmelsen täcker inte utflaggade fartyg.

Sverige verkar inom Förenta Nationernas ram tillsammans med övriga nordiska länder för en effektiv oljebojkott mot Sydafrika genom att oljeproducerande och oljeexporterande länder upphör att exportera olja till Sydafrika samt att verka för att alla sjöfartsnationer bojkottar oljetransporter till Sydafrika. Norge och Danmark har, i motsats till Sverige, infört sådana förbud i sina nationella lagstifningar.

Kommittén föreslår inget generellt transportförbud för svenskflaggade fartyg. Skälen är följande: De förslag till skärpning av svensk sanktionslagstiftning som kommittén föreslår måste vara av sådan karaktär att efterlevnaden av dem kan kontrolleras och att ett rimligt förhållande råder mellan den kontrollen och den effekt lagändringarna avses få. Kommittén anser inte att detta skulle uppnås med en bestämmelse som förbjuder alla former av fartygstransporter och varje form av anlop i sydafrikanska hamnar. En sådan

kontroll skulle dessutom innebära att Sverige tvingas ingripa i andra staters rättsfärer genom exekutiv kontrollmakt, vilket vore folkrättsligt oacceptabelt.

Ett annat motiv för detta ställningstagande är det faktum att en stor del av frontstaternas varutransporter går via Sydafrika. De sydafrikanska hamnarna är väl utbyggda och väl fungerande. Den service som fartygen kan få i hamn i Sydafrika står inte att finna någon annanstans i Södra Afrika-regionen. Sydafrikas väl utbyggda infrastruktur medför att även landtransportlederna till frontstaterna ofta är de enda alternativ som står att finna för att på ett praktiskt och effektivt sätt transportera varor till frontstaterna. Trots de ansträngningar som görs för att förbättra övriga kuststaters hamnar och transportleder kommer transporter till frontstaterna under en lång tid framöver att vara beroende av Sydafrika som transitland. Sydafrikas destabiliseringspolitik utgör den allvarligaste störningen för de ansträngningar som görs för att minska frontstaternas beroende av Sydafrika i detta avseende.

Kommittén anser att Sverige, i likhet med Norge och Danmark och i enlighet med våra samnordiska strävanden i FN, bör införa ett förbud mot oljetransporter till Sydafrika på svenska fartyg. Förbudet avses endast omfatta svenskflaggade fartyg.

Kommittén föreslår däremot ingen utvidgning av det nuvarande transportförbudet till att också omfatta transporter på svenskflaggade fartyg till Sydafrika över huvud.

Då oljetransporter på svenska fartyg endast sker i begränsad omfattning finns enligt kommitténs uppfattning inte skäl att låta ett förbud även omfatta svenskägda men utflaggade fartyg. I Norge gjordes bedömningen annorlunda p.g.a. att landet har en stor oljeexport och förbudet skulle komma att kringgå om inte även utflaggade fartyg omfattades.

Kommittén kan dock inte finna att det skulle vara önskvärt att Sverige beträder den osäkra grund som ett sålunda formulerat förbud vilar på. Effekten av ett sådant förbud kan inte, bedömer kommittén, anses stå i proportion till den rättsliga osäkerhet och de svåröverskådliga framtida konsekvenser förbudets utformning kan komma att medföra.

Vid några enstaka tillfällen har det i svenska massmedia förekommit uppgifter om att svenska fartyg skulle ha använts för transporter av olja till Sydafrika. Påståendena som kommit från Shipping Research Bureau, vilka kontrollerar efterlevnaden av det frivilliga oljeembargot, har tillbakavisats av redarna. Kommittén gör bedömningen att även om det inte gått att bevisa någon svensk inblandning kan ett uttryckligt svenskt förbud mot dylika transporter vara till gagn för ett bättre upprätthållande av FN:s och OPEC:s frivilliga oljeembargo mot Sydafrika. Det svenska sanktionsregel-

verket blir dessutom även på den här punkten i överensstämmelse med motsvarande norska och danska lagar.

### *Skeppsmäklartjänster*

Skeppsmäklarfirmor arbetar i högsta grad internationellt, när man söker finna laster till fartyg och fartyg till laster. Mäklaren utgör en länk mellan last och fartyg. I dag är det vanligt med paketlösningar, dvs. uppdragsgivaren kräver att mäklaren om möjligt ska ordna frakten för hela sträckan vilket kan innebära frakt per lastbil, fartyg och järnväg. En svensk skeppsmäklare kan i sin verksamhet komma i kontakt med både sydafrikanska fartyg och med sydafrikanska lastägare som önskar få lasten sänd till eller från Sydafrika. Skeppsmäklarforetag utför ofta uppdrag för vissa speciella rederier. Svenska rederier har, med något undantag ingen trafik till eller från Sydafrika. Något svenskt skeppsmäklarkontor finns heller inte etablerat i Sydafrika.

Vad gäller lämnande eller förmedlande av transportuppdrag som är ägnade att fämja in- eller utförsel förbudet är det reglerat i handelsförbudsförordningen. Skeppsmäklartjänster utförda för varutransporter från Sverige till Sydafrika eller omvänt är således sedan handelsförbudsförordningens ikraftträdande 1 oktober 1987 förbjudna.

Skeppsmäklaruppdrag för andra varutransporter är inte förbjudna.

Kommittén konstaterar att det förbud som finns i handelsförbudsförordningen avseende förmedlande av transportuppdrag korresponderar till det som är förbjudet att transportera. Kommittén anser att detta även bör gälla för framtiden. Kommittén har föreslagit att fartygstransportförbudet bör utökas till att i likhet med vad som gäller i Norge och Danmark, även omfatta oljetransporter på svenskflaggade fartyg. Kommittén föreslår därför att förbudet att förmedla transportuppdrag utökas till att också omfatta dylika uppdrag för oljetransporter på svenska fartyg.

Förbudet föreslås omfatta svenska juridiska personer.

### *Försäkringar*

Försäkringsbranschen är i dag mycket internationell till sin karaktär. Svenska försäkringsbolag samarbetar med bolag i olika länder och agerar på världens stora återförsäkringscentra, New York och London. Även svenska försäkringsmäklare opererar internationellt.

De internationella kontakterna finns både på direkt- och återförsäkringsidan.

Ett svenskt bolag har goda möjligheter att kontrollera om det är

en sydafrikansk kund som man har kontakter med, så länge det rör sig om direktförsäkring. När det gäller återförsäkringar är situationen mer komplicerad.

En återförsäkring innebär att ett försäkringsbolag försäkrar egna risker hos ett eller flera andra försäkringsbolag. Utan återförsäkringar skulle bolagen inte kunna ta på sig så stora risker som man nu kan göra. De egna medlen skulle omöjligt kunna täcka de mycket stora utbetalningar som det kan röra sig om.

Riskerna som placeras internationellt är ofta både beloppsmässigt och riskmässigt stora, vilket i praktiken innebär att det kan bli upp till tio led i återförsäkringskedjan med hundra bolag involverade. Det skulle vara omöjligt för det svenska bolaget att kontrollera om det ingår sydafrikanska risker eller bolag i projektet.

Vid fakulativ återförsäkring, som innebär att ett försäkringsbolag sänder ut en offert som beskriver det projekt man vill ha återförsäkrat, finns det en viss kontrollmöjlighet för det svenska bolaget. Vid kontraktsbunden återförsäkring där försäkringsbolaget genom avtal åtagit sig att återförsäkra allt som en försäkringsgivare har behov av, ter sig kontrollmöjligheterna ringa. Att tvinga ett svenskt bolag att ta med en "Sydafrikaklausul" i sina upphandlingskontrakt på den internationella återförsäkringsmarknaden är inte genomförbart.

Kommitténs kontakter med flertalet av de svenska försäkringsbolag som är internationellt verksamma har givit vid handen att bolagen i stort sett aldrig kommer i kontakt med sydafrikanska risker, detta av flera orsaker. Sydafrikanska bolag vet hur känsligt hela "Sydafrikafrågan" är i Sverige och övriga Norden. Dessutom har man i flera bolag som praxis numera att inte ha kontakter med sydafrikanska bolag. Mycket litet talar för att sydafrikanska bolag skulle försöka placera sina risker i Norden när den största marknaden finns i London, där dessutom de politiska effekterna av sydafrikanska kontakter torde vara mindre än i Norden.

Enligt riksbankens statistik, som också redovisats under avsnitt 7.4.4, sluts försäkringsavtal med Sydafrika i mycket liten skala. Kontakterna på försäkringsområdet har naturligt nog automatiskt kommit att minska som en direkt följd av de minskade kontakterna för övrigt på det ekonomiska planet mellan Sverige och Sydafrika.

Kommittén föreslår ett förbud för svensk juridisk person som bedriver försäkringsrörelse att ingå direktförsäkringsavtal med en sydafrikansk fysisk eller juridisk person.

### *Turism*

Inga svenska researrangörer anordnar resor till Sydafrika eller Namibia. Resebyråernas branschorganisation har fattat ett principbeslut att inte på något vis främja turism till Sydafrika.

I ett fall har utrikesdepartementets handelsavdelning blivit kontaktat om möjligheterna att anordna sällskapsresor till Sydafrika.

Kommittén anser att ett förbud att inskränka enskilda personers resor skulle strida mot regeringsformens bestämmelser i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet 8 § som tillförsäkrar alla medborgare frihet att lämna landet.

I den norska sanktionslagen ingår ett förbud mot att utarbeta turistresor, samt att förmedla sådana resor till Sydafrika eller Namibia. Förbudet riktar sig både mot researrangörer och de resebyråer som säljer resorna till allmänheten.

Kommittén föreslår införande av förbud mot att arrangera turistresor till Sydafrika samt förbud mot att sälja sådana resor. Förbudet för svenska resebyråer att sälja resor bör även omfatta turistresor som är arrangerade av utländska researrangörer men förmedlas genom en svensk resebyrå.

### *Reparation, underhåll, service*

I avsnittet 7.4.3 Tjänstehandels integration med varuhandeln, har kommittén redogjort för teknologiöverföring till Sydafrika. Den del av tjänsteflödet som hör samman med t.ex. tidigare levererade maskiner eller tekniskt komplicerade produkter såsom järnvägsmateriel kommer till stor del att försvinna automatiskt efter hand som servicekontrakten löper ut och nya leveranser omöjliggörs av handelsförbudet. I den mån svenska moderbolag också har tillverkande dotterbolag i andra länder eller på annat sätt kan leverera varor till Sydafrika som kräver service, reparationer och liknande kommer dock tjänsteutbytet inte att avta automatiskt, under förutsättning att koncernen behöver sända ut servicepersonal från Sverige och inte från något annat land eftersom det i det senare fallet inte rör sig om tjänsteutbyte mellan Sverige och Sydafrika.

Kommittén föreslår att förbud införs för i Sverige bosatta fysiska personer att utföra service, reparation och underhållstjänster i Sydafrika för en sydafrikansk fysisk eller juridisk persons räkning. Förbudet avses inte omfatta sådana tjänster som utförs av personal från bolag i utlandet. Kommittén är medveten om att det kan uppstå tolkningsproblem rörande vad som är tillåten teknisk rådgivning, se följande avsnitt, och otillåtet utförande av t.ex. service i Sydafrika. En bedömning härav måste göras i varje enskilt fall.

Svenska fysiska personer anställda hos t.ex. ett dotterbolag i Sydafrika omfattas inte av bestämmelsen, däremot riktar sig förbudet mot anställda i moderbolaget eller annat koncernbolag i Sverige. Svenskar anställda utomlands omfattas inte.

### *Tekniska tjänster*

Mellan moder- och dotterbolag sker ett ständigt utbyte av information som är av mer eller mindre komplicerad teknisk natur. Möjlighet saknas att kontrollera denna oreglerade tekniköverföring. Eftersom den här typen av tekniköverföring regelmässigt inte sker mot ersättning kan man inte tala om teknikhandel. Överföringen kan ske genom t.ex. personkontakter, utbildning, seminarier, fackböcker eller på andra fria och oreglerade sätt.

Den reglerade teknikhandeln som sker i form av licenser är vad avser patent och tillverkningsrätter förbjuden enligt investeringsförbudslagstiftningen vilket närmare redovisats i avsnitt 7.2 Införda tjänstehandelsförbud. Den förra Sydafrikakommittén som lämnade förslag till 1985 års investeringsförbudslag analyserade också frågan om tekniköverföring mellan Sverige och Sydafrika. I betänkandet Svensk Sydafrikapolitik (SOU 1984:52, kapitel 11) beskrevs bl.a. de sätt på vilka teknik överförs samt begreppen teknik och teknikhandel.

Nyss nämnd Sydafrikakommitté gjorde följande överväganden. Den oreglerade tekniköverföringen kunde inte komma i fråga för några restriktioner eller förbud. Överlåtelser eller upplåtelser av patent eller tillverkningsrättigheter som regleras i licenser var det enda område som kunde vara möjligt att införa förbud eller andra restriktioner inom. Kommittén ansåg dock inte att ett generellt förbud borde införas p.g.a. osäkerheten i licenshandelns omfattning samt att förbudet förutsätter en kontrollapparat och administrativ ordning som överstiger de effekter ett sådant förbud kunde tänkas få. I stället föreslog man att licenshandeln skulle registreras och kontrolleras av svensk myndighet för att skapa bättre underlag för eventuella ingripanden i framtiden. I investeringsförbudslagen be-myndigades således regeringen att föreskriva förbud mot teknologiöverföring vilket man också utnyttjade 1986 då det blev förbjudet att överlåta patent- eller tillverkningsrätter till sydafrikanskt eller namibiskt företag. Utformningen av teknologiöverföringsförbudet har redovisats i kapitel 7.2.

Kommittén delar den förra Sydafrikakommitténs bedömning vad avser den oreglerade tekniköverföringen. Kommitténs uppgift enligt direktiven är att kartlägga och eventuellt föreslå förbud mot tjänstehandel med Sydafrika. Den oreglerade tekniköverföringen sker inte mot ersättning varför den inte är att betrakta som tjänstehandel över huvud.

Kommittén anser att gällande förbud mot teknologiöverföring bör upprätthållas men finner av anförda skäl ingen anledning att föreslå några ytterligare restriktioner på detta område.

### *Entreprenadtjänster*

Entreprenadtjänster förekommer främst inom byggnads- och anläggningsverksamhet.

Det svenska engagemanget är inom dessa områden relativt stort i Södra Afrika.

Många projekt sker inom det svenska Södra Afrika-biståndets ram. Teknisk personal från Sverige bosätter sig ofta på platsen under projektens genomförande.

Däremot finns det i dag ingen svensk verksamhet av det här slaget i Sydafrika. Landet har redan en väl utbyggd och fungerande infrastruktur.

Kommittén har haft kontakter med både branschorganisationer och företag verksamma i Södra Afrika utan att kunna få fram uppgifter som tyder på svensk verksamhet i Sydafrika.

I enstaka fall kan projekt i randstaterna innebära att man tvingas utföra tjänsteverksamhet i Sydafrika vid t.ex. väg-, damm- eller elektricitetsprojekt. Vid ett vägprojekt som planeras i en av de till Sydafrika angränsade staterna kommer en viss sträckning av vägen att gå in i Sydafrika. Svenska företag ingår i projektet.

Kommittén gör bedömningen att dessa tjänster sker i reglerad form, dvs. avtal sluts om utförande av hela projekt eller enstaka insatser. Ett förbud skulle därför inte bli svårdefinierat eller leda till komplicerade tolkningsproblem. Kommittén föreslår att svensk fysisk eller juridisk person förbjuds ingå avtal om entreprenad med sydafrikansk eller namibisk fysisk eller juridisk person. I de fall tjänster av nämnda slag ska utföras i syfte att minska frontstaternas beroende av Sydafrika, måste dispens från förbudet kunna sökas. Ett tänkbart sätt att reglera dessa situationer på vore att i de fall projekt i huvudsak utförs i till Sydafrika angränsande land tillåta dessa genom en generell dispensregel. Frågan om dispens behandlas efter genomgången av olika tjänstekategorier.

### *Luftfart*

SAS flyglinje till Johannesburg via Nairobi lades ner 1985, efter det att de nordiska luftfartsavtalen sagts upp. Några kontakter på luftfartsområdet finns således inte längre med Sydafrika.

Transporter i allmänhet omfattas av handelsförbudsförordningen om de knyter an till in- eller utförsel förbudet för varor. Även godsfrakter med flygplan omfattas således av det förbudet, se även avsnitt 7.2.3 Lastning, lossning, transport m.m.

Den norska sanktionslagen innehåller ett uttryckligt förbud mot befordran av passagerare eller gods till Sydafrika eller Namibia med norska luftfartyg samt förbud för sydafrikanska eller namibiska luft-

fartyg att befordra passagerare eller gods till eller från Norge. I förarbeten till lagen konstateras att bestämmelsen väntas få liten praktisk betydelse, men t.ex. kan komma att hindra att norska luftfartyg används för frakttuppdrag till eller från Sydafrika eller Namibia.

I likhet med vad som diskuterats om fartygstransporter reglerar nu gällande handelsförbud även vissa tjänster som anknyter till in- eller utförsel av varor. Däremot omfattas inte de transporter som sker från utlandet till Sydafrika.

Sydafrikanska flygplan har i dag mycket små möjligheter att landa i Sverige eftersom länderna saknar luftfartsavtal. Enligt Chicago-konventionen (SÖ 1946:2) kan t.ex. Sverige inte neka ett annat lands privatflygplan att landa. Ej heller kan man hindra s.k. teknisk mellanlandning. För andra landningar krävs tillstånd av den svenska regeringen. Trots avsaknaden av ett uttryckligt förbud innebär detta likväl att sydafrikanska flygplan i praktiken är hindrade från att landa i Sverige.

Det förslag kommittén lägger avser av ovan redovisade skäl endast förbud för svenska flygplan att transportera passagerare eller gods till Sydafrika eller Namibia.

### *Konsulttjänster*

Konsultverksamhet existerar inom i stort sett alla kommersiella verksamhetsområden. Att vara konsult innebär att man bistår en uppdragsgivare med råd och dåd inom områden där man besitter sakkunskap. Ett av de vanligaste områdena för konsultverksamhet är databranschen.

Datortjänster är t.ex. programvara (mjukvara), programmering, datasystem och installationer.

Kommitténs undersökningar har givit vid handen att det i några fall finns svenska företag med utländska moderbolag som kan tänkas handla med den här typen av tjänster med Sydafrika.

De helsvenska företagen i databranschen är i de flesta fall inte så internationaliserade att någon verksamhet i Sydafrika är att påräkna.

De multinationella företagens svenska dotterbolag verkar normalt på de svenska och europeiska marknaderna men i enstaka fall har det visat sig att det finns unik kompetens hos bolaget i Sverige som utnyttjas av koncernen på samtliga marknader i världen, inkl. Sydafrika. Trots att det svenska bolaget inte har någon försäljning till Sydafrika utförs tjänster i Sydafrika av anställda från det svenska bolaget, såsom installation, service, utbildning m.m.

Koncerninternt sker en kontinuerlig ström av information med hjälp av bl.a. sammanlänkade internationella datorsystem. De om-

fattar budget- och rapporteringssystem inom koncernen, information om material- och produktströmmar, forsknings- och utvecklingsinformation, marknadsinformation, kapitalflöden m.m. Det rör sig i dessa fall om oreglerad teknik- och informationsöverföring som inte sker mot betalning och därför inte heller kan betraktas som tjänstehandel. Kommittén finner således att dessa tjänster inte ska omfattas av de överväganden som görs beträffande övriga konsulttjänster. Se även under rubriken "Tekniska tjänster".

Kommittén bedömer att konsulttjänster regelmässigt sker mot betalning och i reglerade former dvs. att avtal slutes.

I något enstaka fall har också konsulttjänster inom gruvsektorn utförts av svenska företag. Det har då rört sig om uppdrag för svenska tekniker att bedöma möjligheterna till utvinning av fyndigheter, beräkna vilka fläktsystem som behövs, samt att därefter köpa in kompressorer och annan materiel på världsmarknaden, på uppdrag av en sydafrikansk uppdragsgivare. Kommittén finner att ett förbud för svenska fysiska och juridiska personer att utföra konsulttjänster i Sydafrika eller Namibia eller på uppdrag av sydafrikansk eller namibisk fysisk eller juridisk person skulle vara möjligt att införa och relativt enkelt att rätta sig efter för dem som förbudet riktas mot. Kommittén föreslår således att även konsulttjänster ska omfattas av ett tjänstehandelsförbud.

### *Finansiella tjänster*

Finansiella tjänster är ett mycket vitt begrepp och innefattar så skilda företeelser som betalningsförmedling, långgivning, förmedlande av aktieaffärer, m.m.

Vad gäller ren betalningsförmedling mellan banker har kommittén den uppfattningen att verksamheten skall kunna fortsätta i framtiden. Det bistånd som lämnas till apartheidoffer och apartheidmotståndare i Sydafrika måste kunna nå fram genom ordinarie bankkanaler. Pensioner, gåvor, löner m.m. som förmedlas till svenskar bosatta, tillfälligt eller permanent, i Sydafrika måste också kunna nå fram. Betalning av de varor som är tillåtna att handla med efter dispens från handelsförbudet måste fortsatt kunna verkställas. Exempelen kan göras fler, men de här nämnda är tillräckliga för att belysa varför enligt kommitténs mening rena betalningstransaktioner måste vara tillåtna.

