



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.:
11/06164-6

Dato:
4.4.2011

Høring - Utkast til forskrift om bevæpnede vakter på skip mv.

Det vises til høringsbrev av 4. mars 2011 fra Nærings- og handelsdepartementet om utkast til forskrift om bevæpnede vakter på skip mv.

Det bes innledningsvis om *prinsipielle synspunkter* mht. om det bør fastsettes en forskrift om bruk av væpnede vakter ombord på norskregistrerte skip. Deretter bes det om å peke på *alternative tiltak* som kan bidra til å redusere risikoen for at norskregistrerte skip blir utsatt for piratvirksomhet. Endelig bes det om eventuelle kommentarer til det oversendte *forskriftsutkastet*.

Ordlyden i Skipssikkerhetsloven av 2007 åpner i § 40 for en i utgangspunktet uspesifisert anvendelse av nødvendige maktmidler til forskjellige formål. Utviklingen i trusselen fra sjørøvere i Adenbukten og i Det indiske hav gir videre opphav til nye og større sikkerhetsmessige utfordringer. Maktanvendelse kan også omfatte andre tiltak enn bruk av bevæpnede vakter eller våpen. Uavhengig av spørsmålet om bevæpnede vakter på skip, anser Utenriksdepartementet det derfor nødvendig å benytte adgangen til å vedta utfyllende forskrifter med hjemmel i lovens § 40, 4. ledd for å presisere vilkårene for maktanvendelse, i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser og de krav som følger av Menneskerettsloven av 1999, som har forrang foran Skipssikkerhetsloven. Utenriksdepartementet har også merket seg at skipsfartsnæringen selv understreker behovet for å utvikle tydelige rammer for privat maktanvendelse.

1. Prinsipielle synspunkter på bruk av væpnede vakter på skip

Utenriksdepartementet er i utgangspunktet skeptisk til å tillate bruk av private væpnede vakter til militærliknende formål om bord på norske skip. Dette er i tråd med norske myndigheters generelle tilnærming med hensyn til begrensning av og kontroll med anvendelse av maktmidler og våpen. I lys av den økte bruk av voldelige metoder ved sjørøveranslag i nevnte områder, er det dessuten vesentlig å motvirke tendenser til ytterligere eskalering. Også hensynet til mannskap, passasjerer og last taler for å begrense mulighetene for væpnet konfrontasjon om bord i skip. Disse hensynene medfører til sammen særlige krav til standardsetting og rettslig forutberegnelighet. Som påpekt i høringsbrevet, finnes det foreløpig ikke internasjonal regulering og utfyllende krav mht. bruk av private bevæpnede vakter på skip. Både prinsipielle verdier og effektivitetshensyn kan dessuten tale for å fremme en rettsutvikling basert på bedret internasjonal samordning og felles standarder, snarere enn på ensidige, nasjonale tillatelser til maktanvendelse i privat regi. En vesentlig andel av norsk kontrollerte skip i Adenbukten og Det indiske hav seiler dessuten ikke under norsk flagg, og vil derfor heller ikke fanges opp av ensidig norsk flaggstatslovgivning.

Særlige spørsmål reises ved bruken av private væpnede vaktelskaper som opererer i deler av verden og under slike forhold der mulighetene for kontroll fra norske myndigheters side vil være svært begrenset.

Ut fra nevnte hensyn er det mye som taler for størst mulig vektlegging av alternative tiltak. Prinsipielt anses særlig *forebyggende* tiltak i henhold til Skipssikkerhetslovens § 39 å måtte stå sentralt. Så vidt vites, har sjørøveranslag hittil heller ikke lykkes mot skip som fullt ut har rettet seg etter de forebyggende tiltak som er anbefalt av den internasjonale Kontaktgruppen for det somaliske sjørøverproblemet, de såkalte *Best Management Practices* (heretter forkortet BMP). Det utelukkes ikke særlige situasjoner der de anbefalte forebyggende tiltak ikke vil være tilstrekkelige, for eksempel ved mer utsatte langsomtgående slep av større innretninger. Etter Utenriksdepartementets oppfatning bør imidlertid en behovsvurdering ligge til grunn før myndighetene autoriserer maktanvendelse i privat regi. Videre må vilkårene fremgå med stor tydelighet, for å sikre etterlevelse av gjeldende folkerettslige rammer.

Dersom maktmidler i henhold til lovens § 40 skal anvendes, må det være som en siste utvei. En rekke ulike hensyn gjør seg da gjeldende ved utformingen av regelverket. Sentralt står behovet for å ivareta kravene etter Menneskerettsloven av 1999 som har forrang foran Skipssikkerhetsloven, og andre tvingende folkerettslige skranker.

2. Alternative tiltak

Høringsinstansene bes også om å peke på *alternative tiltak* som kan bidra til å redusere risikoen for at norskregistrerte skip blir utsatt for piratvirksomhet.

