

Høringsnotat om utfasing av farledsbevis for russiske navigatører

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette på høring forslag til forskrift om utfasing av farledsbevis for russiske navigatører. Forskriftsforslaget hjemles i lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven) § 21 sjette ledd og § 24 femte ledd.

Losplikten kan ifølge havne- og farvannsloven § 21 bla. oppfylles ved at lospliktige fartøy benytter navigatør med farledsbevis for farvannet. Farledsbevisordningen er nærmere regulert i lovens § 24 og lospliktforskriften kapittel 3. I dag utstedes farledsbevis til navigatører som har tilstrekkelig kompetanse og erfaring, og farledsbeviskandidatens nasjonalitet vektlegges ikke. Det er departementets vurdering at det er behov for å bestemme i forskrift at søknader om farledsbevis skal avslås for farledsbeviskandidater med russisk nasjonalitet. En slik forskriftsbestemmelse vil innebære at farledsbevis for russiske navigatører fases ut. Med utfasing menes at det ikke lenger vil utstedes nye farledsbevis til russiske navigatører.

Til grunn for høringsforslaget ligger PST og E-tjenestens åpne trusselvurderinger for 2025. I tillegg er det innhentet konkrete trussel- og risikovurderinger fra PST og E-tjenesten. Disse vurderingene er sikkerhetsgraderte etter sikkerhetsloven § 5-3, og kan ikke offentliggjøres.

Ifølge PSTs åpne trusselvurdering for 2025 utgjør Russland den største etterretningstrusselen mot Norge i 2025. Russlands fullskala invasjon av Ukraina og det forverrede forholdet mellom Russland og vestlige land fortsetter å prege trusselbildet i Norge. I tillegg til kontinuerlig og omfattende etterretnings- og påvirkningsaktivitet, er det økt sannsynlighet for at de russiske etterretningstjenestene vil forsøke å utføre sabotasjeaksjoner i Norge. PST vurderer at russiske fartøy, samt russisk mannskap om bord på tredjelands fartøy, fremdeles utgjør en etterretningstrussel mot mål langs hele norskekysten. Sivile fartøy vil i 2025 fremdeles benyttes av fremmed etterretning til etterretningsformål. Dette blir referert til som maritim fordekt etterretningsaktivitet (MFEA). Langs norskekysten finnes det infrastruktur, teknologi og aktivitet som er interessant for fremmede stater. Fartøy kan bli brukt til å kartlegge norsk og alliert militær kapasitet samt kritisk infrastruktur på havbunnen og langs kysten. Fartøyene kan også konstruere situasjoner til havs for å avdekke svakheter ved norsk beredskap eller krisehåndtering. Russland utgjør ifølge PST den største trusselen innen MFEA. Også E-tjenesten viser til at Russland benytter ikke-militære fartøy som etterretningsplattformer i sine nærområder. Med henvisning til havneforbudet og at norsk myndighetsutøvelse er forsterket, vurderer E-tjenesten at Russland i 2025 vil tilpasse seg disse begrensningene ved å benytte ulike typer fartøy som har legitim tilgang til norske farvann og havner.

De åpne og graderte trussel- og risikovurderingene tilsier at det er behov for ulike virkemidler for å begrense muligheten til å drive ulovlig etterretningsaktivitet fra sivile fartøy. Ett slikt virkemiddel kan være å fase ut farledsbevis for russiske navigatører.

Per 2. juni 2025 er det 280 russiske navigatører som har farledsbevis, og som derfor kan seile angitte fartøy på angitte strekninger uten los. Dette utgjør i underkant av 6 % av totalt antall farledsbevis. Grunnet gyldigheten på farledsbevis, vil utfasingen skje gradvis over en femårsperiode.

2. Gjeldende rett

I dag utstedes farledsbevis etter en vurdering av søkerens kompetanse, farvannskunnskap og sjøsikkerhetsrisikoen knyttet til fartøyet og farvannet. I havne- og farvannsloven § 24 står det at «Ved utstedelse av farledsbevis skal det legges vekt på søkerens kompetanse og farvannskunnskap og risikoen knyttet til fartøyet og farvannet». Ifølge særmerknaden til bestemmelsen må det forvaltningsmessige skjønnet ved utstedelse av farledsbevis utøves innenfor de rammene som oppstilles i denne bestemmelsen, jf. Prop. 86 L (2018-2019) s. 162 som viser til Prop.65 L (2013-2014) s. 89.