Också i den norska sanktionslagen är betalningsförmedling undantagen från lagens förbudslista. Kommittén gör motsvarande bedömning och föreslår således inte några restriktioner på området. Lån till den sydafrikanska staten eller till det sydafrikanska näringslivet är redan förbjudna enligt den investeringsförbudslag som är i kraft.

Kommittén anser att de hittills vidtagna åtgärderna på det finansiella området är relevanta och att bestämmelserna ska upprätthållas. Kommittén föreslår dessutom att finansiella tjänster som inte redan omfattas av investeringsförbudslagstiftningen och ej heller är att räkna som ren betalningsförmedling ska ingå i ett tjänstehandelsförbud. Till vissa delar blir förbudet att likna vid ett främjandeförbud till investeringsförbudslagens brottskatalog i 1 §. Där stadgas förbud mot förvärv av rörelse, aktier, andelar, obligationer samt att ge penninglån eller kredit. Genom förbud mot finansiella tjänster skapas även ett förbud riktat mot den förmedlande parten, dvs. i de flesta fall en bank.

### *Post- och telekommunikationer*

Kommittén anser att ett fortsatt upprätthållande av post- och telekommunikationerna med Sydafrika bäst gynnar den politiska målsättningen att på fredlig väg avskaffa apartheid. Ett fortsatt väl fungerande nyhetsflöde är av största vikt för att få information från Sydafrika. Hänsyn måste också tagas till de internationella avtal Sverige anslutit sig till på det här området.

Kommittén föreslår av nämnda skäl inte några restriktioner på post- och telekommunikationsområdet.

I sammanhanget kan också nämnas att man undantagit publikationer och nyhetsmaterial från varuhandelsförbudet i handelsförbudsförordningen av det skälet att det är av stor vikt att ett fortsatt informationsflöde kan fortgå från och till Sydafrika.

Ett liknande resonemang tycks man ha fört i Norge där post- och telekommunikationer, liksom tryckta skrifter och nyhetsmaterial, är undantagna från lagen om ekonomisk bojkott av Sydafrika och Namibia. I Danmark har sanktionslagen ändrats på den här punkten, då handelsförbudet tidigare var kategoriskt. Numera är lagen försedd med en generell undantagsbestämmelse för nyhets- och informationsförmedling samt litterär verksamhet och publikationer.

### 7.5.2 Kommitténs ställningstagande

Kommittén har redovisat hur tjänstehandeln mellan Sverige och Sydafrika ser ut och konstaterat att handelsutbytet är av mycket begränsad omfattning.

Genomgången av olika tjänstekategorier föranleder kommittén att föreslå att vissa tjänster skall omfattas av ett tjänstehandelsförbud avsett att komplettera det under 1987 införda handelsförbudet.

Kommittén anser att ett antal väl avgränsade tjänsteområden bör ingå i ett tjänstehandelsförbud. Svensk lag får härigenom bättre överensstämmelse med norsk och dansk lag och behandlingen av

varor och tjänster i sanktionslagstiftningen blir därmed mer likformig.

Sanktionslagstiftning vilar alltid på politisk grund. Även om de direkta ekonomiska konsekvenserna för Sydafrika inte blir omfattande utgör Sveriges handlande en markering att landet engagerar sig i världssamfundets strävan att på fredlig väg få ett slut på apartheid. Både inom och utom riksdagen framförs önskemål om en skärpning av den nuvarande sanktionspolitiken. Enligt kommitténs uppfattning bör handelsförbudet utökas till att också omfatta vissa tjänster.

Kommittén lägger fram ett förslag som är uppräknande till sin karaktär, detta för att minska framtida tillämpningssvårigheter av lagstiftningen.

### 7.5.3 Dispens från förbud

Kommittén anser att det i vissa fall bör gå att medge undantag från förbuden.

I handelsförbudsförordningen stadgas att om "ett upprätthållande av förbuden skulle medföra effekter som är ägnade att motverka syftet med förbudet" eller "om det i övrigt finns särskilda skäl" ska regeringen i det enskilda fallet kunna medge undantag från förbuden. Därutöver innehåller förordningen generella undantag för t.ex. publikationer, varor avsedda för religiöst ändamål eller för medicinskt bruk.

Samma grunder bör lämpligen kunna tillämpas vid här diskuterade förbud. I propositionen (prop. 1986/87:110 s. 21) ges exempel på skäl som i visst fall kan medge undantag, så som om det sydafrikanska näringslivet stärks inom eller utanför Sydafrika eller förbudet medför negativa effekter för Sydafrikas grannländer. Kravet är dessutom att apartheidregimen skall ha fördelar av sådana effekter.

Det är regeringen som medger undantag från handelsförbudet efter utredning och avgivande av eget yttrande över ansökan av kommerskollegium. Regeringens dispensgivning har varit mycket restriktiv vilket kommittén anser bör vara fallet även i framtiden.

I praktiken har regeringen endast beviljat undantag för varor avsedda för medicinskt eller humanitärt ändamål. På tjänstesidan kan man tänka sig situationer där t.ex. service måste utföras på en maskin för att skydda personers liv och hälsa. I sådana fall är det rimligt att medge undantag från förbudet.

Kommittén föreslår därför att nuvarande dispensbestämmelse i förordning om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia förblir oförändrad.

## 8 Handel mellan svenska bolag utomlands och Sydafrika, s.k. tredjelandshandel

### 8.1 Frivilliga överenskommelser

Det svenska handelsförbudet innebär att även kringgående varutransporter via tredje land är förbjudna. Varor från Sverige kan inte lagligen skickas till Sydafrika eller Namibia via andra länder om varorna från början varit avsedda att sändas till Sydafrika. Det är likaledes förbjudet att importera varor med sydafrikanskt eller namibiskt ursprung även om varorna gått via andra länder på vägen till Sverige.

Handelsförbudet täcker däremot inte möjligheten för svenskägda dotterbolag utomlands, dvs. bolag som är utländska juridiska personer, att till Sydafrika eller Namibia leverera varor som producerats hos dem samt för svenska bolag utomlands att köpa varor från Sydafrika eller Namibia.

Det är likaledes möjligt att varor exporterade från Sverige bearbetas utomlands och sedan exporteras vidare till Sydafrika, under förutsättning att varan därigenom förlorar sitt svenska ursprung.

I kommitténs direktiv konstateras att det rättsligt sett finns begränsade möjligheter att genom svensk lagstiftning föreskriva regler för svenskägda dotterbolag utomlands. På motsvarande sätt hävdar man från svenskt håll att utländska bolags etableringar i Sverige endast skall vara underkastade svensk jurisdiktion.

Kommitténs uppgift har varit att klarlägga i vilken omfattning det är möjligt att utsträcka handelsförbudets räckvidd till att också omfatta svenska dotterbolag utomlands.

I den uppgiften har också ingått att undersöka i vilken omfattning frivilliga överenskommelser med de svenska moderbolagen skulle vara en möjlig väg.

Kommittén har hållit hearingar med samtliga berörda moderbolag bl.a. för att utreda den här frågan. Bolagens inställning kan sammanfattas på följande sätt. Den svenska Sydafrikapolitiken med omfattande sanktionslagstiftning har stegvis medfört ett minskat handlingsutrymme för de svenskägda dotterbolagen i Sydafrika. Effekterna av investeringsförbudslagen i sin skärpta form börjar nu att märkas. Dispensregeln har tillämpats restriktivt och förlusten av

leasingmöjligheten gör att de anläggningstillgångar företagen kunde leasa fram till 1985 nu börjar bli uttjänta. Handelsförbudets effekter är hittills mindre omfattande. Anledningen är bolagens möjligheter att förse dotterbolagen med insatsvaror i produktionen och/eller färdiga produkter från andra dotterbolag i utlandet. I den mån bolagen tvingats att flytta produktion från Sverige till ett annat land har handelsförbudet däremot förorsakat moderbolagen stora kostnader.

I stort sett har dock dotterbolagen i Sydafrika lyckats förse sig med de insatsvaror (råvaror och halvfabrikat) som har behövts för att kunna upprätthålla samma produktions- eller försäljningsnivå som före handelsförbudets ikraftträdande. I samtliga fall rör det sig om bolag av multinationell karaktär med dotterbolag etablerade på flera marknader.

Vid kommitténs kontakter med moderbolagen har det klart utsetts att det inte hade varit möjligt för dem att ha kvar dotterbolagen i Sydafrika efter handelsförbudets ikraftträdande om de inte haft möjligheten att förse etableringen där med insatsvaror och produkter från dotterbolag i andra länder.

De överläggningar kommittén haft med företrädare för företagen har klargjort att dessa följer gällande lag, men att de inte är beredda att genom frivilliga överenskommelser inskränka sin handel med Sydafrika genom dotterbolag i andra länder. I det läget har kommittén tagit upp frågor om lagstiftning mot tredjelandshandel.

## 8.2 Folkrättsliga överväganden

I kommitténs direktiv konstateras att sanktionslagen i dess nuvarande utformning inte ger utrymme för en utökning av handelsförbudet att också omfatta vad som kallas tredjelandshandel. I direktiven omtalas också att Sverige rättsligt sett har begränsade möjligheter att genom lagstiftning föreskriva regler för svenskägda dotterbolag utomlands. Skälet härtill är att vi ansluter oss till principen att det är värdstatens rättsordning som gäller, dvs. utländska bolag verksamma i Sverige skall – såsom svenska rättssubjekt – endast vara underkastade svensk lagstiftning och omvänt.

Kommitténs uppgift är sålunda – när frivilliga överenskommelser inte visat sig möjliga – att se om det med beaktande av nämnda juridiska princip finns möjlighet att utsträcka handelsförbudet att också omfatta svenskägda dotterbolag utomlands.

### 8.2.1 Allmänt

I dagens mycket internationella samhälls- och näringsliv finns en tendens att nationell lagstiftning får effekt utomlands. Lagstiftning-

en får m a o ofta extraterritoriell karaktär. Det är kanske främst inom det handelspolitiska området som olika länders lagstiftning har kommit att få extraterritoriell effekt. Ibland är denna effekt avsiktlig och planerad av lagstiftaren. Exempel på detta är det amerikanska teknikembargot mot östblocket.

Ett lands jurisdiktionsmakt brukar indelas i den lagstiftande (legislativa) och den verkställande (prerogativa) kompetensen. Att den förra sträcker sig längre än den senare är odiskutabelt. Att den förra föreligger är tillika en förutsättning för att få utöva den senare. Däremot förekommer det således att en stat har lagsiftningsmakt men saknar verkställningsmakt.

Frågan om en stats internationella kompetens uppkommer endast när ett utländskt element ingår i de förhållanden som staten rättsligt reglerar. Problemet kan dock uppstå även när det internationella elementet endast uppträder indirekt.

Då stater har en ganska långtgående möjlighet att lagstifta om förhållanden av internationell karaktär blir följderna att flera stater ibland har konkurrerande kompetens.

Gränserna för en stats externa lagstiftningsmakt står att finna i folkrättens rättskällor vilka är sedvanerätt och internationella överenskommelser (traktater). Uttolkningen av dessa rättskällor sker genom staternas praxis, av internationella domstolar och doktrinen på området.

Samtliga staters handlingsfrihet är begränsad av sedvanerätten som sålunda är universell. Traktater gäller endast mellan de avtalsslutande parterna. Sedvanerätten är dock dispositiv och kan ersättas med traktater.

### 8.2.2 Sedvanerättsliga principer

Vi skall inte här gå närmare in på frågan vad som konstituerar en sedvanerättslig regel utan endast konstatera att det måste röra sig om en statspraxis förenad med en statens övertygelse att denna praxis är rättsligt krävd. I de flesta fall brukar man också kräva att den är både allmän och långvarig.

I det här diskuterade sammanhanget finns några relevanta sedvanerättsliga regler. En stats jurisdiktionskompetens bestäms i första hand av den s.k. *territorialprincipen*. Denna innebär att varje stat äger utöva makt inom sitt eget territorium, men inte inom andra staters territorium.

*Nationalitetsprincipen* möjliggör för en stat att lagstifta med verkan för sina i utlandet befintliga medborgare, men inte att utöva exekutivt tvång i utlandet.

En stat måste respektera andra staters territoriella överhöghet och suveränitet, *suveränitetsprincipen*, vilken bl.a. för staten sätter den

yttersta gränsen för lagstiftning med verkan för dess i utlandet befintliga medborgare. Det är inte heller möjligt att tvinga egna medborgare att agera i strid mot utländsk lagstiftning.

En annan mycket viktig begränsning av den lagstiftande makten är den som följer av kravet på icke-inblandning i främmande staters angelägenheter, *non-interventionsprincipen*. Principen som följer av suveränitetsprincipen, utesluter bl.a. lagstiftning som rättsligt reglerar utländska rättssubjekts handlande i ett annat land.

I dagens mycket internationaliserade värld ger här nämnda folkrättsliga principer långt ifrån tillräcklig vägledning när det skall bringas klarhet i frågan vilken eller vilka stater som äger den legislativa kompetensen. I varje enskilt fall måste därför en prövning ske av statens anknytning till de aktuella internationella förhållandena. Anknytningen måste därvid vara rättsligt relevant och internationellt godtagbar för att statens lagstiftningsmakt folkrättsligt skall accepteras.

### 8.2.3 Internationella överenskommelser

I det här aktuella fallet är det av intresse att utröna om det finns bilaterala och/eller multilaterala överenskommelser som Sverige ingått och som hindrar en svensk rättslig reglering av s.k. tredjelandshandel.

GATT (det allmänna tull- och frihandelsavtalet) är det mest centrala avtalet på handelns område. Åtaganden enligt GATT kan dock upphävas av ett beslut av FN:s säkerhetsråd och möjligen av en rekommendation av säkerhetsrådet om denna accepteras i GATT-kretsen. Sverige agerade dock ensidigt vid införandet av handelsförbudsförordningen mot Sydafrika och Namibia 1987.

De flesta av världens stater är bundna av GATT. Samtliga stater där det finns svenskägda dotterbolag aktuella i det här fallet, torde vara bundna av GATT.

Utöver GATT har Sverige bilaterala handelsavtal med flera stater. Även dessa torde i de flesta fall förutsätta säkerhetsrådsbeslut eller -rekommendationer för att upphäva parternas förpliktelser enligt avtalet. Att ett beslut av säkerhetsrådet tar över internationella åtaganden är ställt utom allt tvivel, eftersom beslutet enligt FN-stadgan är bindande för samtliga FN:s medlemsstater.

Frågan om tredjelandshandel gäller uteslutande för multinationella företag varför även OECD-ländernas deklaration år 1979 angående internationella investeringar och multinationella företag, som Sverige anslutit sig till, får betydelse vid bedömningen.

OECD:s deklaration (se SFS 1976:1111) är formellt sett inte bindande men den har av politiska skäl stor genomslagskraft. Där fastslås bl.a. att företag under utländsk kontroll har rätt till nationell

behandling, varmed menas att de inte skall få mindre fördelaktig behandling än vad som i samma situation ges inhemska företag.

Sedan 1984 finns också en rekommendation i OECD-deklarationen att iaktta återhållsamhet vad gäller att utsätta multinationella företag för motstridiga krav (s.k. "conflicting requirements") från flera länder.

Deklarationen föreskriver också att en stat skall informera om åtgärder som kan tänkas strida mot legala krav eller etablerad policy i andra länder samt att på begäran gå in i ett konsultationsförfarande med andra länder. Den svenska investeringsförbudslagstiftningen har varit föremål för diskussion inom OECD:s kommitté för multinationella företag. Sydafrikakommitténs direktiv har också diskuterats vid ett möte 1987. En svensk lagstiftning på detta område skulle kräva information till OECD samt föranleda diskussion.

#### 8.2.4 FN-resolutioner och folkrättslig doktrin

FN:s generalförsamlings resolutioner, ehuru ej bindande kan i många fall ge uttryck för staternas rättsövertygelse, speciellt om en sådan resolution är i stort sett enhällig och principen sedan upprätthålles i staternas praxis. Den kan därmed sägas konstituera en sedvanerättslig regel.

Tolkningen av vad som är gällande rätt sker genom statspraxis och internationella domstolars domar samt genom den folkrättsliga doktrinen. Varken prejudikat eller doktrin är formellt bindande utan tjänar som hjälpmedel vid fastställande av vad som är gällande rätt.

### 8.3 Överväganden

#### 8.3.1 Tänkbara lösningar

Kommittén har noga övervägt olika rättsliga alternativ för en reglering av tredjelandshandeln.

En svensk lagstiftning som uttryckligen förbjuder svenskägda företag i utlandet att leverera varor till Sydafrika som producerats hos dem eller att förbjuda dem att köpa varor från Sydafrika skulle klart överskrida den svenska statens lagstiftande kompetens. Att med svensk lag direkt rikta ett straffsanktionerat förbud mot i utlandet etablerade juridiska personer skulle strida mot territorial-, suveränitets- och non-interventionsprincipen. En i utlandet registrerad juridisk person lyder under det landets lagar. Att bolaget har svenska aktieägare konstituerar ingen rätt för Sverige att med svensk lag direkt styra bolagets handelsströmmar. En sådan lag skulle inte heller behöva iakttas av den utländska staten eftersom den skulle anses som en folkrättslig nullitet och Sverige skulle än

mindre ha några möjligheter att tillämpa eller verkställa lagen utomlands. En sådan lösning anser kommittén kan avföras från diskussion redan på detta stadium.

I den allmänna debatten har förslag framförts om användande av slutanvändarintyg för produkter som säljs från Sverige till utländska dotterbolag. Detta tänkes omöjliggöra att varor som säljs till utlandet, förädlas och förlorar sitt svenska ursprung och därmed faller utanför nuvarande handelsförbud.

Kommittén vill för egen del anföra följande. Slutanvändarintyg används vid export av krigsmateriel. Skillnaderna gentemot det nu diskuterade problemet är avsevärda. Krigsmateriel är en avgränsad produktgrupp, tredjelandshandeln till Sydafrika avser en mångfald av produkter. I stort sett hela Sveriges export skulle kunna vara möjlig att vidareexportera till Sydafrika.

Krigsmaterielinspektionen inom utrikesdepartementets handelsavdelning, handlägger frågor om den svenska krigsmaterielexporten. Ett liknande administrativt organ skulle krävas även för export som kunde vara avsedd att reexporteras till Sydafrika.

En möjlighet skulle kunna vara att rikta in sig på vissa för Sydafrika strategiska produkter, såsom gruvutrustning, högteknologisk materiel och liknande.

Kommittén gör följande bedömning av frågan om slutanvändarintyg. Det är inte möjligt att på ett rättvist och rättssäkert sätt avgränsa de produkter som skulle omfattas av en sådan exportkontroll. Effekterna av regleringen kommer inte enligt kommitténs uppfattning att stå i rimlig proportion till den administrativa apparat som måste tillskapas för att kontrollera regleringen. Med slutanvändarintyg når man inte den stora "luckan" i nuvarande handelsförbud, nämligen det som produceras hos utländska dotterbolag och ej heller deras köp av varor från Sydafrika. Slutanvändarintyg kan endast användas för varor som exporteras från Sverige. Kommittén finner mot bakgrund av det anförda att inte heller denna lösning för en reglering av s.k. tredjelandshandel är praktiskt genomförbar.

Ett annat alternativ vore att reglera handeln på samma lagstiftningstekniska sätt som Sverige gjort på investeringsidan, nämligen att låta moderbolagen ansvara även för de utländska dotterbolagens verksamhet.

Investeringsförbudslagen som infördes 1979 var vid sin tillkomst mycket omtvistad. Orsaken var just det extraterritoriella inslaget i lagstiftningstekniken.

Lagen är uppbyggd på följande sätt. Alla nyinvesteringar är förbjudna. Ett svenskt moderbolag som sedan 1979 har en investering i Sydafrika får inte självt eller genom utländskt dotterbolag göra några reinvesteringar i Sydafrika. Bolaget i Sydafrika kan inte heller investera i det egna bolaget med utnyttjande av t.ex. genererade

vinstmedel. Straffansvaret för sådana handlingar bärs av representanter för moderbolaget. I motiven till lagen konstateras att åtgärden motiveras av det unika i Sydafrikas situation och att svensk lag måste ge vika i den mån det blir lagkollision med lagar i de länder där dotterbolagen verkar. Dessa skäl godtog riksdagen som tillräckliga för att tillåta en investeringslag med extraterritoriella inslag. Ett rent kapitalexportförbud skulle dessutom lätt kunna komma att kringgås.

I den nu diskuterade frågan gäller det varuhandel från dotterbolag i andra länder och inte investeringar. Vilka likheter och skillnader finns då mellan handel och investeringar? Kommittén vill för sin del anföra följande. Den mest framträdande skillnaden består i att varuhandel till skillnad från investeringar omfattas av GATT.

I GATT-kretsen har man accepterat olika länders unilaterala åtgärder mot Sydafrika. Inte heller Sydafrika har i GATT protesterat mot de avsteg från avtalet som bl.a. de nordiska länderna genomfört. Vad gäller tredjelandshandel blir problemet med GATT ett annat. Vid unilaterala handelsåtgärder är aktionen direkt riktad mot Sydafrika, men vid ingrepp mot handel från dotterbolag i utlandet sker ingreppet direkt mot en "oskyldig" part och endast indirekt mot målet – Sydafrika. Man kan inte utan vidare utgå från att detta skulle accepteras av de utsatta länderna. Att med svensk lagstiftning styra andra länders handel med Sydafrika när det gäller varor från svenskägda men i utlandet registrerade företag är en långtgående åtgärd.