Utenriksdepartementet har ovenfor vist til de detaljerte retningslinjene for forebyggende tiltak (BMP). Disse frivillige tiltakene anses å ha vært effektive i den utstrekning det hittil ikke kan ses å ha vært vellykkede kapringer av skip som har fulgt samtlige preventive tiltak fullt ut. Et alternativt tiltak ville være å *gjøre disse preventive tiltak bindende*, eventuelt på nasjonalt grunnlag. Utenriksdepartementet vil derfor ta til orde for en vurdering av hvorvidt de bør innarbeides i intern rett som pliktregler ved forskrift gitt med hjemmel i Skipssikkerhetsloven § 39. Utenriksdepartementet har forøvrig merket seg at private forsikringsselskap som Den norske krigsforsikring for skip heller ikke stiller krav om at skip skal benytte BMP for å ha gyldig forsikring eller at det kommer til noen form for avkortning av kompensasjon i de tilfeller BMP ikke er fulgt.

Uavhengig av dette vises dessuten til det pågående arbeid i Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen IMO og i Kontaktgruppen for det somaliske sjørøverproblemet (CGPCS) med sikte på videreutvikling og oppdatering av de preventive tiltakene.

For fullstendighetens skyld, kan det videre nevnes at alternativt til bruk av private væpnede vakter kan en utstyre skip med statlige militære vaktlag, såkalte VPDs (Vessel Protection Detachments). Bruk av slike vakter forutsetter at militære styrker stiller slike vakter til rådighet, samt samtykke fra flaggstaten til det skipet som skal ha dem ombord. Det gjøres allerede utstrakt bruk av slike vakter når det gjelder skip med leveranser til Somalia under Verdens matvareprogram.

Operative tilpasninger og seiling i konvoi er andre eksempel på tiltak som reduserer risikoen for kapring. Rederiene må vurdere hvilke ytterligere operative endringer som kan gjennomføres. De internasjonale marinestyrkene i området må vurdere om det kan tilrettelegges for konvoier i et større område med de ressursene som er tilgjengelig.

Generelt mener Utenriksdepartementet at alle andre tiltak som med rimelighet kan iverksettes, må gjennomføres før det kan være aktuelt å autorisere bruk av private væpnede vaktsselskap.

3. Generelle kommentarer knyttet til nasjonal forskriftsregulering

Etter Utenriksdepartementets syn må Norges folkerettslige forpliktelser for anvendelse av maktmidler til havs ivaretas gjennom en forskriftsregulering i henhold til Skipssikkerhetsloven § 40, 4. ledd. Det er nær sammenheng mellom forpliktelser for staten på det folkerettslige plan og gjennomføringen nasjonalt, gjennom flaggstatsprinsippet.

Når norske myndigheter har mottatt anmodninger fra rederier om å klargjøre muligheten til å ta i bruk bevæpnede vakter på norske skip, er spørsmålet ikke begrenset til vurderingen av norsk lovgivning, i form av skipssikkerhetsloven, våpenloven eller vaktvirksomhetsloven. Det er også et spørsmål om internasjonale forpliktelser Norge generelt har på området, og hvordan forskriftsregler eventuelt skal utformes for på best mulig måte å ivareta disse.

En slik forskriftregulering bør etter Utenriksdepartementets oppfatning gjenspeile norske myndigheters holdning om at maktanvendelse i utgangspunktet er en myndighetsoppgave. Videre bør de gjenspeile myndighetenes generelt restriktive holdning til våpenbruk og vektlegging av kontroll med sistnevnte, samt rammebetingelser for andre maktmidler. Dette hensynet anses å måtte bli ytterligere vektlagt i lys av den faktiske situasjonen; det økte trusselbildet, inkludert den tyngre bevæpning av pirater i området, og dessuten fremveksten av utenlandske sikkerhetselskaper i land med begrensede reguleringer og kontroll med slike.

I takt med den internasjonale diskusjonen som foregår parallelt i andre stater, anses det også ønskelig at norske reguleringer i størst mulig grad gir bidrag til en ansvarlig norm- og standardsetting som er egnet til å danne mønster internasjonalt. Stater bør normalt ha monopol på anvendelse av tvangsmakt, herunder væpnet maktanvendelse, og en privatisering av slik maktanvendelse stiller særlige krav til rettsstaten for å sikre at dette eventuelt skjer i kontrollerte og ansvarlige former. På denne bakgrunn har Utenriksdepartementet ut fra effektivitetshensyn knyttet til mulighetene for å iverksette kontroll med og håndhevelse av reglens etterlevelse også merknader knyttet til den konkrete utformingen av enkelte bestemmelser i utkastet.

