

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om upphävande av lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika upphävs tillsammans med de stadganden och bestämmelser som utfärdats med stöd av denna lag. Demokratiseringsprocessen i Sydafrika har framskridit till en punkt då det inte längre anses motiverat att upprätthålla sanktionslagstiftningen mot Sydafrika. Tvärtom har den bedömningen gjorts att ett avvecklande av sanktionerna kan ha

positiva effekter på den politiska och sociala utvecklingen i landet. Med stöd av ett bemyndigande i lagen utfärdades den 28 juni 1991 en förordning, genom vilken tillämpningen av lagens stadgande om förbud mot varuhandel upphörde.

Avsikten är att den föreslagna lagen skall träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläget

1.1. Nuläget i Sydafrika

Avsikten med lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika (1104/85) var att utöva påtryckning på Republiken Sydafrikas regering för att få den att ändra sina grundlagar, med stöd av vilka den genom rasåtskillnad bedrivit en i internationellt hänseende unik förtryckspolitik som kränkt de politiska och medborgerliga rättigheterna hos den stora befolkningsmajoriteten.

Rasåtskillnadspolitiken i Republiken Sydafrika — apartheid — skapade en situation i landet där allt hårdare kraftåtgärder tillgreps av såväl apartheidmotståndarna som regeringen, som höll fast vid apartheidpolitiken. Då regeringen utfärdade en undantagslag år 1986 befann man sig i en situation där hotet om våld med allt större tydlighet gällde hela regionen södra Afrika.

På grund av människorättssituationen och till följd av det överhängande hotet mot den

internationella säkerheten fattade Finland och de övriga nordiska länderna ett beslut år 1985 om ett samnordiskt antiapartheidprogram. Inbördeskrigen i södra Afrika, i Namibia, Mocambique och Angola hade ett väsentligt samband med de olösta problemen i Sydafrika, och Republiken Sydafrikas militära styrkor opererade i hela regionen. De nordiska länderna försökte därför på frivillig väg införa sanktioner mot Republiken Sydafrika samtidigt som de ville fortsätta att stöda länderna i eldlinjen och den humanitära kampen mot apartheid.

Sedermera har situationen i Republiken Sydafrika och i hela södra Afrika förändrats och snabbt blivit bättre under de senaste aderton månaderna. Den sydafrikanska apartheidpolitikens geografiska dimension och hotet mot den internationella freden har i praktiken försvunnit.

Från och med våren 1990 har samtal förts i Republiken Sydafrika mellan den ledande befrielserörelsen ANC och regeringen om avskaffandet av apartheid och en övergång till majoritetsstyre. Framsteg har gjorts i de svåra

förhandlingarna fastän spänningarna mellan regeringen och ANC har kommit till synes, ibland till och med kraftigt. Dessutom har processen i viss utsträckning också störts av striderna mellan ANC och zuluorganisationen Inkhata samt av den vita oppositionens åtgärder.

Demokratiseringsprocessen har dock avancerat målmedvetet. De politiska fångarna har befriats, återflyttningen fungerar, undantagstillståndet och apartheidlagarna har upphävts och den s.k. CODESA-konferensen mellan olika sydafrikanska grupperingar om ett demokratiskt Sydafrika har framskridit rätt långt.

Sydafrikas internationella ställning har förändrats i och med att demokratiseringsprocessen har framskridit. Republiken Sydafrika har upprättat diplomatiska förbindelser eller i rask takt normaliserat sina diplomatiska förbindelser med flera länder. Den sydafrikanska regeringens handlande har fått erkännande på diplomatisk nivå och i form av att ekonomiska sanktioner har upphävts. Viktiga industriländer, Japan, Förenta Staterna och Europeiska gemenskaperna har också upphävt sina sanktioner. President de Klerks seger i folkomröstningen om fortsatt demokratisering, som föranstaltades bland den vita befolkningen den 17 mars 1992, är en ny bekräftelse på processens oåterkallelighet.

De nordiska utrikesministrarna konstaterade i Reykjavik i januari 1992 att vägen till demokrati i Sydafrika ovedersägligen är öppen och att det nu är möjligt att överväga att häva de ekonomiska sanktionerna.

