

Regeringens proposition

1991/92: 146



med bemyndigande att avskaffa vissa sanktioner
mot Sydafrika, m. m.

Prop.
1991/92: 146

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 2 april 1992 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Ulf Dinkelspiel

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas en redogörelse för svenska sanktionsåtgärder mot Sydafrika och regeringens bedömning och ställningstagande i frågan om deras avskaffande.

Regeringens ställningstaganden bygger i stor utsträckning på en rapport den 25 mars 1992 av den parlamentariska delegation som besökte Sydafrika under februari 1992.

I propositionen redovisas regeringens bedömning att handelsförbudet bör upphävas när det föreligger en bindande överenskommelse om en interimregering i Sydafrika.

Vidare föreslås att regeringen får ett bemyndigande att föreskriva att bestämmelserna om investeringsförbud och uppgiftsskyldigheter i lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika inte skall tillämpas. Ett sådant bemyndigande skulle göra det möjligt för regeringen att snabbt fatta ett sådant beslut när de sista hindren för förbudens upprätthållande undanröjts.

Förslag om upphävande av denna lag liksom övriga lagar med sanktioner mot Sydafrika bör föreläggas riksdagen under hösten 1992 eller vid ett senare tillfälle om utvecklingen i Sydafrika skulle motivera detta.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika;

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika skall införas en ny paragraf.18 §. av följande lydelse.

18 § Regeringen får föreskriva att 1. 2. 4. 5 och 9 §§ inte skall tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 15 juni 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 april 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Könberg, Odell, Lundgren, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Dinkelspiel

Proposition med bemyndigande att avskaffa vissa sanktioner mot Sydafrika, m. m.

1 Inledning

Sydafrika är föremål för svenska sanktioner sedan åtskilliga år.

Efter ett beslut i Förenta Nationernas (FN) säkerhetsråd den 4 november 1977 införde Sverige ett vapenembargo genom förordningen (1977:1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika. Det svenska embargot skärptes år 1985 (SFS 1985:100).

Lagen (1979:487) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia trädde i kraft den 1 juli 1979. Denna lag ersattes år 1985 av en ny lag, nämligen lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia, varvid investeringsförbudet utvidgades till att omfatta bl. a. förbud mot finansiell leasing. Lagen riktar sig sedan den 1 april 1990 endast mot Sydafrika (SFS 1990:78).

Den 1 juli 1987 trädde lagen (1987:474) med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia i kraft. Med stöd av bemyndigandet beslutade regeringen förordningen (1987:477) om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia. Handelsförbudet började tillämpas den 1 oktober samma år. Sanktionerna mot Namibia upphörde den 1 april 1990 efter det att landet blivit självständigt. Detta föranledde följdändringar i sanktionsförfattningarna, varvid bl. a. nyssnämnda bemyndigandelag ersattes av en ny (SFS 1990:77).

Kommuner och landstingskommuner får med stöd av lagen (1985:1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika vid upphandling av varor och tjänster med sydafrikanskt ursprung vidta sådana solidaritetsaktioner som riktar sig mot den sydafrikanska apartheidpolitiken.

För sydafrikanska medborgare gäller restriktioner i viseringshänseende enligt förordningen (1991:836) om visering för sydafrikanska medborgare. Bestämmelserna har under senare år successivt skärpts.

Under år 1985 beslutade regeringen rekommendationer om begränsning av handel och sjöfart samt av upphandling och kontakter inom bl. a.

kulturens och vetenskapens områden. Samma år upphörde också luftfartsavtalet med Sydafrika att gälla. Ett förbud mot exportkreditgarantier gäller sedan år 1965.

Sverige har också i olika internationella fora verkat för åtgärder mot apartheid i Sydafrika.

Regeringen beslöt den 14 november 1991 bemyndiga utrikesministern att utse en delegation på fem ledamöter med uppdrag att besöka Sydafrika och på grundval därav lämna förslag på åtgärder som delegationen kan finna lämpliga. Delegationen besökte Sydafrika under februari i år och överlämnade den 26 mars 1992 sin rapport till utrikesministern. Rapporten bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Allmän motivering

2.1 Utvecklingen i Sydafrika

President de Klerks öppningsanförande inför det sydafrikanska parlamentet den 2 februari 1990, då han tillkännagav att Nelson Mandela och andra politiska fångar skulle komma att frigges samt att ANC (African National Congress) och andra organisationer åter skulle få verka fritt i landet, utgjorde en milstolpe i Sydafrikas politiska historia. Därmed inleddes en politisk process bort från apartheid i riktning mot demokrati i Sydafrika.

I maj 1990 togs ett nytt steg då den sydafrikanska regeringen och ANC undertecknade en överenskommelse i Kapstaden (det s. k. Groote Schuur-protokollet). I juni samma år upphävde regeringen undantagstillståndet – det behölls dock i provinsen Natal fram till oktober 1990. Ännu en överenskommelse ingicks mellan regeringen och ANC i augusti 1990, det s. k. Pretoria-protokollet, i vilket parterna uttalade att vägen låg öppen för förhandlingar om en ny författning för Sydafrika.

Dessa förhandlingar kom emellertid att dröja. Ett huvudskäl utgjordes av det våld som kort efter undertecknandet av Pretoria-protokollet bröt ut i de svarta förstäderna runt Johannesburg. Till dags dato har minst ett par tusen liv krävts i dessa våldsdåd.

Väldet kring Johannesburg var ett utflöde av det våld som sedan mitten av 1980-talet pågått i Natal-provinsen och där krävt åtskilliga tusen dödsoffer. Det föreligger belägg för att element inom polisen och säkerhetstyrkorna medverkat i väldet.

Vid halvårsskiftet 1991 upphävde Sydafrikas parlament de rasåtskillnadslagar som brukar kallas apartheids grundpelare – jordlagarna, gruppområdeslagen och lagen om befolkningsregistrering (Land Acts, Group Areas Act och Population Registration Act). Den sistnämnda äger dock fortfarande tillämpning genom andra lagar men nyfödda sydafrikaner registreras inte längre efter rastillhörighet. Den viktigaste apartheidlag som nu återstår utgörs av författningen som inte ger landets svarta befolkning rösträtt till parlamentet. Lagen om det s. k. hemlandssystemet är en annan rasåtskilljande lag som ännu inte avskaffats.

Ett viktigt steg för att söka bringa väldet till ett slut togs i september 1991,

då ett nationellt fredsfördrag ("National Peace Accord") undertecknades av 23 organisationer, däribland det regerande nationalistpartiet, ANC och Inkatha. Det möte där fördraget undertecknades var det dittills mest representativa som hållits i Sydafrika. Trots fördraget har våldet dock fortsatt.

I slutet av förra året ledde förändringsprocessen fram till öppnandet av CODESA ("Convention for a Democratic South Africa") för förhandlingar om en ny, demokratisk författning för landet.

Vid CODESA:s första plenarsession den 20-21 december 1991 undertecknades bl. a. en avsiktsförklaring av de 19 deltagande partierna m. fl. av innebörd att parterna förband sig arbeta för en författning grundad på allmän rösträtt och en gemensam röstlängd för alla väljare.

I och med att CODESA inledde sitt arbete, gick utvecklingen i Sydafrika in i ett nytt skede, i en förhandlingsfas.

Reformpolitiken har ända sedan den inleddes motarbetats av bl. a. det konservativa partiet i Sydafrika. I flera fyllnadsval efter 1989 års parlamentsval har de konservativa besekrat regeringspartiet.

Förlusten i fyllnadsvalet i valkretsen Potchefsstroom i februari i år medförde att president de Klerk utlyste en folkomröstning den 17 mars i år för att bereda landets vita väljare tillfälle att visa om de stödde reformpolitiken eller ej. Bakom presidentens beslut låg nationalistpartiets löfte inför 1989 års parlamentsval att de vita väljarna skulle få uttala sig innan viktiga förändringar av landets författning genomfördes.

Utgången av folkomröstningen blev en överväldigande framgång för presidenten. 68,7 % av väljarna röstade ja och uttalade därmed sitt stöd för presidentens reformpolitik. Valdeltagandet var drygt 85 %.

Sedan folkomröstningen givit presidenten mandat för fortsatta reformer, är nu förhoppningen att en andra plenarsession, CODESA II, skall resultera i viktiga överenskommelser, framför allt om en interimregering för Sydafrika. CODESA II väntas äga rum i mitten av maj.

I sammanhanget kan nämnas att FN, som sedan slutet av 1940-talet behandlat Sydafrika-frågan, i slutet av förra året ånyo tog upp den. Generalförsamlingen antog i december 1991 en resolution, i vilken församlingen uppmanade omvärlden att, i syfte att på lämpligt sätt reagera på den pågående utvecklingen i Sydafrika, se över existerande restriktiva åtgärder i den utsträckning detta motiverades av en positiv utveckling, såsom avtal mellan parterna om övergångsarrangemang, och avtal om en ny, icke rasuppdelad författning.

2.2 Sydafrika-delegationens rapport

I syfte att skaffa sig ett fördjupat underlag inför bedömningen av, om och när förändringar av den svenska Sydafrikapolitiken kunde och borde göras beslöt regeringen i november 1991 att tillsätta en särskild delegation. Denna, den s. k. Sydafrika-delegationen, besökte Sydafrika under två veckor i februari i år.

Under sitt besök sammanträffade delegationen med företrädare för ett stort antal organisationer, myndigheter, partier m. fl. i Sydafrika. Samtal

ägde rum med representanter för bl. a. regeringen, flertalet politiska partier, befrielse rörelserna ANC och PAC (Pan Africanist Congress), Inkatha, fackföreningsrörelsen Cosatu, svenska företag i Sydafrika, det sydafrikanska näringslivet, kyrkor och organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter.

I sin rapport till regeringen, som överlämnades till utrikesministern den 26 mars 1992, föreslår delegationen att de svenska restriktionerna och sanktionerna mot Sydafrika upphävs steg för steg under vissa förutsättningar.

I sina rekommendationer konstaterar delegationen att resultatet av folkomröstningen den 17 mars i år innebär att en klar majoritet av landets vita uttalat sig för demokrati. Det innebär vidare att förändringsprocessen i Sydafrika måste betecknas som i det närmaste oåterkallelig. En bekräftelse på att så är fallet föreligger enligt delegationens mening i och med att en bindande överenskommelse träffas mellan parterna i CODESA om en interimregering.

Sydafrika-delegationen föreslår att de svenska sanktionerna upphävs samtidigt med att de sista resterna av apartheidpolitiken avskaffas, steg för steg. En överenskommelse om en interimregering, som med stor sannolikhet kan ingås i anslutning till CODESA II i slutet av april, bör enligt delegationen följas av ett omedelbart upphävande av det svenska handelsförbudet.

Den slutliga bekräftelsen på processen från apartheid till demokrati bör enligt delegationen kunna utgöras av själva bildandet av en interimregering. Bedömningen är att en sådan regering bör kunna tillträda någon gång under sommaren 1992. Vid den tidpunkten bör enligt delegationens förslag förbudet mot investeringar i Sydafrika liksom de finansiella sanktionerna upphävas. Ett avskaffande kräver, som delegationen konstaterar, beslut av riksdagen.