4. Folkerettens regler om statsansvar ved autorisering av privat maktanvendelse

Mulighetene for at en stat kan holdes folkerettslig til ansvar for handlinger begått av private, er i utgangspunktet snevre. En stat hefter normalt ikke for handlinger begått av private personer eller foretak i utlandet. Situasjonen blir imidlertid en annen der vedkommende stat på forhånd autoriserer eller på annen måte identifiserer seg med de private handlingene, eller delegerer til private funksjoner som ellers ville være klare myndighetsoppgaver. Prinsippene om folkerettslig statsansvar er i vesentlig grad utviklet gjennom internasjonal sedvanerett. De ble gjenstand for en omfattende kodifisering i 2001 gjennom ferdigstillingen fra FNs folkerettskommisjons side av artiklene om statsansvar, som FNs generalforsamling deretter tok til etterretning (*The International Law Commission – Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, heretter forkortet ILC).

At en stat folkerettslig hefter for private handlinger som den på forhånd har autorisert eller stilltiende godkjent, anses for å være uttrykk for hevdvunnen internasjonal sedvanerett (ILC – bl.a. artiklene 5, 8, 9 og 11). Tilsvarende gjelder opptreden til en person eller foretak som er autorisert til å utøve elementer av myndighetsutøvelse, eller opptrer på instruks av, eller under ledelse eller kontroll av en stat (ILC artiklene 7 og 8). Dette stiller særlige krav til aktsomhet ved utformingen av lov og forskrift, og tilhørende kontrollsystemer. Selv om det her ikke er gitt at det foreligger eksponering for internasjonalt tvistemål eller retterganger, tilsier dette at en stat prinsipielt ikke kommer fri i slike tilfeller av gjeldende folkerettslige forpliktelser ved å autorisere private.

Folkeretten har prinsipper og regler som danner rammer for statenes adgang til maktanvendelse og om ivaretagelse av humanitære minstestandarder, samt menneskerettighetsvernet, både i væpnet konflikt og i fredstid. Delegeres en slik adgang til private aktører, ikke minst gjennom lov- og forskriftsregulering, kan vedkommende stat eventuelt hefte for folkerettslige ansvarsvirkninger dersom gjeldende rammer skulle bli overskredet eller tilsidesatt.

Spørsmålet aktualiseres som følge av ordlyden i Skipssikkerhetsloven 2007/9 § 40, 1. ledd. I henhold til denne *“kan det fra skipets side iverksettes tiltak og anvendes maktmidler”, “når det er nødvendig for å hindre eller beskytte mot”* terrorhandling, piratvirksomhet, blindpassasjerer og andre ulovlige handlinger. Loven taler kun om ”maktmidler” på uspesifisert grunnlag. I henhold til § 40, 4. ledd tilligger det imidlertid departementet å gi forskrift om bruk av tiltak og maktmidler i henhold til blant annet

første ledd. Da autorisasjon av maktbruk er i kjernen av det man normalt anser som myndighetsoppgaver, innebærer det en tilskyndelse til å ivareta hensyn til blant annet folkerettslige skranker.

Den generelle henvisningen i loven til "maktmidler" reiser flere spørsmål, som ikke er begrenset til bevæpning eller adgang til å bruke vaktsselskaper. I gitte situasjoner kan det reises spørsmål om adgangen til å nøytralisere eller uskadeliggjøre individer eller fartøy ved andre former for faktiske handlinger, skudd avfyrt mot motor, frihetsberøvelse, privat pågrep eller andre håndhevelsestiltak, eventuelt med sikte på overføring til statlige myndigheter, herunder fremmed stats marinefartøyer. Det er derfor grunnlag for prinsipielt å stille spørsmål ved den begrensning som er foreslått av forskriftens saklige anvendelsesområde til i det alt vesentlige å gjelde spørsmål knyttet til bevæpning.

På tilsvarende måte er det grunn til å stille spørsmål ved forskriftens eksklusive anvendelse til såkalte ISPS-skip, i motsetning til for norskregistrerte skip i sin alminnelighet. Sett i sammenheng med lovens generelle anvendelsesområde for alle norske skip og den generelle adgangen til å iverksette uspesifiserte "maktmidler", ville utkastet kunne gi grunnlag for slutninger om at det for annet enn ISPS-skip ikke er satt noen skranker for nødvendig maktanvendelse (utenom dem som evt. følger av våpenloven). Dette ville i henhold til loven også kunne bli oppfattet som en uspesifisert fullmakt fra norske myndigheter.

Forskriftsutkastet aktualiserer spørsmål om ivaretagelse av folkerettslige forpliktelser som påhviler den norske stat, og som vil bli berørt nedenfor. Fastsettelsen av en forskrift på dette området gir imidlertid også et grunnlag for å gi bidrag til fremme av den internasjonale rettsutviklingen på dette området, i tråd med den norske regjeringens vektlegging av en styrket internasjonal rettsorden, der effektivitet i bekjempelsen av sjørøveri og terrorhandlinger kombineres med ivaretagelse av vesentlige garantier for menneskeverdet.

5. Generelle rammebegrensninger for maktanvendelse på det åpne hav

a) Bekjempelse av sjørøveri

FNs havrettskonvensjon av 1982 (HRK) knesetter flere prinsipper for bekjempelse av sjørøveri på det åpne hav, i samsvar med hevdvunnen internasjonal sedvanerett. Disse utgjør bindende rammebetingelser for alle stater.

