



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 91

(2002–2003)

## Om lov om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 15. mai 2003,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 Innledning

Det legges med dette frem et forslag til lov om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe (heretter Zimbabwe). Siktemålet med loven er å gi det nødvendige rettslige grunnlag for å iverksette tiltak mot lederskapet i Zimbabwe, der slik hjemmel ikke allerede foreligger. Lovforslaget fremmes på bakgrunn av den politiske undertrykkelsen president Robert Mugabe og hans parti ZANU PF satte i system i forbindelse med presidentvalget i Zimbabwe i mars 2002. Den politiske undertrykkelsen har senere vedvart og til dels tiltatt i styrke.

### 2 Lovforslagets bakgrunn

Utviklingen i Zimbabwe har de siste årene vært preget av grove brudd på demokratiske prinsipper og overgrep mot menneskerettighetene. Denne utviklingen har blitt ledet an av landets ansvarlige myndigheter. I mars 2002 ble president Robert Mugabe erklært som vinner av presidentvalget etter at myndighetene forut for valget hadde foretatt grovt diskriminerende endringer i landets valglover. Det ble dessuten under valget satt iverk en rekke tiltak som hindret at opposisjonen fikk det forutsatte innsyn og medvirkning i valgprosessen, samtidig som et stort antall velgere ble hindret i å avgi sin stemme. Opposisjonens kandidat, hans medarbeidere og sympatisører ble utsatt for omfattende politisk

motivert vold og trakassering. Opposisjonspartiet ble forhindret fra å drive valgkamp i store deler av landet, og det fant sted et betydelig antall politisk motiverte drap på partimedlemmer og sympatisører.

Etter valget har den politiske undertrykkelsen fortsatt. Presidenten og generalsekretæren i opposisjonspartiet har på tvilsomt grunnlag blitt stilt for retten anklaget for høyforræderi. Nesten hele den øvrige ledelsen i partiet har blitt fratatt sine pass og anklaget for brudd på den nye undertrykkende loven om offentlig orden og sikkerhet. Politisk motivert vold har foregått ustraffet uten at politisk og påtalemyndigheter har grepet inn. De nye sikkerhetslovene har blitt tatt i bruk til å fengsle journalister og kneble den frie pressen. Sikkerhetslovene brukes også for å hindre avholdelsen av politiske møter i regi av opposisjonspartiet og andre uavhengige grupper.

### 3 Høringen

Utkast til lov om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe ble sendt på høring 6. november 2002 med høringsfrist 20. desember 2002 til følgende institusjoner og organisasjoner:

Agder Lagmannsrett

Akademikerne

Amnesty International Norge

Arbeids- og administrasjondepartementet

Barne- og familiedepartementet  
 Borgarting Lagmannsrett  
 Datatilsynet  
 Den norske Advokatforening  
 Den norske Dommerforening  
 Det norske Menneskerettighetshuset  
 Eidsivating Lagmannsrett  
 Fellesforbundet  
 Finansdepartementet  
 Finansieringsselskapenes Forening  
 Fiskeridepartementet  
 Flykningerådet  
 Forsvarsdepartementet  
 Forsvarets overkommando  
 Frostating lagmannsrett  
 Fylkesmannen i Aust-Agder  
 Fylkesmannen i Buskerud  
 Fylkesmannen i Finnmark  
 Fylkesmannen i Hordaland  
 Fylkesmannen i Møre og Romsdal  
 Fylkesmannen i Nordland  
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag  
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus  
 Fylkesmannen i Rogaland  
 Fylkesmannen i Sogn og Fjordane  
 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag  
 Fylkesmannen i Telemark  
 Fylkesmannen i Troms  
 Fylkesmannen i Vest-Agder  
 Fylkesmannen i Vestfold  
 Fylkesmannen i Østfold  
 Generaladvokaten  
 Gulating Lagmannsrett  
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon  
 Helsedepartementet  
 Høyesterett  
 Hålogaland lagmannsrett  
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)  
 Juss-Buss  
 Justis- og politidepartementet  
 Kirkens Nødhjelp  
 Kommunal- og regionaldepartementet  
 Kommunenes Sentralforbund  
 Kredittilsynet  
 Kriminalpolitisen  
 Kultur- og kirkedepartementet  
 Landbruksdepartementet  
 Landsorganisasjonen i Norge  
 Miljøverndepartementet  
 Norges Bank  
 Norges Fredsråd  
 Norges Juristforbund  
 Norges Røde Kors  
 Norsk Bedriftsforbund  
 Norsk folkehjelp