Även andra problem är förknippade med en rättslig reglering på detta område. De länder som får sina handelsströmmar kringskurna skulle kunna införa s.k. blockerande lagstiftning vilken innebär ett förbud för företag i det landet att följa den svenska lagstiftningen. Vid lagstiftning med inslag av extraterritoriell styrning måste man inse och folkrättsligt acceptera att den stat som har den dominerande lagstiftningskompetensen kan införa blockerande lagstiftning.

Investeringsförbudslagstiftningens konstruktion möjliggjordes delvis av det faktum att lagstiftaren ansåg att det fanns goda möjligheter till en faktisk kontroll över huruvida investeringar skedde i Sydafrika. I fråga om investeringar hos ett etablerat företag i Sydafrika torde man i de flesta fall kunna konstatera huruvida sådana åtgärder vidtas. Investeringsförbudet täcker även nyinvesteringar i Sydafrika och de torde vara än lättare att konstatera förekomsten av. I praktiken är inte den statliga kontrollen uppbyggd på ett sådant sätt. I enlighet med svensk lag är moderbolagen ålagda att till kommerskollegium årligen inkomma med redovisning för dotterbolagen i Sydafrika. Redovisningen skall bl.a. avse produktion, omsättning, antal anställda och företagna investeringar. Dessutom skall en investeringsplan upprättas årligen.

Att kontrollera varuhandel är betydligt svårare. Det måste visser-

ligen förutsättas att gällande lagar följs även om överträdelse är svårupptäckta. För det straffansvariga moderbolaget vore det emellertid svårt att genomföra en kontroll eftersom det utländska dotterbolaget enbart lyder under registreringslandets lag.

### 8.3.2 Kommitténs ställningstagande

Kommittén har studerat möjligheten till frivilliga överenskommelser med moderbolagen och inte funnit den genomförbar. Kommittén har vidare övervägt olika rättsliga regleringar av utländska dotterbolags leveranser till Sydafrika och deras köp från Sydafrika, s.k. tredjelandshandel och därvid funnit att en rad rättsliga och praktiska problem är förknippade med en sådan reglering.

Den del av den svenska Sydafrikapolitiken som utgörs av ekonomiska sanktioner mot apartheidregimen i Sydafrika måste vara trovärdig. Detta kan endast uppnås med en lagstiftning som är folkrättsligt försvarbar, enkel och lättfattlig – både för tillämpare och de som har att rätta sig efter den, dvs. att den uppfyller de grundläggande krav vårt samhälle uppställer i rättsäkerhänseende.

Lagstiftningen måste också överensstämma med vår övriga handelspolitik. Kommittén har även haft att ta hänsyn till vilka konsekvenser en lagstiftning mot tredjelandshandel kan få för Sverige på det handelspolitiska området. Det är viktigt att visa respekt för principen att en juridisk person etablerad i en stat lyder under det landets lagar (suveränitetsprincipen och nationalitetsprincipen). Ett motsatt agerande i förhållande till utlandet skulle försvaga våra egna möjligheter att stå emot påtryckningar från länder som önskar genomdriva egen extraterritoriell lagstiftning.

En rättslig reglering av tredjelandshandeln skulle kunna leda till önskade effekter på det handelspolitiska området. Sveriges aktiva arbete inom GATT i den fortfarande pågående s.k. Uruguay-rundan, där vi stöder de strävanden som görs mot en utökad frihandel i världen, skulle kunna ifrågasättas av GATT-medlemmar om de utsettes för svensk extraterritoriell lagstiftning.

Sveriges erkännande av OECD-deklarationen om multinationella företag innebär att vi bör iaktta det där uppställda kravet på återhållsamhet i fråga om att utsätta multinationella företag för motstridiga krav från flera länder. En svensk lagstiftning mot tredjelandshandel skulle inom OECD-kretsen kunna uppfattas som en otillbörlig extraterritoriell tillämpning av svensk lag.

Sammanfattningsvis är det kommitténs uppfattning att en lagstiftning som riktar sig mot svenskägda företag i tredje land (dvs. utländska juridiska personer) medför folkrättsliga problem samtidigt som den vore svår att praktiskt tillämpa. På grund härav har kommittén inte utarbetat förslag till lagstiftning mot tredjelandshandel.

## 9 Svenska företag i Sydafrika

### 9.1 Före handelsförbudet

I Sydafrika finns sedan länge många utländska företag etablerade. Ägarbilderna domineras av de stora västliga handelsnationerna, såsom Storbritannien, USA och Västtyskland, vilka har de största investeringarna. Andra länder med stora investeringar är t.ex. Japan, Frankrike och Schweiz.

Exakta uppgifter om direkta investeringar i Sydafrika är omöjliga att få fram då den sydafrikanska regeringen inte publicerar några fullständiga officiella data om utländska investeringar i landet. Tillgängliga uppgifter varierar därför, men lågt räknat anses ca 400 brittiska bolag vara etablerade i Sydafrika. Storbritannien är det land som har de mest omfattande investeringarna i Sydafrika. Sammanlagt beräknas 1200 utländska företag vara etablerade i Sydafrika.

När handelsförbudet trädde i kraft i juli 1987 fanns nio svenska företag etablerade med dotterbolag i Sydafrika eller Namibia, nämligen

Alfa Laval AB  
Atlas Copco AB  
Axel Johnson AB  
Sandvik AB  
SAS  
Secoroc AB  
AB SKF  
Skega AB  
Rederi AB Transatlantic.

Bolagen hade sammanlagt fjorton rörelsedrivande dotterbolag i Sydafrika och Namibia. Svenska företag i Sydafrika har under hela 1980-talet minskat i antal. När investeringsförbudslagen trädde i kraft 1 juli 1979 bedömdes tolv svenska företag äga dotterbolag i Sydafrika eller Namibia – att jämföra med nio vid handelsförbudets införande 1 juli 1987. Orsakerna till tillbakadragandena har främst varit vikande lönsamhet för företagen i Sydafrika men också förmodade eller verkliga negativa återverkningar på hemmamarknaden av att vara ett "Sydafrikaföretag".

Svenska producerande företag har etablerat sig med tillverkning i

Sydafrika för att få ordentligt fäste på den sydafrikanska marknaden. Att bara exportera från Sverige eller andra länder har inte ansetts tillräckligt. Åtgärder av den sydafrikanska regeringen i form av tullar eller importrestriktioner för företag som inte har nationell produktion har också bidragit till att företag tagit upp produktion i landet. Att det är den sydafrikanska marknaden företagen vill in på vid etableringen framgår av att både försäljnings- och tillverkningsföretagen genom åren avsatt i stort sett hela sin försäljning respektive årsproduktion lokalt. Den svenska exporten till Sydafrika har fram till 1 juli 1987 till hälften bestått av leveranser från svenska företag med egna etableringar i Sydafrika och då ofta av koncernin-terna leveranser.

Det totala utlandsengagemanget för de svenska koncernerna är av sådan omfattning att etableringarna i Sydafrika måste betraktas som små. Undantaget utgörs av de företag som har verksamhet inom gruvsektorn.

Dessa företag anser etableringarna i Sydafrika betydelsefulla eftersom landet utgör en av världens största gruvmarknader, som dessutom är mycket varierad vilket ger möjlighet till testning och utveckling av nya produkter och system. Dessa företag har också lyckats erövra stora marknadsandelar för i landet producerade produkter.

Utöver de bolag som har etablerat helägda dotterbolag i Sydafrika eller Namibia har svenska företag ägt minoritetsposter i sydafrikanska eller namibiska företag.

## 9.2 Efter handelsförbudet

En rad förändringar har vidtagits vid de svenska dotterbolagen i Sydafrika sedan juli 1987, då handelsförbudet trädde i kraft.

Atlas Copco AB frånträdde ledningsansvaret för det sydafrikanska dotterbolaget Delfos & Atlas Copco Ltd vid årsskiftet 1987/88. Koncernen gjorde inga utförsäljningar av sitt 22%-iga aktieinnehav men bolaget räknas nu inte längre som ett dotterbolag sedan Atlas Copco lämnat över ledningsansvaret till de sydafrikanska majoritetsägarna. Under 1988 förvärfvarade Atlas Copco AB Secoroc AB.

Alfa Laval AB sålde vid årsskiftet 1987/88 sitt sydafrikanska dotterbolag till en personalstiftelse, registrerad i Jersey.

Axel Johnson AB sålde sitt försäljningsbolag i Sydafrika till företagsledningen den 1 januari 1988.

Scandinavian Airlines System (SAS) upphörde att flyga till Sydafrika 1985 och har sedan 31 december 1986 ingen personal eller kontor i landet. Bolaget som fortfarande finns registrerat i Sydafrika är på väg att likvideras.

Rederiaktiebolaget Transatlantic sålde den 30 september 1987 sitt dotterbolag till ett engelskt bolag.

På kort tid har antalet företag med svensk majoritetsägande, dvs. etablering genom dotterbolag, minskat från nio till fem. I regeringens skrivelse till riksdagen 1988/90:58 med redogörelse för svenska företags verksamhet i sydafrika och Namibia avseende verksamhetsåret 1988, finns följande fem svenska moderbolag upptagna.

Atlas Copco AB  
Sandvik AB  
Secoroc AB  
AB SKF  
Skega AB

Sammanlagt har dessa fem rörelsedrivande dotterbolag i Sydafrika och Namibia.

Kärnan av de kvarvarande dotterbolagen utgörs numera av de företag som bedriver verksamhet inom gruvsektorn. Såsom tidigare nämnts är det också för dessa företag som den sydafrikanska etableringen utgör ett mer betydande inslag i företagets totala utlands-engagemang.

Secoroc och Sandvik har båda tillverkning vid sina dotterbolag i Sydafrika vilket innebär att man har en starkare etablering än de rena försäljningsbolagen, vilka också varit de som hittills sålts ut av de svenska ägarna. Skega har ingen tillverkning i Sydafrika men är också verksamt inom gruvindustrin, främst med gummiprodukter, där man har en stark marknadsposition. SKF är det enda kvarvarande svenskägda företag som inte direkt verkar inom gruvsektorn. Man har både produktions- och försäljningsbolag i Sydafrika och en betydande andel av den sydafrikanska lagermarknaden.

Gemensamt för de fem företag som fortfarande har kvar dotterbolag i Sydafrika är att de är etablerade i landet sedan lång tid, har betydande marknadsandelar inom respektive produktområde samt för företagen inom gruvsektorn – är etablerade på en av världens största avsättningsmarknader.

Framför allt under 1970-talet ökade de svenska investeringarna i Sydafrika markant. I Sydafrikautredningens betänkande (SOU 1978:53 s. 100 ff.) redovisades att ca 20 tillverknings- och försäljningsbolag var helt eller delvis svenskägda år 1976. Tyngdpunkten har alltid legat vid verkstadsprodukter för de tillverkande företagen. Försäljningsbolagen har inte haft samma dominans inom ett visst produktområde. Det är också främst bland försäljningsbolagen utförsäljningarna har skett. Etableringarna skedde under en tid när det inte var lika utsatt att vara exponerad i Sydafrika. När tiderna förändrades och hemmaopinion, sanktionslagstiftning samt i flera fall vikande lönsamhet förvårade verksamheten i Sydafrika valde flera företag att avveckla sina sydafrikanska engagemang.

### 9.3 Överlevnadsmotivet

Den svenska investeringsförbudslagstiftningen som infördes 1979 riktades direkt mot den svenska näringsverksamheten i Sydafrika. I Sydafrikautredningens betänkande (SOU 1978:53 s. 61) konstaterades bl.a. att det inte var ett syfte med förslaget att få till stånd en avveckling av de svenskägda företagen i Sydafrika. Utredningen ansåg, liksom senare departementschefen i den följande propositionen (prop. 1978/79:196 s. 21 f.) att lagstiftningens omfattning möjliggjordes av att man kunde ansöka om dispens från investeringsförbudet.

Motiven för överlevnad var bl.a. att man ville undvika stora kapitalförluster för berörda företag och större friställningar av ett antal anställda i Sverige. Det ansågs vidare vara värdefullt om svensk företagsamhet kunde leva kvar i Sydafrika tills apartheid upphört. Man skulle därigenom inte förlora fotfästet på den sydafrikanska marknaden utan efter apartheidsystemets avskaffande i stället få ett utmärkt utgångsläge i en kommande kommersiellt mycket intressant region.

I utredningens betänkande (s. 173) påpekades dock att statsmakterna inte kunde utlova några garantier för att företagen skulle kunna behålla fotfästet i Sydafrika t.ex. genom en tillförsäkrad rätt till ersättningsinvesteringar. I propositionen (s. 22) uttalades att lagen även hade en moralisk sida varför företagen efterhand borde söka sig till andra marknader än Sydafrika eftersom företagen där tvingas följa sydafrikansk lag och därigenom verkar inom ramen för rasåtskillnadspolitiken.

Den ursprungliga investeringsförbudslagen ersattes med en ny 1985. Huvudbestämmelsen är fortfarande ett förbud mot svenska företagsinvesteringar i Sydafrika och Namibia. Regeringen kan dock bevilja moderbolagen dispens från förbudet att företa investeringar. En absolut förutsättning är att dotterbolagens verksamhet därigenom inte utvidgas. Denna dispensregel överfördes från 1979 års till 1985 års investeringsförbudslag. Sydafrikakommittén redovisade i sitt betänkande (SOU 1984:52 s. 123 ff.) skälen till varför dispensregeln borde vara kvar även i den nya investeringsförbudslagen.

Man ansåg också att de skäl som tidigare anförts mot en tvångsmässig avveckling av svensk näringsverksamhet i Sydafrika fortfarande hade bäring. Om dispensregeln togs bort skulle svensk ekonomi åsamkas förluster som inte skulle stå i proportion till tänkt effekt av ett sådant förbud. Kapitalförlusterna skulle bli stora vid en snar utförsäljning av bolagen. Kommittén förutsåg också att viss arbetslöshet för de anställda i Sydafrika kunde följa.

En speciell effekt för de inom gruvsektorn verksamma företagen vore förlusten av en värdefull test- och produktutvecklingsmarknad

med stora positiva återverkningar på verksamheten i Sverige. Slutligen konstaterade kommittén i sin analys av effekterna att en avveckling oundvikligen skulle få följder för sysselsättningen i Sverige. I propositionen (prop. 1984/85:56 s. 27 f.) med förslag till ny investeringsförbudslag vidhölls de skäl för en fortsatt övervintring för företagen i Sydafrika som anförts av Sydafrikakommittén och tidigare i propositionen till den ursprungliga investeringsförbudslagen.

Statsmakterna har således sedan 1978 uttalat att det vore önskvärt att svensk näringsverksamhet behöll fotfästet på den sydafrikanska marknaden i avvaktan på ett demokratiskt Sydafrika, fritt från rasdiskriminering. Samtidigt har det uttalats som önskvärt att företagen, om apartheid består, på lång sikt söker sig till andra marknader eftersom företagen i Sydafrika är underkastade sydafrikansk lag och därför verkar inom apartheids ramar, vilket medför små möjligheter att mer fundamentalt ändra på förhållandena på den sydafrikanska arbetsmarknaden.

De av Sverige vidtagna sanktionerna på investerings-, tekniköverförings- och handelsområdet har som nämnts (kap. 9.1 och 9.2) påverkat svensk näringsverksamhet i Sydafrika. Försäljningsbolagen har inte påverkats nämnvärt av investerings-, leasing- eller teknologioverföringsförbudet, men i större utsträckning av handelsförbudet. I de fall dessa har avvecklat verksamheten har det utöver handelsförbudets krav berott på bristande lönsamhet och i vissa fall p.g.a. hemmaopinionens tryck.

För de tillverkande svenskägda företagen har situationen varit den omvända. När investeringsförbudet trädde i kraft 1979 kunde företagen överleva med hjälp av beviljade dispenser och genom att leasa anläggningstillgångar. Några dispenser har dock inte beviljats sedan 1985. Även leasingmöjligheten undanröjdes 1985 och överföring av patent- och tillverkningsrättigheter (teknologioverföring) förbjöds 1986, vilket ytterligare begränsade utrymmet för företagen i Sydafrika. Handelsförbudet har påverkat berörda moderbolag mer än deras dotterbolag i Sydafrika, p.g.a. att det i samtliga fall rör sig om koncerner med stort utlandsengagemang vilket innebär att de kan producera och leverera från sina företag i andra länder där man saknar handelssanktionslagstiftning mot Sydafrika. Det som tidigare kunnat levereras från Sverige till dotterbolagen i Sydafrika har sedan 1 oktober 1987 i viss utsträckning ersatts av leveranser från dotterbolag utanför Sverige. Enligt de bedömningar som gjordes inför handelsförbudets ikraftträdande (se prop. 1986/87:110 s. 14) konstaterades att tio företag 1986 exporterade för 500 miljoner kronor, vilket utgjorde halva den totala exporten under samma period. Bland de tio företagen ingick samtliga fyra företag som fortfarande har tillverkningsbolag i Sydafrika. Handelsförbudet kom rimligtvis att bli mest direkt kännbart för de exporterande företag som saknade

representation i Sydafrika och som hade ett relativt litet utlandsengagemang för övrigt, dvs. de företag som stod för andra hälften av exporten (1986) till Sydafrika.

Statsmakternas önskan sedan tio år att företagen efter hand bör söka sig till andra marknader har endast i begränsad omfattning uppfyllts. Vidare kan konstateras att svensk Sydafrikalagstiftning inte möjliggjort för företagen att överleva "på sparlåga", trots de skärpningar av lagstiftningen som införts steg för steg.

### 9.3.1 Överlevnadsmotivets fortsatta giltighet

I kommittédirektiven fastslås att de svenskägda företagen liksom övriga utlandsägda företag är underkastade sydafrikansk lagstiftning och därför kan sägas operera inom ramen för apartheidsystemet.

Frågan om hur man skall se på ett utländskt företags verksamhet i Sydafrika berördes 1988 av riksdagens utrikesutskott med anledning av en motion rörande oljebolaget Shells verksamhet i Sydafrika. Utskottet konstaterade att eftersom det var fråga om ett icke-svenskt företag låg det utanför riksdagens kompetens att ta ställning i det speciella fallet, men utskottet gjorde i sitt av riksdagen godkända betänkande (1987/88:26, s. 4) det allmänna uttalandet att "utländska företag utgör redan genom sin närvaro i Sydafrika ett stöd för regimen".

Även om riksdagens här citerade uttalande närmast föranleddes av frågan om ett holländskt företags verksamhet i Sydafrika, är riksdagens ståndpunkt generell och gäller alla utländska företag i Sydafrika, inklusive de svenska. Mot bakgrund av vad det föredragande statsrådet anfört i kommitténs direktiv och riksdagens ståndpunkt som den kom till uttryck vid 1987/88 års riksmöte vill kommittén för sin del anföra följande.

Det tidigare uttalade stödet från statsmakterna till tanken på en övervintring för de svenskägda företagen i Sydafrika tog hänsyn till tidsperspektivet för en avveckling av apartheid. Med en förhoppning om en relativt nära förestående politisk förändring i Sydafrika vore det lämpligt att företagen fanns kvar på marknaden för att kunna expandera efter apartheids fall. Men det har samtidigt klart utsagts att man under förutsättning att apartheid består långsiktigt önskar att företagen söker sig till andra marknader.

Även om apartheid omöjligtvis kan bli bestående för all framtid kan man dock inte utgå ifrån att någon grundläggande förändring av det sydafrikanska samhällssystemet skulle vara förestående. I det läge som nu råder finner kommittén att det s.k. överlevnadsmotivet inte framdeles bör läggas till grund för utformningen av svensk sanktionslagstiftning mot Sydafrika.

## 9.4 Överväganden

### 9.4.1 Tvångsmässig avveckling av företagen

Kommitténs uppgift vad avser de svenska företagen i Sydafrika innefattar också ett ställningstagande till frågan om en tvångsmässig avveckling av företagen.

I direktiven påpekas att ett sådant ingripande skulle medföra en rad rättsliga och andra problem. Även frågan om ersättning skulle bli aktuell. Som tidigare redovisats (avsnitt 9.3) har ca. hälften av de svenska företagen avvecklat sina engagemang i Sydafrika. Endast två har gjort det sedan handelsförbudet trädde i kraft.

### 9.4.2 Legala och tekniska hinder

Ett företag etablerat i Sydafrika är en sydafrikansk juridisk person. Med detta faktum följer att det är Sydafrika som har jurisdiktionsmakt över i landet bildade företag, dvs. företagen lyder under Sydafrikas lagar.

Sverige har genom investeringsförbudslagen förbjudit svenska juridiska personer att nyinvestera i Sydafrika, dvs. bl.a. att bilda nya bolag i Sydafrika. Även de före 1979 etablerade bolagen är förbjudna att investera i bolagen. Den svenska lagstiftningen maximerar således den svenska näringsverksamheten i Sydafrika till det antal bolag som fanns i landet vid lagstiftningens ikraftträdande. Däremot finns det inget krav på att dessa bolag måste avvecklas.