För att undvika att riksdagen kan fatta beslut att upphäva förbudet mot investeringar först en tid efter det att interimregeringen bildats i Sydafrika, föreslår delegationen att regeringen hos riksdagen hemställer om fullmakt att omgående avskaffa investeringsförbudet och de finansiella sanktionerna så snart en interimregering bildats i Sydafrika, såvida inte överenskommelse träffas om andra rekommendationer inom ramen för CODESA.

Delegationen framhåller slutligen på denna punkt att regeringen bör utnyttja sin möjlighet att lämna dispens från investeringsförbudet under den tid som återstår till dess detta kan slutligt upphävas.

Mitt förslag: Riksdagen bemyndigar regeringen att föreskriva att 1, 2, 4, 5 och 9 §§ lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika inte skall tillämpas.

Min bedömning: Investeringsförbudet bör inte längre tillämpas när en interimregering bildats i Sydafrika såvida inte överenskommelse träffas inom ramen för CODESA om att rekommendera ett tidigare avskaffande.

Som Sydafrika-delegationen framhållit måste bildandet av en interimregering ses som en slutlig bekräftelse på att processen bort från apartheid till demokrati är helt oåterkallelig. Förslag om formellt upphävande av investeringsförbudslagen bör därför föreläggas riksdagen under hösten 1992 eller vid ett senare tillfälle om utvecklingen i Sydafrika skulle motivera detta.

Skälen för mitt förslag och min bedömning: Mot bakgrund av utvecklingen i Sydafrika under de två senaste åren har Sydafrika-delegationen föreslagit att de svenska sanktionerna avvecklas steg för steg.

Sydafrika-delegationen har förordat att upphävandet av investeringsförbudslagen knyts till en interimregerings tillträde i Sydafrika. Förhoppningen är att detta skall kunna ske någon gång under sensommaren i år.

För att undvika att riksdagens beslut kan tas först efter en tid efter det att en interimregering har bildats föreslår jag att regeringen får föreskriva att de paragrafer i lagen som föreskriver förbud eller uppgiftsskyldighet för svenska företag inte skall tillämpas. De aktuella paragraferna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Min bedömning är att sådana föreskrifter om att förbud eller uppgiftsskyldighet ej längre skall tillämpas bör beslutas av regeringen så snart en interimregering bildats i Sydafrika, såvida inte överenskommelse träffas inom ramen för CODESA om att rekommendera ett tidigare avskaffande. Jag förutsätter att regeringens beslut kommer att föregås av samråd i utrikesnämnden.

En sådan ordning skulle göra det möjligt för Sverige att i så gott som omedelbar anslutning till övergångsregeringens tillträde i praktiken avskaffa också de sista svenska sanktionerna mot Sydafrika. Jag instämmer i delegationens förslag, som innehåller ett välmotiverat mått av flexibilitet när det gäller de villkor som måste vara uppfyllt för att regeringen skall kunna besluta om att investeringsförbudet ej längre skall tillämpas. Utvecklingen i Sydafrika är en dynamisk process. Därför kan det mycket väl inträffa att parterna i landet kommer överens om att rekommendera omvärlden att upphäva sina sanktioner vid något annat tillfälle än just interimregeringens tillträde. Den föreslagna uppläggningsen ger då den svenska regeringen möjlighet att följa en sådan rekommendation.

Min bedömning: Handelsförbudet bör upphävas när det föreligger en bindande överenskommelse om en interimregering i Sydafrika.

Skälen för min bedömning: Sanktionerna mot Sydafrika bör upphävas samtidigt med att de sista resterna av apartheidpolitiken avskaffas, dvs. i takt med och som stöd för framstegen i en process som leder till allmän och lika rösträtt i ett demokratiskt Sydafrika. I avvägningen mellan skilda önskemål och krav som måste ske vid valet av tidpunkt för avvecklingen av sanktionerna är det enligt min mening nödvändigt att ta hänsyn till det stora behovet av ekonomisk tillväxt och utveckling i Sydafrika. Den svenska Sydafrikapolitiken bör därför nu utformas så att även Sverige kan bidra till att främja ekonomisk tillväxt i Sydafrika till fördel för landet och befolkningen som helhet. Jag bedömer det därför som rimligt att avvecklingen av Sveriges sanktioner inleds genom ett upphävande av förbudet mot handel när en bindande överenskommelse träffats om en interimregering. Svenskt näringsliv bör därvid ha goda förutsättningar att göra aktiva insatser till förmån för denna utveckling. Regeringens föreskrifter om handelsförbudet bygger på ett bemyndigande som regeringen inhämtade av riksdagen genom lagen (1987: 474) med bemyndigande att tillämpa lagen (1971: 176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika (numera ersatt av SFS 1990: 77). Förslag om upphävande av bemyndigandelagen bör föreläggas riksdagen under hösten 1992 eller vid ett senare tillfälle om utvecklingen i Sydafrika skulle motivera detta.

Till handelsförbudet är kopplat vissa bestämmelser om licenstvång för export till och import från Sydafrika av varor som inte omfattas av handelsförbudet. Bestämmelser härom finns i förordningen om import- och exportlicenser inom kommerskollegiets licensområde (KFS 1987: 1), förordningen om import- och exportlicenser inom jordbruksverkets licensområde (JNFS 1987: 25) och förordningen om import- och exportlicenser inom fiskeriverkets licensområde (FIFS 1991: 5). Jag avser att föreslå regeringen att licenstvånget upphävs i samband med att handelsförbudet upphävs.

2.5 Kommuners och landstingskommuners rätt att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika

Min bedömning: Frågan om upphävande av lagen (1985: 1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika tas upp i samband med upphävande av övriga sanktionslagar enligt vad jag anfört tidigare.

Enligt min bedömning finns det inte längre starka skäl att vidta bojkottåtgärder sedan handelsförbudet upphävts.

Skälen för min bedömning: På de grunder som jag anført beträffande investeringsförbudslagen och bemyndigandelagen avseende handelsförbudet bör nu aktuell lag formellt vara i kraft tills vidare och förslag om dess upphävande föreläggas riksdagen under hösten 1992 eller vid ett senare tillfälle om utvecklingen i Sydafrika så skulle motivera. Eftersom lagen endast ger kommuner och landstingskommuner rätt att vidta bojkottåtgärder kan dessa naturligtvis också avstå från sådana aktioner.

2.6 Visering för sydafrikanska medborgare

Min bedömning: De särskilda viseringskrav som gäller för sydafrikanska medborgare enligt förordningen i samma ämne (SFS 1991:836) bör upphävas när handelsförbudet upphävs.

Skälen för min bedömning: I och med att handelsförbudet upphävs föreligger inte längre skäl för en särskild visumförordning för sydafrikanska medborgare utan visumansökningar bör därefter prövas med stöd av de bestämmelser som i övrigt gäller för andra länders medborgare.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för Kulturdepartementet.

2.7 Rekommendationer om upphandling och kontakter med Sydafrika m. m.

Mitt förslag: De av riksdagen år 1985 godkända riktlinjerna för den svenska Sydafrikapolitiken som anges i det följande bör upphävas, nämligen

- att regeringen bör rekommendera myndigheter och institutioner att avstå från upphandling från Sydafrika,
- att Sverige i det nordiska samarbetet och inom FN bör verka för ett bindande beslut av säkerhetsrådet om oljembargo samt ett effektivt genomförande av de embargo som antagits av oljexporterande och oljeproducerande länder,
- att Sverige bör ta upp frågan om nedläggning av SAS flygförbindelse med Johannesburg med de danska och norska regeringarna,
- att regeringen bör gå ut med rekommendation till myndigheter och institutioner med riktlinjer avseende kontakter med Sydafrika.

Skälen till mitt förslag: I den proposition varigenom regeringen föreslog riksdagen att godkänna en ny skärpt investeringsförbudslag (prop. 1984/85:56) förelade regeringen också för riksdagens godkännande förslag till riktlinjer för den fortsatta svenska Sydafrikapolitiken. Dessa riktlinjer innefattade vissa åtgärder som innebar skärpningar i sanktionerna mot

Sydafrika. Riksdagen godkände riktlinjerna (UU 1984/85:6. rskr. 127). Som en följd härav beslöt regeringen att gå ut med en rekommendation den 2 maj 1985 till myndigheter m. fl. avseende upphandling av varor från Sydafrika och en rekommendation den 13 juni 1985 avseende begränsning av kontakter med Sydafrika på kulturens, vetenskapens och idrottens områden. Dessa rekommendationer bör inte längre gälla. Sydafrikadelegationen har föreslagit att rekommendationen avseende upphandling avskaffas samtidigt med att handelsförbudet upphävs samt att rekommendationen avseende kontakter på bl. a. kulturens område upphävs skyndsamt. I avvaktan på att riksdagen prövar om riktlinjerna skall upphävas menar jag att rekommendationerna, mot bakgrund av att de endast är just rekommendationer och inte bindande för dem de riktar sig emot, ändå ger visst utrymme för lättnader med hänsyn till utvecklingen i Sydafrika.

Sverige bör – med beaktande av riksdagens godkännande – inte fortsättningsvis verka för ett oljeembargo sedan handelsförbudet upphävts.

Sverige sade upp luftfartsavtalet med Sydafrika den 27 juni 1985. Till följd därav flyger inte SAS på Sydafrika. Jag förutser, efter samråd med chefen för Kommunikationsdepartementet, att man vid lämpligt tillfälle tar kontakt med de norska och danska regeringarna i syfte att utvärdera förutsättningarna för förhandlingar med Sydafrika om ett nytt luftfartsavtal.

2.8 Övriga åtgärder mot Sydafrika

Min bedömning: Regeringen bör i samband med upphävande av handelsförbudet besluta att följande rekommendationer inte längre skall gälla:

- rekommendationen den 10 oktober 1985 som uppmanar företag som exporterar till eller importerar från Sydafrika att söka finna andra marknader m. m. och
- rekommendationen den 10 oktober 1985 till svenska rederier att om möjligt undvika trafik på Sydafrika.

Vidare bör förbudet mot exportkreditgarantier avskaffas.

Vapenembargot mot Sydafrika hävs först när FN:s säkerhetsråd fattat beslut därom.

Skälen för min bedömning: I samband med upphävande av handelsförbudet bör ett antal andra sanktionsåtgärder mot Sydafrika avskaffas. Självklart gäller detta de rekommendationer om begränsning av handel och sjöfart som föregick handelsförbudet.

Även gällande restriktioner från år 1965 mot lämnande av exportkreditgarantier bör avskaffas. Samtidigt vill jag dock i detta sammanhang framhålla att bestämmelserna i investeringsförbudslagen fortfarande gäller i enlighet med vad jag anfört under avsnitt 2.3.

Vapenembargot mot Sydafrika grundas på en FN:s säkerhetsråds resolution av den 4 november 1977. Ett upphävande av embargot kan inte bli aktuellt förrän FN:s säkerhetsråd fattat beslut därom.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom Utrikesdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika.