Norsk Kommuneforbund  
 Norsk Utenrikspolitisk Institutt  
 Nærings- og handelsdepartementet  
 Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Olje- og energidepartementet  
 Politidirektoratet  
 Politiets Sikkerhetstjeneste  
 Prio – Institutt for fredsforskning  
 Redd Barna  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Rogaland Statsadvokatembeter  
 Samferdselsdepartementet  
 Sosialdepartementet  
 Senter mot etnisk diskriminering  
 Statsministerens kontor  
 Stortingets ombudsman for forvaltningen  
 Sysselmannen på Svalbard  
 Toll- og avgiftsdirektoratet  
 Troms og Finnmark Statsadvokatembeter  
 Universitetet i Bergen  
 Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Tromsø  
 Universitetet i Trondheim  
 Utdannings- og forskningsdepartementet  
 Utlendingsdirektoratet  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund  
 Økokrim

Tre høringsinstanser hadde kommentarer til utkastet; Kirkens Nødhjelp, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), samt de tre organisasjoner Norsk Folkehjelp, Fellesrådet for Afrika og Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond (SAIH) i en felleskommentar. I kommentarene fra disse ble det blant annet uttalt at eventuelle tiltak må være målrettede og så langt som mulig ikke må gå ut over sivilbefolkningen i Zimbabwe, samt at det må begrunnes hvorfor nettopp Zimbabwe er valgt ut som mottaker for spesielle sanksjoner.

Utenriksdepartementet vil bemerke, hva gjelder innretningen på tiltak, at norsk sanksjonspolitikk har som grunnleggende prinsipp at sivilbefolkningen så langt mulig skal skånes. At Zimbabwe gjøres til gjenstand for tiltak nå, må ses i sammenheng med det viktige internasjonale press rettet mot president Mugabes regime, og ønsket om å iverksette tiltak på linje med EUs felles holdning mot Zimbabwe i denne sammenheng.

#### 4 Andre lands tiltak

EU vedtok 18. februar 2002 å gjennomføre målrettede tiltak mot Mugabe-regimet i Zimbabwe. En

rekke andre europeiske land sluttet opp om EU-rådets felles holdning i sakens anledning. Etter valget har Australia, Canada, New Zealand, Sveits og USA innført tilsvarende tiltak. Samveldet har suspendert Zimbabwe. Spørsmålet om fortsatt suspensjon vil ventelig bli behandlet i Samveldets råd av statsledere i desember 2003.

Innenfor rammen av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk kan EU i henhold til EU-traktatens artikkel 15 vedta felles holdninger om økonomiske tiltak mot tredjestater.

EU-rådets felles holdning om restriktive foranstaltninger mot Zimbabwe av 18. februar 2002 (2002/145/FUSP) omfatter visumnekt for president Mugabe og hans nærmeste støttespillere, frys av disse personenes bankkonti og eiendeler i EU-stater, samt et generelt forbud mot eksport av våpen til landet. EUs felles holdning ble samme dag fulgt opp med en forordning som er direkte bindende internrettslig i alle medlemsstater. Rådets forordning (EF) nr. 310/2002 av 18. februar 2002 inneholder et påbud om frys av midler tilhørende president Mugabe og hans nærmeste støttespillere, et generelt forbud mot eksport av våpen til staten, samt et forbud mot å yte Zimbabwe teknisk opplæring eller bistand i relasjon til forsyning, fremstilling, vedlikehold eller bruk av våpen og tilhørende materiell av enhver art. Den 22. juli 2002 ble Rådets felles holdning endret (2002/600/FUSP) for å utvide personkretsen som rammes. På bakgrunn av regjeringsendringer i Zimbabwe 26. august 2002 ble Rådets felles holdning endret på ny 13. september 2002 (2002/754/FUSP). Denne endringen innebar at listen over personer som omfattes av forordningen ble oppdatert. EU vedtok ved felles holdning av 18. februar 2003 (2003/115/FUSP) å videreføre disse tiltakene til 20. februar 2004.