Att ett land har lagstiftningskompetens vad avser förbud mot nyinvesteringar i ett annat land är knappast kontroversiellt. En i lag föreskriven tvångsmässig avveckling av befintliga etableringar i Sydafrika innehåller däremot ett retroaktivt element vilket komplicerar bilden.

I USA har man vid några tillfällen lagstiftat om tvångsmässig avveckling av amerikanskägda företag i olika länder som ett led i landets utrikespolitik, bl.a. i Iran, Libyen och Nicaragua. I USA är man således inte främmande för extraterritoriella inslag i lagstiftningen, även om detta skulle stå i strid mot folkrättsliga principer som i övrigt är allmänt vedertagna.

En tvångsmässig avveckling medför en rad juridiska och tekniska problem. Dit hör bl.a. frågan huruvida en tvångsmässig avveckling av redan befintliga investeringar grundlägger några ersättningsanspråk.

Härtill kommer att de svenskägda företagen i Sydafrika i samtliga fall utom ett ägs via utländska holdingbolag. Krav på sådana bolag kan, i deras egenskap av utländska juridiska personer, ej ställas genom svensk lagstiftning. Sådana krav skulle kunna leda till att de

aktuella länderna riktar anspråk mot Sverige för den förlust som bolagen genom svensk lagstiftning skulle tvingas till.

#### 9.4.3 Kommitténs ställningstagande

Den förra Sydafrikakommittén föreslog att möjligheten att ansöka om undantag från investeringsförbudet skulle upphöra vid utgången av 1990. I den antagna lagen utgick denna bestämmelse. I propositionen (prop. 1984/85:56 s. 37) förklarar departementschefen att "frågan om undantag från förbudet mot investeringar m.m. bör bli föremål för diskussion och utvärdering. Det bör dock ske i ett större sammanhang". Det är bl.a. den prövningen som kommittén har haft i uppdrag att göra.

Kommittén kan konstatera att tillämpningen av undantagsinstitutet varit mycket restriktivt ända sedan 1979 då den första investeringsförbudslagen trädde i kraft. Fram till 1985 då den nya lagen trädde i kraft beviljade regeringen 12 dispenser och avslog 3, och därefter har endast 1 dispens beviljats av lika många ansökningar. SKF beviljades dispens under 1989 för att köpa aktier i ett företag som skall elektrifiera ett bostadsområde där många av SKF:s svarta arbetare bor. Dispensen gällde således inte investeringar direkt vid SKF:s egna anläggningar utan i ett fristående bolag och syftet var av personalvårdande karaktär.

Att SKF inte kunde använda egna intjänade medel för detta personalvårdande ändamål berodde på att medlen skulle användas för förvärv av aktier. Praxis har således skärpts undan för undan och i dag upprätthålls ett i stort sett undantagslöst investeringsförbud.

Kommittén kan dock konstatera att företagen i Sydafrika trots långtgående lagstiftningsåtgärder de senaste åren kunnat öka sin omsättning och antal anställda. Detta faktum framkom i regeringens skrivelse (1988:89:64) till riksdagen med redogörelse för svenska företags verksamhet i Sydafrika och Namibia.

Företagen ökade sin omsättning med 19 % under 1987 jämfört med året innan. Tar man hänsyn till inflationen i Sydafrika reduceras ökningen till 2 %. I absoluta tal var den sammanlagda omsättningen 467 miljoner rand under 1987, att jämföra med 411 året innan.

Ökningen kan bero på flera saker. Trots att verksamheten i Sydafrika är styrd genom svenska lagstiftningsåtgärder finns det självfallet ett visst utrymme för den lokala företagsledningen att sköta affärerna på ett mer eller mindre lönsamt sätt. Avsättningsmöjligheterna för företagets produkter påverkas av faktorer i Sydafrika, inte av svenska investeringsförbudsåtgärder. Den goda internationella konjunktur som rått under senare delen av 1980-talet har även inkluderat Sydafrika. Detta återspeglas i företagets i Sydafrika resultat och omsättningssiffror.

Investeringsförbudslagstiftningen hindrar inte svenska moderbolag från att behålla bolag i Sydafrika som förvärvats vid köp av koncerner utomlands där de sydafrikanska företagen ingått som en del i det totala förvärvet (s.k. indirekta företagsförvärv).

Frågan om indirekta företagsförvärv behandlades av den förra Sydafrikakommittén vilket ledde till att moderbolagen ålades en anmälningsskyldighet vid indirekta förvärv av sydafrikanska rörelser, men ingen skyldighet att avyttra desamma.

De skäl som anfördes mot en reglering av dylika förvärv var av rättslig karaktär och dessutom konstaterades att lagens uppbyggnad omöjliggjorde kringgående i nämnvärd omfattning eftersom företagen i och med att de kom i svensk ägo omfattades av det investeringsförbud lagen föreskriver (SOU 1984:52 s. 157). Ett antal indirekta företagsförvärv har skett sedan 1985.

Kommittén delar den förra Sydafrikakommitténs uppfattning att det inte utgör något hot mot lagens syfte att fortsatt tillåta indirekta företagsförvärv i Sydafrika. Däremot kan förekomsten av dylika förvärv vara en av flera orsaker till varför omsättningen under enstaka år kan öka i förhållande till tidigare år, eftersom det förvärvade företaget kan bidra med en viss del av den aktuella koncernens omsättning i Sydafrika och därigenom höja den totala omsättningen.

En mer rättvisande bild av företagens ekonomiska utveckling får man om man studerar siffrorna för hela 1980-talet, dvs. hela den tid investeringsförbudet varit i kraft. Även denna analys försvåras av det faktum att företagen var fler 1980 än i dag samt att minskningen av företag till en del uppvägs av indirekta företagsförvärv. Följande uppställning redovisar företagens utveckling åren 1981–88.

**Svenska företags verksamhet i Sydafrika och Namibia åren 1981–1988. Värden i milj. rand.**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Aktiekapital	8,8	9,1	9,5	9,5	9,5	8,7	8,1	6,7
Sammanlagda egna kapital	55	65	65	81	84	93	105	85
Värdet av totala tillgångar	188	184	164	198	197	220	262	195
Värdet av anläggningstillgångar	25	29	25	25	23	25	30	12
Omsättning	275	287	268	315	355	411	467	374
Sammanlagt resultat före skatt	13	9	11	14	14	36	43	36
Investeringar	2,0	1,5	1,5	0,8	1,5	0,2	0,1	0,2
Antalet anställda	3 369	3 143	2880	2 705	2 374	2 218	2 167	1 609

1 rand = 5,82 kr. år 1981  
 = 6,82 kr. år 1982  
 = 6,60 kr. år 1983  
 = 4,56 kr. år 1984

1 rand = 2,93 kr. år 1985  
 = 3,11 kr. år 1986  
 = 3,04 kr. år 1987  
 = 2,60 kr. år 1988

*Källa:* Regeringens skrivelse 1989/90:58 med redogörelse för svenska företags verksamhet i Sydafrika och Namibia.

Kommitténs uppfattning är att de ökningarna som företagen redovisade 1987 inte är av sådan omfattning att det kan anses att de svenska lagstiftningsåtgärderna skulle vara otillräckliga. En av intentionerna med investeringsförbudet har varit att bibehålla den nivå som den svenska näringsverksamheten i Sydafrika hade 1979, om möjligt minska den men absolut icke höja den. Kommitténs uppfattning är att de årligen avlämnade redovisningarna till regeringen visar att företagen inte kan utöka sin verksamhet i Sydafrika i strid mot syftet med investeringsförbudslagstiftningen.

Den föregående Sydafrikakommitténs förslag att begränsa dispensmöjligheten till 1990 har sin motsvarighet i Danmark där möjligheten att ansöka om dispens från handelsförbudet upphörde efter två år, samt i praktiken även i Norge där beviljad dispens gäller i maximalt två år.

Investeringsförbudslagen innehåller tre olika typer av undantag från förbudet att vidta investeringar. I 2 § 2 stycket stadgas att utan hinder av lagens förbud mot investeringar medges investeringar upp till ett värde av 100 000 kronor under förutsättning att verksamheten därmed inte utvidgas. Härför krävs således ingen dispens utan det är ett investeringsfritt utrymme som tillkommit för att inte medföra ett onödigt administrativt förfarande för t.ex. inköp eller hyra av normal kontorsutrustning.

Dispens från investeringsförbudet kan erhållas efter ansökan där om i enlighet med lagens 6 §. En förutsättning för beviljande är att verksamheten inte utvidgas genom den avsedda investeringen.

Dessutom kan regeringen trots investeringsförbudet medge ett företag tillstånd enligt 8 § att tills vidare ersätta anläggningstillgångar och hyrd egendom samt göra sådana investeringar som förbättrar arbetsmiljö och arbetsförhållanden för de anställda. Verksamheten får inte utvidgas härigenom.

Regeringens tillämpning av dispensinstitutet har varit mycket restriktiv. Detta gäller både enligt 1979 års och 1985 års lag. Tillstånd enligt 8 § har hittills aldrig lämnats.

Kommittén vill för egen del anföra följande. Bestämmelsen att företagen i Sydafrika utan hinder av investeringsförbudet har möjlighet att anskaffa eller hyra egendom för ett värde motsvarande 100 000 kronor är praktiskt motiverad och föreslås därför bestå i sin nuvarande utformning.

Vad avser dispensregeln i 6 § föreslår kommittén att bestämmelsen utformas i enlighet med hittillsvarande praxis dvs. dispens ska endast kunna beviljas för åtgärder som avser att direkt förbättra arbetsmiljön eller arbetsförhållandena för de anställda.

Lagens nuvarande 8 § har som nämnts inte tillämpats i praktiken och kommittén förordar att paragrafen upphäves.

Om kommitténs förslag träder i kraft kommer det att innebära att det nuvarande stadgandet om ett investeringsfritt utrymme upp till 100 000 kronor består, men att dispensmöjligheten i 6 § begränsas ytterligare och att 8 § rörande särskilda åtaganden upphävs.

Kommitténs samlade juridiska och tekniska bedömning leder inte till förslag om tvångsmässig avveckling av de svenska investeringarna i Sydafrika, men däremot till förslag om skärpning av investeringsförbudet innebärande att dispensmöjligheten begränsas ytterligare.

Företagens framtid i Sydafrika bestäms således även fortsättningsvis av de ramar som investerings- och handelsförbudet ställer upp.



## 10 Åtgärder för att minska frontstaternas ekonomiska beroende av Sydafrika

Kommitténs huvuduppgift kan sägas vara att granska verkningarna av hittills införda handelspolitiska restriktioner och att på grundval av denna granskning föreslå erforderliga förändringar.

Apartheidpolitikens effekter sträcker sig långt utanför Sydafrikas gränser varför en bedömning av vilka handelspolitiska åtgärder som kan vara lämpliga för att motverka apartheidpolitiken även innefattar åtgärder som tar sikte på förhållanden i Sydafrikas grannstater. Gentemot dessa bedriver Sydafrika en destabiliseringspolitik utövad med olika medel. Därigenom försvåras ekonomiskt produktiv verksamhet i grannstaterna och deras beroende av Sydafrika förstärks. Handelspolitiska åtgärder för att motverka apartheid bör därför ha den dubbla inriktningen att å ena sidan inskränka handeln med Sydafrika och å andra sidan stärka de ekonomiska kontakterna med Sydafrikas grannländer. I detta syfte har kommittén överlagt med företrädare för Näringslivets internationella råd samt med företrädare för de större svenska företag som är verksamma i en eller flera av Sydafrikas grannstater.

### 10.1 Besök i frontstaterna

Därutöver har kommitténs ordförande och sekreterare samt experten Ström under besök i två av frontstaterna, Zambia och Zimbabwe, inhämtat ytterligare information om förutsättningarna för svenska företag att arbeta i frontstaterna. De uppgifter som därvid erhållits hänför sig inte endast till de två länder som besökts. Representanterna för olika svenska företag i Zambia och Zimbabwe har goda kunskaper också om förhållandena i regionens övriga länder, i en del fall därför att de själva är verksamma i flera länder, i andra fall genom de kontakter som de svenska företagen i olika frontstater naturligen har med varandra. De iakttagelser och synpunkter som kommittén i det följande redovisar gäller därför förhållandena i frontstaterna generellt. Kommittén har inte funnit skäl att i detta

sammanhang söka särredovisa företagens arbetsvillkor i varje särskilt land. Kommitténs sekreterare har också i maj 1989 i Harare närvarit vid en konferens som Näringslivets internationella råd anordnat för svenska företag med verksamhet förlagd till SADCC-länderna.

Besöken i frontstaterna har utöver kontakter med svenska företagsrepresentanter även omfattat överläggningar med företrädare för de besökta ländernas regeringar och näringslivsorganisationer. Värdefull information har också erhållits från de svenska ambassaderna och biståndskontoren.

## 10.2 Problem

Med utgångspunkt från erhållen information vill kommittén göra följande kommentarer angående företagens arbetsvillkor i frontstaterna.

Allmänt gäller att de svenska företagen betraktar SADCC-länderna som en seriös marknad. Flera av företagen är också etablerade där sedan länge och har stor erfarenhet av att arbeta i regionen.

Även om företagen principiellt är positiva till att arbeta i frontstaterna är det en samstämmig uppfattning att en rad faktorer försvårar företagens verksamhet på denna marknad.

Det främsta hindret utgörs av svårigheter att få valuta för införsel av såväl färdiga produkter som insatsvaror och reservdelar. Konsekvenserna härav är allvarliga. Företagen uppger således att mindre eller större delar av deras maskinpark under vissa perioder står stilla. I ett fall uppges produktionsbortfallet till 70 %. Konsekvenserna drabbar givetvis inte bara företagen utan även samhällsekonomin i dess helhet i respektive land.

Exempelvis bristande tillgång på utrustning för gruvdrift leder till att en gynnsam malmkonjunktur inte kan utnyttjas, med förluster i exportintäkter som följd.

Bristande valutatilldelning är dock inte det enda problemet för företag i regionen. Politisk instabilitet, kriminalitet och brist på infrastruktur är likaledes hämmande faktorer för ett effektivt drivande av industriell verksamhet.

Som särskilt betänkligt vill kommittén beteckna det förhållandet att svenska företag uppger att sydafrikanska konkurrenter blivit mer gynnsamt behandlade än svenska företag när det gällt tilldelning av valuta.

Kommittén har funnit att såväl svenska ambassader som biståndskontor uppmärksammat dessa påståenden och därför aktualiserat problemen vid kontakter med politiker och administrativa instanser i olika frontstater. Enligt kommitténs uppfattning är sådana insatser

till stöd för svenska företags verksamhet i frontstaterna naturliga, för att inte säga nödvändiga. Vad det gäller är inte att ge företagen favörer men väl att verka för en med andra länders företag likvärdig behandling i fråga om valutatilldelning.

De svenska företagen behöver således inte en subvention utan en möjlighet att för sina i lokal valuta intjänade medel få förvärva konvertibel valuta för att möjliggöra import från exempelvis Sverige av insatsvaror som är nödvändiga för att upprätthålla produktionen.

### 10.3 Förslag

För kommittén har från företagshåll påpekats att SIDA i mottagarländerna ställer bidrag till förfogande för att täcka s.k. lokala kostnader, vilka ingår i projekt inom landramarna. Beloppen uppges i vissa fall kunna utgöra bort emot hälften av samtliga utbetalningar. Det är alltså kostnader i lokal valuta som SIDA bestrider med konvertibla kronor genom insättning på respektive centralbanks konto i Sveriges riksbank. Inbetalningar föregås av att biståndskontoret på platsen vidimerar att ifrågavarande lokala kostnader uppstått. Tillgodohavandet hos den svenska riksbanken blir ett valutatillskott som disponeras av mottagarlandet. Hur det används ligger utanför de svenska myndigheternas kontroll liksom på vilket sätt de lokala kostnaderna i praktiken täcks. Från svenskt företagshåll har man mot denna bakgrund föreslagit ett clearingförfarande av innebörden att ett svenskt företag som förfogar över intjänad lokal valuta får använda denna för att bestrida lokala kostnader som SIDA har att erlægga och att företaget för import av nödvändiga reservdelar eller andra insatsvaror hos den svenska riksbanken får disponera ett motsvarande belopp i konvertibel valuta.

Med ett sådant förfarande skulle man tillgodose det dubbla syftet att dels betala de lokala kostnaderna i ett biståndsprojekt och dels göra de svenska företagen mer likställda med andra – t.ex. sydafrikanska – företag när det gäller att importera insatsvaror för att upprätthålla en produktion som i sista hand kommer att vara en fördel för det land, där företaget verkar.

Vikten av att, som ett led i antiapartheidpolitiken, stimulera svenska företags verksamhet i frontstaterna för att minska deras beroende av sydafrikansk import belyses i en skrivelse till utrikesdepartementet från Sveriges ambassad i Zimbabwe 13 september 1988. I skrivelsen erinras om att det i riktlinjerna för importstödet till Zimbabwe sägs att detta skall användas också för att göra landet mer oberoende av import från Sydafrika. I ambassadens skrivelse ställs frågan om i sådana fall, där importstöd inte är en användbar form för att underlätta svenska företags verksamhet, det kan finnas

anledning att pröva andra former för bistånd. Ambassaden anser för sin del att så är fallet.

Sydafrikakommittén har under utredningsarbetets gång fått sin uppmärksamhet fäst också vid andra möjliga metoder att lösa företagens valutaproblem, så att existerande verksamhet inte behöver skäras ned eller rentav upphöra. Ett särskilt intresse knyter sig här till möjligheterna att utnyttja den s.k. Nordsad-fonden, inrättad gemensamt av de nordiska länderna för projekt i Södra Afrika. Kommittén finner det inte ligga inom dess uppdrag att närmare värdera ovan nämnda eller andra alternativa lösningar, men väl att understryka betydelsen av att förslag som framförts av ambassader, biståndskontor, företag eller näringslivsorganisationer underkastas en sorgfällig granskning.

När det gäller det ovan nämnda clearingförfarandet mellan svenska företags i u-länderna intjänad lokal valuta och de svenska biståndorganens utfästelser att betala lokala kostnader vill kommittén anföra att detta naturligtvis är en metod som bör tillgripas endast i sådana fall där företagen förvägrats att med användning av intjänad lokal valuta förvärva konvertibel valuta. Kommittén har erfarit att svenska biståndsorgan under överläggningar med olika frontstaters regeringar understrukit vikten av att de svenska företagen ges möjlighet att produktivt använda sina egna medel för import av reservdelar och andra insatsvaror.

Under alla förhållanden är det oacceptabelt att andra länders företag – och då t.o.m. sydafrikanska – skulle, som det har påståtts, blivit gynnsammare behandlade i fråga om valutatilldelning än vad de svenska företagen blivit. Väljer man att enligt företagets önskan tillämpa ett clearingförfarande bör detta inte vara ett förstahandsalternativ utan en åtgärd som vidtas sedan andra åtgärder visat sig resultatlösa.

Sverige har i slutet av 1989 med Zambia överenskommit att i den mån Zambias vanliga valutatilldelningsmekanism inte erbjuder svenska produktionsföretag verkamma i Zambia adekvat tilldelning av utländsk valuta skall en summa ur en fond med medel avsatta från det ordinarie varuimportstödet användas för att täcka företagets återstående behov. När bolagen erhåller medel genom det vanliga systemet avses ett motsvarande belopp lösas från fonden till andra varuimportstöds-ändamål.

Systemet som ännu inte tillämpats utgör ett gott exempel på en situation då det ovan redovisade clearingförfarandet inte behöver utnyttjas.

Inget av de större svenska företag som kommittén varit i kontakt med är beroende av SADCC-länderna som marknad. Däremot är de svenska företagen just genom sitt produktsortiment av stort värde för frontstaterna. Produktion och överföring av elkraft, bättre trans-

porter, utrustning för gruvidrift, allt detta är betydelsefulla inslag i en utbyggnad av infrastrukturen i vilket land som helst. I Sydafrikas grannstater är det bl.a. svagheter i infrastrukturen som verkar återhållande på företagens investeringsbenägenhet.

### 10.3.1 Regionalpolitiska insatser

Även inom ett tekniskt högt utvecklat land är betingelserna för industriell verksamhet olika i olika landsdelar. Skillnaderna påverkar företagens val av lokaliseringsort. De söker sig dit, där de tror sig ha den gynnsammaste omgivningen. I ett land där man är angelägen att hela landet skall utvecklas gör ofta samhället särskilda insatser för att stimulera företag att förlägga sin verksamhet till orter eller regioner som de inte skulle vara intresserade av att etablera sig i om de måste stå för alla investeringskostnader med egna medel.

Regionalpolitiska insatser görs också av de sydafrikanska myndigheterna. Således har det statliga investeringsbolaget IDC möjlighet att erbjuda såväl inhemska som utländska företag en rad förmåner om de är beredda att investera. Dessa förmåner utgörs bl.a. av lån på gynsamma villkor, riskkapital för högteknologiska etableringar, hjälp att skaffa lokaler etc. Eftersom den sydafrikanska staten vill stimulera företag att etablera sig i s.k. hemländer, är villkoren vid lokalisering dit särskilt generösa. Vad som skiljer dessa hemländer från övriga Sydafrika är just en sämre infrastruktur, och det är denna brist som man vill uppväga med användande av olika former av subventioner.