Förslaget är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen

dels föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1985: 98) om förbud mot investeringar i Sydafrika.
2. godkänna att 1985 års riktlinjer för den svenska Sydafrikapolitiken upphävs i enlighet med vad jag anfört i avsnitt 2.7.

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört i övrigt om avvecklingen av sanktionerna mot Sydafrika.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

5 Beslut

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

Till Statsrådet och
Chefen för Utrikesdepartementet

85011

INK. UTRIKES DEP.		
D.No		
92-03-26		
AVD. 770	GR. 21	MAL 454

Ny inriktning av sydafrikapolitiken

Rapport från Sydafrika-delegationen

1 Uppdraget

Regeringen beslöt den 14 november 1991 att bemyndiga utrikesministern att utse en delegation på fem ledamöter med uppdrag att besöka Sydafrika och på grundval därav lämna förslag på åtgärder som delegationen kan finna lämpliga.

På grundval av bemyndigandet beslöt utrikesministern den 13 december 1991 att till ledamöter i delegationen fr o m den 20 november 1991 förordna riksdagsledamöterna Hadar Cars, tillika ordförande, Karin Falkmer, Anita Gradin, Göran Hägglund, samt partisekreteraren Åke Pettersson. Att biträda delegationen förordnades samtidigt departementssekreteraren Caroline Vondracek, expert, departementssekreteraren B G Herrström, sekreterare och byråassistenten Ann-Mari Fritsche, assistent.

Bakom regeringens beslut låg dels de betydande och positiva förändringar som ägt rum i Sydafrika, dels flera länders beslut att i ljuset av förändringarna modifiera eller helt upphäva sina sanktioner mot Sydafrika. Uppgiften för delegationen skulle vara att utifrån ett besök i Sydafrika ge regeringen ett fördjupat underlag för bedömningen av om och när förändringar av den svenska sydafrikapolitiken kunde och borde göras (bil 1).

./1

Avvikande mening har avgivits av ledamoten Karin Falkmer (bil. 2).

./2

Särskilt uttalande har avgivits av ledamöterna Anita Gradin och Åke Pettersson (bil. 3).

./3

2 Bakgrund, utvecklingen i Sydafrika

Rasdiskrimineringen i Sydafrika utgör ett arv från kolonialtiden. Motståndet mot diskrimineringen i Sydafrika började tidigt. ANC bildades 1912 och tillämpade länge icke-våldsprincipen, efter föredöme från Gandhi som verkade i Sydafrika i över 20 år.

Men det var genom nationalistpartiets maktövertagande i valet 1948 som den systematiska och i lag förankrade rasåtskillnadspolitiken - apartheid - började genomföras i Sydafrika på ett sätt som inte förekommit i något annat land.

Hela samhällsstrukturen byggde på en uppdelning av människor i olika raskategorier, en uppdelning som styrde valet av utbildning, arbete och bostadsort samt reglerade deras vardag även på det allra mest personliga planet.

5515U

Sharpeville-massakern 1960, där 69 svarta demonstranter sköts ihjäl av polisen och 180 skadades blev en vattendelare i sydafrikansk politisk historia. Myndigheterna förbjöd såväl ANC som det år 1959 genom en utbrytning ur ANC bildade PAC (Pan-Africanist Congress). ANC konstaterade samtidigt att den fredliga vägens möjligheter var uttömda - den väpnade kampen inleddes. I det långvariga motståndet mot apartheid har ANC varit tongivande men både ANC och PAC har av FN och OAU erkänts som befrielseörelser och givits ställning som observatörer i de båda organisationerna.

Inom FN togs rasdiskrimineringen i Sydafrika upp av Indien redan i slutet av 1940-talet. Det var dock först 1961, i Sharpeville-massakerns spår, som generalförsamlingen uppmanade medlemsstaterna att överväga möjliga åtgärder enligt FN-stadgan för att få slut på den sydafrikanska regeringens apartheidpolitik.

Säkerhetsrådet fattade sitt första sanktionsbeslut 1963 avseende militär utrustning men inte förrän 1977 antog rådet det för alla medlemsländer bindande vapenembargot mot Sydafrika. 1985 flyttade säkerhetsrådet fram positionerna i och med att rådet då för första gången rekommenderade frivilliga ekonomiska sanktioner mot Sydafrika, däribland ett investeringsförbud. Denna rekommendation följdes dock inte upp med beslut om bindande ekonomiska sanktioner mot Sydafrika. Såväl USA som Storbritannien motsatte sig sådana åtgärder.

1978 hade de nordiska länderna antagit ett gemensamt handlingsprogram mot apartheid, vilket utvidgades och skärptes under 1980-talet.

Som första industriland införde Sverige ekonomiska sanktioner mot Sydafrika genom förbudet 1979 mot nyinvesteringar. I propositionen (prop. 1978/79:196) konstaterade regeringen bl a följande: "Kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer förvisso på andra håll i världen. I Sydafrika har rasdiskrimineringen emellertid klätts i en laglig form som gör att situationen saknar motstycke och måste anses alldeles särskilt motbjudande. Läget i Sydafrika har av en överväldigande majoritet av världens länder i FN ansetts utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. I ingen annan fråga har en sådan FN-majoritet under så många år krävt att en regim bör isoleras genom ekonomiska och andra sanktioner FN-organisationens ställningstagande är..... ett klart uttryck för att läget i Sydafrika är utan jämförelse." I riksdagen röstade samtliga partier för investeringsförbudet med undantag av moderata samlingspartiet.

År 1985 utvidgades det svenska investeringsförbudet till att omfatta förbud mot leasing mm. Samma år förbjöd Sverige även import av jordbruksprodukter från Sydafrika.

Den sydafrikanska regeringens beslöt 1983 att införa en ny författning. Denna gav rösträtt till egna parlamentskammare åt de färgade och indiska befolkningsgrupperna men utestängde de svarta från representation i parlamentet. Som följd härav utbröt omfattande politisk oro i landet. År 1985 infördes partiellt undantagstillstånd i Sydafrika som ett år senare utvidgades till att omfatta hela landet. Utvecklingen i Sydafrika föranledde 1986 den amerikanska kongressen att mot president Reagans veto införa relativt långtgående sanktioner mot Sydafrika. Danmark beslöt 1985 att avbryta all handel med Sydafrika.

5515U

Till följd av den hårdnande utvecklingen i Sydafrika, misslyckandet att få till stånd ett bindande beslut av FN:s säkerhetsråd om sanktioner och inspirerat av Danmarks beslut om handelssanktioner, införde Sverige 1987 förbud mot handel med Sydafrika.

Motiven för det svenska ställningstagandet att införa sanktioner mot en annan stat - trots att något beslut om sanktioner från FN:s säkerhetsråd inte förelåg - framgår av propositionen om handelsförbudet (prop. 1986/87:110). I allt väsentligt byggde motiven på det resonemang som fördes till stöd för införande av förbudet mot investeringar. Två viktiga faktorer tillkom dock. De gällde Sveriges traditionella hållning att endast medverka i sådana sanktionsåtgärder som beslutats av FN:s säkerhetsråd samt det föreslagna handelsförbudets förenlighet med Sveriges åtaganden inom GATT. På den sistnämnda punkten konstaterade regeringen att handelsförbudet vore att se som ett avsteg från GATT-åtagandena. Men det rörde sig om en engångsföreteelse som motiverades av det unika i själva apartheid-situationen. Vad gällde frågan om huruvida handelsförbudet på ett negativt sätt kunde påverka trovärdigheten i Sveriges neutralitetspolitik framhöll regeringen att Sverige i Sydafrika-frågan inte riskerade att komma i motsättning till någon stormakt eller tvingas ta ställning i stormakternas inbördes motsättningar. I riksdagen röstade samtliga partier utom moderata samlingspartiet för handelsförbudet.

De internationella ekonomiska sanktionerna mot Sydafrika kan indelas i följande grupper:

5515U

1. Förbud mot handel, dvs export till och import från Sydafrika. Sanktioner av detta slag kan begränsas till vissa typer av varugrupper och, i varierande grad, omfatta också handel med tjänster, t ex turism och sjöfart.
2. Förbud mot investeringar. Sanktioner av detta slag kan vara frivilliga eller obligatoriska och ha olika omfattning och innefatta eller utesluta leasingförfarande. Möjligheterna till undantag kan också variera.
3. Finansiella sanktioner. Härmed avses Sydafrikas möjligheter att finansiera sin upplåning på den internationella kreditmarknaden. För upprätthållandet av finansiella sanktioner fyller Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken viktiga funktioner.
4. Förbud mot försäljning av råolja till Sydafrika. Denna sanktion grundas på en rekommendation antagen av FN:s generalförsamling.
5. Vapenembargo. Detta embargo hänför sig till beslut i FN:s säkerhetsråd och är därigenom bindande för FN:s medlemmar.

Av följande översikt framgår de huvudsakliga sanktioner som ännu är i kraft i vissa länder och ländergrupper på handelns och investeringarnas område. Inga andra länder än de nordiska gick så långt som att införa förbud mot såväl handel som investeringar. Observeras bör att de finansiella sanktionerna fortfarande är i kraft, dvs Sydafrika är ännu i allt väsentligt utestängt från den internationella kapitalmarknaden. Likaså gäller fortfarande det av FN:s säkerhetsrådet beslutade vapenembargot.

5515U

Norge upprätthåller fortfarande förbud mot handel med och investeringar i Sydafrika.

Prop. 1991/92:146
Bilaga 1

Finland upphävde den 1 juli 1991 export- och importförbudet av varor gentemot Sydafrika. Samtidigt slopades de begränsningar för betalningskredit- och garantireglering som hänförs till den internationella varuhandeln med Sydafrika.

Förbudet att investera i Sydafrika kvarstår. Detsamma gäller förbuden mot beviljande av patent och tillverkningsrättigheter. Penninglån, krediter eller garantier till Sydafrika får inte heller beviljas ifall dessa inte är förknippade med den internationella handeln.

Danmark. Den 9 januari 1992 godkände folketingets utrikespolitiska utskott första steget i planen för avveckling av sanktionerna mot Sydafrika. Därmed upphävdes förbuden mot nyinvesteringar och handel med tjänster liksom den danska blockeringen av EG:s beslut att avskaffa gemenskapens sanktioner.

Den danska regeringen upphävde den 20 mars 1992 förbudet mot handel med varor.

EG. EG har infört gemensamma sanktioner mot Sydafrika. I december 1990 beslöt EG att upphäva förbudet mot nyinvesteringar och förbudet mot handel med Krugerrand och vissa järn- och stålprodukter. På grund av Danmarks blockad kunde beslutet dock inte genomföras förrän den 27 januari 1992. Investeringsförbudet, som vilade på nationell lagstiftning, upphävdes av flertalet medlemsländer i februari 1991. Gemensamma regler om inskränkningar i kapitalmarknadsoperationer som gäller Sydafrika finns inte och saknas också i de flesta medlemsländer.