Den internasjonale havretten gir i utgangspunktet en meget vid adgang til maktanvendelse på nasjonalt grunnlag mot sjørøvere. Dette er gjenspeilet i HRK artikler 105 og 110 om at et sjørøverfartøy i vesentlig utstrekning kan sammenliknes med et statsløst fartøy. Enhver stat kan gripe inn mot det – uten hinder av flaggstatsprinsippets monopol på håndhevelse på det åpne hav.

I henhold til HRK artikkel 107 kan pågrepelse og tilbakeholdelse av sjørøverfartøy imidlertid kun foretas av marinefartøyer eller fartøyer som klart er merket med kjennetegn som identifiserer dem som fartøy i statstjeneste og som har særskilt autorisasjon. Ifølge artikkel 106 hefter videre den pågripende stat for ansvarsvirkninger knyttet til urettmessig pågrepelse. Videre bekreftes av artikkel 105 at tiltak knyttet til anholdelse av fartøy, arrestasjon av personer og beslaglegging av eiendeler er et statsanliggende.

Havrettskonvensjonen definerer derved sjørøveri som en form for kriminalitet – og ikke som væpnede angrep som utløser folkerettens regler for væpnet konflikt. Reglene gir grunnlag for rettshåndhevelse fra staters side, dvs. utøvelse av nasjonal straffejurisdiksjon, med mulige ansvarsvirkninger ved urettmessige tiltak.

Havrettskonvensjonens regler om sjørøveri gir derimot ikke grunnlag for håndhevelse i privat regi. Bruk av væpnet makt i privat regi må i så fall kunne rettferdiggjøres folkerettslig av prinsippene om nødverge, dvs. at de må forbeholdes de tilfeller der det ikke foreligger annen utvei, og basert på krav til nødvendighet, rimelighet og forholdsmessighet.

b) Generelle skranker for maktanvendelse til havs

Videre gjelder generelle skranker for staters adgang til fysisk maktanvendelse gjennom våpenbruk. De er omtalt i Den internasjonale havrettsdomstolens avgjørelse i ”*MV. Saiga*” (St. Vincent og Grenadinene mot Guinea, 1999, ITLOS nr. 2). Av paragrafene 153-159 fremgår at alminnelige folkerettslige begrensninger for maktanvendelse supplerer FNs havrettskonvensjon. Maktanvendelse må ”unngås så langt som mulig og, der dette er uunngåelig, må den ikke overskride det som er rimelig og nødvendig sett hen til forholdene. Humanitetshensyn må gjelde i havretten, som i andre deler av folkeretten”.

I avgjørelsen ”*MV. Saiga*” gis videre en generell veiledning i adgangen til våpenbruk. Drøftelsen viser at vurderingene må forankres i en konkret vurdering av alle relevante forhold. Det må foretas et konkret skjønn, basert på de foreliggende behov, og strenge

nødvendighetskrav. Selv om situasjonen knyttet til fartøyet *Saiga* intet hadde å gjøre med sjørøveri, er metodespørsmålene i paragrafene 155-159 i vesentlig grad også relevante her (våre uthevelser):

155. In considering the force used by Guinea in the arrest of the *Saiga*, the Tribunal must take into account the circumstances of the arrest in the context of the applicable rules of international law. Although the Convention does not contain express provisions on the use of force in the arrest of ships, international law, which is applicable by virtue of article 293 of the Convention, requires that the use of force must be avoided as far as possible and, where force is unavoidable, it must not go beyond what is reasonable and necessary in the circumstances. Considerations of humanity must apply in the law of the sea, as they do in other areas of international law.

156. These principles have been followed over the years in law enforcement operations at sea. The normal practice used to stop a ship at sea is first to give an auditory or visual signal to stop, using internationally recognized signals. Where this does not succeed, a variety of actions may be taken, including the firing of shots across the bows of the ship. It is only after the appropriate actions fail that the pursuing vessel may, as a last resort, use force. Even then, appropriate warning must be issued to the ship and all efforts should be made to ensure that life is not endangered (S.S. "*I'm Alone*" case (*Canada/United States, 1935*), *U.N.R.I.A.A., Vol. III*, p. 1609; *The Red Crusader* case (*Commission of Enquiry, Denmark - United Kingdom, 1962*), *I.L.R., Vol. 35*, p. 485). The basic principle concerning the use of force in the arrest of a ship at sea has been reaffirmed by the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks. Article 22, paragraph 1(f), of the Agreement states:

1. The inspecting State shall ensure that its duly authorized inspectors:
... (f) avoid the use of force except when and to the degree necessary to ensure the safety of the inspectors and where the inspectors are obstructed in the execution of their duties. The degree of force used shall not exceed that reasonably required in the circumstances.