I årets budgetproposition understryker biståndsministern att svenska företags benägenhet att investera i utvecklingsländer är svag. Detta gäller i hög grad Sydafrikas grannstater, och skälen härtill är lätt insedda. SADCC-länderna har en dålig infrastruktur. Vägar och järnvägar liksom kraftförsörjning förfaller till följd av bristande underhåll och väpnade konflikter. När härtill kommer svårigheterna att få tilldelning av valuta för införsel av nödvändiga insatsvaror ökar ytterligare företagens obenägenhet att investera. I själva verket pågår en process som innebär att företagen drar sig ur SADCC-länderna. Investeringarna är nu lägre än vid mitten av 1960-talet. Även om Södra Afrika vore ett enhetligt område i politiskt och ekonomiskt avseende, skulle företag vid ett fritt val av lokaliseringsort troligen slå sig ned i de industrialiserade delarna av Sydafrika för att dra fördel av den mer utvecklade infrastrukturen och från dessa platser via export täcka grannländernas marknad.

Av vad kommittén här anfört framgår att man inte har att räkna med någon mer omfattande industrialisering i SADCC-länderna med mindre än att ekonomiska stimulanser skapas. Om Sydafrika tillhandahåller incitament för att få företag att etablera sig i regioner

som de utan sådana incitament skulle undvika, finns knappast någon annan möjlighet för SADCC-länderna än att slå in på samma väg. Frontstaternas handlingsförmåga härvidlag är emellertid kraftigt nedsatt på grund av den ständiga valutabristen. Enda möjligheten är i det här fallet därför i praktiken att använda en del av biståndet till att stimulera industriell verksamhet.

Det är angeläget att skilja ett regionalpolitiskt stöd från s.k. bundet bistånd. Om man med olika stödåtgärder försöker att upp- väga de nackdelar som lokalisering till en outvecklad region skulle vara förenad med, innebär inte detta att man gör insatser för att primärt stödja företaget. Det är i stället regionen som stöds genom att en utjämning sker mellan områden med olika infrastruktur när det gäller investeringskostnader i förhållande till avkastning.

Vid val av företag att samarbeta med vid regionalpolitiska insatser kan olika synpunkter göra sig gällande. Å ena sidan kan hävdas att man bör försöka uppmuntra startande av nya företag. Å andra sidan kan skäl anföras för att försöka få inom regionen redan verksamma företag att utvidga sin verksamhet. Kommittén anser för sin del att det senare alternativet i detta fall i första hand bör komma i fråga. För detta talar främst följande skäl.

Man bör utnyttja den erfarenhet som redan existerande företag har. De besitter marknadskännedom och har dessutom större möjligheter att engagera lokala underleverantörer och underentreprenörer. Genom sina internationella kontaktnät har existerande företag lättare att föra ut sina produkter på exportmarknader. Därtill tillkommer att de multinationella företag som etablerat sig i t.ex. Södra Afrika har en långsiktighet i sin utländska verksamhet samt en finansiell uthållighet som ökar möjligheten att upprätthålla kommersiell närvaro i regionen.

Av kommitténs kartläggning av rådande förhållanden har framgått, att de större svenska företag som bedriver verksamhet i frontstaterna i stort sett är desamma som har anläggningar i Sydafrika.

Mellan Sydafrika och frontstaterna pågår en omfattande handel. Såsom de geografiska och ekonomiska förhållandena gestaltar sig är denna handel nödvändig för frontstaterna. Olika uppgifter förekommer när det gäller frågan om ifall svenska företag i Sydafrika levererar produkter till grannländerna. Oavsett hur därmed förhåller sig är det uppenbart att en utbyggnad av svenska företag i frontstaterna minskar behovet att importera från Sydafrika. Det bör också beaktas att de svenska företagen i Södra Afrika som förut nämnts i hög grad tillverkar eller försäljer varor som är ägnade att förbättra infrastrukturen.

Genom en regionalpolitiskt motiverad insats som här skisserats uppnås en tilltalande kombination av samhällsintresse och företagsintresse. Genom den av samhället gjorda insatsen blir företaget

kompenaserat för en del ogynnsamma faktorer, som kunnat föranleda det att avstå från investering, om enbart företagsekonomiska bedömningar fått fälla utslaget.

Den subvention som ett företag skulle behöva för att vilja ta risken att driva verksamhet i frontstaterna kan inte uppfattas som snedvridning av konkurrensen i förhållande till sydafrikanska tillverkare eller leverantörer. Vilka kostnadspressande fördelar de sydafrikanska företagen kan ha är inte lätt att överblicka. Stimulanser för företag som etablerar sig i Sydafrika och särskilt i hemländerna har redan nämnts. Därutöver finns skäl att beakta den nya arbetsmarknadslagstiftning som nyligen införts i Sydafrika och som innebär att strejkrätt och andra fackliga rättigheter beskärs. Syftet har varit att stärka företagets ställning gentemot sina anställda.

Genom att så mycket i den sydafrikanska ekonomin bygger på ett repressivt apartheidsystem blir det i praktiken omöjligt att göra vanliga jämförelser av konkurrensförhållandena mellan sydafrikansk produktion och produktion i grannländerna. Däremot är det givetvis både ett biståndspolitiskt och företagsekonomiskt intresse att åtgärder för att stimulera investeringar i frontstaterna inte verkar konkurrenshämmande och därmed fördyrande av produkter som kunnat erhållas på annat sätt än genom sydafrikansk import eller produktion i frontstaterna av företag med sydafrikanska intressen.

Vikten av att finna lämpliga samarbetsformer för svenska företags insatser i frontstaterna underströks av statsminister Ingvar Carlsson i ett anförande som han höll den 11 februari 1989 under ett officiellt besök i Zimbabwe. Ur detta anförande förtjänar i detta sammanhang särskilt följande att citeras:

"The Swedish government encourages Swedish companies – both exporters and importers – to increase their activities in the SADCC-countries ... Swedish industry ... has a great deal to offer in fields pertaining to the development of industry and infrastructure in Zimbabwe and is well aware of the necessity of combining trade with the transfer of technology."

"As regards investments and the establishment of joint ventures, I believe that also Swedish companies are interested in becoming your good partners in Zimbabwe's endeavours to lessen the dependence on South Africa".

Vad kommittén i det föregående framhållit ligger väl i linje med de synpunkter statsministern förde fram. Svensk politik för Södra Afrika måste utformas så att politiken på olika områden är konsistent. Genom utrikespolitiken försöker vi få FN att fatta bindande beslut om sanktioner mot Sydafrika, genom handelspolitiken vill vi för Sveriges del minimera de ekonomiska kontakterna med Sydafrika, genom biståndspolitiken vill vi minska frontstaternas ekonomiska beroende av Sydafrika.



## 11 Specialmotivering

### 11.1 Förslag till lag om vissa internationella sanktioner

De förslag som kommittén lägger fram skulle innebära att omfattande ändringar av både saklig och språklig karaktär fick göras i 1971 års lag om vissa internationella sanktioner. Kommittén har mot bakgrund härav sett det som naturligt att i stället för att göra dessa ändringar i lagen ersätta den med en ny.

#### 1-7 §§

Stadgandena motsvarar i sakligt hänseende 1-6 §§ i 1971 års lag. För en analys av dessas juridiska uppbyggnad se prop. 1971:77.

#### 8 §

Paragrafen ersätter 7 § i 1971 års lag. Där stadgas förbud att verkställa betalning eller lämna kredit till mottagare i en blockerad stat eller till mottagare utanför en sådan stat om betalningen eller krediten är avsedd för en mottagare i en blockerad stat. Förslaget är avsett att täcka – förutom nuvarande förbud – ytterligare åtgärder som tillkommit inom det finansiella området sedan 1971.

Endast finansiella tjänster för vilka vederlag i någon form utgår, omfattas av förbudet. Utöver de tjänster som redan nu omfattas av lagrummet innefattas under begreppet finansiella tjänster – rådgivning i ekonomiska frågor, finansiering, finansiell och organisatorisk rekonstruktion av företag, tjänster vid fusioner, uppköp och management buy-outs (MBO) – s.k. corporate finance-tjänster, emittering av värdepapper, mäklarservice, värdepappershandel, portföljförvaltning, investeringsrådgivning, marknadsundersökningar, penningmarknadstransaktioner samt handel med utländsk valuta.

Finansiella tjänster utförs vanligen av banker, finansbolag, försäkringsbolag och andra finansieringsinstitut.

#### 9 §

Paragrafen motsvarar i sak 8 § i 1971 års lag, se prop. 1971:77.

### 10 §

Kommittén har i avsnitt 7.5.1 utvecklat varför endast direktförsäkringar men inte återförsäkringar bör omfattas av förslaget förbud. Förbudet riktas till både försäkringsbolag och försäkringsmäklare.

### 11 §

Paragrafen stadgar förbud för ingående av entreprenadavtal. Samtliga typer av entreprenader (arbetsbeting) omfattas.

### 12 §

Förslaget till förbud att anordna och försälja turistresor påverkar inte enskilda personers resande. Stadgandet täcker såväl själva anordnandet som försäljningen av resan. Det kan innebära att både researrangören och resebyrån, i den mån dessa går att åtskilja, kan straffas enligt paragrafen.

### 13 §

Stadgandet i 11 § om entreprenader täcker uppdrag av icke påbörjad natur medan denna paragraf avser uppföljningstjänster till tidigare utförd varu- och tjänsteexport (t.ex. försäljning och installation).

Förbudet avses omfatta service och dylika tjänster som utförs i en blockerad stat från företag i, eller av enskilda personer från Sverige. Tjänster som utförs från ett bolag utomlands omfattas ej av lagen. Det samma gäller om tjänsten utförs av svensk personal anställd utomlands.

Som nämnts under rubriken Reparation, underhåll, service i avsnitt 7.5.1 kan gränsen mellan tillåtna tekniska tjänster många gånger vara svår att dra. När blir t.ex. teknisk rådgivning att anse som service?

13 § avses bli tillämplig när en kund i en blockerad stat mot ersättning begär att service ska utföras, i typfallet när en maskin ska repareras eller underhållas på annat sätt. Teknisk rådgivning utan att ersättning utgår i någon form faller utanför stadgandet redan av den anledningen att lagen endast gäller handel, ett begrepp som förutsätter vederlag i någon form. När ersättning väl utgår för att en eller flera personer ska resa till en blockerad stat för att bidra med råd eller dåd hos en kund i den staten är stadgandet tillämpligt.

## 14 §

En konsult definieras som en sakkunnig person som åtar sig specialuppdrag dvs. att vara rådgivare i en specifik situation.

Konsulter kan således uppträda inom de flesta yrkesområden men det torde vara vanligast att finna dem som konsultingenjörer, datakonsulter eller företagskonsulter.

I avsnitt 7.5.1 har kommittén för en belysning av konsulttjänsternas karaktär beskrivit bl.a. datakonsulttjänster. Inom denna tjänstekategori, liksom övriga, är det rekvisitet ersättning som måste få fälla avgörandet huruvida ett uppdrag ska klassas som förbjudet enligt lagen eller ej. Kommittén har i samma avsnitt även redovisat de situationer som inte avses omfattas av förbudet, nämligen i typfallet när koncernintern konsultation sker mellan moder- och dotterbolag utan debitering.

## 15–22 §§

Paragraferna överensstämmer med 9–16 §§ i 1971 års lag.

### 11.2 Förslag till lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1990:000) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia och förslag till förordning om tillämpning i fråga om Sydafrika och Namibia av lagen (1990:000) om vissa internationella sanktioner

I och med att kommittén har föreslagit att 1971 års lag om vissa internationella sanktioner ersätts av en ny lag är det lämpligt att även ersätta den särskilda bemyndigandelagen och dithörande förordning för tillämpning av handelsförbudet mot Sydafrika och Namibia med en ny, med de ändringar som påkallas av kommitténs förslag.

### 11.3 Förslag till förordning om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia.

Kommitténs förslag till förbud mot tjänstehandel skulle medföra att omfattande ändringar fick göras i den gällande förordningen. Mot bakgrund härav har kommittén valt att ersätta den gällande förordningen med en ny.

## 1-4 §§

Paragraferna överförs från nu gällande förordning.

## 5 §

Stadgandet är en tillämpning av den av kommittén föreslagna nya 8 § i lag om vissa internationella sanktioner.

När det gäller Sydafrika föreslår kommittén inte en total tillämpning av det nya stadgandet genom att ren betalningsförmedling undantas. Kommittén har redan i avsnitt 7.5.1 redovisat skälen till att ren betalningsförmedling inte ska omfattas av de förslag som läggs fram. Vidare påpekades där att investeringsförbudslagstiftningen täcker vissa former av finansiella tjänster, såsom kreditgivning, förvärv av rörelse, aktier, andelar och obligationer.

Finansiella tjänster är dock ett mera vidsträckt begrepp än så. Kommittén har även haft att ta ställning till vilka tjänster som de svenskägda företagen i Sydafrika fortsatt kan behöva. Så länge som de tillåts att vara kvar i Sydafrika kan man inte omöjliggöra deras existens i landet genom att kringskära deras verksamhet så att det inte finns en praktisk möjlighet för dem att verka kommersiellt över huvud. Detta gäller även förslag till förbud mot finansiella tjänster.

De förslag som läggs fram är endast tillämpliga på svenska fysiska och juridiska personer varför den bankservice i olika frågor som bolag registrerade i Sydafrika kan behöva inte påverkas. I den mån moderbolaget efterfrågar tjänsten blir däremot följderna den att förfarandet omfattas av förbudet. Kommitténs bedömning är att ett förbud mot finansiella tjänster inte på något avgörande sätt påverkar företagens vara eller icke vara i Sydafrika och förslaget kan därför inte sägas vara motstridigt det faktum att företagen tillåts vara kvar i Sydafrika.

## 6 §

Paragrafen är en tillämpning av 9 § i den föreslagna sanktionslagen, vilken är identisk i sin lydelse med 8 § i den gällande lagen från 1971. Kommittén har i avsnitt 7.5.1 redovisat varför förbudet mot fartygstransporter föreslås bli begränsat till oljetransporter på svenskflaggade fartyg.

## 7 §

Förbudet för flygplan att transportera passagerare eller gods blir i likhet med förbudet mot oljetransporter på fartyg ett tillägg till det främjandeförbud som är infört i gällande handelsförbudsförordning.

Det blir således transporter som sker från utlandet till Sydafrika som förbudet blir tillämpligt på. Något förbud för sydafrikanska flygplan att landa i Sverige införs ej. Motiveringen härför har redovisats i avsnitt 7.5.1.

#### 8–12 §§

För en motivering av dessa paragrafer hänvisas till specialmotiveringen för 10–14 §§ under 11.1 Förslag till lag om vissa internationella sanktioner.

#### 13 §

Paragrafen blir bl.a. tillämplig på skeppsmäklartjänster vilka som kommittén redovisat i avsnitt 7.5.1 föreslås omfattas av förbudet mot tjänstehandel. Förbudet korresponderar med transportförbudet i 6 §.

#### 14–17 §§

Paragraferna är likalydande med 5–8 §§ i gällande förordning.

### 11.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia.

#### 6 §

Enligt 6 § i dess gällande lydelse får regeringen avgöra vilka situationer som i det enskilda fallet kan medge undantag från investeringsförbudet så länge som verksamheten inte därigenom kan utvidgas. Tillämpningen av dispensinstitutet har varit mycket restriktiv. Genom den nya lydelsen lagfästs nuvarande praxis genom att det i paragrafen uttryckligen stadgas vilka situationer som konstituerar en möjlighet för beviljande av dispens från investeringsförbudet.

Skärpningen avser naturligtvis inte att hindra att åtgärder får vidtas t.ex. i situationer där en utebliven investering kan medföra en direkt fara för de anställdas hälsa.

Något uttryckligt stadgande att dispens endast kan beviljas för ersättningsinvestering finns ej i likhet med vad som för närvarande gäller. Det avgörande ska vara att det bedöms som helt nödvändigt att göra investeringen för att kunna upprätthålla en godtagbar standard på arbetsmiljön, inte huruvida det är en ny- eller reinvestering.

Einmalige, im Ort...  
...  
...

...  
...  
...

...  
...  
...

...  
...  
...

...  
...  
...

...  
...  
...

...  
...  
...

...  
...  
...

...  
...  
...

...  
...  
...

## Reservationer och särskilda yttranden

### Reservation av *Lars Ahlström*

I en hel del avseenden delar jag kommitténs uppfattning. Dock är beskrivningen på många områden ofullständig och vissa slutsatser anser jag felaktiga. Detta gäller kapitlen 2, 3, 6, 7 och 9.

Den vita minoritetens apartheidpolitik i Sydafrika strider mot grundläggande mänskliga och demokratiska fri- och rättigheter. Apartheidpolitiken är oförenlig med en västerländsk syn på den enskilda människan. Sydafrika bryter mot FN-stadgans bestämmelser om likabehandling av människor, oavsett ras och etniskt ursprung.

Det råder bred enighet i Sverige kring avståndstagandet från apartheidsystemet. Sverige har, liksom varje annan FN-medlem, rätt och plikt att reagera mot förhållandena i Sydafrika och söka bidra till att det omänskliga och ohållbara apartheidsystemet avskaffas.

Svensk sydafrikapolitik har utifrån den breda enighet som råder i avståndstagandet från apartheid syftat till att påverka den vita minoriteten att avskaffa apartheidsystemet, respektera FN-stadgan och införa ett demokratiskt styrelseskick.

Moderata Samlingspartiet anförde i sin motion med anledning av regeringens proposition om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia (mo 1986/87:U112) att kontakterna gentemot omvärlden också är av stor betydelse för de organisationer och individer som, ofta under svåra förhållanden, verkar för ett avskaffande av apartheid. Stödet från omvärlden, icke minst moraliskt, är för dem av avgörande betydelse.

Ett fritt informationsflöde och en fri rörlighet är av vikt för att kunna följa händelseutvecklingen.

### *Rörande apartheidsystemet*

Grunden för apartheid är idén om indelning av Sydafrikas befolkning i olika rasgrupper som skall hållas åtskilda. Varje sydafrikan måste registreras såsom tillhörig en särskild rasgrupp. Population

Registration Act är därmed själva grunden i apartheidsystemet. Det är först när denna har avskaffats som apartheid upphör.

Apartheids företrädare utgår från att individens rättigheter är underordnade statens. Talet om grupprättighet och oviljan att erkänna individuella rättigheter kännetecknar apartheid.

Apartheid bygger på statsmakternas förmåga att genomdriva statsideologin i hela det sydafrikanska samhället. Apartheid är totalitärt till sin natur då det gör anspråk på att reglera alla delar av mänsklig samlevnad.

Ur ideologisk synpunkt kan apartheid snarast betraktas som nationell socialism. Med nationen avses då boerna, dvs. den afrikaanstalande vita befolkningsgruppen. Ursprungligen riktade sig apartheid i väsentlig grad också mot engelsktalande vita, som alltsedan boerkriget ansetts som fiender. Apartheids kamp mot "Geldmag" – penningmakt – var en protest mot engelsmännens dominans inom främst näringslivet.

Västerländska medborgerliga fri- och rättigheter har successivt kringkurits. Regeringsmakten har stärkt sitt grepp över praktiskt taget alla delar av Sydafrikas samhällsliv. Den politiska regleringen är synnerligen omfattande med detaljreglering av olika områden, t.ex. arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik, utbildningspolitik, socialpolitik, näringspolitik.

Statsmakten har i stor utsträckning reserverats för afrikaanstalande. En omfattande offentlig sektor har byggts upp där nära hälften av de yrkesverksamma boerna arbetar.

### *Rörande hemlandspolitiken*

Enligt apartheid skulle de svarta, som nu utgör närmare 3/4 av befolkningen, förpassas till särskilda områden, som utgör 1/7 av landets yta. De svarta som uppehöll sig på "vita" områden betraktades som tillfällighetsarbetare. De ökända passlagarna, som tvingade alla svarta att bära pass, skulle förhindra den fria rörligheten.

Genom att passlagarna har upphävts har det blivit möjligt även för svarta sydafrikaner att förflytta sig inom landet. Det har medfört en mycket stor inflyttning till främst de fyra storstadsområdena. Urbaniseringen är mycket snabb och den har lett till att hemländerna har försvagats betydligt.

Grand apartheid, dvs. idén om att rasgrupperna skulle hållas helt åtskilda, var redan från början dömd att misslyckas. Behovet av de svarta som arbetskraft skapar de svarta reservaten i storstadsområdena, s.k. townships. Tanken var att de svarta skulle resa till sina arbeten samt därifrån snabbast möjligt tillbaka till sina bostadsområden.

Fortfarande råder förbud för de svarta att äga mark och bostäder. För att kringgå detta tillåts numera svarta att ha bostäder med tomträtt på 99 år. Tomträtterna kan ärvas eller säljas. Men fortfarande gäller principen att svarta inte skall äga.

### *Rörande ekonomisk struktur*

Black Business Community, har vuxit i omfattning och spelar en inte obetydlig roll i den sydafrikanska ekonomin, särskilt inom transportområdet.

Den svarta taxirörelsen har vuxit sig mycket stark och svarar för en betydande del av det transportarbete som utförs främst inom storstadsområdena. Verksamheten startade i början av 1980-talet som en protest mot de kommunala järnvägs- och bussbolagens undermåliga service. Idag är det möjligt att med en svart taxi (mini-buss) fara direkt från ett "black township" till arbetet. Ca 300 000 är sysselsatta.