Norge vurderte å slutte seg til EUs tiltak da disse ble vedtatt i 2002, men valgte i stedet å prioritere opprettholdelse av norske valgobservatørers tilstedeværelse.

## 5 Forholdet til norsk sanksjonspolitik

Regjeringen legger som hovedregel til grunn at sanksjoner må baseres på bindende vedtak av FNs sikkerhetsråd. I denne saken foreligger ikke et slikt vedtak, men Regjeringen ønsker å iverksette tiltak på linje med EUs felles holdning mot Zimbabwe. Ved fire tidligere anledninger har Norge innført økonomiske tiltak mot andre stater uten at det forelå bindende vedtak av Sikkerhetsrådet:

Tiltak mot Iran ble vedtatt ved lov av 6. juni 1980

nr. 18. Dette er en generell fullmaktslov som overlater til Kongen å treffe de nærmere bestemmelser for å forhindre samkvem med Iran. Denne loven var et resultat av at iranske myndigheter okkuperte den amerikanske ambassade i Teheran i 1979 og holdt amerikanske borgere som gisler. Et forslag om omfattende sanksjoner mot Iran hadde tidligere oppnådd flertall i Sikkerhetsrådet, men ble avvist etter et veto fra Sovjetunionen. En rekke stater iverksatte den gang i likhet med Norge økonomiske tiltak på egen hånd som følge av dette.

Det ble også innført økonomiske tiltak mot Argentina i forbindelse med Falklandskrigen. Argentinske tropper okkuperte Falklandsøyene 2. april 1982. FNs sikkerhetsråd vedtok 3. april 1982 en resolusjon som krevde øyeblikkelig tilbaketrekning av de argentinske styrkene. På grunn av et ventet sovjetisk veto unnlot Storbritannia å fremme forslag om sanksjoner i Sikkerhetsrådet. I stedet anmodet britene en rekke nærstående stater, herunder EF-statene og Norge, om å innføre økonomiske tiltak mot Argentina. Det ble 7. mai 1982 vedtatt en lov som ga Kongen fullmakt til å iverksette importforbud samt andre bestemmelser om innskrenkning av det økonomiske samkvem med Argentina.

I 1986 og 1987 ble det vedtatt to lover om økonomiske tiltak mot Sør-Afrika og Namibia. Den første gjaldt forbud mot salg, formidling m.v. av norsk petroleum til Sør-Afrika. Den andre var lov om økonomisk boikott av Sør-Afrika og Namibia for å bekjempe apartheid. Den sistnevnte inneholdt vidtgående tiltak, og Norge gikk her lengre enn de fleste andre stater. Loven inneholdt bl.a. et generelt handelsforbud, forbud mot befordring av olje med norske skip eller skip som var eiet eller disponert av nordmenn, og forbud mot kredittgivning og investeringer m.v. I denne loven ble de materielle bestemmelsene gitt i loven, mens Kongen ble gitt en viss dispensasjonsfullmakt i enkelttilfeller samt myndighet til å utfylle og gjennomføre loven.

Særlige tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ) ble vedtatt ved lov av 25. juni 1999 nr. 43. Siktemålet med loven var å gi det nødvendige rettslige grunnlag for å iverksette tiltak som ved å understøtte de militære operasjoner mot FRJ ville medvirke til en raskest mulig løsning av den daværende situasjon i Kosovo. Under NATOs toppmøte i Washington 23. – 24. april 1999 var det enighet om at allierte regjeringer ville iverksette ytterligere tiltak, utover det rent militære, for å begrense Beograd-regimets handlefrihet. Slike tiltak skulle inkludere intensivert gjennomføring av økonomiske sanksjoner og en petroleumsembargo av FRJ.

Etter mønster av loven om særlige tiltak mot FRJ, ble det den 27. april 2001 vedtatt en generell

fullmaktslov som gjør Norge i stand til å slutte opp om internasjonale, ikke-militære tiltak, jfr. lov om iverksetjing av internasjonale ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler av 27. april 2001 nr. 14 (tiltaksloven). I lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 10 og Innst. O. nr. 50 (2000–2001)) vises det i den forbindelse særlig til EUs felles holdninger som ledd i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Lovens anvendelsesområde avgrenses mot bruk av militære midler eller annen tvangsmakt. Tiltakslovens formål er å styrke Norges internasjonale handle- og reaksjonsevne ved at tidsaspektet for norsk gjennomføring reduseres. Loven har ennå ikke vært anvendt.