157. In the present case, the Tribunal notes that the *Saiga* was almost fully laden and was low in the water at the time it was approached by the patrol vessel. Its maximum speed was 10 knots. Therefore it could be boarded without much difficulty by the Guinean officers. At one stage in the proceedings Guinea sought to justify the use of gunfire with the claim that the *Saiga* had attempted to sink the patrol boat. During the hearing, the allegation was modified to the effect that the danger of sinking to the patrol boat was from the wake of the *Saiga* and not the result of a deliberate attempt by the ship. But whatever the circumstances,

there is no excuse for the fact that the officers fired at the ship itself with live ammunition from a fast-moving patrol boat without issuing any of the signals and warnings required by international law and practice.

158. The Guinean officers also used excessive force on board the *Saiga*. Having boarded the ship without resistance, and although there is no evidence of the use or threat of force from the crew, they fired indiscriminately while on the deck and used gunfire to stop the engine of the ship.

In using firearms in this way, the Guinean officers appeared to have attached little or no importance to the safety of the ship and the persons on board. In the process, considerable damage was done to the ship and to vital equipment in the engine and radio rooms. And, more seriously, the indiscriminate use of gunfire caused severe injuries to two of the persons on board.

159. For these reasons, the Tribunal finds that Guinea used excessive force and endangered human life before and after boarding the *Saiga*, and thereby violated the rights of Saint Vincent and the Grenadines under international law.

De rammer som gjelder for staters maktanvendelse kan heller ikke overskrides av private aktører som har fått en delegert adgang til å foreta maktanvendelse. Som anført ovenfor ved beskrivelsen av Havrettskonvensjonens regler om sjørøveri, er det imidlertid ikke adgang til å delegere håndhevelse overfor sjørøvere til private. Private aktørers maktanvendelse vil i slike situasjoner være begrenset til nødverge i samsvar med folkerettens regler.

Ovennevnte generelle rammer for maktanvendelse kan i en viss utstrekning bli erstattet eller supplert av reglene i internasjonal humanitærrett i situasjoner det foreligger væpnet konflikt, eller der FNs sikkerhetsråd har autorisert særskilt maktanvendelse med grunnlag i FN-paktens kapittel VII, dvs. der rådet har fastslått en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Sikkerhetsrådet har konstatert en slik trussel i tilknytning til Somalia og havområdene utenfor. Likevel har Sikkerhetsrådet i resolusjon 1851 av 16. desember 2008 og andre resolusjoner bekreftet at reglene som er gjenspeilet i FNs havrettskonvensjon utgjør det rettslige rammeverket for bekjempelse av sjørøveri (res 1851, 4. preambulære paragraf). Bekjempelse av sjørøveri i disse områdene skal i henhold til Sikkerhetsrådet skje innenfor folkerettens rammer (bl.a. op.p. 2). Det foreligger derfor hittil ikke grunnlag for påberopelse av særskilte folkerettslige fullmakter for private aktører i henhold til FN-paktens kapittel VII som skulle berettige anvendelse av ytterligere maktmidler enn dem som allerede følger av gjeldende folkerett.

6. Spesielle menneskerettslige rammer mht tvangstiltak på det åpne hav

Den europeiske menneskerettighetsdomstol avsa 29. mars 2010 i storkammer dom i saken "*Case of Medvedyev and others v. France*". Den franske marine hadde iverksatt tvangstiltak mot et utenlandsk fartøy for antatt narkotikasmugling på det åpne hav utenfor Kanariøyene. Domstolen fant at det var begått brudd på Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 5-1 c) vedrørende beskyttelse mot vilkårlig frihetsberøvelse, som følge av utilstrekkelig rettsgrunnlag for frihetsberøvelse på det åpne hav, i påvente av overføring til påtalemyndigheten. I den forbindelse tas i betraktning i paragraf 81 de særlige forhold som gjør seg gjeldende på åpent hav. Videre omtales i paragraf 85 det mer omfattende regelverk i Havrettskonvensjonen om bekjempelse av sjørøveri, sammenholdt med bekjempelse av narkotikahandel.

81. (...) Nevertheless, the special nature of the maritime environment relied upon by the Government in the instant case cannot justify an area outside the law where ships' crews are covered by no legal system capable of affording them enjoyment of the rights and guarantees protected by the Convention which the States have undertaken to secure to everyone within their jurisdiction, any more than it can provide offenders with a "safe haven".

85. This lacuna in Article 108 of the Montego Bay Convention vis-à-vis the fight against illicit trafficking in drugs is also reflected in the rest of the text: not only are the provisions concerning the fight against drug trafficking minimal – in comparison with those concerning piracy, for example, on which there are eight Articles, which lay down, *inter alia*, the principle of universal jurisdiction as an exception to the rule of the exclusive jurisdiction of the flag State – but fighting drug trafficking is not among the offences, listed in Article 110, suspicion of which gives rise to the right to board and inspect foreign vessels. (...)