Andra områden där svart företagsamhet är särskilt företrädd är i handel, matservering, byggnadsverksamhet. Privat företagsamhet sker som egen företagare eller i små företagsformer.

Svarta har systematiskt diskriminerats när det gäller möjligheten att äga såväl mark och fastigheter som produktionstillgångar. De svartas sektor har länge präglats av en socialistisk syn på ägande och produktion.

Black Business Community och den informella ekonomin växer sig allt starkare. En fjärdedel eller mer av den totala ekonomin beräknas finnas inom den informella sektorn. Det sker i detta avseende en påtaglig förändring i det sydafrikanska samhället.

Den snabba befolkningsökningen i storstadsområdena, särskilt Pretoria – Johannesburg, som troligen inom en 10-årsperiod närmast växer ihop, har också inneburit en ökad arbetslöshet i den formella ekonomin. Det har i sin tur inneburit att fackföreningsrörelsen har försvagats när konkurrensen om arbete är mycket större nu än tidigare då tillförseln av svart arbetskraft var reglerad genom passlagarna.

De svartas ställning som konsumenter har också ökat påtagligt. Enligt vissa beräkningar skulle uppemot 40 % av Sydafrikas samlade köpkraft nu ligga i de svartas händer.

### *Rörande apartheidmotståndet*

Apartheidmotståndet är omfattande. Det är inte enbart knutet till ANC (African National Congress), UDF (United Democratic Front), fackföreningsrörelsen och kyrkorna. Motståndet är betydligt vidare än så.

Man kan urskilja tre politiska huvudströmningar bland de svarta. Förutom ANC, som är mest känd i Sverige, finns den s.k. Black Consciousness Movement och PAC som en betydelsefull politisk inriktning. Främst i Natal och bland den zulutalande befolkningen har också INKHATA-rörelsen ett betydande stöd. Den tidigare beskrivna framväxande svarta företagssektorn får också en politisk betydelse. Inte minst växer det fram en grupp av svarta ledargestalter. De svartas makt som konsumenter blir också alltmer betydelsefull.

Den svarta medvetenhetsrörelsen är sannolikt den snabbast växande av de politiska huvudinriktningarna. Den har uppfattats som den mest radikala och närstående PAC (Pan-African Congress).

Labour Party, som är dominerande partiet i de färgades kammare i parlamentet, har avskaffande av apartheid på sitt program. De har dock valt att delta i det trekammarparlament som skapades vid författningsreformen 1982. För detta har de fått stor kritik därför att deltagandet kan anses som ett stöd för tanken på skilda parlament för olika rasgrupper. Själva hävdar de bestämt att de på så sätt kan arbeta för avskaffande av apartheid. Sannolikt har Labour Party ett betydande stöd bland de färgade.

Det nybildade demokratiska partiet samlar de vita som är emot apartheidsystemet. Partiet har en stark engelsk dominans även om de afrikaanstalande har fått ett större inslag.

De sydafrikanska kyrkorna som företräder många olika inriktningar spelar också en nyckelroll i apartheidmotståndet. Då Sydafrika är ett mycket kristet land är deras inflytande betydelsefullt.

Det förekommer spänningar och t.o.m. strider mellan de tre politiska huvudinriktningarna. I Natal är det framför allt mellan ANC och UDF å ena sidan och INKHATA å den andra. I Johannesburgs områdets "townships" råder spänning framför allt mellan ANC och Black Business Community.

### *Rörande den ekonomiska utvecklingen*

En ekonomiskt tillväxt på 2-3 % parallellt med en befolkningstillväxt på ca 2 % betyder att landets per capita inkomst ökar mycket långsamt eller snarast stagnerar.

Stagnationen medför kraftigt ökad arbetslöshet i den formella ekonomin. Detta kompenseras till viss del av en snabb ökning av den informella sektorn. Sydafrikas ekonomi kommer därmed i större utsträckning att likna den i andra länder i tredje världen, t.ex. Latinamerika, där den informella sektorn spelar en allt större roll. Tidigare var de svarta hänvisade antingen till att vara arbetskraft i den vita sektorn eller till hemländerna.

Apartheid har hämmat landets ekonomiska utveckling, då de svarta stängts ute från medverkan på de flesta väsentliga områdena.

Endast genom att ge de svarta ekonomisk makt kan man förbättra deras situation.

### *Rörande Sydafrika i Södra Afrika*

Sydafrikas dominerande roll i Södra Afrika beror till stor del på den politik som förts i de övriga länderna.

Sydafrikas destabiliseringspolitik, som har varit särskilt förödande i Moçambique, skulle sannolikt inte kunna vara lika framgångsrik om grannstaterna hade haft regeringar med en demokratisk förankring och som fört en politik som varit till fördel för resp. lands befolkning.

Med undantag av Botswana är frontstaterna enpartistater. De politiska rättigheterna sitter trångt och grundläggande mänskliga rättigheter har inte respekterats.

Frontstaterna har också valt den för många afrikanska länder så förödande socialismen. Den har inneburit brist på utveckling och fallande levnadsstandard. De flesta innevånare i dessa stater är fattigare i dag än för 10 år sedan.

Den felaktiga politiken i de flesta frontstaterna har förutom att drabba de egna medborgarna hårt också bidragit till att stärka apartheidregimen i Sydafrika. Den utnyttjar systematiskt förhållandet i frontstaterna när den argumenterar för en fortsatt apartheidpolitik.

Det goda exempel som apartheidmotståndarna i Sydafrika hade behövt hänvisa till har i stor utsträckning lyst med sin frånvaro. Tvärtom är många svarta i Sydafrika besvärade över situationen i grannstaterna. Det gäller inte minst den emigrerande arbetskraft som söker sig till Sydafrika därför att förhållandena trots allt är bättre där än i de länder där de kommer ifrån.

### *Rörande ekonomiska förbindelser med grannländerna*

Sydafrika svarar för över 80 % av Södra Afrikas samlade ekonomi.

Grannländernas nära beroende av Sydafrika har också sin förklaring i handelssanktionerna. Det är allmänt bekant att en icke obetydlig del av den handel som avser att bryta sanktionerna sker via frontstaterna.

Upprustningen av hamnen i Maputo, huvudstaden i Moçambique, och den ökade godstrafiken till och från hamnen bygger på Maputos ställning som den närmaste hamnstaden till Johannesburgområdet. Återupplivandet av hamntrafiken i Maputo bygger således i allt väsentligt på den sydafrikanska ekonomin.

### *Rörande effekter av vidtagna svenska åtgärder*

Sydafrika utsätts för en rad olika sanktioner. Störst effekt har de finansiella sanktionerna, som innebär att Sydafrika inte får sina lån förnyade när lånetiden löper ut. Landet måste skaffa sig ett rejält handelsöverskott för att kunna betala.

Bristen på nya krediter begränsar tillväxten till ca 3 % per år. Befolkningsstillväxten och den kraftiga urbaniseringen fordrar en mycket kraftigare tillväxt om inte arbetslösheten i storstadsområdena skall växa.

Sanktionernas viktigaste effekt är den moraliska. De har gjort klart för Sydafrika att apartheid är moraliskt förkastligt och att de inte accepteras av Västerlandet. Å andra sidan är apartheid lättare att upprätthålla i en stagnerad ekonomi med stor arbetslöshet. Efterfrågan på svart arbetskraft minskar och urbaniseringen avtar.

Många starka motståndare till apartheid är tveksamma eller negativa till sanktioner.

De troende apartheid-anhängarna vill skapa en isolering av Sydafrika. Den demokratiska västvärlden med sina liberala idéer ses som ett stort hot mot de egna idéerna.

Regeringen avskärmar också Sydafrika från omvärlden genom censur och förbud mot parabolantennor. Radio och TV är ett statsmonopol.

### *Rörande handel med tjänster*

Apartheid-regimen i Sydafrika har strävat efter att avskärma Sydafrika från sådana internationella kontakter som kan bidra till att stärka apartheidmotståndet. Den tidigare nämnda censuren är ett exempel på detta.

Turismen i Sydafrika består i dag huvudsakligen av två kategorier, dels av turism från grannländerna och dels turister som är likgiltiga till apartheid eller t.o.m. stödjer den. I båda fall medför turistkontakterna knappast något stöd eller uppmuntran för krafter som vill avveckla apartheid.

Resenärer som är kända apartheidmotståndare har svårt att få visum till Sydafrika. Bortsett från ett fåtal uttalat politiska och humanitära kontakter kommer därför mycket få till apartheid kritiska personer att resa till Sydafrika. Detta är sannolikt negativt.

Erfarenheter visar att kontakter med den fria världen är utomordentligt betydelsefulla när det gäller att avveckla förtryck.

Det förefaller inte särskilt konstruktivt att införa ett turistförbud. Tvärtom talar mycket för att en mera omfattande turism från demokratiska länder skulle bidra till apartheidmotståndet.

Arbetet för en fredlig omvandling av det sydafrikanska samhället i

riktning mot de västerländska frihetsideal vi företräder kan aldrig befrämjas av en total isolering av Sydafrika. I ett längre perspektiv är det utvidgade snarare än inskränkta kontakter mellan Sydafrika och de västeuropeiska och nordamerikanska demokratierna som skapar förutsättningar för en demokratisk utveckling. En fortgående dialog på alla nivåer är nödvändig.

Människor kan av olika skäl vilja besöka Sydafrika, och därför borde det även i fortsättningen få arrangeras turistresor. Om inte kan många människor av rent ekonomiska skäl förmenas möjligheten att studera förhållandena i landet och även ta de kontakter människor emellan som är en förutsättning för förståelse och förändring.

I kommitténs förslag ingår nu ett antal restriktioner som man tycker sig kunna införa, eftersom de i realiteten inte innebär några ytterligare begränsningar för svensk verksamhet.

Mot bakgrund av den i vissa avseenden positiva utvecklingen – anser jag det olämpligt och ologiskt att i detta skede införa ytterligare begränsningar vad gäller handel med tjänster.

Att, som sker i betänkandet, föreslå förbud för t.ex. försäkringsverksamhet samtidigt som man konstaterar att sådan verksamhet inte är aktuell, drar närmast löjets skimmer över förslagen.

### *Rörande svenska företag i Sydafrika*

Avvecklingen av utlandsägda företag i Sydafrika har i allt väsentligt inneburit en förstärkning av apartheid. Den sydafrikanska statens redan förut stora ägande i näringslivet har ökat genom uppköp av tidigare utlandsägda företag. Praktiskt taget aldrig har tidigare utlandsägda företag kunnat köpas av svarta. Med mycket få undantag saknar de svarta de ekonomiska förutsättningarna för att ta över sådana företag.

Kravet att avveckla utlandsägda företag framförs sällan av apartheid-motståndare i Sydafrika. Nästan undantagslöst har förhållandena vid sådana företag inte vunnit på att företaget fått en ny ägare. Men det finns gott om exempel på hur förhållandena förvärrats efter det att den sydafrikanska staten eller annan sydafrikansk intressent övertagit företaget.

Restriktioner mot verksamhet i Sydafrika kontrollerad av utländska intressen kan leda till:

- att nya ägarkonstellationer skapas i former som möjliggör fortsatt verksamhet,
- att verksamheten övergår i sydafrikansk kontroll eller
- att verksamheten avvecklas.

Det vore därför felaktigt att nu föreslå någon skärpning av den svenska lagstiftningen på denna punkt.

Tidigare har det s.k. överlevnadsmotivet varit ett skäl för fortsatt verksamhet i Sydafrika. Kommittén gör nu bedömningen att någon grundläggande förändring av situationen i Sydafrika inte är nära förestående och anser att överlevnadsmotivet inte bör ligga till grund för fortsatt lagstiftning.

Denna uppfattning kan jag inte dela. Situationen i Södra Afrika är nu sådan att det finns anledning att se med ökad optimism på framtiden. Att i detta läge överge överlevnadsmotivet motverkar de intressen vi vill främja.

Utvecklingen i Sovjetunionen och Östeuropa under senaste året har oväntat snabbt gått mot en demokratisering och en förändring av det näringspolitiska klimatet. Det moderna kommunikationssamhället, där allt fler medborgare har tillgång till information över gränserna framför allt genom radio och TV, gör människorna medvetna om förhållandena i omvärlden. Detta i förening med ett utökat utbyte inom kultur, vetenskap, idrott och näringsliv har utan tvekan varit en av förutsättningarna för de förändringens vindar som nu blåser genom många länder. En total isolering av dessa länder hade inte bidragit till en sådan utveckling.

I ett framtida fritt Sydafrika, där mänskliga rättigheter respekteras, har självfallet svenska företag och svenska intressen sin berättigade plats. Genom vår närvaro, och genom ett utvecklat samarbete förstärks demokratins värderingar och de enskilda människorna kan få ett rikare liv.

### Reservation av *Pär Granstedt*

Kommittén har haft som uppdrag att i olika avseenden komplettera den svenska sanktionslagstiftningen mot Sydafrika. Det förslag till ytterligare åtgärder som framförts stöder jag, men jag anser att kommittéförslaget har allvarliga brister.

### *Rörande sjöfart och skeppsmäkleri*

Kommittén har valt att undanta sjöfart och skeppsmäkleri från det generella tjänstehandelsförbudet. Motivet anges vara hänsyn till frontstaternas behov av att kunna transitera gods genom Sydafrika.

Enligt min uppfattning är det viktigt att tjänstehandelsförbudet görs så heltäckande som möjligt. Sjötransporter och förmedling av frakter till Sydafrika bör därför inte undantagas. Behovet att kunna transitera varor till frontstaterna bör kunna tillgodoses genom ett dispensförfarande. Det borde inte erbjuda några större svårigheter för redare och skeppsmäklare som behöver anlöpa sydafrikansk hamn för att lossa varor avsedda för frontstaterna att visa detta och på det sättet får undantag från tjänstehandelsförbudet.

### *Rörande handel genom tredje land*

Risken för att handelsförbudet med Sydafrika kringgås genom leveranser genom tredje land har diskuterats av kommittén, men inte blivit föremål för någon mer ingående undersökning, trots direktivens utformning. Det är enligt min uppfattning en allvarlig brist.

Jag anser att en ordentlig utredning bör genomföras för att klarlägga om, och i så fall i vilken omfattning det förekommer att handelsförbudet kringgås genom leveranser via tredje land. En sådan undersökning bör sedan ligga till grund för åtgärder.

Ett sätt att förebygga kringgående via tredje land är att liksom när det gäller vapenhandel införa slutanvändarintyg. Handelsförbudet med Sydafrika är dock generellt och det är inte rimligt att införa krav på slutanvändarintyg för all svensk export. Utredningen bör därför identifiera eventuella varugrupper som har särskilt strategisk betydelse för Sydafrika och för kringgående av den svenska lagstiftningen har en särskilt stor omfattning.

### *Rörande de svenska företagen*

Kommittén har också övervägt frågan om de svenska företagens framtid i Sydafrika. Det föreslås dock inga åtgärder, utöver att dispensmöjligheterna från nyinvesteringsförbudet tas bort.

För närvarande finns det vissa tecken i den sydafrikanska ut-

vecklingen som skulle kunna innebära inledningen på en väg bort från apartheid. Det finns därför anledning att ge regimen en viss tidsfrist innan några nya mer drastiska åtgärder vidtas. Samma synsätt har också redovisats från företrädare för apartheidmotståndet i landet.

Om det visar sig att regimen inte är beredd att inleda en process som leder till en avveckling av apartheidsystemet måste det leda till upptrappade sanktioner. Den övervintringsfilosofi som hittills präglat svensk politik i fråga om de svenskägda företagen i Sydafrika framstår i det perspektivet som meningslös.

Mot denna bakgrund bör vi inte nu ta ställning till de svenskägda företagens framtid i landet. Om man efter ca ett år tvingas konstatera att inget genombrott i riktning mot demokrati och respekt för mänskliga rättigheter är i sikte bör de svenska intressena avvecklas. Under tiden bör en avvecklingsplan som klarlägger alla juridiska och ekonomiska aspekter på frågan utarbetas.

## Särskilt yttrande av Bo Eklöf

Kommitténs analys av skeendet i Sydafrika är i vissa hänseenden ensidig och bristfällig. Medan de djupa orättvisorna i det sydafrikanska samhället skildras utförligt och i allt väsentligt på ett korrekt sätt så saknas djup och bredd i analysen av själva den förändringsprocess som pågår sedan en tid tillbaka. Denna process innehåller både mörka och ljusa inslag men är i viktiga avseenden ägnad att öka förutsättningarna för en framtida politiskt, ekonomiskt och socialt acceptabel lösning på problemen i samhället. Ytligheten i kommitténs analys är en allvarlig brist med hänsyn till att kommitténs överväganden och förslag till eventuella ytterligare sanktionsåtgärder rimligtvis måste grundas på noggrannast möjliga bedömning av utvecklingen i Sydafrika.

Under hela 1980-talet har utvecklingen i Sydafrika präglats av ökad insikt även hos den vita minoriteten om att apartheidsystemet är moraliskt och politiskt oförsvarbart och att det även i ett ekonomiskt perspektiv är förödande för nationen. Ekonomiska realiteter, de svartas tilltagande protester och omvärldens starka markeringar av sin avsky inför systemet har fått allt fler vita att inse att verkliga, grundläggande reformer måste genomföras. Alldeles klart är att sådana reformer även innesluter en ändrad politisk grundordning.

Reformer av såväl praktisk som huvudsakligen symbolisk betydelse har också ägt rum. Den sydafrikanska regeringen har otvivelaktigt i ord och även i handling gjort reträtt och börjat söka nya vägar för framtiden. Samtidigt skall konstateras att händelseutvecklingen i Sydafrika även sett en ökad våldsanvändning. Med hjälp av bland annat undantagslagstiftningen har myndigheterna hållit tillbaka vad som av dem uppfattats som alltför radikala protester och krav.

Bilden är således inte okomplicerad. Å ena sidan återfinns klara ansatser till ett nytänkande, t.ex. manifesterat i frisläppandet under hösten 1989 av bl.a. ledande ANC-medlemmar. Å den andra sidan har förekommit hårda åtgärder för att söka tygla de svartas framväxande fackliga och politiska organisationer. Slutsatsen är därför att Sydafrika befinner sig i ett skede av starka förändringar och spänningar. Ledande vita inser att de svartas situation grundligt måste reformeras om Sydafrika över huvud taget skall ha en framtid.

Att i nuläget ytterligare skärpa de internationella, däribland svenska, ekonomiska sanktionsåtgärderna synes mig mot denna bakgrund inte genomtänkt. Även om man bedömer att sanktioner är ett ändamålsenligt sätt att öva påtryckningar på den sydafrikanska regeringen – vilket jag själv starkt ifrågasätter – vore det logiskt att snarare lätta på sanktionerna om och när påtagliga framsteg kan noteras i de svartas frigörelseprocess. I vart fall saknas

godtagbara skäl att i en sådan situation ytterligare skärpa den ekonomiska krigsföringen. Risken är dessutom uppenbar att en ytterligare isolering av Sydafrika i nuläget enbart gynnar de krafter som önskar en fortsättning på det bestående eller kanske rentav en tillbakagång till ett tidigare, ännu mer oförsonligt rasistiskt samhälle. I stället bör Sverige och andra nationer erkänna att den sydafrikanska regeringen gjort uttalanden och också vidtagit åtgärder som – om än helt otillräckliga – verkar i rätt riktning. Detta har också skett vad gäller några av huvudaktörerna i Södra Afrika: Förenta Staterna och EG. Det betyder på intet sätt att dessa länder eller Sverige stöder status quo. Ett avstående från ytterligare ekonomiska sanktioner kan mycket väl förenas med ett aktivt pådrivande av förändringsprocessen, t.ex. så att den sydafrikanska regeringens åtgärder uppmuntras resp. kritiseras beroende på deras faktiska innebörd.

Över huvud taget har kommittén undvikit att analysera de faktiska verkningarna av den svenska sanktionspolitiken. Endast parentetiskt antyds att sanktionslagstiftningen haft mycket liten effekt och att detta dessutom varit väntat. Man kan onekligen fråga sig vad det är som mot denna bakgrund ändå får kommittén att förorda utökad användning av sanktionsvapnet. Omfattande studier av de ekonomiska sanktionsåtgärder som förekommit under 1900-talet visar, att dessa endast undantagsvis och endast under mycket specifika förhållanden fått åsyftad politisk effekt. I det övervägande antalet fall har åtgärderna blivit verkningslösa eller med lätthet kunnat kringgås.

I fallet Sydafrika kan allmänt konstateras att den sammanlagda effekten av vidtagna internationella sanktioner, främst beträffande kreditgivningen och på jordbruksområdet, fått betydande *ekonomiska* effekter. Dessa har emellertid inte i första hand drabbat dem som kan betraktas som apartheidsystemets stöttepelare. I stället är det den svarta befolkningen som kommit att lida mest. Sålunda visar gjorda beräkningar att så många som 500.000 människor, i allt väsentligt svarta arbetare, redan blivit arbetslösa som en direkt eller indirekt följd av sanktionsåtgärderna. Den kända apartheidmotståndaren Helen Suzman bedömer för egen del att minst 200.000 personer blivit arbetslösa enbart som en följd av sanktionerna mot sydafrikanska jordbruksprodukter. Dessa effekter av den förda sanktionspolitiken förbigås med tystnad av kommittén. I en samlad analys av förhållningssättet till Sydafrika krävs emellertid ett ställningstagande även till detta, huvudsakligen etiska, problem.