I dagens regelverk gjelder kravene som stilles til kandidaten i lospliktforskriften kompetanse og farvannskunnskap og ikke krav til nasjonalitet, se eksempelvis § 10 fjerde ledd, § 11 andre ledd, § 12 tredje ledd og § 13 fjerde ledd. Ingen av bestemmelsene i gjeldende lospliktforskrift kapittel 3 gir Kystverket anledning til å avslå søknad av hensyn til rikets sikkerhet generelt, eller kandidatens nasjonalitet spesielt.

3. Hjemmelsgrunnlag for forskriftsforslaget

Havne- og farvannsloven § 24 femte ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om «utstedelse og bruk av farledsbevis». Som det fremgår av punkt 2 over, er slike regler i dag gitt for å stille krav til farledsbeviskandidatens kompetanse og kunnskap. Den foreslåtte forskriften vil også falle inn under ordlyden «forskrift om utstedelse ... av farledsbevis».

Videre gir havne- og farvannsloven § 21 sjette ledd departementet hjemmel til å fastsette «forskrifter om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet». Ordlyden «forskrifter om losplikt» er vid. Farledsbevisordningen er en del av losordningen. Å bruke navigatør med farledsbevis er en måte å oppfylle losplikten på, jf. havne- og farvannsloven § 21 første ledd første punktum. Departementet vurderer at forskriftsforslaget også faller inn under hjemmelen i § 21 sjette ledd. Etter departementets vurdering gir § 24 femte ledd hjemmel for bl.a. å fastsette saksbehandlingsregler for utstedelse av farledsbevis, mens § 21 sjette ledd mer spesifikt gjelder forskrifter som gis av hensyn til rikets sikkerhet.

En slik regel som foreslås i dette høringsnotatet ble også drøftet i forarbeidene til havne- og farvannsloven:

«Departementet slutter seg til Forsvarsdepartementets vurdering av at det i en spent sikkerhetspolitisk situasjon kan være hensiktsmessig å begrense bruken av farledsbevis for enkelte grupper av farledsbevisinnehavere, herunder innehavere av farledsbevis eller kadettfarledsbevis som er statsborgere av den stat som Norge eventuelt er i en spent situasjon med. Departementet vil peke på at forslaget om å gi hjemmel til å fastsette forskrifter om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet, er ment å gi nødvendige virkemidler til å håndtere sikkerhetspolitisk krevende situasjoner. Denne hjemmelen gir også mulighet til å gi nærmere forskrifter om bruk av farledsbevis, herunder begrensninger i bruken av farledsbevis. Etter departementets mening er hensynet til rikets sikkerhet godt ivaretatt gjennom denne hjemmelen og gjennom forslaget i virkeområdebestemmelsens siste ledd. Departementet ser ikke behov for ytterligere hjemler til å begrense retten til bruk av farledsbevis.», jf. Prop. 86 L (2018-2019) s. 94.

På bakgrunn av ovenstående foreslår departementet at forskriftsforslaget hjemles i havne- og farvannsloven §§ 21 sjette ledd og 24 femte ledd.

4. Nærmere om forslaget

Departementet foreslår å endre lospliktforskriften, slik at det bestemmes at søknader om farledsbevis eller fornyelse av farledsbevis til russiske navigatører skal avslås. Forslaget går

ikke ut på å inndra gyldige farledsbevis. Russiske innehavere som har gyldig farledsbevis i dag vil ikke få fornyet beviset ved dets utløp.

Forskriftsforslaget har som formål å ivareta hensynet til rikets sikkerhet ved at farledsbevis for russiske navigatører fases ut. Utfasingen vil som nevnt innledningsvis skje over en femårsperiode. Formålet om å ivareta hensynet til rikets sikkerhet samsvarer med hjemmelsbestemmelsen i havne- og farvannsloven § 21 sjette ledd, som gir hjemmel for å fastsette forskrifter om losplikt «av hensyn til rikets sikkerhet».

«Russiske navigatører» forstås her som navigatører med russisk statsborgerskap, uavhengig av om de har annet statsborgerskap i tillegg (dobbel statsborgerskap), og uavhengig av hvor de er bosatt.