Avgjørelsen anskueliggjør eksempelvis de strenge kravene for det folkerettslige rettsgrunnlaget som i henhold til artikkel 5-1 c) må være oppfylt for å kunne foreta frihetsberøvelse av personer på det åpne hav. Som følge av HRK artikkel 107 som forbeholder for statsfartøyer adgangen til å iverksette tiltak i henhold til konvensjonen mot sjørøveri, vil det ikke kunne anses å foreligge et tilstrekkelig rettsgrunnlag i henhold til EMK for eksempelvis å autorisere pågripelse og frihetsberøvelse i regi av private.

7. Folkerettslige krav knyttet til unnsetning til nødstedte til havs

Som referert i Havrettsdomstolens avgjørelse i "Saiga"-saken ovenfor, gjelder dessuten særskilte humanitære prinsipper i havretten, uavhengig av menneskerettighetsvernet.

En særskilt regel, som eventuelt bør vurderes gjenspeilet i utformingen av en forskrift som åpner for maktanvendelse, følger av Havrettskonvensjonens artikkel 98 (1) om plikten til å komme til unnsetning på det åpne hav. I henhold til bestemmelsen, som bygger på sedvanerettslige regler, skal hver stat kreve av skipsførere som seiler under statens flagg å yte assistanse til nødstedte til havs, ”så sant dette kan gjøres uten alvorlig fare for skipet, besetningen eller passasjerene”. I situasjoner der en person ikke lenger kan anses å utgjøre en trussel mot de sistnevnte, eventuelt etter at vedkommende er blitt såret eller på andre måter blitt beskadiget eller har kommet i havsnød, vil denne bestemmelsen og sedvanerettslige regler kunne være til hinder for at man deretter etterlater vedkommende til havs uten assistanse. Dette kan også reise spørsmål om behovet for presisering av krav om varslingsmyndigheter eller andre former for assistanse, samt om enkelte regler vedrørende vern av blindpassasjerer kan komme til anvendelse.

8. Særskilte internasjonale samarbeidsforpliktelser knyttet til bekjempelse av sjørøveri

Utformingen av nevnte forskrift bør også ta høyde for det særskilte kravet i Havrettskonvensjonens artikkel 100 om at stater i det ytterste (*”to the fullest possible extent”*) skal samarbeide om bekjempelsen av sjørøveri. I lys av diskusjon som har funnet sted i internasjonale samarbeidsfora, bl.a. i IMO, om privat bevæpning av fartøy til dette formålet, anser Utenriksdepartementet det viktig å utforme en forskrift på dette området på en slik måte at den kan medvirke til utvikling av best mulige standarder internasjonalt. Det bør i denne forbindelse tas høyde for en ordlyd som ikke ville reise særlige prinsipielle utfordringer dersom anvendt av en annen stat med en noe annen kontekst og rettslige tradisjoner. Utenriksdepartementet er ikke kjent med at mange andre stater så langt har utviklet reguleringer på dette feltet, slik at man ikke helt kan se bort fra en mulig legitimeringseffekt og overføringsverdi i andre land av vedtakelsen av en norsk forskrift.

Også med sikte på at forskriften kan påberopes i andre kontekster og av andre aktører er det viktig å sikre tilstrekkelig presisjon i forskriftens ordlyd. Et eksempel på behov for høyere presisjonsnivå er formålsangivelsen for bruk av våpen i utkastets § 6, 1. ledd. Bestemmelsen fastslår *”Når det er nødvendig for å hindre eller beskytte mot terrorhandlinger og piratvirksomhet, kan det fra skipets side tas i bruk våpen. Bruk av våpen bør imidlertid så langt som mulig unngås.”*

Henvisningen til hindring av "terrorhandlinger og piratvirksomhet" er uspesifisert, både geografisk og i forhold til behov knyttet til beskyttelse av skip eller mannskap. En slik formulering kunne misoppfattes som en blankofullmakt til uspesifisert maktanvendelse i bekjempelse av terrorisme (re "krigen mot terror"), som norske myndigheter konsekvent har stilt seg negative til. Det tilrås også derfor å presisere i en forskrift hvilke konkrete interesser som må være truet, herunder skipet og besetningen, samt at kriterier med hensyn til trusselens alvorlighet og umiddelbarhet, samt til reaksjonens rimelighet, nødvendighet og forholdsmessighet, må være tilfredsstillt.

9. Identifikasjon av reglens rettighets- og pliktsubjekter

Ordlyden i Skipssikkerhetsloven § 40, 1.ledd knytter adgangen til å anvende "maktmidler" til skipet. I § 40, 3. ledd presiseres at det er "skipsføreren som har retten til å iverksette tiltak og anvende maktmidler".

Forskriften bør ta høyde for at den enkelte regel klart identifiserer et subjekt som kan bli gjenstand for forutgående kontroll og etterfølgende ansvar. I forskriftsutkastet identifiseres imidlertid henholdsvis "skipet", "skipsføreren", "rederen" og "forsikringsgiveren" som subjekter for ulike regler.