5515U

Samväldet. Vid Samväldets toppmöte i Harare i oktober 1991 beslutades upphäva restriktionerna mot personkontakter, nämligen på det konsulära området, inklusive visum, kulturella och vetenskapliga bojkotter, begränsning av turistfrämjande och förbud mot direkta flygförbindelser. Däremot inkluderas inte idrotten i denna del av beslutet. Restriktionerna mot en viss idrott upphävs först när vissa villkor uppfyllts.

Beträffande resterande sanktioner beslöt samväldet att de kunde avvecklas i tre steg, nämligen a) förbuden mot handel och investeringar, b) finansiella sanktioner och c) vapenembargot, och där förändringar knyts direkt till reella framsteg i arbetet på avvecklingen av apartheidssystemet. Sanktionerna mot handel och investeringar skulle kunna avvecklas när överenskommelse träffats i Sydafrika om lämpliga övergångsmekanismer som gör det möjligt för alla parter att delta i förhandlingar.

Vidare beslöts att de finansiella sanktionerna inte skulle upphävas förrän en uppgörelse nåtts om en ny demokratisk författning eller om en allpartikongress eller en interimregering förordar annat.

Det bör observeras att samväldets beslut endast utgör en rekommendation till medlemsstaterna och att många samväldesländer, däribland Storbritannien, inte förbjudit handel med och investeringar i Sydafrika.

Canada har fortfarande förbud mot handel med vissa varor. Jordbruksvaror, uran, kol och järn- och stålprodukter får inte importeras medan bl a

5515U

högteknologisk utrustning, flyg och teleutrustning inte får exporteras. Canada upprätthåller ett frivilligt investeringsförbud.

Australien följer samväldet. De lättnader i personrestriktionerna som samväldet beslutat om har genomförts; också de direkta flygförbindelserna har återupptagits. Förbudet mot handel är inte totalt - den bilaterala handeln mellan Sydafrika och Australien uppgår årligen till omkring 150 miljoner australiska dollar (ca 700 miljoner kr).

Nya Zeeland följer samväldets rekommendation. Därför genomfördes i november 1991 de lättnader i personsanktionerna som samväldet rekommenderat. Importförbud gäller för bl.a. militär materiel, jordbruksprodukter, guld och guldmynt samt uran, kol järn och stål samt exportförbud för vapen och ammunition samt elektronik-, dator- och teleutrustning.

USA. De omfattande amerikanska federala sanktionerna upphävdes i juli 1991. Fortfarande återstår viktiga förbud, bl a mot lån från IMF och Världsbanken. Flera amerikanska delstater, grevskap och städer, däribland exempelvis staden New York, har egna sanktioner mot Sydafrika som fortfarande är i kraft.

Japan beslöt 1991-10-22 upphäva huvudparten av sina sanktioner mot Sydafrika. Beslutet gäller de ekonomiska sanktionerna - redan i slutet av juni i år upphävdes restriktionerna på kulturens, sportens, undervisningens och turismens områden. Den 13 januari 1992 återupptog Japan diplomatiska relationer med Sydafrika. Endast begränsningar av export av vapen och datateknik återstår.

5515U

Det kan i sammanhanget nämnas att länder som infört sanktioner också samtidigt fortsatt att vara viktiga handelspartners för Sydafrika, exempelvis USA och Japan.

Prop. 1991/92:146
Bilaga 1

ANC:s, PAC:s och Inkathas syn på sanktionerna

ANC. Vid sin ordinarie kongress i juli 1991 beslöt ANC uppmana omvärlden att hålla fast vid sanktionerna mot Sydafrika. Resolutionen anger tre faser: a) undanröjande av hindren för förhandlingar, b) tillsättande av en interimregering, c) antagande av en ny författning, vid vilka beslut om ett gradvis upphävande av sanktionerna kunde övervägas.

I sitt anförande inför FN:s generalförsamling den 3 december 1991 förklarade ANC:s ordförande Nelson Mandela att sanktionerna kunde avvecklas stegvis. Han angav därvid två faser, den ena utgjordes av tillsättandet av en interimregering, den andra av valet av en ny regering på grundval av en demokratisk författning.

ANC:s syn på sanktionerna delas av fackföreningsrörelsen COSATU och det sydafrikanska kommunistpartiet (SACP).

PAC. "Pan-Africanist Congress of Azania" tillkom 1959 genom en utbrytning ur ANC. Konflikten med ANC gällde bl.a. icke-afrikaners roll i befrielsekampen. PAC ställde sig dessutom kritiskt till ANC:s nära samarbete med det sydafrikanska kommunistpartiet. I delegationens samtal med företrädare för PAC framkom att PAC vill knyta upphävandet av sanktioner till införandet av demokrati i Sydafrika. När val ägt rum till en konstituerande församling kunde sanktionerna ifråga om handel och investeringar avskaffas.

5515U

Inkatha. Inkatha Freedom Party har sin bas och enligt flera opinionsundersökningar så gott som hela sitt stöd inom zulubefolkningen som främst är bosatt i Natal-provinsen. Inkatha skulle kunna betecknas både som ett parti och som en stambaserad organisation. Dess ledare Mangosuthu Buthelezi är också förste minister i det inom Sydafrika kvarstående självstyrande hemlandet KwaZulu. Inkatha har genomgående avvisat såväl sanktioner som väpnad kamp och hävdade att endast förhandlingar kunde lösa landets problem. Här går således viktiga skiljelinjer mellan Inkatha å ena sidan och ANC och PAC å den andra.

3 Demokratiseringsprocessen har inletts.

I sitt öppningsanförande till parlamentet den 2 februari 1990 förklarade president de Klerk att Nelson Mandela och andra politiska fångar skulle komma att frigges och förbuden mot ANC och andra organisationer att upphävas. Detta var en milstolpe i Sydafrikas moderna historia. Därmed inleddes en politisk process bort från apartheid i riktning mot demokrati i Sydafrika.

President de Klerks tal var ett uttryck för en växande insikt inom den vita befolkningsgruppen att den inte långsiktigt ensam kunde inneha makten i landet. Denna insikt grundade sig på flera faktorer. Trycket från motståndet mot apartheid inom landet hade blivit allt starkare. Också det internationella avståndstagandet i form av ekonomiska sanktioner, isolering och bojkotter mot landet spelade roll, särskilt tillsammans med pressen från den inhemska oppositionen. I takt med isoleringen och sanktionstrycket försämrades också landets ekonomi steg för steg.

5515U

De tunga apartheidlagarna, de som brukat betecknas som apartheidens grundpelare, avskaffades av det sydafrikanska parlamentet i juni 1991. Den viktigaste apartheidlag som nu återstår utgörs av författningen. Andra rasåtskiljande lagar som ännu inte avskaffats är lagen om hemlandssystemet, samt lagar om medborgarskap, utbildning, pensioner och sjukvård.

I och med Pretoria-överenskommelsen mellan ANC och Sydafrikas regering i augusti 1990 låg enligt de båda parterna vägen öppen för förhandlingar om en ny författning för Sydafrika. Dessa kunde dock inte inledas förrän den 20-21 december 1991, då CODESA ("Convention for a Democratic South Africa") höll sin första plenarsession. Beslut fattas i CODESA med konsensus (enighet) eller med "sufficient consensus", dvs någon form av kvalificerad majoritet.

I CODESA deltar 19 politiska partier, hemlandsregeringar och andra organisationer. Var och en har en röst. Härigenom har för första gången företrädare för svarta organisationer samma ställning och rättigheter i ett avgörande politiskt skede som regeringen och partierna i det nuvarande parlamentet. Utanför CODESA ställde sig det konservativa partiet (CP) och PAC.

Vid CODESAs första plenarmöte i december antogs en avsiktsförklaring. I förklaringens kanske viktigaste punkt förbinder sig parterna att utarbeta en författning med allmän rösträtt på grundval av en gemensam röstlängd (således inte uppdelad efter ras). Vid mötet tillsattes också fem arbetsgrupper med uppgift att utarbeta förslag till överenskommelser på följande fem områden:

5515U

- skapandet av ett klimat för fri politisk verksamhet,
- författningsprinciper samt formerna för utarbetande av själva författningen,
- frågan om övergångsarrangemang/regering,
- de s k hemländernas återförening med Sydafrika,
- tidsramar för CODESA:s arbete.

Den allmänna bedömningen vid delegationens besök var att arbetet inom CODESA gjort betydande framsteg, även om många svåra frågor inte hade funnit sin slutliga lösning. Nästa plenarmöte, som ursprungligen fastställdes till mars, kommer på grund av folkomröstningen troligen att hållas i slutet av april.

Två deltagare i CODESA:s första session avstod från att skriva under avsiktsförklaringen. Inkatha och det s.k. självständiga hemlandet Boputhatswanas regering menade bl a att förklaringen inte innehöll ett tillräckligt hänsynstagande till deras önskan om en federal struktur för det nya Sydafrika.

En av de centrala frågorna i CODESA och i hela förhandlingsprocessen gäller övergångsarrangemangens utformning. ANC har sedan en tid krävt - och regeringen motsatt sig - inrättandet av en interimregering. I början av innevarande år förklarade regeringen sig dock vilja införa en övergångsförfattning, utarbetad på grundval av förhandlingar inom CODESA. På basis av denna skulle ett övergångsparlament väljas och en övergångsregering utses. En av uppgifterna för det valda övergångsparlamentet skulle vara att utarbeta förslag till permanent författning för landet. I och med detta syntes regeringen ha godtagit ANC:s uppfattning om det nödvändiga i någon form av övergångsregering. Modellen med ett

5515U

övergångsparlament skiljer sig heller inte på något avgörande sätt från ANC:s förslag att en vald konstituerande församling skall utarbeta den nya permanenta författningen.

Bakom regeringens ståndpunkt ligger kravet att de konstitutionella förändringarna skall ske i författningsevenliga former. Tanken att en övergångsregering skulle regera med dekret har med emfas avvisats av regeringen.

Mot regeringens legalistiska linje har ANC m fl genmält att man aldrig godtagit den vita folkgruppens parlament som legal företrädare för hela Sydafrika. Enligt detta synsätt borde således de riktlinjer för en ny författning som blir följden av förhandlingarna inom CODESA antas på annat sätt än genom beslut av det av de vita dominerade parlamentet. Man har också befarat att det vita parlamentet skulle kunna motsätta sig sådana förslag som CODESA enats om, varför överenskommelserna inte skulle kunna ges laglig kraft.

I delegationens samtal, som ägde rum före fyllnadsvalet i Potchefstroom och före beslutet om folkomröstning bedömde flertalet av delegationens samtalspartners att tidpunkten för beslut om och inrättande av en övergångsregering låg ganska nära i tiden. Också ANC har bedömt det som möjligt att en interimregering skulle kunna tillträda redan i sommar, förutsatt att en överenskommelse härom kunde nås vid CODESA II i april.

