



## GENERALADVOKATEN

Postboks 651 Sentrum, 0106 OSLO  
Telefon 22 70 87 50 - Mil 510 5681 - Telefax 22 41 94 54  
E-mail: [postmottak.generaladvokaten@hpm.no](mailto:postmottak.generaladvokaten@hpm.no)  
<http://www.generaladvokaten.no>

{P}

Vår referanse  
0050/2013/GA/KOH/787

Dato  
1. mars 2013

Deres referanse  
13/827 ES IPO/nk

Justis- og beredskapsdepartementet  
Lovavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

### **HØRING – FORSLAG OM RATIFIKASJON AV KONVENSJONER MOT TERRORHANDLINGER TIL SJØS OG OM ETABLERING AV BORDINGSREGIME**

Det vises til departementets høringsbrev av 1. februar 2013.

#### **1. Generelle merknader**

Det fremgår av høringsbrevet at forslaget gjelder bekjempelse av terrorhandlinger foretatt mot, på eller fra et skip eller en plattform, samt terrorhandlinger ved bruk av et skip som middel. Bakgrunnen for forslaget er to protokoller vedtatt av FN, skipsfartsprotokollen 2005 og plattformprotokollen 2005. Norge har undertegnet begge protokollene, men ikke ratifisert dem.

Etter Generaladvokatens syn er begge protokoller viktige instrumenter for å trygge internasjonal virksomhet til sjøs. Det synes derfor riktig at Norge ratifiserer protokollene og innarbeider bestemmelsene i norsk lovverk.

Når det gjelder enkeltbestemmelser i protokollene legges det opp til et utstrakt internasjonalt samarbeid for å motvirke terrorhandlinger til sjøs. Protokollenes regelsett på dette området virker omfattende og synes å gi et godt grunnlag for samarbeide over landegrensene for å motvirke terrorhandlinger.

Vedrørende de foreslåtte endringer i straffeprosessloven og påtaleinstruksen har Generaladvokaten merket seg at påtalemyndigheten ved Det nasjonale statsadvokatembete utpekes til å samtykke til at utenlandsk myndighet border et norsk fartøy, eller anmode utenlandske myndigheter om å borde et norsk eller utenlandsk eller statsløst fartøy. I forhold til Lov av 13. juni 1997 om gjennomføring av europarådsavtale 31. januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs innebærer dette en presisering av hvilken del av påtalemyndigheten som skal ha det overordnede ansvar for beslutning om bording, i det loven fra 1997 omtaler påtalemyndigheten generelt uten å angi hvilken del. Etter Generaladvokatens vurdering synes det riktig at Det nasjonale

statsadvokatembete nå utpekes til å ha et slikt overordnet ansvar for denne type aksjoner.

For noen år siden var det også spørsmål om hvem som er rette vedkommende til å samtykke til bording av norske skip i internasjonalt farvann ved mistanke om transport av substanser eller gjenstander som var relatert til fare for spredning av masseødeleggelsesvåpen – det såkalte Proliferation Security Initiative. Generaladvokaten har ikke hatt noe med dette å gjøre ut over at det ble gitt bistand til gjennomføring av en øvelse i Norge, og er derfor ikke oppdatert på disse spørsmålene. Jeg tillater meg likevel å nevne dette, med tanke på at det så vidt mulig bør være samme myndighet som gir samtykke selv om grunnlaget for anmodningen kan være forskjellig.

## **2. Reglene om erstatning**

Når det videre gjelder det foreslåtte forslag til ny § 446a i straffeprosessloven som gjelder erstatning fremgår det av høringsnotatet s. 12 og 13 at reglene om erstatning for økonomisk tap i dag er regulert i straffeprosessloven § 444 som gjelder uberettiget forfølgning mv og § 445 om erstatning basert på en rimelighetsvurdering. Det antas at dette vil dekke de fleste krav etter skipsfartsprotokollen 2005. Samtidig kan kriteriene for erstatningsutmålingen være noe snevrere enn skipsfartsprotokollen 2005, som mer prinsipielt foreskriver at skadelidte skal ha erstattet alt tap.