Bakgrunnen for at forslaget om lov om særlige tiltak mot Zimbabwe fremmes som særlov er at Stortinget i Innst. O. nr. 50 (2000–2001) – under merknader til tiltaksloven – la vekt på at en »ikke bør benytte fullmaktsloven annet enn i tilfeller hvor virkningen av sanksjonene vil bli vesentlig svekket om man tar seg tid til å forelegge sanksjonsvedtakene for Stortinget som egen sak». Det antas at virkningen av frys av bankkonti og eiendeler som Zimbabwes lederskap måtte ha i Norge, ikke svekkes vesentlig ved at sanksjonsvedtaket forelegges Stortinget som egen sak.

Regjeringen legger vekt på at sanksjoner av alle slag må være målrettede og så langt som mulig ikke må gå ut over sivilbefolkningen i Zimbabwe.

## 6 Forholdet til gjeldende lovgivning

Gjeldende lovgivning gir hjemmel for visse allerede gjennomførte tiltak, som omfatter visumrestriksjoner og forbud mot eksport av forsvarsmateriell. I Norge vil de aktuelle produktene innenfor forsvarsmateriell allerede være underlagt eksportlisensplikt i henhold til eksportkontrollloven av 18. desember 1987 § 1 og tilhørende forskrifter.

Hva gjelder visumforbud er allerede borgere av Zimbabwe underlagt visumplikt. Etter utlendingsloven av 24. juni 1988 nr. 64 § 38 er det adgang for departementet (Kommunal- og regionaldepartementet) til å instruere om lovtolkning og skjønnsutøvelse når det gjelder hensyn til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelsen av enkeltsak som innbefatter slike hensyn.

Frys av alle bankkonti og eiendeler i Norge tilhørende president Mugabe og andre nære politiske støttespillere til regimet, mangler imidlertid hjemmelsgrunnlag. Dette lovforslaget vil sikre det nødvendige rettslige grunnlaget for å kunne gjennomføre dette tiltaket mot Zimbabwe. Lovforslaget vil også være hjemmelsgrunnlag for eventuelle ytterligere tiltak som det måtte bli aktuelt å iverksette senere.

## 7 Merknader til de enkelte bestemmelser

§ 1 gir Kongen en generell fullmakt til å iverksette tiltak mot Zimbabwe. Denne skal også hjemle adgang til å endre, suspendere og oppheve iverksatte tiltak. Dette vil gi det nødvendige rettsgrunnlag for å gjennomføre de tiltak som måtte bli aktuelle. Regjeringen tar sikte på at denne hjemmelen kun benyttes til å gjennomføre tiltak som det er bred enighet om internasjonalt. Lovforslaget gir imidlertid mulighet for norsk tilpasning av reaksjonsformene.

§ 2 skal sikre at jurisdiksjon ikke blir utøvet i større utstrekning enn folkeretten gir adgang til. Folkeretten oppstiller for eksempel visse begrensninger med hensyn til norsk strafferetts anvendelse på rettsforhold med tilknytning til utlandet. Begrensninger kan også følge av overenskomst med fremmed stat.

§ 3 henviser til §§ 2 og 3 i lov av 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd. Dette gir den nødvendige hjemmel for straff, eventuelt inndragning, ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven.

§ 4 angir at ikrafttredelse skjer straks.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe.

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## **Forslag**

### **til lov om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe**

§ 1

Kongen gis fullmakt til å treffe bestemmelser om innskrenking av samkvem med Republikken Zimbabwe.

§ 2

Bestemmelser gitt i medhold av denne lov gjelder med de begrensningene som følger av overenskomst med fremmed stat eller av folkeretten for øvrig.

§ 3

Ved overtredelse eller ved medvirkning til overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av denne lov gjelder §§ 2 og 3 i lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd tilsvarende.

§ 4

Denne lov trer i kraft straks.

---