Framsteg beträffande övergångsarrangemangen har dock nåtts inom en av CODESA:s arbetsgrupper, där en preliminär överenskommelse träffades i början av mars om vad som kallas "a transitional executive structure". Denna skall, åtminstone i ett inledande

5515U

skede, utnämns i enlighet med regler som överenskomms inom CODESA, således inte väljas eller utses av regeringen. Överenskommelsens närmare innebörd har inte offentliggjorts. ANC har för sin del accepterat överenskommelsen och har i likhet med regeringen betecknat den som ett genombrott. Överenskommelsen kommer att läggas fram för CODESA:s nästa plenarsession för debatt och beslut.

4 Hoten mot demokratiseringsprocessen

Hoten mot demokratiseringsprocessen lär inte vara att finna inom CODESA utan utanför. Detta är i sig starka skäl för strävandena att nå snabba resultat i processen.

A Våldet

Apartheidsystemet bär i sig ett stort ansvar för det starka våld som sker i Sydafrika. I stor utsträckning beror detta på den omfattande och snabbt tilltagande fattigdomen i landet. De beräkningar som presenterats över arbetslösheten visar att drygt 40% av landets arbetsföra befolkning saknar sysselsättning inom den formella sektorn av ekonomin. (Över 10% saknar helt arbete eller andra medel för sin försörjning). Härmed följer också en betydande kriminalitet.

En annan del av våldet sammanhänger med motsättningarna mellan ANC och Inkatha. Detta våld har kommit starkast till uttryck i Natalprovinsen men är också vitt utbredd i städerna för svarta ("townships") i andra delar av landet. Syftet med detta våld kan sägas vara organisationernas vilja att bevara eller överta makten inom olika svarta områden. I många fall torde grupper av medlemmar och

5515U

sympatisörer till organisationerna agera på egen hand utan ledningarnas vetskap eller godkännande.

Prop. 1991/92:146
Bilaga 1

Det föreligger bevis för att element inom polisen och armén medverkat i våldet och då till stöd för den ena parten, Inkatha. Syftet härmed torde ha varit att skapa intrycket att de svarta inte kan enas, att de är oförmögna att ta ansvar och att landet, om de svarta skulle ges ökat inflytande, skulle drivas i riktning mot ökat våld och anarki. Syftet kan också sägas ha varit att motverka och försena den inledda demokratiseringsprocessen.

I syfte att komma tillrätta med våldet undertecknade 23 organisationer, däribland nationalistpartiet, ANC och Inkatha ett fredsfördrag ("National Peace Accord", NPA) den 16 september 1991. Detta var det mest representativa politiska möte som ditintills hållits i Sydafrika. Av betydelse var också att fredsfördraget upprättade gemensamma strukturer för administration av avtalets regler. Inför undertecknandet av fördraget tog det politiska våldet ett dramatiskt kliv uppåt - under veckan före mördades fler än hundra människor enbart i området kring Johannesburg.

Vid delegationens besök framkom skiftande bedömningar av avtalets praktiska betydelse. Det fanns de som menade att avtalet var alltför beroende av medverkan från polisens sida för att riktigt kunna fungera som tänkt. Andra ansåg att det hade haft avsedd verkan ifråga om det kriminella våldet men däremot inte ifråga om det politiska. Ett tilltagande och allt allvarligare problem sades vara de gängbildningar som nu alltmer förekommer i städerna och som även polisen har svårigheter att komma tillrätta med. Detta våld har knappast några politiska förtecken utan är av kriminell natur.

5515U

Viktiga insatser i arbetet mot våldet görs av organisationer som kyrkorna, ANC:s kvinnoförbund och IDASA (Institute for a Democratic Alternative for South Africa). Kvinnoförbundet hade nyligen genomfört en kampanj mot våldet i hela landet där varje region medverkat. Ett krav förbundet tagit upp gällde ombyggnad av arbetarbostäderna för män ("hostels") till familjebostäder som ett av flera led i strävan att komma tillrätta med våldet. Andra samtalspartners underströk hur viktigt det var att de unga fick arbete.

B Det vita vetot

President de Klerks stöd i parlamentet hänför sig till det val som hölls 1989. Inom den vita väljarkåren kom stödet för nationalistpartiet att urholkas. Det konservativa partiet (CP) vann framgångar i ett antal fyllnadsval, senast i valkretsen Potchefstroom i Transvaal-provinsen den 19 februari 1992.

I valet 1989 lovade presidenten att den vita befolkningsgruppen skulle få uttala sig innan viktiga förändringar i landets författning genomfördes. Före fyllnadsvalet den 19 februari föreföll regeringens modell härför vara en folkomröstning i vilken alla myndiga sydafrikaner, således även de svarta, skulle ha rätt att delta. Rösterna skulle räknas såväl gemensamt som separat för de olika folkgrupperna. Röstsammanräkningen skulle på så sätt klargöra om de vita väljarna ställt sig bakom förändringarna eller förkastat dem.

Detta kunde tydas som att de vita sydafrikanerna skulle kunna inlägga sitt veto mot förändringar av författningen, även i ett läge där en överväldigande

5515U

majoritet av samtliga röstande givit sitt stöd för förändringarna.

Prop. 1991/92:146
Bilaga 1

Den folkomröstning som president de Klerk utlyste efter förlusten i fyllnadsvalet den 19 februari gav de vita väljarna tillfälle att den 17 mars uttala sig om de stödde presidentens reformpolitik eller inte. Som bekant blev resultatet en överväldigande framgång för presidenten, där 68,7 % av de vita väljarna röstade ja (valdeltagandet var mycket högt, 85,7 %).

Efter folkomröstningen finns inte längre något vitt veto som hotar förhandlingsprocessen.

C Kupprisken från höger

Flera av delegationens samtalspartners pekade på extremhögerens styrka, framför allt på det stöd denna har inom polis och militär. En kupp kunde inte helt uteslutas. Nationalistpartiet avvisade dock denna tanke. Både polis- och militärledningarna hade till regeringen givit ett entydigt budskap - landets problem krävde politiska lösningar, inte polisiära eller militära.

I samtal med det konservativa partiet angavs att partiets mål var, vad man ville kalla, separat utveckling. Apartheid var däremot ett ord som Sydafrikas fiender tillskapat. Partiet sade sig önska ett eget hemland för den vita nationen och var beredd att ge Sydafrikas övriga nationer samma rätt. Om gränsdragningen mellan de olika hemländerna sade man sig vara fullt beredd att förhandla. Skulle det emellertid visa sig omöjligt att komma överens i förhandlingarna, då återstod endast en väg - förvisso inte den väg man ville beträda, sade man, men man skulle heller inte tveka - nämligen strid ("battle").

5515U

Det är svårt att göra en bedömning av riskerna för en högerkupp. Även om ledningarna för polisen och militären säkerligen delar regeringens uppfattning, finns många vittnesmål om att inställningen på lägre nivåer är betydligt mer konservativ. Delegationen vill därför inte helt utesluta risken för en högerkupp.

Detta gäller även sedan de vita väljarna klart ställt sig bakom presidentens politik. Det finns en risk att omröstningen i extremhögerens ögon inte betraktas som fullt legitim. Presidenten skulle med detta synsätt inte ha rätt att äventyra den vita nationens existens. Dess framtid måste tryggas, om nödvändigt med odemokratiska medel. Emellertid står det nu efter folkomröstningen fullständigt klart att en kupp ginge helt på tvärs med uppfattningen hos majoriteten av den vita befolkningen.

D Kupprisken från vänster

Denna risk togs egentligen endast upp av en av dem delegationen träffade. Denne betecknade dock risken som långt mindre än för en högerkupp. Vänstern, därmed åsyftades bl a PAC, var så mycket svagare än ANC, både organisatoriskt och ekonomiskt. Den kunde därför ifråga om hot på intet sätt mäta sig med extremhöger.

E Processens beroende av sina ledande företrädare

En ofta upprepad sats är att de Klerk och Mandela är ömsesidigt starkt beroende av varandra och det är på dessa två det beror om processen skall kunna föras till ett framgångsrikt slut. Härav följer också ovissheten om vad som skulle inträffa om någon av dessa ledare inte skulle kunna fullfölja sitt deltagande i processen.

5515U

Sydafrika är i hög grad de ekonomiska kontrasternas land. Den vita befolkningsgruppen med knappt 5 miljoner människor lever i allt väsentligt på en standard som även med internationella mått måste betraktas som mycket hög. Standarden för befolkningsmajoriteten, där de svarta utgör den helt dominerande delen, är däremot låg. Som exempel kan nämnas att den förväntade medellivslängden för vita är knappt 70 år medan den för svarta är drygt 58 år. Barnadödligheten uppgår för vita till 13,2 och för svarta till 57,4 (år 1988). Jämfört med grannländerna befinner sig Sydafrikas svarta på ungefär samma nivå som i Namibia och Lesotho men sämre jämfört med Botswana och Zimbabwe. Totalt sett lever Sydafrikas svarta endast på en något högre nivå än sina grannar trots att de bor i Afrikas i särklass mest dynamiska ekonomi.

Bristerna avspeglar sig också i den oerhörda bostadsbrist som råder. Immigrationen från landsbygden till städerna förefaller ha accelererat på senare år - avskaffandet i juni 1991 av Group Areas Act och tidigare av de beryktade passlagarna accentuerar denna utveckling. Kring städerna växer allt fler och större kåkstäder upp där husen byggs med det material som råkar finnas tillgängligt - korrugerad plåt, bräder, svarta plastsäckar - och där såväl rinnande vatten som el saknas. En uppgift som delegationen fick under sitt besök var att 70% av hushållen i landet saknar el, trots att elproduktionen i Sydafrika idag ger ett överskott på elkraft.

5515U

Också på skolområdet råder enorma skillnader mellan vita och svarta. Enligt en uppgift skulle spännvidden ifråga om lärartäthet i landet som helhet sträcka sig från 1 lärare på 18 elever (vita skolor) till 1 på 65 (svarta skolor).

Även om arbetslösheten på senare år, i takt med försämringen i landets ekonomiska utveckling, också kommit att drabba vita, är det bland de svarta som denna når katastrofala dimensioner. Drygt 40% uppges sakna arbete inom den formella sektorn - regionalt och lokalt kan siffrorna vara långt högre. Endast 7% av alla dem som varje år kommer ut på arbetsmarknaden uppges få sysselsättning inom den formella ekonomin. Den starkt tilltagande kriminaliteten och en del av våldet i landet skall ses mot denna bakgrund.

I sammanhanget kan nämnas att finansministeriet uppgav att Sydafrika anslår ca 7% av BNP till utbildning, 3% till hälsovård (jfr siffrorna för barnadödlighet ovan!) och, enligt en annan företrädare för näringslivet, drygt 4% till försvaret. Enligt officiella uppgifter hade utgifterna för sociala ändamål i vid mening, inklusive bostäder, från 1985 ökat från 31 till över 40% av budgeten. Sammanlagt gick 35 % av BNP till offentliga utgifter (28% om endast centralregeringens utgifter inräknades).

Guldets betydelse för Sydafrikas ekonomi är inte längre lika stor som tidigare. Guldpriset ligger i stort sett stadigt mellan 350 och 400 dollar per uns. Från finansdepartementet pekade man på den förändring som inträtt. Tidigare hade internationella kriser alltid lett till en uppgång av guldpriset, men så blev inte fallet under

5515U

Gulf-kriget. Statens inkomster från guldproduktionen hade minskat från 15% av budgeten i mitten av 70-talet till 1% idag.