Det fremgår videre av høringsnotatet at i forbindelse med arbeidet med gjennomføring av europarådsavtale 31. januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs, ble denne problemstillingen vurdert. Europarådsavtalen artikkel 26 nr. 2 har klare likhetstrekk med skipsfartsprotokoll 2005 artikkel 8bis nr. 10 bokstav b. Etter mønster av den løsning som ble valgt i lov 13. juni 1997 nr. 47 § 5, foreslår departementet en lignende erstatningsbestemmelse for ansvar etter skipsfartsprotokollen av 2005:

”Skade som skjer i forbindelse med en aksjon som norske myndigheter foretar om bord på et fartøy i samsvar med protokoll 2005 til konvensjon 10. mars 1988 om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart, skal erstattes av norske myndigheter dersom:

- a) tiltak er gjennomført på en måte som ikke er hjemlet i protokollen eller
- b) mistanken om ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart viser seg å være ugrunnet, forutsatt at fartøyet, rederen eller besetningen ikke har foretatt seg noe som gir grunn til mistanken”.

Som departementet påpeker er denne ordlyden nokså sammenfallende med lov 13. juni 1997 nr 77 § 5 som lyder:

Skade som skjer i forbindelse med en aksjon som norske myndigheter foretar om bord på et utenlandsk fartøy i medhold av europarådsavtalen, skal erstattes av norske myndigheter dersom:

- a) norske myndigheter har opptrådt uaktsomt når det treffes tiltak etter avtalen art 9 og 10.
- b) Tiltak er gjennomført på en måte som ikke er hjemlet i avtalen, eller
- c) Mistanken om narkotikatrafikk viser seg å være ugrunnet, forutsatt at fartøyet, rederen eller besetningen ikke har foretatt seg noe som gir grunn til mistanken.

Dersom utenlandske myndigheter har anmodet om Norges bistand for å hindre narkotikatrafikk på statens fartøy i samsvar med europarådsavtalen art 4, er norske myndigheter erstatningsansvarlig for uaktsomt voldt skade.

I forhold til den sistnevnte lovteksten er uaktsomhetsbestemmelsene fjernet i det nye forslaget. Dette har sammenheng med ulik tekst i de bakenforliggende grunnlagsdokumenter. Artikkel 26 i europarådsavtalen av 31. januar 1995, som ligger til grunn for loven av 13. juni 1997, har følgende ordlyd i den norske versjonen:

1. Dersom en fysisk eller juridisk person utsettes for tap eller skade når det treffes tiltak etter artikkel 9 og 10, som følger av uaktsomhet som må tilskrives den inngripende stat, skal vedkommende stat være erstatningspliktig.
2. Når tiltakene gjennomføres på en måte som ikke er hjemlet i denne avtale, skal den inngripende stat ha plikt til å erstatte ethvert tap og enhver skade som er en følge av dette. Den inngripende stat skal også ha plikt til å erstatte tap eller skade dersom mistanken viser seg å være ugrunnet, forutsatt at det bordede fartøyet, rederen eller besetningen ikke har foretatt seg noe som gir grunn til slik mistanke.
3. Ansvar for enhver skade som er en følge av tiltak etter artikkel 4, skal ligge hos den anmodende stat, som kan kreve erstatning fra den anmodede stat når skaden er en følge av uaktsomhet eller annen forsømmelse som må tilskrives vedkommende stat.

Det fremgår med andre ord at den norske lovteksten i stor grad følger teksten i europrådsavtalens artikkel 26.

Grunnlagsdokumentet for det nye lovforslaget, protokollen av 2005 har imidlertid en noe annen tekst. Den her aktuelle bestemmelse er artikkel 8bis nr. 10 bokstav b:

Med det forbehold at en bordingstillatelse gitt av en flaggstat ikke i seg selv skal utløse dens ansvar, skal statspartene være ansvarlig for skade, overlast eller tap av enhver art som kan tilskrives dem som en følge av tiltak iverksatt i medhold av denne artikkel når:

- i) Slike tiltak viser seg å være ubegrunnet, gitt at skipet ikke har begått noen handling som rettfærdiggjør de iverksatte tiltak, eller
- ii) Slike tiltak er ulovlige eller går ut over det som med rimelighet kan anses som nødvendig på bakgrunn av tilgjengelige opplysninger for å gjennomføre bestemmelsene i denne artikkel.

Statspartene skal sørge for effektive regressmuligheter med hensyn til skade, overlast eller tap som nevnt.

Det fremgår av dette at det tidligere uttrykkelige kravet om uaktsomhet er utelatt i den siste teksten. Dette er også gjenspeilet i det nye lovforslaget fra departementet som ikke nevner uaktsomhet. Det kan imidlertid kanskje virke som teksten i protokollen 2005 til erstatning for uaktsomhetskravet formulerer et annet krav og som ikke direkte gjenspeiles i det nye lovforslaget. Det er kravet om at tiltakene ikke skal gå ut over det som med rimelighet kan anses som nødvendig på bakgrunn av tilgjengelige opplysninger. Det synes her å være lagt inn et krav om proporsjonalitet.