5. Prinsipielle spørsmål

Det følger av den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren at forvaltningen ikke skal ta utenforliggende hensyn og ikke drive usaklig forskjellsbehandling uten grunnlag i lov. Departementet har vurdert om det vil være usaklig å forskjellsbehandle farledsbeviskandidater på grunn av kandidatens nasjonalitet.

Det følger av havne- og farvannsloven § 21 sjette ledd at forskrift kan fastsettes «av hensyn til rikets sikkerhet». Det vil dermed være saklig å vektlegge slike hensyn ved fastsettelse av forskrifter i medhold av denne bestemmelsen. Den konkrete forskjellsbehandlingen som forskriftsforslaget innebærer, er basert på trussel- og risikovurderinger. Det er dermed ikke vilkårlig å avslå søknader om farledsbevis fordi kandidaten er russisk.

En russisk navigatør vil fortsatt kunne seile mindre fartøy som ikke er lospliktige innenfor grunnlinjen uten krav om los, og således utgjøre tilsvarende etterretningstrussel som det vises til i PSTs og E-tjenestens åpne trusselvurderinger. Departementet har derfor vurdert om tiltaket er forholdsmessig. På den ene siden, vil endringsforslaget kunne være tyngende for dem det gjelder (navigatør og rederi), se punkt 6 nedenfor. Forslaget vil ramme russiske navigatører, også dem som ikke driver med etterretningsvirksomhet. På den andre siden gir forskriftsforslaget ett ekstra virkemiddel for å begrense muligheten til å drive ulovlig etterretningsaktivitet fra sivile fartøy. Tiltaket kan ses i sammenheng med andre slike virkemidler, som eksempelvis at Sjøfartsdirektoratet har endret sin dispensasjonspraksis, slik at russiske kapteiner ikke lenger får dispensasjon til å seile som kaptein på norskflaggede fartøy. Videre er det innført havneforbud, slik at russiske fartøy ikke gis tilgang til norske fastlandshavner (med unntak for Tromsø, Båtsfjord og Kirkenes havn som kan anløpes av russiske fiskefartøy på visse vilkår). Totalt sett begrenser disse tiltakene adgangen russiske borgere har for å drive etterretningsvirksomhet i norske farvann, og dette bidrar til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Departementet vurderer at behovet for en slik begrensning veier opp for ulempene tiltaket medfører for berørte aktører. På denne bakgrunn vurderer departementet at forskriftsforslaget er forholdsmessig.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Virkingen av forskriftsforslaget er at mulighetene for russiske navigatører å drive med uønsket aktivitet fra sivile fartøy i norske farvann, begrenses. Dette styrker nasjonal sikkerhet.

Forslaget kan få konsekvenser for den enkelte navigatør som får sin søknad avslått på grunn av sin nasjonalitet, og for det aktuelle fartøyetts reder. For den enkelte navigatør vil forslaget innebære at denne ikke kan seile på den omsøkte strekningen med det omsøkte lospliktige

fartøyet uten los. Dette vil i noen tilfeller kunne få betydning for ansettelsesmuligheter for den enkelte navigatør. For rederiene kan forslaget medføre økte kostnader fordi los må benyttes i stedet for navigatør med farledsbevis, eller at andre navigatører med farledsbevis må seile det lospliktige fartøyet på den omsøkte strekningen. Denne ulempen avbøtes imidlertid noe av at rederiene vil få tid til å omstille seg. Forslaget gjelder ikke inndragning av gjeldende farledsbevis. Alle navigatører med gyldig farledsbevis i dag vil fortsatt kunne seile på sitt farledsbevis, frem til det løper ut.

For Kystverket vil forslaget innebære at alle søknader om farledsbevis til russiske navigatører må avslås. Dette ventes ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser for Kystverket, og forskriftsforslaget kan følges opp innenfor gjeldende rammer.

7. Forskriftsforslag

Forskrift om endring av forskrift 17. desember 2014 nr. 1808 om losplikt og bruk av farledsbevis (lospliktforskriften)

Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet X.XXXX med hjemmel i lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven) §§ 21 sjette ledd og 24 femte ledd.

I

I forskrift 17. desember 2014 nr. 1808 om losplikt og bruk av farledsbevis (lospliktforskriften) gjøres følgende endring:

§ 9 femte ledd skal lyde:

(5) Det skal ikke utstedes farledsbevis eller fornyelse av farledsbevis til russiske navigatører.

II

Forskriften trer i kraft straks.