Såvitt gäller de *politiska* effekterna av sanktionerna – och det är ju just dessa som eftersträvas av sanktionsivrarna – finns det ingenting som tyder på att dessa åtgärder skulle spela någon betydelsefull roll i det nuvarande skeendet. Sannolikt är det så att sanktionspolitiken i

många fall varit ett hinder för progressiv utveckling, bland annat därigenom att de svartas ekonomiska styrka försvagats och att konservativa krafter i samhället mobiliserats till motstånd. Sanktionspolitiken har därmed blivit förfelad.

Som företrädare för svenska företag upprepade gånger understrekat är ekonomisk och främst industriell utveckling i sig den kanske starkaste faktorn när det gäller nedbrytning av socialt eller politiskt underbyggda klassystem. I Sydafrika har just de utlandsägda företagen, ofta inspirerade av de värderingar som gäller inom de västliga marknadsekonomierna, kunnat tjäna som en pådrivande kraft i den ekonomiska och sociala utvecklingen. En förutsättning härför är dock givetvis att företagens verksamhet inte lamsås genom ekonomiska sanktioner.

Den förra Sydafrikakommittén (SAK II) hävdade att de svenskägda företagen i Sydafrika, bland annat genom möjligheten till dispens från förbuden mot investering och finansiell leasing, skulle ges möjlighet att "överleva" eller "övervintra" i landet till dess att apartheidsystemet har avvecklats. Motivet härför var bland annat att endast därigenom företagen skulle kunna få möjlighet att expandera i ett framtida Sydafrika, där rasbarriärerna försvunnit. All erfarenhet visar att företag som i reell mening försvunnit från en marknad har utomordentligt stora svårigheter att återetablera sig där vid ett senare tillfälle.

Jag menar att överlevnadssyftet alltså är giltigt. Det finns åtskilligt starkare skäl i dag än som var fallet när sanktionslagstiftningen diskuterades 1979 och 1985, att hävda att företagen bör finnas kvar i Sydafrika i avvaktan på apartheidsystemets fall. Vad som 1979 och 1985 föreföll vara en avlägsen möjlighet framstår i dag som en klart realistiskt och nära i tiden liggande utveckling. Att hävda att överlevnadssyftet just i det läget saknar giltighet är irrationellt.

Eftersom dispenser från investerings- resp. leasingförbuden är långsiktigt nödvändiga för företagens överlevnad på den sydafrikanska marknaden anser jag att dispensmöjligheten bör kvarstå i minst nuvarande omfattning.

Kommittén har haft att utreda huruvida sanktionerna skulle kunna utsträckas i ytterligare tre hänseenden: förbud mot handel mellan tillverkande företag i tredje land och Sydafrika, krav på avveckling av verksamheten i Sydafrika samt förbud mot tjänstehandel. Såvitt gäller möjligheterna att tillgripa förbud mot s.k. tredjelandshandel resp. att genomdriva en avveckling av de svenskägda företagens verksamhet i Sydafrika har kommittén gjort en detaljerad bedömning, vars slutsatser jag instämmer i. Såvitt gäller de föreslagna tjänstehandelsförbuden vill jag däremot framföra följande:

Den principellt avvikande syn jag i det tidigare utvecklat i fråga om sanktioner som ett medel att åstadkomma politiska förändringar

i Sydafrika innefattar givetvis också förbud mot olika former av tjänstehandel. Om man som jag anser att apartheidpolitikens avskaffande bäst främjas genom bibehållna ekonomiska förbindelser med omvärlden – främst genom de exempel och impulser som därmed kan överföras – och inte med total isolering, är det av särskild vikt att inte strypa just tjänstehandeln. Tjänstehandel förutsätter ju regelmässig kontakt mellan individer. På samma sätt som överföring av tekniskt kunnande många gånger är unikt för tjänstehandeln, vilket kommittén själv konstaterat, så kan också andra kunskaper och attityder överföras då en mänsklig kontakt upprättas. Ett tjänstehandelsförbud verkar, enligt min uppfattning, i den rakt motsatta riktningen.

Från allmän rättssäkerhetssynpunkt är det vidare ett oavvisligt krav att lagstiftning som straffsanktionerar visst handlande är ytterst preciserad med avseende på vilka handlingar som omfattas av lagstiftningen.

Här uppvisar de av kommittén föreslagna förbuden mot finansiella tjänster och konsulttjänster en betydande brist enligt min uppfattning.

Kommittén har valt att föreslå förbud mot alla former av finansiella tjänster som inte består av betalningsförmedling eller utgör en redan enligt investeringsförbudslagstiftningen förbjuden lånetjänst. Området "finansiella tjänster" är emellertid på intet sätt definierat. Inte minst om man ser till den mångfald tjänster banker och andra finansieringsinstitut numera erbjuder sin kundkrets framstår begreppet i fråga som konturlöst. Att på området finansiella tjänster förbjuda allt som inte är uttryckligen tillåtet innebär att tillskapa en generalklausul som enligt min mening är oacceptabel från rättssäkerhetssynpunkt.

Genom globaliseringen av de internationella kapitalmarknaderna och den parallella snabba framväxten av nya marknadsinstrument kan det oprecisa förbudet medföra den icke avsedda effekten att svenska aktörer på finansmarknaden utan möjligheter att kunna förtutse det kan komma att delta i handlingar som är förbjudna och straffsanktionerade i Sverige.

Förbudet mot finansiella tjänster kan också komma att hindra den önskade utvecklingen av samarbetet mellan näringslivet i SADCC och Sverige. Värdefull information om affärsmöjligheter i frontstaterna finns i betydande utsträckning i sydafrikanska banker. Där finns också uppgifter om företagens finansiella ställning m.m. vilka är nödvändiga att ha om ett närmare samarbete eller joint venture planeras. Denna information kan inte göras tillgänglig för svenska företag och deras rådgivare om dessa ej får anlita sydafrikanska banker.

I det sammanhanget är det särskilt beklagligt att kommittén inte

sökt analysera och redovisa de faktiska förhållanden, bakom retoriken, som bestämmer de kommersiella relationerna mellan Sydafrika och SADCC-länderna. Svenska företags möjligheter att verka i de senare beror naturligtvis i hög grad av att de inte genom ensidig svensk lagstiftning försätts i ett sämre läge än sina konkurrenter. Det föreslagna förbudet mot finansiella tjänster riskerar att medföra just den effekten.

Samma brist på precision som när det gäller finansiella tjänster vidlåder begreppet "konsulttjänster". Konsulttjänster omfattar i dag ett oräkneligt antal verksamheter av de mest skilda slag. Kommitténs analys av ett generellt förbud mot konsulttjänster är i allt väsentligt inriktad enbart mot datakonsultverksamhet.

Även om den redan gällande investeringsförbudslagen innebär en form av ex-territoriell tillämpning av svensk rätt avstår kommittén från att föreslå att varuhandels- och tjänstehandelsförbuden på motsvarande sätt skall utsträckas till tredje land. Jag delar helt den principiella syn som kommittén härvidlag utvecklat på flera ställen i betänkandet.

Kommittén har med sina resonemang och förslag rörande svenska företag i SADCC-regionen uppmärksammat hur de så kallade frontstaterna skall kunna bistås och vinna ökad självförsörjning. Vad det här handlar om är ytterst att finna formen för att från svensk sida kraftfullt bidra till att stimulera ökad inhemsk och regional ekonomisk tillväxt. Svensk statlig biståndsgivning har i sammanhanget en given plats, men den varken kan eller bör ersätta utvecklandet av näringsverksamhet på marknadens villkor. Härom är praktiskt taget alla i dag eniga. Just därför är det av vikt att nu skrida från ord till handling.

Vad beträffar svenska företag i SADCC-regionen pekar kommittén i sitt betänkande på flera av de svårigheter dessa står inför. Jag finner det angeläget att särskilt understryka att tillgången på utländsk valuta ställer hela frågan om fortsatt närvaro och expansion på sin spets. Kommittén anger några tänkbara sätt på vilka svenska regeringen och svenska myndigheter under en övergångstid skall kunna hjälpa företagen. Inte minst kommitténs resonemang om ett clearingförfarande är av stort intresse. Så är också de åtgärder som regeringen nyligen ad hoc föreslagit för att lösa vissa särskilt akuta problem i Zambia. Liknande åtgärder, mera generaliserade och långsiktiga, för att bidra till att sedan länge i regionen etablerade svenska företag får bättre möjlighet att bedriva sin verksamhet, är en förutsättning för att man skall kunna förverkliga de avsikter som uttalats i Norden/SADCC-sammanhanget om ökade kommersiella relationer och ökad industriell närvaro. En realistisk syn på de förhållanden som bestämmer de kommersiella villkoren i Södra Afrika är därvid av vital betydelse.

### Särskilt yttrande av *Bengt Jakobsson*

Internationella sanktioner och påtryckningar spelar en viktig roll i kampen mot apartheid. Så länge apartheid består måste sanktionerna breddas till flera länder och helst göras allomfattande.

I jämförelse med andra länders åtgärder är det svenska investerings- och handelsförbudet fortfarande långtgående. Ett ökat politiskt tryck mot den sydafrikanska regeringen kan bara ske genom att Sydafrikas större handelspartner inför eller skärper sina tidigare införda sanktioner. Ansvaret för utvecklingen vilar därför i stor utsträckning på USA, Västtyskland, England och Japan. Ytterligare svenska åtgärder är viktiga symbolhandlingar. I praktisk mening är de marginella.

Oppositionen i Sydafrika vill ha internationella och allomfattande sanktioner som stöd i befrielsekampen. Sanktionernas möjligheter i tid och rum diskuteras allt oftare utifrån att större erfarenheter nås. Sålunda bestämde t.ex. den fackliga organisationen Cosatu vid sin senaste kongress en strategi vid s.k. disinvestment. Denna strategi går bl.a. ut på att internationellt ägda företag ska informera och förhandla med facket, innan man säljer eller "lämnar" landet.

Cosatu kräver information om förändringen ett år innan den ska träda i kraft. Facket får därigenom tid till utredning, förhandling och omställning.

Cosatus beslut och den senaste tidens utveckling i Sydafrika spelar en viktig roll då man har att bedöma konsekvenserna av kommitténs förslag om stopp för ersättningsinvesteringar i de kvarvarande helägda svenska företagen i Sydafrika.

Några amerikanska företag har "lämnat" Sydafrika. Flertalet av dessa företag är emellertid kvar i någon form. Få företag har lagt ner verksamheten. Reellt finns de kvar med ny ledning och med sydafrikanska kapitalintressen bakom. Så har t.ex. skett med General Motors, Ford, IBM m.fl. Inte sällan har det skett en försämring av löner och anställningsvillkor. Ofta har facket motarbetats av den nya ledningen och de nya ägarna.

Kommittén redovisar i betänkandet att de svenska företagen minskat i Sydafrika. Det är sant. Inom verkstads- och metallindustrin fanns det 1980 sex svenskägda producerande företag i landet, ASEA, Atlas Copco, Alfa-Laval, Sandvik, Secoroc (Fagersta) och SKF. I dag finns tre svenskägda kvar: Secoroc, Sandvik och SKF. Secoroc ägs nu av Atlas Copco.

Kommittén gör ingen analys av vad som hänt de svenska företag som "lämnat" Sydafrika. Det finns i stället en belåtenhet i utredningen över att det svenska formella ägandet försvunnit. Som om verkligheten därmed kunde trollas bort.

Denna icke-analys blir emellertid för svag för en intresserad

svensk allmänhet. Utredningen borde ha gått längre och djupare i detta avseende och faktiskt redovisat vad som hänt och blottlagt den målkonflikt som finns inbyggd i termen disinvestment och delar av sanktionspolitiken.

Precis som de amerikanska finns de f.d. svenska företagen kvar i Sydafrika – nu med nya ägare och en ny ledning. Genom försäljningen till sydafrikaner har möjligheten till kontroll och fackliga koncernkontakter försvunnit. Om företagen verkat som underleverantörer till gruvindustrin har en expansionsfas kunnat inledas.

Erfarenheterna av ASEA, Atlas Copco och Alfa-Laval kunde alltså ha blivit bättre belysta. Tillsammans med erfarenheterna från andra utländska företag i Sydafrika kunde detta tjäna som underlag för en debatt och diskussion om sanktionsvapnet disinvestment, sett i relation till andra typer av sanktioner, som troligen är effektivare.

Sverige kan inte genom lagstiftning eller på annat sätt tvinga fram nedläggning av svenska dotterbolag i Sydafrika. En hård lagstiftning kan däremot tvinga fram försäljning till andra ägare – sannolikt sydafrikanska vita ägare. Därigenom omöjliggörs en svensk facklig och politisk påverkan i företagen.

Genom att inte belysa dessa realiteter har kommittén undvikit en moralisk kärnfråga som borde givits ett tydligare svar.

Är det rimligt att av symboliska skäl tillgripa ett politiskt medel vars konsekvenser troligen står i strid med det vi och den sydafrikanska fackföreningsrörelsen velat uppnå?

Enligt min mening är svaret inte givet. Både på det symboliska och politiska planet har vårt land tagit så långtgående politiska steg, att viljan att bidra till en grundläggande förändring står höjd över alla tvivel.

Genom förslaget att ta bort dispensmöjligheterna ger kommittén en entydig signal till företagen att lämna Sydafrika.

Kommittén borde ha lämnat ett förslag som innebär att borttagandet av dispensmöjligheterna inte kolliderar med de krav den fackliga rörelsen i Sydafrika ställer i samband med avvecklandet av utländska företag.

Den av Cosatu antagna förhandlingsordningen i samband med disinvestment omfattar följande områden:

- information om förändringen skall ges ett år innan den träder i kraft. Under detta år skall förhandlingar ske med berörd facklig organisation,
- ersättning skall utgå till varje arbetare med en månadslön för varje anställningsår,
- arbetarnas löner skall garanteras för ett år från det att datum fastställts för avvecklingen,
- full information skall ges till den fackliga organisationen om

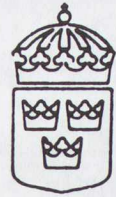
anledningen till tillbakadragandet, om kvarstående royalties, licensavgifter, franchise etc.,

- arbetsgivaren skall bidra med en engångssumma till pensioner och understödsfonder för pensioner. Framtiden för dessa fonder avgörs via förhandlingar med fackföreningen,
- överskottet från avvecklingen och eventuell royalties skall betalas till en fond styrd av berörd fackförening.

I valet mellan försäljning till vita sydafrikaner eller fortsatt svenskt ägande är fackföreningsrörelsen i Sydafrika en sådan etablerad politisk kraft att den själv kan avgöra vad som är bäst för den fortsatta utvecklingen i landet.

## Bilaga 1

# Kommittédirektiv



Dir. 1987:10

## Utredning om tjänstehandel med Sydafrika m.m.

Dir. 1987:10

Beslut vid regeringssammanträde 1987-03-12.

Statsrådet Gradin anför.

### Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillsätts för att i enlighet med vad jag tar upp i det följande utreda handeln med tjänster med Sydafrika och handel mellan svenska bolag utomlands och Sydafrika samt frågan om de svenska företagens verksamhet i Sydafrika. Kommittén skall också lägga fram de förslag till lagstiftning och andra åtgärder som kommitténs utredningsarbete föranleder.

### Bakgrund

I prop. 1984/85:56 med förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia uttalade regeringen bl.a. att en utredning borde tillsättas med uppdrag att förutsättningslöst studera den svenska Sydafrikapolitiken mot bakgrund av händelseutvecklingen i Sydafrika och de internationella omständigheter som påverkar läget i södra Afrika. Utredningen, som också skulle pröva investeringsförbudslagen, skulle tillsättas i så god tid att eventuella lagstiftningsåtgärder hann vidtas före utgången av år 1990. Riksdagen ställde sig bakom regeringens bedömning (UU 1984/85:6, rskr. 127).

Utvecklingen i Sydafrika har emellertid under de år som gått föranlett Sverige att vidta en rad ytterligare åtgärder riktade mot apartheid. Jag vill särskilt nämna förbudet mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika och mot tekniköverföring till Sydafrika samt skärpta viseringsbestämmelser för sydafrikanska medborgare.

Senare i dag kommer jag att förorda att regeringen genom proposition inhämtar riksdagens bemyndigande att, i avvaktan på ett beslut i FN:s säkerhetsråd, tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i

fråga om ett förbud mot handel med Sydafrika och Namibia.

Under förutsättning att förslagen godkänns kommer dessa att omfatta förbud mot införsel till och utförsel från Sverige av varor samt förbud mot vissa åtgärder som verksamt kan bidra till uppkomsten av brott mot nyssnämnda förbud såsom lastning, lossning och transport av varor liksom tillhandahållande av transportmedel och lämnande eller förmedlande av uppdrag avseende sådana åtgärder.

### Utredningens uppgifter

Utöver de åtgärder som jag nyss redovisat finns det i detta sammanhang ytterligare frågor som motiverar mer ingående överväganden och utredning. Jag tänker särskilt på handeln med tjänster och handel mellan svenska bolag utomlands och Sydafrika samt frågan om de svenska företagens verksamhet i Sydafrika. Dessa frågor bör nu tas upp. Utredningsarbetet bör lämpligen bedrivas inom en särskild kommitté med parlamentarisk sammansättning.

### *Handeln med tjänster*

Vissa former av handel med tjänster mellan Sverige och Sydafrika är redan förbjudna. Detta gäller alla sådana tjänster som innebär teknologiöverföring i form av t.ex. patent och tillverkningsrätter. Om riktlinjerna godkänns för det handelsförbud som jag avser att föreslå, kommer också, som jag antytt tidigare, vissa tjänster som har anknytning till varuhandel att bli förbjudna.

Kommittén bör kartlägga omfattningen av eventuella kvarvarande former av handel med tjänster mellan Sverige och Sydafrika och utreda i vilken mån ytterligare restriktioner eller förbud kan vara påkallade och möjliga.

Sanktionslagen, tillkommen år 1971, omfattar inte tjänster som inte har samband med varuhandeln. Det är angeläget att kommittén utreder omfattningen av den tjänstehandel som för närvarande faller utanför sanktionslagen. Kommittén bör ta fram förslag till lagstiftning som kan komplettera sanktionslagens förbud på varusidan.

### *Handel mellan svenska bolag utomlands och Sydafrika*

Det förbud mot handel med Sydafrika och Namibia som jag förordar innebär självfallet också förbud för svenska företag att vidta kringgående transaktioner via tredje land. Företagen kommer inte att lagligen kunna skicka varor till Sydafrika eller Namibia via andra länder. De kommer inte heller att lagligen kunna importera varor med sydafrikanskt eller namibiskt

ursprung, oavsett om varorna har passerat flera andra länder på vägen till Sverige.

Enligt min mening ger sanktionslagen i dess nuvarande utformning inte utrymme för en utökning av handelsförbudet med förbud för svenska företag utomlands att till Sydafrika eller Namibia leverera varor som producerats hos dem. Inte heller kan man genom nuvarande lagstiftning komma åt svenska dotterbolags i utlandet köp från Sydafrika eller Namibia.

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

Inte desto mindre är det angeläget att få klarhet i frågan i vilken omfattning det är möjligt att – utan att komma i konflikt med den nyssnämnda principen – utsträcka handelsförbudets räckvidd till att omfatta också svenskägda dotterbolag i andra länder. I kommitténs uppdrag bör även ingå att undersöka i vilken utsträckning frivilliga överenskommelser med de svenska moderbolagen skulle vara en framkomlig väg.

#### *Svenska företagens verksamhet i Sydafrika*

De svenska företagen är liksom övriga utlandsägda företag underkastade sydafrikansk lagstiftning och kan således i denna mening sägas operera inom ramen för apartheidssystemet. Deras strävanden att inom arbetslivet förbättra villkoren för sina anställda torde i ett större perspektiv ha begränsade effekter.

En tänkbar åtgärd skulle kunna vara en tvångsmässig avveckling av den svenska näringsverksamheten i Sydafrika och Namibia. En sådan åtgärd skulle dock medföra en rad rättsliga och andra problem. Även frågan om ersättning kan bli aktuell i denna speciella situation.

Handelsförbudet kan visserligen få som effekt att de svenska ägarna finner det förenligt med sina egna intressen att avveckla sin verksamhet i Sydafrika. Jag finner det ändå angeläget att frågor om svenska företags fortsatta verksamhet i Sydafrika blir närmare belysta.

#### *Övriga frågor*

Kommittén skall lägga fram de förslag till lagstiftning som kommitténs utredningsarbete föranleder.

Kommittén skall arbeta skyndsamt. Om den bedömer att någon fråga bör föranleda åtgärder innan samtliga frågor är belysta, skall kommittén vara oförhindrad att lägga fram delförslag.

Om kommittén lägger fram förslag som kräver lagstiftning, bör förslagen lämnas i sådan tid att lagstiftningen kan träda i kraft senast den 1 januari 1991.

Kommittén skall beakta kommittédirektiverna (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.

### Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utrikeshandel m.m.

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst sju ledamöter med uppdrag att utreda de frågor som jag angett i det föregående,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

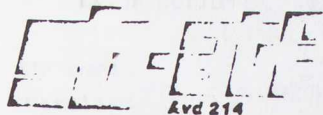
att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag A 10. Utredningar m.m.

### Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utrikesdepartementet)



## Bilaga 2

1987-07-29

Regeringen

Ang lagstiftning mot apartheid

ST-ATF, Akademitjänstemännens förening, är en avdelning inom Statstjänstemannaförbundet med närmare 13 000 medlemmar från högskoleområdet.

- ./.. Bifogade motion, som inlämnats till 1937 års ombudsmöte, fick vid behandlingen mycket starkt stöd, och ombudsmötet ställde sig enhälligt bakom avdelningsstyrelsens yttrande.

Med anledning härav hemställer avdelningsstyrelsen

att regeringen initierar lagändringar av sådant slag att det blir omöjligt för svenska företag att verka i, eller för, Sydafrika så länge apartheidsystemet består.

För ST-ATF

eu

Bengt Hultén

Motion Nr 21

Bojkott av 8 svenska företag i Sydafrika

Det finns fortfarande åtta svenska företag som verkar i Sydafrika. Dessa företag är Alfa Laval, ASEA, Atlas Copco, Fagersta, Sandvik, Axel Ax:son Johnson & Co HAB, SKF och Transatlantic Rederi. Med investeringar i Sydafrika stöder de apartheid såväl moraliskt som ekonomiskt. De stöder således ett system som i lag menar att en människa är mer värd än en annan för att de har olika hudfärg.

Vissa lagar som styr de utländska företagens arbete i Sydafrika innebär att den sydafrikanska regeringen har rätt att tvinga ett företag att leverera varor t.ex. till den sydafrikanska armén samt förbjuder dotterbolag till utländska företag att lyda order eller föreskrifter från huvudkontoret utan tillstånd från den sydafrikanska regeringen.

Vi yrkar:

att kongressen uppdrar åt förbundet att med kraft verka för att en bojkott genomförs mot dessa företag i avsikt att förmå dem att avveckla sina engagemang i Sydafrika.

## Bilaga 3

SIF Svenska Industritjänstemannaförbundet

Uttalande av SIF:s kongress november 1987

Förbundsstyrelsen har vid sammanträde den 21 oktober 1987 antagit ett nytt yttrande till motion 6:1, avdelningsstyrelsen Eskilstuna, FA 17, beträffande Sydafrika:

Förtrycket i Sydafrika har skärpts. De repressiva åtgärderna riktar sig i högsta grad mot de fackliga ledarna. Trots detta har de fackliga organisationerna i Sydafrika vuxit i styrka och utgör nu en av de starkaste demokratiska krafterna.

SIF har länge varit starkt engagerat i solidaritetsarbetet för den fackliga rörelsen i Sydafrika. Under den senaste kongressperioden har 350 000 kronor utbetalats såsom stöd till kampen i Sydafrika. Förbundet har också deltagit i de insatser som gjorts av TCO och de fackliga internationerna.

Riksdagen har under våren 1987 beslutat om ett förbud mot handel med Sydafrika och Namibia (SFS 1987:474, 1987:475). Blockaden omfattar förbud mot införsel av varor med sydafrikanskt eller namibiskt ursprung och förbud mot utförsel av varor till Sydafrika och Namibia. Vidare omfattar den vissa andra åtgärder som kan bidra till uppkomsten av brott mot in- och utförselbuden såsom lastning, lossning och transport av varor liksom tillhandahållande av transportmedel och lämnande eller förmedlande av uppdrag avseende sådana åtgärder.

En parlamentarisk kommitté har tillkallats för att överväga vissa frågor kring blockaden, bl a frågan om svenska företags verksamhet i Sydafrika.

SIF har sedan länge följt utvecklingen i Sydafrika, bl a genom nära kontakter med de fackliga organisationerna. Den brutalisering av förtrycket som har inträtt på senare tid, de rekommendationer som har framförts från fackliga ledare i Sydafrika samt de uppmaningar till samtliga medlemsförbund om påtryckningar gentemot Sydafrika som nyligen antogs av FIET-kongressen, i vilken SIF deltog, motiverar enligt FS mening nu en ytterligare skärpning av trycket mot apartheidregimen.

Genom gemensamma sanktioner kan omvärlden markera sitt oförsonliga motstånd gentemot rasåtskillnadspolitik. Inom FN bör Sverige nu med ökad kraft verka för internationella sanktioner mot Sydafrika. För egen del bör Sverige överväga att bryta de diplomatiska relationerna med Sydafrika. SIF bör även fortsättningsvis ta aktiv del i solidaritetsarbetet mot apartheid och för facklig frihet i Sydafrika. Det är angeläget att så många länder som möjligt förenas i en skärpt hållning gentemot apartheidsystemet.

Med hänvisning till det anförda föreslår FS att kongressen beslutar att uttala sig för

att Sverige - i enlighet med förbudet mot handel med Sydafrika - avbryter handelsförbindelserna med Sydafrika,

att svenska företag drar sig ur Sydafrika,

att Sverige inom FN verkar för en internationell utvidgning av sanktionerna mot Sydafrika,

att Sverige överväger att avbryta de diplomatiska förbindelserna med Sydafrika,

att SIF stödjer den fackliga kampen både moraliskt och materiellt samt

att motionen därmed anses besvarad.

FA föreslår vidare att kongressen beslutar

att hänskjuta motion 6:1 till beredningsutskottet.



## Bilaga 4

Uttalande av TCOs kongress angående Sydafrika

6-10 juni 1989

I Sydafrika fortsätter förtrycket av den svarta majoriteten med oförminskad styrka. Demokratiska organisationer som kritiserar rasåtskillnadssystemet förbjuds sedan tre år med stöd av undantagslagar. En av de starkaste krafterna mot apartheid inne i Sydafrika är numera de fackliga organisationerna.

Undantagslagarna förhindrar tidningar att rapportera om förtrycket. Men vi vet att det är minst lika hårt som tidigare. Fackligt aktiva löntagare avskedas, fängslas och blir på ogrundade uppgifter dömda till hårda straff.

Sverige och övriga nordiska länder bojkottar all handel med Sydafrika. För att en handelsbojkott ska bli ekonomiskt kännbar för Sydafrika och därmed effektiv i kampen mot det omänskliga apartheidssystemet krävs att alla länder vägrar handla med Sydafrika. Ett sådant beslut bör fattas av FN.

Den fackliga landsorganisationen i Sydafrika – COSATU – antog på sin andra kongress 1987 en resolution om avveckling av utländska företag i Sydafrika; "Effektiva ekonomiska sanktioner är vitala medel för avskaffande av apartheid på ett fredligt sätt, med ett minimalt lidande gentemot folk som redan i dag utsätts för ett extremt lidande".

*TCO kräver* att den svenska regeringen och den utredning som nu ser över sydafrikalagstiftningen går COSATU tillmötes i kravet på effektiva och fullständiga svenska sanktioner. Detta förutsätter också ett förbud mot svensk tjänstehandel inklusive rederitrafik till och från Sydafrika.

*TCO kräver* att den svenska regeringen kraftfullt verkar för att FN beslutar om förbud mot all handel med varor och tjänster med apartheidssystemets Sydafrika.



## Svenska kyrkans mission

## Bilaga 5

Uttalande av Svenska kyrkans mission om Sydafrika  
89-12-05

Hoppfulla tecken har syns i södra Afrika under hösten 1989. ANC-ledare har återfått friheten, flera fångar har släppts och Sydafrika har fått en ny statspresident. Namibia har fått hålla fria, demokratiska val. Vi uttrycker vår glädje över att detta val har genomförts under lugna former och med ett så högt valdeltagande. Svenska kyrkans mission menar att dessa förändringar är tecken på att apartheidregimen är känslig för ekonomiska och politiska påtryckningar. Internationella sanktioner, utvecklingen i frontstaterna, men framför allt ett växande och alltmer välorganiserat, kraftfullt motstånd inom landet, har tvingat regeringen till eftergifter.

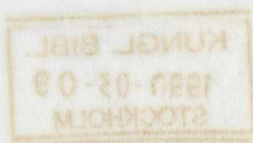
Svenska kyrkans mission ser dessa händelser som glädjande. Ändå finns det anledning att varna för en alltför stor optimism. Det dröjer innan ett verkligt fritt och demokratiskt Sydafrika har växt fram. Statsledningen har inte övergett apartheidideologin.

Då vi med över hundra års erfarenhet ser tillbaka på arbetet i Sydafrika tonar en icke helt tydlig bild fram. Under hela denna tid har engagerade och självupppoffrande missionärer via sitt arbete i skolor, sjukhus och kyrkor arbetat mot rasförtrycket. Men vi ser också att det under apartheidsystemets framväxt funnits situationer där Svenska kyrkans mission inte tillräckligt klart och tydligt markerat sitt avståndstagande från det orättfärdiga systemet.

Apartheid står i direkt strid med det kristna evangeliet. Apartheid är motsatsen till den kristna kallelsen att leva i gemenskap. Dess grundläggande värderingar är uttryck för avgudadyrkan och förnekande av människan som Guds skapelse och måste därför avvisas.

Svenska kyrkans mission står fast vid att förhandlingar om ett förändrat Sydafrika måste föras i Sydafrika mellan landets ledning och dem som företräder folkmajoriteten. Svenska kyrkans mission ser kyrkoledarna i Sydafrika som sina talesmän i den pågående kampen och stöder deras strävan att undvika våld trots att smärtgränsen redan är nådd genom regimen övergrepp. Dessa ledare deltar liksom fackföreningar, olika befrielseörelser och andra organisationer i strävan för ett fritt Sydafrika.

Det är viktigt att arbetet för ett nytt Sydafrika inte avmattas. Därför kommer Svenska kyrkans mission i sitt fortsatta arbete i Sydafrika att fullfölja de åtagande vi har; vi fortsätter vårt stöd till den evangelisk-lutherska kyrkan i södra Afrika (ELCSA) och de sydafrikanska kyrkornas råd (SACC). Vi vill särskilt öka vårt stöd till arbetet för mänskliga rättigheter, ledarutbildning och ungdomsarbete. Inom Sverige avser vi att tillsammans med andra som engagerats för förändring i Sydafrika ytterligare sprida kännedom om situationen i Sydafrika och fortsätta vårt opinionsbildande arbete.



## Svenska kyrkans mission

## Vi uppmanar Sveriges kyrkfolk

att tydligt hävda sanningen att apartheid strider mot kristen tro

att fortsätta sina förböner för Sydafrika och dess folk, så att en fredlig lösning kan nås utan ytterligare upptrappning av våldet

att särskilt be för den evangelisk-lutherska kyrkan i södra Afrika och de sydafrikanska kyrkornas råd, dess ledare och medarbetare, och så upprätthålla gemenskapen med dem som står under starkt tryck från landets myndigheter

att genom fortsatta gåvor till kyrkans arbete för evangeliets förkunnelse medverka i kampen för mänskliga rättigheter och befrielse

att verka för att kyrkomötesbesluten om s. k. sydafrikaaktier och Shellbojkott följs upp i den egna församlingen

att mer aktivt ta del i och initiera stödaktioner för de förtryckta i Sydafrika

Svenska kyrkans mission stöder den svenska regeringens hitillsvarande politik mot Sydafrika inklusive dess hållning mot Inkatha. Det finns en stor samstämmighet i människosyn och värderingar på den kristna trostraditionens grund. Det är viktigt att vårt stöd åt arbetet för ett nytt Sydafrika inte avmattas utan att vi ytterligare ökar trycket mot den sydafrikanska regeringen.

## Vi uppmanar därför regeringen

att inte ge efter för de krafter som vill lätta på sanktionerna mot apartheidregimen

att utöka sanktionerna med förbud mot att sälja tjänster och tekniskt kunnande

att internationellt verka för att sanktioner mot Sydafrika upprätthålls och vidgas

att sanktionerna lyfts av först när förhandlingslösningar föreligger inom Sydafrika för en demokratisk förändring av samhället

## Vi uppmanar svenska företag verksamma i Sydafrika

att inte söka undvika den svenska Sydafrikalagstiftningen exempelvis genom export från tredje land

att öka sin medvetenhet om den roll de faktiskt spelar i upprätthållandet av apartheid

att följa de ständigt återkommande uppmaningarna från ledare inom kyrkorna och fackföreningsrörelsen att helt och hållet lämna Sydafrika

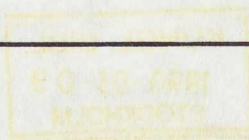


# Statens offentliga utredningar 1990

## Kronologisk förteckning

---

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.



# Statens offentliga utredningar 1990

## Systematisk förteckning

---

### **Utrikesdepartementet**

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]

### **Försvarsdepartementet**

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]

### **Socialdepartementet**

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]

### **Kommunikationsdepartementet**

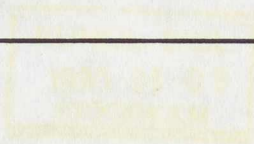
Transportrådet. [4]

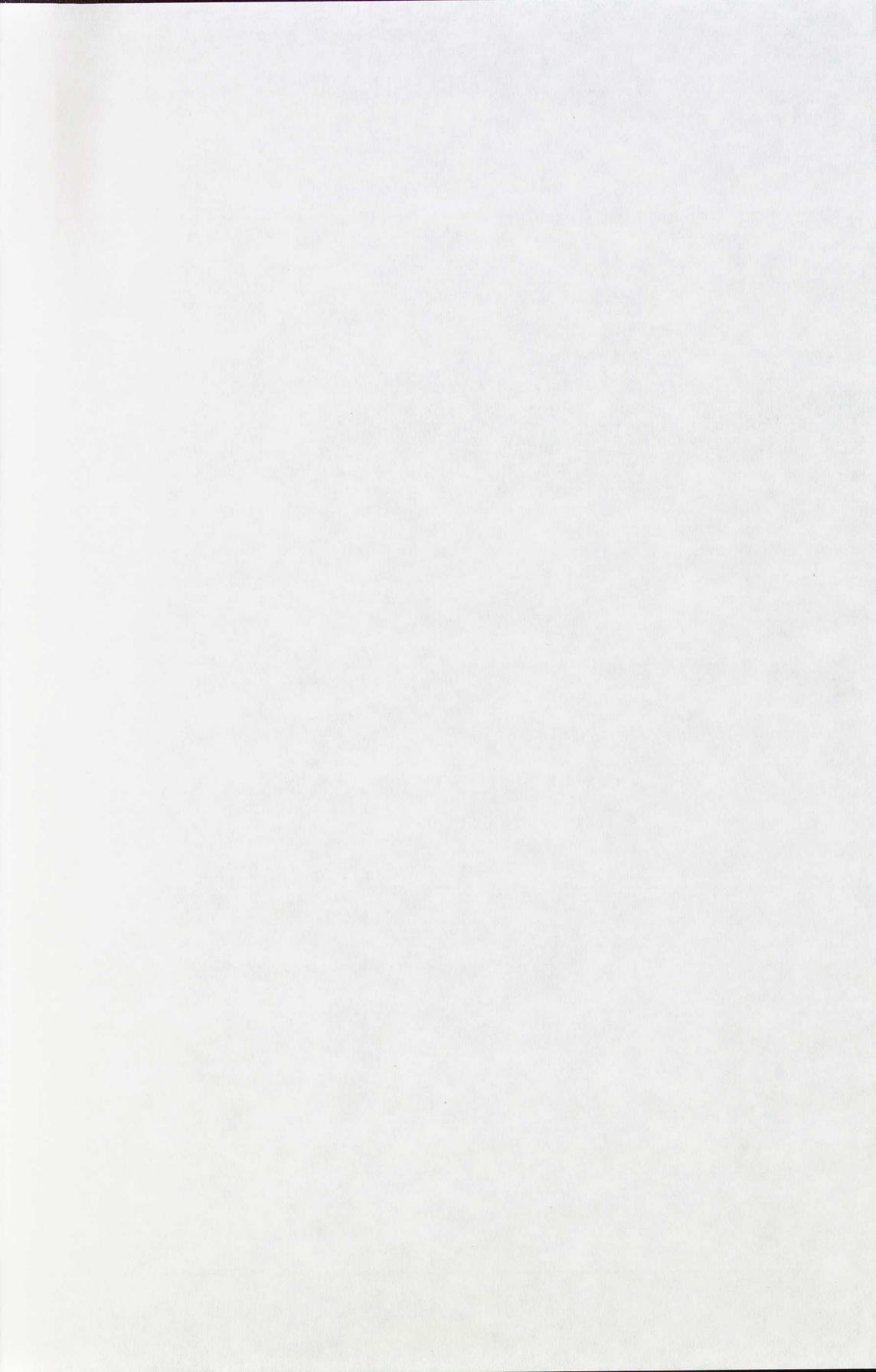
### **Utbildningsdepartementet**

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottsområdet. [3]

### **Industridepartementet**

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]





# Statens offentliga utredningar 1990

## Systematisk förteckning

---

### Utrikesdepartementet

Utrikespolitiska rådet 1990:1

### Landsbygdsdepartementet

Översyn av jordbrukets utvecklingsförhållanden 1990:1

### Socialdepartementet

Översyn av grupp- och arbetsmarknadsförordningen samt arbetslöshetsförsäkringen 1990:1

### Konsumtionsbesöksundersökningen

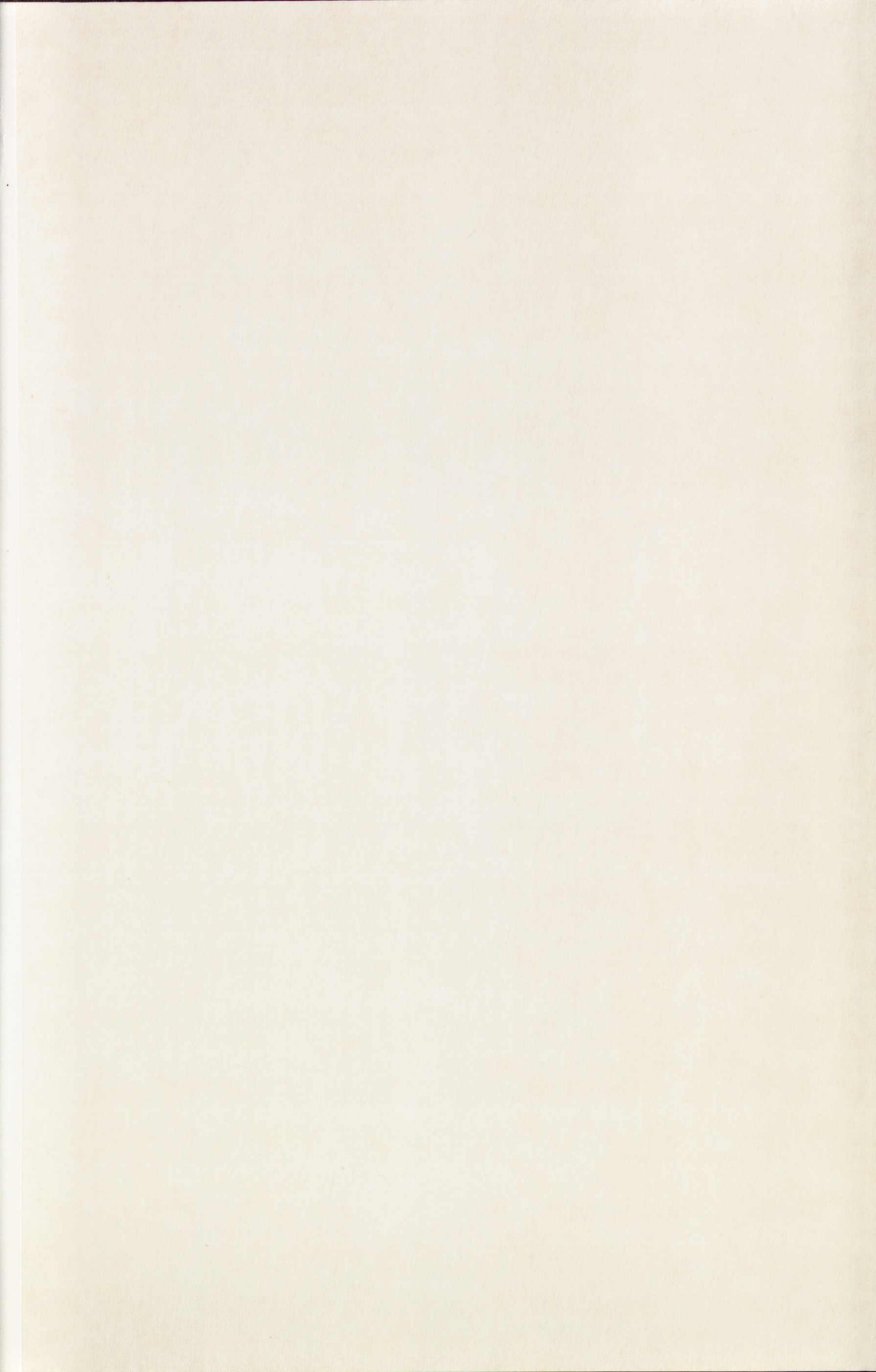
1989-1990 1990:1

### Utbildningsdepartementet

Utbildningsförhållanden i grundskolan - utvärdering av programmet och utvärdering av en utvärderingsförfarandeguidans för grundskolan 1990:1

### Lidaredepartementet

Franskt språk - utvärdering 1990:1



## ALLMÄNNA FÖRLAGET

---

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,  
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.  
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.