Ett annat skäl till den svaga ekonomiska tillväxten i landet utgjordes av den minskade betydelse som råvaruproducenter spelade i världsekonomin. Sydafrika lever ju i stor utsträckning på export av mineraler och jordbruksvaror.

Det var en samstämmig uppfattning hos delegationens samtalspartners att Sydafrikas ekonomi befinner sig i ett mycket bekymmersamt läge. Den regering som tar över efter det första demokratiska valet kommer att ställas inför mycket svåra avgöranden när det gäller insatser för att möta de stora eftersatta behoven på olika områden och där förväntningarna och kraven från folkmajoriteten är höga. Det finns en mycket konkret verklighet bakom frågan från mannen på gatan: nu har Mandela varit ute ur fängelset i två år, men vad har det betytt konkret för mig?

Det verkligt allvarliga i läget framkommer när de stora behoven ställs mot landets resurser. Sydafrika är i och för sig ett rikt land. Men under lång tid, främst sedan mitten av 80-talet, har landets ekonomi utvecklats dåligt. De senast 10 åren har tillväxten uppgått till i genomsnitt 1-1,5% per år. Eftersom denna tillväxt inte hållit jämna steg med befolkningsökningen på ca 2,6% per år, har landets invånare följaktligen blivit allt fattigare.

Bruttonationalprodukten per invånare är lägre idag än den var 1975. Drastiskt uttryckt formulerade en företrädare för näringslivet det som så att BNP per capita i Sydafrika under perioden 1960 - 90 har utvecklats på ungefär samma sätt som i Etiopien och Sudan.

5515U

Sedan flera år är Sydafrika, bl.a. till följd av de finansiella sanktionerna, nettoexportör av kapital. Enligt riksbankschefen behövs det balans i kapitalströmmen för att tillväxten i ekonomin skall kunna svara mot befolkningsökningen. Vill man därutöver höja levnadsstandarden för de stora befolkningsgrupperna behövs, enligt riksbankschefen, en omfattande tillströmning av utländskt kapital.

Ingen ny författning, hur bra den är, överlever om inte ekonomin tar fart. Detta uttalande från flera av dem delegationen diskuterade ekonomin med, illustrerar den breda medvetenhet som finns om hur avgörande den ekonomiska utvecklingen är och en insikt om, att det bara är genom ekonomisk tillväxt som de stora sociala behoven kan tillgodoses och därmed folkmajoritetens enorma förväntningar på bättre levnadsvillkor kan mötas.

Det är i detta perspektiv man bör se det kraftfulla uttalande mot nationaliseringar som ANC:s president Nelson Mandela gjorde vid sitt möte med delegationen. Mandela underströk att han tagit stort intryck av diskussionerna under hans senaste europaresa till bl.a. Davos och Köpenhamn. Han åberopade också samtal med Kinas och Vietnams representanter i Davos. De hade, liksom industriföreträdare han mött, förmedlat bilden av att nationalisering och planekonomi inte kunde lösa några ekonomiska problem.

Från flera håll, ANC, Cosatu, Inkatha och även från officiellt håll, framfördes konkreta förslag om hur ekonomin skulle kunna stimuleras på ett sätt som kunde tillgodose behoven av sociala förbättringar utan att utsätta bytesbalansen för påfrestningar. Det rörde sig om satsningar på bostadsbyggande och

5515U

elektrifiering. En fördel med sådana insatser vore att de skulle kunna stimulera lokal tillverkningsindustri, exempelvis byggmaterial och vitvaror och att de inte krävde någon omfattande import.

Särskilt fackföreningsrörelsen betonade behovet av gemensamma ansträngningar för att få fart på landets ekonomiska utveckling. Förslag om ett ekonomiskt forum hade presenterats av Cosatu och näringslivet som en mötesplats där alla parter kunde medverka i diskussioner om riktlinjer för den ekonomiska politiken. Regeringen hade enligt uppgift ännu inte tagit ställning till detta förslag.

Knappast någon bedömare i Sydafrika som delegationen talade med föreställde sig att investerare nu stod i kö för att satsa i Sydafrika. Osäkerheten om vilken politik som en ny regering kommer att föra är ett hinder, ett annat våldet och oron i landet.

I detta sammanhang kan också erinras om det uttalande som Världsbankens chef gjorde under sitt besök i Sydafrika som tidsmässigt delvis sammanföll med delegationens. Banken vore beredd att bistå Sydafrika när väl den politiska utvecklingen tagit ytterligare steg i riktning mot demokrati. Men det tog ca 18 månader från det att banken fattat beslut om en insats till dess den kunde genomföras i praktiken.

Detsamma torde gälla även andra slag av investeringar, t ex rent kommersiella sådana. Med tanke på behovet av snabba insatser för att vända den ekonomiska utvecklingen - beslut idag ger effekt vid ungefär den tidpunkt då en demokratisk regering tillträtt - och på samspelet mellan politik och ekonomi förefaller skälen vara mycket starka för

5515U

skyndsamma överenskommelser inom CODESA om såväl övergångsarrangemangen som om den nya författningens utseende. Varje försening av processen kan inte annat än försvåra arbetet för den nya regering som kommer att väljas i Sydafrikas första demokratiska val. Sanktionspolitiken måste ses också i detta ljus.

6 Effekter av sanktionerna

Flera skäl till den allvarliga ekonomiska utvecklingen framkom under delegationens samtal.

Ingen tvekan rådde om att de finansiella sanktionerna, dvs det förhållandet att Sydafrika utestängts från den internationella kreditmarknaden, var de som mest skadat landets ekonomi. Därom var alla bedömare överens. I och med att de amerikanska bankerna dragit sig ur Sydafrika och landet tvingats betala tillbaka sina utlandslån utan att kunna ta upp nya, har Sydafrika i genomsnitt de senaste åren återbetalat ca 5 miljarder rand per år - utlandsskulden har mellan 1988 och 1992 minskat från 24 till 15% (progn.) av BNP - belopp som annars hade kunnat utnyttjas för investeringar inom landet. För att klara återbetalningarna har Sydafrika måst hålla ett tillräckligt stort överskott i bytesbalansen, något som i sin tur begränsat möjligheterna att öka den ekonomiska tillväxten.

Som följd av sanktionerna och regeringens uppfattning att landet stod under hot hade stora och mycket dyrbara investeringar genomförts i projekt som syftade till att säkra landets självförsörjning på strategiskt viktiga områden. Som exempel kan nämnas SASOL, det företag som omvandlar stenkol, som Sydafrika är mycket rikt på, till flytande bränsle - investeringskostnaderna för SASOL skulle ha uppgått till ca 12 miljarder rand (R1 = SEK 2,10 idag,

5515U

avsevärt högre före 1985). För byggandet av kärnkraftsverket Koeberg och egen utveckling av kärnbränsleelement hade ca 10 miljarder rand investerats. Utvecklandet av en egen försvarsindustri hade givetvis dragit stora kostnader liksom den industri som grundats för importsubstitution. I de samtal delegationen hade framkom också uppfattningen att den inhemska investeringsviljan var låg.

Enligt riksbankens bedömning var det svårt att kvantifiera omfattningen av vad man kallade de politiska faktorernas påverkan på den ekonomiska tillväxten i landet. Sådana faktorer var dels av inhemskt ursprung - oro, strejker, bojkotter, undantagstillstånd, krig mot grannländer - dels utländskt - handelsbojkotter, disinvestment och finansiella sanktioner.

Handelssanktionernas negativa inverkan anses däremot inte ha varit av samma omfattning. Varor, inkl. reservdelar, har alltid varit möjliga att importera men till följd av handelssanktionerna ofta till ett högre pris än vad som annars varit normalt. De senaste åtta åren hade Sydafrika exempelvis kunna öka sin export (i volym) med i genomsnitt 10% per år.

Enligt en svensk uppgift (Odén, Nord. Afrikainst.) är Sydafrikas ekonomi 20-30 % mindre än den skulle ha varit utan importsubstitutionsstrategi och sanktioner.

7 Svenska företag i Sydafrika

En kortfattad redovisning av de svenska företagens engagemang i Sydafrika före införandet av sanktionerna ges i bilaga (bil 4).

./4

5515U

Flera svenska företag har lämnat Sydafrika till följd av sanktionspolitiken och idag är endast följande sex kvar: Atlas Copco, Sandvik, Skega, SKF, Svedala Industri och Uniroc. Flertalet är verksamma inom gruvsektorn och har varit etablerade länge i landet.

De svenska företag som är eller har varit verksamma i Sydafrika anser sig ha drabbats ekonomiskt under de senaste 10 åren. Ett växande antal lokala företag har kunnat starta produktion av varor som ersatt de svenska - även piratkopiering förekommer. I en del fall konkurrerar nu de lokala företagen inte bara i Sydafrika utan också i tredje land med svenska företag inom samma bransch. Detta förhållande samt att andra länder kommit in på den sydafrikanska marknaden anses vara något som kan medföra bestående negativa verkningar för handeln med svenska varor.

Investeringsförbudet har gjort de i Sydafrika kvarvarande företagens teknologi och maskinparken föråldrade och därmed försvårat konkurrenskraften. Företagen har gjort omfattande sociala satsningar för sina svarta anställda men på grund av sanktionerna har alla ambitioner på detta område inte kunnat förverkligas. Inte heller har företagen kunnat medverka i regionen södra Afrika på önskat sätt, vilket däremot konkurrenterna gjort.

Från näringslivet har man framhållit att företagen i Sydafrika har behov av att göra investeringar på eftersatta områden men också att investeringsbehoven för närvarande är begränsade till följd av den svaga konjunkturen i landet, främst för gruvindustrin. Vad gäller nya etableringar kan vissa företag som tidigare varit etablerade i landet men lämnat det komma att återuppta sin verksamhet i Sydafrika. Det 50-tal företag som handlat med licenser kan ganska

5515U

snabbt söka återknyta tidigare kontakter. Även vissa svenska företag som aldrig tidigare varit inne på den sydafrikanska marknaden studerar nu denna, inte bara tillverkande företag utan också till exempel banker och försäkringsbolag.

Generellt har näringslivet framhållit att investeringar i Sydafrika i rådande läge med osäkerhet, politiska risker mm. inte framstår som attraktiva jämfört med andra länder. Också landets försämrade ekonomi minskar dess attraktivitet. För Sydafrika talar dock att landet kan utgöra språngbräda för satsningar i hela regionen. Flera företag har redan etablerat sig i grannländerna men det är idag svårt att avgöra om sådana etableringar kommer att ligga kvar eller flytta till Sydafrika när väl sanktionerna upphävts. Ett allvarligt problem är att de utländska konkurrenterna kunnat stärka sin ställning under den tid Sverige haft sanktioner. Enligt de svenska företagens bedömning börjar man nu närma sig smärtgränsen.