Det kan vel kanskje tenkes at et tiltak er gjennomført på en måte som i og for seg er hjemlet i protokollen, men likevel går ut over det som med rimelighet kan anses som nødvendig på bakgrunn av tilgjengelige opplysninger for å gjennomføre bestemmelsene i denne artikkel.

Behovet for å ta inn i den nye norske lovteksten en formulering som er i mer samsvar med teksten i protokollen 2005 må vel likevel veies mot andre bestemmelser i protokollen 2005. Det tenkes her særlig på artikkel 8bis nr 10 bokstav a om beskyttelsesklausuler. Artikkelen er slik formulert:

- a) Når en statspart iversetter tiltak mot et skip i samsvar med denne artikkel skal den:
  - i) ta tilbørlig hensyn til behovet for ikke å sette sikkerheten for menneskeliv på sjøen i fare.
  - ii) påse at alle personer om bord behandles på en måte som ivaretar deres grunnleggende

- personlige verdighet og som samsvarer med gjeldende bestemmelser i folkeretten, herunder den internasjonale menneskerettighetslovgivningen.
- iii) påse at bording og gjennom søking i medhold av denne artikkel foretas i samsvar med gjeldende folkerett.
  - iv) ta tilbørlig hensyn til sikkerheten for skipet og dets last.
  - v) ta tilbørlig hensyn til behovet for ikke å skade flaggstatens kommersielle eller rettslige interesser.
  - vi) sikre, med de midler som står til rådighet, at tiltak som måtte bli iverksatt med hensyn til skipet eller dets last, er miljømessig forsvarlig under de rådende forhold.
  - vii) sikre at personer om bord som det kan bli innledet rettslige skritt mot i forbindelse med noen av de straffbare handlinger som er nevnt i artikkel 3,3bis, 3ter eller 3quarter, gis den beskyttelse som er nevnt i artikkel 10 nr 2, uansett hvor de befinner seg.
  - viii) sikre at kapteinen på et skip blir gjort oppmerksom på at den akter å borde, og at kapteinen gis eller er gitt anledning til å kontakte skipets eier og flaggstaten ved første mulighet, og
  - ix) gjøre rimelige anstrengelser for å unngå at et skip holdes tilbake eller forsinkes utilbørlig.

Protokollen angir her forsiktighetsregler og begrensninger med hensyn til gjennomføring av tiltak. Disse formuleringene synes likevel ikke helt å dekke det særskilte krav som er satt inn i art 8bis nr. 10 som fastsetter at det er de tilgjengelige opplysninger som skal legges til grunn for vurderingen av hva som med rimelighet kan anses som nødvendig. Det kan eksempelvis tenkes at bruk av makt i et aktuelt tilfelle objektivt sett ikke er begrenset til det minimum som var nødvendig på bakgrunn av de tilgjengelige opplysninger, selv om det fremsto som nødvendig da beslutningen ble tatt. Dette kan for eksempel være fordi viktige opplysninger var blitt oversett og ikke brakt frem til beslutningstakeren, eller denne ikke forsto betydningen av opplysninger som forelå i en for ham ukjent fagterminologi eller av andre årsaker.

For å få inn i lovteksten den nyanseforskjell som synes å foreligge mellom den foreslåtte lovtekst og formuleringene i protokollen 2005 kan eksempelvis følgende lovtekst tenkes:

Skade som skjer i forbindelse med en aksjon som norske myndigheter foretar om bord på et fartøy i samsvar med protokoll 2005 til konvensjon 10. mars 1988 om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart skal erstattes av norske myndigheter dersom:

- a) tiltak er gjennomført på en måte som ikke er hjemlet i protokollen *eller går ut over det som med rimelighet kan anses som nødvendig på bakgrunn av tilgjengelige opplysninger for å gjennomføre protokollens bestemmelser, eller*
- b) mistanken om ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart viser seg å være ugrunnet, forutsatt at fartøyet, rederen eller besetningen ikke har foretatt seg noe som gir grunn til mistanken.

(Endringsforslag er her satt i kursiv.)

Det kan synes lite sannsynlig at en slik nyanseforskjell skal få avgjørende betydning dersom krav om erstatning skulle bli gjenstand for vurdering i et aktuelt tilfelle. Det kan kanskje likevel synes prinsipielt riktig å bringe den norske lovtekst så nært som mulig opp til den tekst som fremgår av de protokoller som det nå er aktuelt å ratifisere.

Med vennlig hilsen

Arne Willy Dahl  
Generaladvokat