Det reises spørsmål om identifikasjon av "skipet" som rettighets- eller pliktsubjektet er i tilstrekkelig grad egnet til å sikre effektive kontrolltiltak eller ansvarsvirkninger, uten at man samtidig anskueliggjør hvilke fysiske personer eller foretak som, evt. i henhold til relevant lovgivning, vil kunne holdes til ansvar ved regelbrudd, eventuelt ved straffeforfølgning.

Identifikasjon av "rederen" som det ansvarlige pliktsubjekt for andre bestemmelser må eventuelt ta høyde for at norskregistrerte skip kan ha utenlandske eller utenlandsbaserte redere med komplekse selskapsstrukturer, som vanskeliggjør eventuell kontroll eller irettføring for ansvarsvirkninger. Derfor reises også spørsmålet om det bør stilles krav til mer presis identifikasjon av hvilke fysiske eller juridiske personer som eventuelt vil kunne bli gjenstand for administrative sanksjoner i relasjon til sertifisering mv eller straffeforfølgning.

10. Norsk eksportkontrolllovgivning

Norsk lovgivning knyttet til kontroll med våpeneksport inneholder skranker som må ivaretas dersom det er aktuelt å levere tjenester til militær bruk eller foreta utførsel av våpen fra Norge.

Lov 18.12.1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi, m.v. samt Forskrift 10.1.1989 nr. 51 til gjennomføring av utførselsreguleringen for strategiske varer, tjenester og teknologi, må eventuelt bli gjenstand for en vurdering. I henhold til forskriftens § 1 f, er det lisensplikt for utførsel av enhver vare, teknologi og tjeneste til militær bruk i konfliktområder. Ut fra gjeldende regler kan det ikke påregnes lisens for utførsel av våpen til annen en statlig mottaker. Det må av nevnte grunner også tas hensyn til eksportkontrollreglene ved den nærmere formulering av forskriften.

11. Klargjøring av straffansvar

Det anses å være behov for å tydeliggjøre de generelle krav til nødvendighet og forholdsmessighet, mv også med sikte på eventuell straffeforfølgning.

Videre reises spørsmål om Skipssikkerhetsloven har tilstrekkelig hjemmel for å sikre straffeansvar for alle relevante forhold knyttet til overtredelse av forskriften. Det tas til orde for å tydeliggjøre grunnlaget for straffeansvar ved overtredelse av lydighetsplikten i skipssikkerhetsloven § 40, 3. ledd, 2. pkt. Det vises i den forbindelse til luftfartslovens § 6-4, jfr. § 14-11 som har tilsvarende regler om kommandomyndighet og straff ved lydighetsnektelse forsåvidt gjelder luftfarten.

Dersom det skulle være aktuelt å påby preventive sikkerhetstiltak, jfr. ovenfor om "alternative tiltak" bør også unnlattelse av å følge opp slike påbud være belagt med straff. I alle tilfelle bør man tydeliggjøre på egnet måte i høringsbrevet at skipssikkerhetsloven §§ 39 og 40 eller den planlagte forskriften ikke setter ut av kraft det alminnelige straffeansvar.

12. Krav til vakselskap og vakter

Forskriften bør etablere klare minimumskrav knyttet til vakselskap, vakter og prosedyrer. Ved å overlate definering av kravene til vakselskap og vakter, samt godkjenning av vakselskap til assurandør og rederi, har myndighetene liten eller ingen

innflytelse på eller kontroll med den vaktvirksomhet som utøves. Eksempelvis kan det vurderes oppstilt minimumskrav til vaktsekskapet om identifikasjon (hjemsted, kontaktopplysninger) eller særskilt myndighetsgodkjenning. Minimumskrav til vakter bør inneholde krav om gjennomgått trening og opplæring, vandelsattest, gjennomført personlig egnethet, eventuell våpentillatelse og identifikasjon. Utenriksdepartementet ble i møte med Norges rederiforbund 1. april 2011 orientert om at næringen selv har utarbeidet nærmere retningslinjer for rammene for bruk av private væpnede vakter. Det er svært positivt at bransjen selv legger vekt på behovet for å ramme inn virksomheten. Det bør vurderes om forskriften utover klare minimumskrav også bør stille krav om etterlevelse av bransjens egne standarder.

Det bør også etableres en registreringsordning for norske så vel som utenlandske vaktsekskaper som skulle bli godkjent av forsikringsgivere for de formål som følger av skipssikkerhetsloven, med sikte på mulighet for en utelukkelsesordning av en nærmere angitt norsk myndighet. Poenget må være at norske myndigheter ikke må være bundet til å akseptere private assurandørers utvelgelse av vaktsekskaper, i situasjoner der det for eksempel skulle fremkomme informasjon fra norske eller utenlandske kilder som tilsier utøvelse av samfunnsansvar eller utelukkelse for å fremme best mulige standarder.

Utenriksdepartementet viser for ordens skyld til at Danmark ved Justisministeriet har i 2011 fastsatt strenge krav til myndighetsgodkjenning av bevæpnede vakter i det enkelte tilfelle.