8 Bedömning av processen och av sanktionerna

Företrädare för bl.a. nationalistpartiet, demokratiska partiet, Inkatha och det sydafrikanska näringslivet betecknade processen som oåterkallelig. De menade att det inte fanns någon möjlighet för Sydafrika att återvända till apartheid. Därmed borde också sanktionerna avvecklas, inte minst med tanke på det prekära ekonomiska läget. Det fanns heller inte någon risk att regeringen skulle försena förhandlingsprocessen, om återstående sanktioner upphävdes.

ANC och Cosatu tog dock fasta på sanktionernas politiska betydelse. Om till och med Sverige, en av

5515U

de främsta sanktionsförespråkarna, började upphäva sina sanktioner innan parterna ens träffat överenskommelse om övergångsregering mm fanns, enligt ANC, en risk att den sydafrikanska regeringen skulle visa sig mindre angelägen om att skyndsamt driva förhandlingsprocessen vidare. Därför pläderade man för att sanktionerna borde behållas till dess en interimsgovernment fanns på plats.

Vad gällde frågan om tidtabell för de fortsatta förhandlingarna var ANC relativt optimistiskt och bedömde att ett avtal om en interimsgovernment skulle kunna nås inom ramen för CODESA II i april månad. Själva tillsättandet av interimsgovernmenten hoppades ANC skulle kunna äga rum omkring tre månader efter det att avtalet hade träffats, dvs i bästa fall någon gång under sommaren.

9 Slutsatser och rekommendationer

A. Förbuden mot handel och investeringar

Den överlägsna framgången för ja-sidan i folkomröstningen i Sydafrika är utomordentligt glädjande. En klar majoritet av den vita befolkningen har därigenom uttalat sig för demokrati i Sydafrika. Den innebär enligt delegationen att ett nytt läge inträtt i sydafrikansk politik. Det vita vetot har tidigare hängt över processen. Trots vetskapen om det omöjliga i en återgång till apartheid eller i ett stopp för en demokratisering av landet har vetot inneburit en risk för att utvecklingen likafullt skulle kunna bromsas upp och t o m vridas tillbaka. Denna risk är nu på ett avgörande sätt undanröjd. Nästa omröstning eller val i Sydafrika kommer att omfatta alla landets invånare och därmed bli den första demokratiska som äger rum i landets historia.

5515U

Genom folkomröstningens mycket klara utslag med drygt två tredjedels majoritet för en fortsatt reformpolitik är denna väl förankrad i Sydafrika.

Prop. 1991/92:146
Bilaga 1

Delegationen utgår nu från att reformprocessen kommer att gå vidare utan dröjsmål. Presidenten och hans parti har fått ett entydigt mandat härför av sina väljare.

I och med resultatet i folkomröstningen måste förändringsprocessen i Sydafrika betecknas som i det närmaste oåterkallelig. En bekräftelse på att så är fallet anser delegationen kommer att föreligga i och med att en bindande överenskommelse träffas mellan parterna i CODESA om en interimregering eller motsvarande. Därmed får också företrädare för den folkmajoritet som som ännu så länge står utanför parlamentet möjlighet att direkt delta i utövandet av den verkställande makten under den övergångsperiod landet nu går in i. Partier och organisationer utanför regeringen har betonat vikten av att en part i förhandlingarna inte skall ha all makt medan andra är helt utestängda från möjligheten att under övergångs- och förhandlingsskedena påverka politiken på vissa centrala områden.

Sanktionerna mot Sydafrika bör upphävas samtidigt med att de sista resterna av apartheidpolitiken avskaffas, dvs i takt med framstegen i en process som leder till allmän och lika rösträtt i ett demokratiskt Sydafrika.

Avvecklingen av sanktionerna bör ske skyndsamt, steg för steg. En bindande överenskommelse om en interimregering bör följas av ett omedelbart upphävande av de svenska handelssanktionerna. En sådan överenskommelse kommer med stor sannolikhet

5515U

att kunna träffas i anslutning till CODESA II som inleds i slutet av april månad.

Prop. 1991/92:146
Bilaga 1

Bildandet av en övergångsregering måste ses som en slutlig bekräftelse på att processen från apartheid till demokrati är helt oåterkallelig. Förbudet mot svenska investeringar i Sydafrika bör liksom de finansiella sanktionerna upphävas så snart en interimregering finns på plats. Enligt samstämmiga uppgifter från bl a ANC och den nuvarande sydafrikanska regeringen bör en interimregering kunna vara i funktion under sensommaren 1992. Ännu återstår dock vissa centrala förhandlingsfrågor att lösa.

Ett slopande av handelssanktionerna beslutas av den svenska regeringen och kan därför ske omedelbart, så snart en överenskommelse om interimregering träffats.

Investeringsförbudet och förbudet mot lån och andra krediter till sydafrikanska staten mm (finansiella sanktioner) är reglerade i svensk lag. Ett upphävande förutsätter därför riksdagsbeslut.

För att undvika att riksdagens beslut kan tas först en tid efter det att en interimregering har bildats, föreslås att regeringen i en proposition till riksdagen hemställer om fullmakt att omgående avskaffa investeringsförbudet och de finansiella sanktionerna så snart en interimregering bildats i Sydafrika, såvida inte överenskommelse träffas om andra rekommendationer inom ramen för CODESA. Regeringen förfogar över möjligheten att lämna dispens från investeringsförbudet. Denna möjlighet bör regeringen kunna utnyttja under den tid som återstår tills investeringsförbudet kan slutligt hävas.

5515U

Delegationen är medveten om att ANC helst skulle ha sett att samtliga sanktioner behölls till dess interimregeringen tillträtt. Vi har givetvis övervägt detta önskemål noga.

I den avvägning mellan skilda önskemål och krav som måste ske vid valet av tidpunkt för avvecklingen av sanktionerna är det enligt vår mening nödvändigt att också ta hänsyn till det stora behovet av ekonomisk tillväxt och utveckling i Sydafrika. Våra samtalspartners underströk samstämmigt allvaret i det ekonomiska läget i landet och framhöll att ekonomisk tillväxt vore av central betydelse om de oerhörda förväntningarna och kraven hos folkmajoriteten skulle kunna mötas. Vidden av dessa kan enligt vår uppfattning bara anas. De kommer att ställa varje nytillträdd demokratisk regering inför mycket svårhanterliga problem. Vid våra samtal i Sydafrika underströks också att ingen demokratisk författning, hur väl den än är utformad, kan överleva utan en positiv ekonomisk utveckling.

Mot den bakgrunden bör enligt vår mening den svenska sydafrikapolitiken nu utformas så att även Sverige kan bidra till att främja ekonomisk tillväxt i Sydafrika till fördel för landet och befolkningen som helhet. Det är därför vi bedömer det som rimligt att avvecklingen av Sveriges sanktioner inleds genom ett upphävande av förbudet mot handel när en bindande överenskommelse om en interimregering träffats. Svenskt näringsliv bör härigenom ha goda förutsättningar att då göra aktiva insatser till förmån för utvecklingen i Sydafrika.

5515U

I detta sammanhang vill vi erinra om att Sverige längre än de allra flesta länder aktivt stött arbetet mot apartheid och för demokrati i Sydafrika. Tillsammans med de andra nordiska länderna har vi utövat hårdare påtryckningar än några andra länder mot den sydafrikanska regeringen.

Här bör även nämnas det mycket omfattande stöd som Sverige givit - och fortfarande ger - till arbetet mot och till offren för apartheid. Sverige, liksom alla länder som medverkat i sanktionerna för att förmå den vita befolkningen och regeringen i Sydafrika att avskaffa apartheidpolitiken, har ett moraliskt ansvar för att stimulera och medverka till Sydafrikas ekonomiska utveckling, så snart en interimregering finns på plats, dvs då också de svenska sanktionerna slutligt kan avskaffas.

Det motiverar svenska biståndsinsatser, främst riktade till den svarta befolkningsmajoriteten. Dessa insatser bör främst gälla stöd till vuxenutbildning, småföretagsutveckling och utbildningsinsatser för att främja en demokratisk utveckling.

B. Övriga svenska åtgärder mot Sydafrika

Övriga svenska åtgärder mot Sydafrika på handelns område bör avskaffas samtidigt med att förbudet mot handel upphävs. Det gäller förbuden mot kreditgarantier och exportfrämjandestöd och rekommendationerna till sjöfarten att undvika trafik på Sydafrika, till myndigheter m.fl. att avstå från upphandling av sydafrikanska varor samt till näringslivet att söka finna andra leverantörer och marknader.

5515U

Kvarvarande restriktioner för svenska besök i Sydafrika bör upphävas omgående. Frivilliga åtaganden som vissa branscher gjort, t ex inom turistnäringen, bör upphöra liksom restriktioner mot turistfrämjande. Regeringen bör också skyndsamt upphäva rekommendationen från 1985 om begränsning i kontakterna på idrottens, kulturens och vetenskapens områden. Frågan om idrottsutbytet hanteras av idrottsrörelsen själv efter särskilda regler.

Visumreglerna bör ändras när förbudet mot handel upphävs. Då föreligger inte skäl för en särskild visumförordning för sydafrikanska medborgare. Visumansökningar bör därefter prövas på samma sätt som för andra länders medborgare.

Flygförbindelser med Sydafrika är inte en fråga för enbart Sverige. Det tidigare luftfartsavtalet gällde de tre skandinaviska länderna. Senast när handelssanktionerna upphävs, bör regeringen ta upp överläggningar med Norge och Danmark i syfte att utvärdera förutsättningarna för förhandlingar med Sydafrika om ett nytt luftfartsavtal.

I anslutning till upphävandet av handelsförbudet bör också Sveriges legation i Sydafrika uppgraderas till ambassad.

Den lag som infördes 1985 och ger kommuner rätt att bojkotta sydafrikanska varor bör upphävas samtidigt med förbudet mot handel.

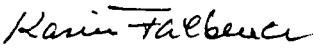
5515U

Sådana sanktioner mot Sydafrika som grundar sig på beslut i FN, främst vapenembargot, bör givetvis hävas först när FN fattat beslut därom.

Prop. 1991/92:146
Bilaga 1

Därmed har delegationen fullgjort sitt uppdrag.


Hadar Cars


Karin Falkmer


Anita Gradin


Goran Hägglund


Ake Pettersson


Caroline Vondracek


/Bengt Gunnar Herrström

5515U

Utdrag



UTRIKESDEPARTEMENTET

 PROTOKOLL
 vid regeringssammanträde
 1991-11-14

 1
 HP 21
 HP 24

Bemyndigande för utrikesministern att tillsätta
parlamentarisk delegation för besök i Sydafrika

Under de senaste två åren har betydande och positiva förändringar ägt rum i Sydafrika. Förhandlingar om en ny, demokratisk författning rycker närmare och kan förhoppningsvis inledas redan innevarande år. Det brutala våld som krävt tusentals dödsoffer och som fortfarande pågår kan dock ännu äventyra förändringsprocessen.

I sina huvuddrag är det en löftesrik utveckling som sker i Sydafrika. Flera länder har i ljuset av förändringarna där beslutat modifiera eller helt upphäva sina sanktioner mot landet. För svensk del är det, som regeringen tidigare framhållit, utvecklingen i Sydafrika som är den avgörande faktorn för beslut om upphävande av Sveriges sanktioner mot Sydafrika.