1.2. Lagstiftningen

Den i Finland gällande sanktionslagstiftningen mot Sydafrika baserar sig på två resolutioner som antogs av Förenta Nationernas säkerhetsråd år 1985 samt på det samnordiska handlingsprogrammet. I säkerhetsrådets resolutioner 566/1985 och 569/1985 uppmanades medlemsstaterna att vidta frivilliga åtgärder bl.a. för att upphöra med nya investeringar, förbjuda försäljningen av sydafrikanska guldpenningar, Krügerrand, ompröva trafiken till havs och i luften och inte bevilja exportgarantikrediter.

År 1978 godkände de nordiska utrikesministrarna ett gemensamt program mot rasåtskillnadspolitik i Sydafrika. År 1985 fattades

beslut om en intensifiering av det nordiska handlingsprogrammet. Det intensifierade handlingsprogrammet svarade i hög grad mot nämnda rekommendationer av säkerhetsrådet, och det innehöll bl.a. åtgärder som för Finlands del krävde kompletteringar i lagstiftningen.

Till följd av detta gavs i Finland år 1985 en lag om vissa åtgärder mot Sydafrika (1104/85) i syfte att verka för avskaffandet av rasdiskrimineringen i Sydafrika och avvecklandet av den illegitima förvaltningen av Namibia. I lagen förbjöds beviljandet av penninglån eller annan kredit till Sydafrika eller Namibia samt ställandet av borgen som säkerhet för gäld (3 §). Patent eller därtill ansluten tillverkningsrätt får inte heller överlåtas till Sydafrika eller Namibia (4 §). Enligt 6 § i lagen kan genom förordning stadgas om andra än ovan nämnda åtgärder mot Sydafrika eller Namibia, som gäller förbindelser av ekonomisk natur eller telekommunikationer eller annan trafik, förutsatt att säkerhetsrådet har avgivit en rekommendation om åtgärden och åtgärden inte strider mot Finlands folkrättsliga förpliktelser. I förordningen (1105/85) som med stöd av nämnda lagrum utfärdades samtidigt ingick stadganden om investeringsförbud i fråga om Sydafrika och Namibia. Samtidigt utfärdades också ett statsrådsbeslut (1106/85), enligt vilket kreditgivningsförbudet i lagen inte tillämpas på sedvanliga arrangemang inom den internationella varuhandeln. Enligt 12 § i lagen kan genom förordning stadgas att tillämpningen av vissa stadganden i lagen skall upphöra.

I syfte att ge större eftertryck åt kravet som gällde avskaffande av rasåtskillnadssystemet fogades en ny 2 a § till lagen (599/87) år 1987. I denna paragraf förbjöds export av varor till Sydafrika eller Namibia och import av varor som härstammar från Sydafrika eller Namibia. I detta sammanhang utfärdade statsrådet också två beslut (600/87 och 601/87) som från handelsförbudet undantog publikationer och informationsmaterial, läkemedel och varor för humanitärt ändamål samt flytt- och resgodis. Enligt dessa beslut berättigades statsrådet att i vissa fall medge undantag från handelsförbudet.

Till följd av Namibias självständighet och med stöd av 12 § i lagen utfärdades i mars 1990 en förordning om upphörande beträffande Namibia av tillämpningen av stadgandena i lagen (248/90).

Då demokratiseringsprocessen i Sydafrika framskridit så långt att det bedömdes att upprätthållandet av samtliga ekonomiska sanktioner skulle ha flera negativa än positiva effekter, utfärdades med stöd av bemyndigandet i lagens 12 § en förordning om upphörande av tillämpningen av 2 a § lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika (994/91). Förordningen trädde i kraft den 1 juli 1991. Genom den ändring (995/91) av statsrådets beslut som trädde i kraft samtidigt frigavs kredit- och borgensarrangemang som är sedvanliga vid varuleveranser inom den internationella varuhandeln. Övriga ekonomiska sanktioner fortsatte att vara i kraft. Avsikten var att häva de kvarvarande sanktionerna, genom att upphäva lagstiftningen, då utvecklingen i Sydafrika framskridit tillräckligt.