13. Konkrete endringsforslag

Ovennevnte kommentarer gir i en viss utstrekning grunnlag for utøvelse av et skjønn i valg av alternativ ordlyd. Utenriksdepartementet vil ta til orde for at de berørte fagmyndigheter, inklusive representanter for øverste påtalemyndighet, inviteres til å drøfte bestemmelsenes nærmere utforming etter høringen.

Utenriksdepartementet vil for sin del tilrå en vurdering av følgende elementer for videre diskusjon:

- a) Forskriften gjøres som sådan gjeldende for **alle skip** som er regulert av Skipssikkerhetsloven. Videre bør forskriftens saklige virkeområde omfatte anvendelse av **alle maktmidler** som er omtalt i lovens § 40. Forskriftsutkastets § 1 om Anvendelsesområde kunne for eksempel lyde:

Denne forskriften regulerer anvendelse av maktmidler når det er nødvendig for å beskytte mot handlinger som nevnt i Lov om skipssikkerhet av 16. februar 2007 kapittel 6.

- b) Det innføres alminnelige bestemmelser som presiserer rammevilkårene for anvendelse av maktmidler. Blant annet kan følgende elementer vurderes, og eventuelt bli ytterligere supplert:

Bruk av maktmidler på alle norske skip:

Maktmidler kan kun anvendes mot trussel som er direkte, umiddelbar, betydelig og på annen måte uavvendelig. Bruk av maktmidler må så langt som mulig unngås, og der dette er uunngåelig, må den ikke overskride det som er rimelig og nødvendig sett hen til forholdene.

Retten til å iverksette tiltak og anvende maktmidler tilligger skipsføreren. Enhver som befinner seg om bord, plikter å yte hjelp og respektere de tiltak som treffes.

Tillatelse til å inneha våpen ombord reguleres av forskrift 25. juni 2009 nr 904 om skytevåpen, våpendeler og ammunisjon m.v.

Dersom det oppstår en situasjon hvor noen hensettes i havsnød eller trues av fare til sjøs, gjelder i Lov om sjøfarten av 24. juni 1994 § 135 uavkortet.

Våpen skal oppbevares på forsvarlig måte i henhold til Lov om skytevåpen og ammunisjon m.v. av 9. juni 1961 § 27a.

Dersom det fra skipets side tas i bruk våpen eller andre maktmidler, skal hendelsen nedtegnes i skipets dekkdagbok. En kort etterfølgende rapport som beskriver hendelsen, herunder bruken av maktmidler, skal sendes til Sjøfartsdirektoratet umiddelbart og senest innen 48 timer. Dersom forholdene tillater det bør situasjonen så langt dette er mulig også dokumenteres gjennom lyd- og bildeopptak.

Ved overtredelse av denne forskriftens bestemmelser, kommer Almindelig borgelig straffelov av 22. mai 1902 til anvendelse.

- c) Dersom det skal åpnes for bruk av private, bevæpnede vaktsselskaper, tilrås nøye regulering. I den forbindelse tilrås en innsnevring av hvilke fartøyer som kan ta slike vaktsselskaper i bruk og begrense denne adgangen til særskilte geografiske områder For eksempel: *Norskregistrerte ISPS-skip kan ta i bruk bevæpnede vakter*

for seiling i, til eller fra et område med beredskapsnivå 2 eller 3, som nærmere definert i den til enhver tid gjeldende forskrift om sikkerhet og terrorberedskap om bord på skip og flyttbare boreinnretninger).

Videre anbefales en nærmere vurdering av adgangen til myndighetsgodkjenning av private bevæpnede vaktsselskaper basert på en behovsprøving. Eventuelt bør man vurdere en varslingsplikt: *For eksempel: Før bevæpnede vakter tas om bord, skal rederiets assurandør være varslet og ha akseptert bruk av vedkommende vaktsselskap. Informasjon om identifikasjon av selskapet (kontaktpersoner og opplysninger, hjemsted) og autorisasjon skal foreligge.*

Det tas videre til orde for at man i så fall også vurderer mulighetene for utelukkelse av vaktsselskaper ut fra en konkret vurdering av egnethet.

Det tilrås at bevæpnede vakter som tas ombord skal kunne fremvise vandelsattest og dokument som viser at kontroll av bakgrunn og medisinske forhold er foretatt i forhold til å bruke våpen. Bevæpnede vakter som tas ombord skal ha gjennomført relevant opplæring og trening i bruk av våpen.

Endelig tilrås at rederiet skal etablere prosedyrer for bruk av bevæpnede vakter, samt bruk og oppbevaring av våpen. Prosedyrene skal gjøres kjent for skipsføreren, mannskapet og vakter som følger med skipet. Det skal fremgå av prosedyrene at private vakter som tas om bord skal gjøres kjent med skipet og forhold om bord som har betydning for deres oppdrag, samt skipsførers myndighet.

For Utenriksministeren

Rolf Einar Fife
Ekspedisjonssjef

Anniken Enersen
Seniorrådgiver