Mot denna bakgrund bör en parlamentarisk delegation tillkallas med uppdrag att besöka Sydafrika. Syftet med en sådan resa skall vara att genom samtal och kontakter med företrädare för ett brett spektrum av det sydafrikanska samhället ge regeringen ett fördjupat underlag för bedömningen av om och när förändringar av den svenska sydafrikapolitiken kan och bör göras. Efter sitt besök i Sydafrika, som bör komma till stånd snarast möjligt, skall delegationen till regeringen avge en rapport som skall innehålla rekommendationer om lämpliga åtgärder från svensk sida. Frågor om svenskt bistånd skall inte tas upp av delegationen.

Regeringen beslutar bemyndiga utrikesministern att utse en parlamentarisk delegation på fem ledamöter - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att besöka Sydafrika och på grundval därav före årsskiftet lämna förslag på åtgärder som delegationen kan finna lämpliga. Kostnaderna skall belasta tredje huvudtiteln, anslag A 7. Utredningar m.m.

Utdragets återbestämelse
med original i k. 6:5

Sigurdh

UTRIKESDEPARTEMENTET
Politiska avdelningen
Enhet 3
Handläggare: ds Herrström

DEPARTEMENTS PROTOKOLL

Arkivexemplar
1991-12-13

År	Avd	Grupp	Mål


Peter Osvald

Förordnande av ledamöter och sekreterare i
Sydafrika-delegationen

Regeringen bemyndigade den 14 november 1991 chefen för utrikesdepartementet, statsrådet af Ugglas, att utse en delegation med fem riksdagsledamöter med uppdrag att besöka Sydafrika.

Med stöd av bemyndigandet beslutar chefen för utrikesdepartementet, statsrådet af Ugglas, att förordna följande personer att vara ledamöter av delegationen:

wh

Namn	Titel	Funktion	Fr.o.m.
Hadar Cars 330614-3219	Riksdagsled.	Ordf.	1991-11-20
Anita Gradin 330812-8523	Riksdagsled.	Ledamot	1991-11-20
Karin Falkmer 360816-5449	Riksdagsled.	Ledamot	1991-11-20
Åke Pettersson 460727-2632	Partisekr.	Ledamot	1991-11-20
Göran Hägglund 590127-6674	Riksdagsled.	Ledamot	1991-11-20

Statsrådet af Ugglas beslutar vidare att förordna följande personer att biträda delegationen i dess arbete och deltaga i besöket i Sydafrika.

Hyllas av postexp

Avsönt med				Avsända datum		Sgn	
<input type="checkbox"/> sv. brev	<input type="checkbox"/> öfr. brev	<input type="checkbox"/> löfpost	<input type="checkbox"/> vanlig post				

Dep U 122

Förordnandet gäller fr o m den dag som anges nedan tills vidare, dock längst t.o.m. den dag vederbörandes arbetsuppgifter i delegationen är slutförda.

Prop. 1991/92: 146
Bilaga 1

<u>Namn</u>	<u>Titel</u>	<u>Funktion</u>	<u>Fr.o.m</u>
Caroline Vondracek 430802-1205	Depsekr	Expert	1991-11-20
Pengt Sunnar Herrström 470625-0075	Depsekr	Sekr.	1991-11-20
Ann-Mari Fritsche 570123-0285	Bass	Ass.	1991-11-20

Kostnader som uppstår skall belasta tredje huvudtitelns anslag, A 7. Utredningar m.m.

Utdrag till

Bestyrkes i tjänsten:

Ann-mari Fritsche-----

De förordnade

A 3/RFL

Statsrådsberedningen, KB

Utrikesministerns kansli

Kabinettssekreteraren

Polchefen

Ch pol 3

Ch H 3

A 2/BUD

A 2/KAM

leg. Pretoria

87

4922U

Sydafrikadelegationens rapport.

Avvikande mening.

Karin Falkmer (m)

Det är min bestämda uppfattning att Sverige snarast möjligt bör normalisera sina förbindelser med Sydafrika. Sverige bör delta och hjälpa till i uppbyggnaden av det nya Sydafrika genom att skapa möjligheter för investeringar, teknologiöverföringar och handelsmöjligheter.

Sydafrika har sedan februari 1990 genomgått en tydlig förändringsprocess bort från apartheid. De grundläggande apartheidlagarna är avskaffade. Det väsentliga som återstår är att förändra konstitutionen och införa ett demokratiskt system i landet. Överenskommelse om en demokratisk författning är föremål för förhandlingar i CODESA.

Det vita Sydafrika gav i folkomröstningen den 17 mars 1992 president de Klerk ett kraftfullt stöd för att fullfölja demokratiseringsarbetet. Valutslaget innebär att förhandlingsprocessen i CODESA nu säkrats och kan gå vidare. Enligt alla rimliga kriterier är processen bort från apartheid och mot demokrati därmed oåterkallelig. De demokratiska krafternas övertygande seger visar vägen mot ett nytt Sydafrika.

Det är enligt min uppfattning fullständigt fel att fortsatt straffa Sydafrika med sanktioner när utvecklingen entydigt visar att en återgång till apartheid är otänkbar.

Omvärlden har redan före folkomröstningen reagerat på den positiva utvecklingen i Sydafrika och flertalet länder har avvecklat sina sanktioner. Även Sverige bör understödja övergången till demokrati genom att ge positiva signaler.

Sydafrikas ekonomi har under de senaste tio åren kraftigt försämrats. Den ekonomiska tillbakagången och omvärldens sanktioner, särskilt de finansiella, har i första hand drabbat de svarta. Fattigdom, trångboddhet, bristande hälsovård och undermålig skolgång har förvärrats i takt med att landet isolerats och de ekonomiska resurserna krympt.

För att säkra demokratin måste Sydafrika fortast möjligt få tillväxt och uppgång i ekonomin. Landet är i skriande behov av resurser för att kunna ge medborgarna bättre livsvillkor. Sverige bedriver genom SIDA viss biståndsverksamhet i Sydafrika. Samtidigt avstänger vi landet från handelsutbyte. Det är enligt min mening orimligt att nu utestänga Sydafrika, som är i behov av bistånd, från handel, vilket är det mest verkningsfulla instrumentet som finns när man vill hjälpa ett land.

För de svenska företag som övervintrat i Sydafrika ökar nu risken att bli definitivt utkonkurrerade av företag som kan verka fritt i landet. Ett snabbt upphävande av de svenska sanktionerna har stor betydelse för de svenska företagen.

Kraven på investeringar för att förbättra bostäderna för de svarta är enorma. Svenska företag kan göra en viktig insats genom att vara med och bygga upp infrastrukturen i de svarta områdena. När nya bostadsprogram kommer i gång finns stora behov av bl.a. elektrifiering och utbyggnad av telefonnätet till de svarta områdena.

Svenska företag som Ericsson, ASEA och Electrolux ser etablering i Sydafrika som intressant och som en potential för fler arbetstillfällen även i Sverige. Sverige bör häva sanktionerna och ge svenska företag möjlighet att delta i arbetet med att förbättra levnadsförhållandena för de svarta i Sydafrika.

Det gagnar vare sig Sveriges eller det nya Sydafrikas intressen om Sverige intar en särställning och vidhåller sanktionspolitiken. Den demokratiseringsprocess som inleddes för två år sedan är oåterkallelig och alla vägar tillbaka till apartheid är stängda. Sverige bör därför snarast följa övriga flertalet europeiska länders, inklusive Finlands och Danmarks, exempel och snarast lyfta sanktionerna.

Stockholm den ²⁵~~17~~ mars 1992

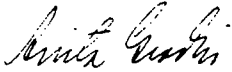
Karin Falkmer
Karin Falkmer (m)

Sydafrika-delegationens rapport

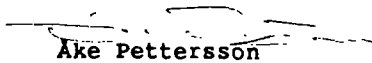
Särskilt yttrande av Anita Gradin (s) och Åke
Pettersson (c)

Sverige har länge givit ett omfattande stöd till ANC. Med tanke på de stora krav som ställs på ANC i förhandlingsprocessen, är det viktigt att detta fortsätter också framöver. Svenskt bistånd skulle även kunna utgå till CODESA för att stödja demokratiseringsprocessen.

Stockholm den 25 mars 1992.



Anita Gradin



Åke Pettersson

Svenska företag och Sydafrika

Före handelsförbudet

I sydafrikakommitténs betänkande (SOU 1990:6 s 85 ff.) anför s bl a:

"I Sydafrika finns sedan länge många utländska företag verksamma. Ägarbild en domineras av de stora västliga handelsnationerna, såsom Storbritannien, USA och Västtyskland, vilka har de största investeringarna. Storbritannien är det land som har de mest omfattande investeringarna i Sydafrika. Sammanlagt beräknas 1200 utländska företag vara etablerade i Sydafrika.

Svenska företag i Sydafrika har under 1980-talet minskat i antal. När investeringsförbudslagen trädde i kraft 1 juli 1979 ägde tolv svenska företag dotterbolag i Sydafrika - 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. 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 koncerninterna 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 tidigare lyckats erövra stora marknadsandelar för i landet producerade produkter."

Paragrafer i lagen (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika beträffande vilka regeringen får föreskriva att de inte skall tillämpas

Prop. 1991/92: 146
Bilaga 2

1 § Svensk juridisk person får inte

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

2. mot vederlag förvärva aktier eller andelar i ett sydafrikanskt företag eller obligationer eller andra för den allmänna omsättningen avsedda skuldförbindelser som ett sådant företag utfärdat,

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

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

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

3. ge penninglån eller annan kredit med en löptid över två år till sydafrikanska staten eller dess myndigheter eller ställa säkerhet för sydafrikanska statens eller dess myndigheters skulder med en löptid över fem år.

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

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

1. anläggningstillgångar anskaffas i sydafrikanskt dotterföretag, eller

2. egendom hyrs för att stadigvarande brukas eller innehåses i ett sydafrikanskt dotterföretags rörelse, om hyresavtalets löptid är anpassad till egendomens ekonomiska livslängd (finansiell leasing).

Utän hinder av förbuden i första stycket får årligen tillgångar anskaffas och egendom hyras till ett sammanlagt värde av högst 100 000 kronor. Undantaget får inte möjliggöra en utvidgning av verksamheten.

4 § Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika skall årligen upprätta en investeringsplan för denna rörelse med angivande av finansieringsmetoder.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om sådan investeringsplan.

5 § Svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika skall årligen till den myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten i detta land utvecklas. Redovisningen skall avse

1. produktion, omsättning, antal anställda, företagna investeringar och andra sådana förhållanden som har betydelse för kontrollen av hur denna lag efterlevs,

2. löner och anställningsvillkor samt sociala förhållanden för de anställda.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om sådan redovisning.

9 § Svensk juridisk person skall i den omfattning och till den myndighet som regeringen föreskriver lämna uppgifter om

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

2. förvärv av utländskt företag som äger aktier eller andelar i ett sydafrikanskt företag.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.