2. Hävandet av sanktionerna

2.1. Åtgärder i Finland

Finlands regering har i olika sammanhang tagit upp ändringen av sanktionspolitiken mot rasförtrycket i Sydafrika. Efter det nordiska utrikesministermötet i mars 1991 uppgjordes ett fyrfasprogram för upphävandet av de olika sanktionerna mot Republiken Sydafrika. Enligt detta program skulle sanktionerna hävas stegvis i enlighet med utvecklingen i Sydafrika. Man fäste särskild uppmärksamhet vid framstegen i den förhandlingsprocess mellan regeringen och ANC som syftar till en ny grundlag. Visumpraxis mellan Finland och Sydafrika har underlättats och de diplomatiska förbindelserna sköts numera på ambassdörsnivå. Nya mål och metoder för humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete har utretts. I juni år 1991 utfärdades en förordning som upphävde tillämpningen av lagstadgandet om förbud mot varuhandel med Sydafrika. I år har statsrådet beviljat två företag undantag, som berättigar till att grunda dotterbolag i Sydafrika.

2.2. Åtgärder i andra länder

Av de nordiska länderna har Danmark redan tidigare upphävt sitt förbud mot investeringar och handel med tjänster. Danmarks regering har den 18 mars 1992 meddelat, att

Danmark omedelbart kommer att slopa alla kvarvarande sanktioner.

Norges regering har i storttinget lagt fram en proposition enligt vilken kungen får fullmakt att, efter beslut av regeringen, upphäva hela sanktionslagstiftningen på en gång. Denna lag torde stadfästas i april.

Islands regering har nyligen i riksdagen lagt fram ett förslag om upphävande av handelsförbudet. En lagändring om detta torde bli färdig i mars.

I Sverige väntas regeringen ta ställning till ett eventuellt avskaffande av sanktionerna genast efter folkomröstningen i Sydafrika. Handelsförbudet kan snabbt slopas, medan ett upphävande av investeringsförbudet kräver beslut av riksdagen.

Som det redan konstaterats under punkt 1.1. har bl.a. USA, EG och Japan redan upphävt sina sanktioner.

3. Propositionens verkningar

3.1. Politiska verkningar

De förutsättningar, som i enlighet med de linjedragningar som gjordes i början av år 1991 i fråga om Finlands sanktionspolitik mot Sydafrika, har i själva verket funnits fr.o.m. hösten 1991, då den s.k. CODESA-processen påbörjades i Sydafrika.

Finlands mål har under de senaste åren varit att under förhandlingsprocessen mellan Sydafrikas regering och ANC och sedermera också andra parter stöda denna process genom åtgärder, som skapar reella förutsättningar för en stabil demokratisering och den samhällsfred som detta förutsätter. Man har velat ge stöd åt alla som strävar efter ett avgörande genom förhandlingar.

Särskilt angeläget har under de senaste åren varit att skapa en social och ekonomisk stabilitet som förutsättning för en fungerande demokrati. Att de ekonomiska sanktionerna ensidigt har träffat den svarta majoriteten, som även i övrigt befunnit sig i en sämre ställning, har allvarligt hotat samhällsfreden. Ett flertal undersökningar, senast en som utförts av Världsbanken, utvisar klart denna sida av sanktionerna.

Frihet från apartheid och ett förverkligande av demokrati sker inte genom ett beslut, utan detta kommer att räcka flera år. Sålunda har

också i Finlands linjedragning ingått ett humanitärt bistånd, som riktats till den kamp mot apartheid som försiggår utanför Sydafrika och som då detta behov upphört kan användas för ändamål inom Sydafrika, vilka främjar demokrati och mänskliga rättigheter.

Diskussioner om Finlands sanktioner mot Sydafrika har förts såväl i riksdagens utrikesutskott som inom regeringen då den fattade beslut om att genom förordning upphäva handelsförbudet.

Folkrörelserna har slopat de hinder som de själva uppställt mot samröre med Sydafrika och t.ex. idrotts- och kulturverksamheten håller på att normaliseras särskilt sedan undervisningsministeriet i enlighet med de grundläggande linjedragningarna senaste år upphäve den budgetbestämmelse, enligt vilken statsbidrag förnekades till organisationer och personer som upprätthöll samarbete med motsvarande organisationer i Sydafrika.

Genom att slopa handelsförbudet ville Finland för sin del ge såväl moraliskt som praktiskt stöd åt demokratiseringsprocessen. Gentemot förordningen, som upphäve handelsförbudet, ställde sig negativt närmast en del av fackföreningsrörelsen, som fortsatte den av sig själv uppställda bojkotten inom fraktrafiken ända till början av detta år.

Trots att de formella förutsättningarna för ett upphävande av investeringsförbudet i enlighet med den grundläggande linjedragningen har funnits, har den lämpliga tidpunkten sökts och linjedragningen utretts på flera håll. Diskussioner har förts även med representanter för näringslivet, vilka utgående från sin egen synpunkt kraftigt förordat ett upphävande av speciellt investeringsförbudet.

3.2. Handelspolitiska verkningar

Republiken Sydafrika är framför allt en producent av råvaror. De viktigaste exportprodukterna är guld, mineraler och kol. Dessutom har landet mycket industri och det anses att det är industrin som hämtat de säkraste exportintäkterna under handelsbojkotten för att balansera utrikeshandeln. Tack vare en rätt bred exportbas är utvecklingsutsikterna för Sydafrika bättre än i många andra råvaruproducerande länder.

Innan de ekonomiska sanktionerna trädde i kraft i mitten av 1980-talet var Finlands export

som störst år 1984 då dess värde uppgick till 547 milj. mk. Under detta år utgjorde importen 124 milj. mk.

Största delen av vår export bestod av produkter från skogsindustrin, tidningspapper, kartong- och pappprodukter. Endast en femtedel av vår export utgjordes av produkter från metallindustrin.

För finländsk export kunde Sydafrika erbjuda goda möjligheter, inte endast för skogsindustrin utan dessutom för bl.a. flera metallindustribranscher, t.ex. maskiner och utrustning för pappers- och träförädlingsindustrin, skogsindustrin och gruvinindustrin samt transportmateriel, miljövårdsteknologi, sjukhusutrustning och -förnödenheter, havsteknologi och vissa specialkemikalier som används i synnerhet inom träförädlingsindustrin.

Vår export har ännu inte kommit i gång efter upphävandet av handelsförbudet. År 1991 uppgick värdet av exporten till endast 16,5 milj. mk. Enligt exportörerna var orsakerna bl.a. den korta tid som stått till buds för affärer, bojkotten inom transportbranschen och avsaknaden av lokala resurser till följd av investeringsförbudet.

Vid bedömningen av investeringsförbudets betydelse för och verkningar på vår exportindustri bör man observera att konkurrensläget på den sydafrikanska marknaden skärps hela tiden. Flera länder har hävt sina ekonomiska sanktioner under det gångna året. Enligt tillgängliga uppgifter fortsätter denna trend, och det torde leda till att samtliga sanktioner hävs.

3.3. Ekonomiska och organisatoriska verkningar

Propositionen har inga statsekonomiska eller organisatoriska verkningar.

4. Ärendets beredning

Regeringens proposition har beretts vid utrikesministeriet som tjänsteuppdrag. Vid olika skeden av beredningen har bl.a. handels- och industriministeriet, finansministeriet, Statsgarantiercentralen samt även näringslivets olika organisationer hörts.

DETALJMOTIVERING

1. Lag om upphävande av lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika

1 §. Som redan tidigare nämnts har demokratiseringsprocessen i Republiken Sydafrika framskridit till en punkt då det inte längre anses motiverat att upprätthålla ekonomiska sanktioner. Därför föreslås att lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika upphävs.

Samtidigt upphävs också övriga gällande stadganden som utfärdats med stöd av lagen, dvs. förordningen om förbud mot investeringar i Sydafrika (1105/85) och statsrådets beslut om

krediter som beviljas Sydafrika (1106/85) jämte ändringar.

2 §. I denna paragraf stadgas om ikraftträdandet av lagen.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om upphävande av lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Genom denna lag upphävs lagen den 1 december 1985 om vissa åtgärder mot Sydafrika (1104/85) jämte ändringar.

2 §

Denna lag träder i kraft den 199 .

Helsingfors den 27 mars 1992

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Utrikesminister *Paavo Väyrynen*

