

## Høringsnotat

---

Lovavdelingen  
Februar 2013  
Snr: 13/827

### Høring - forslag om ratifikasjon av konvensjoner mot terrorhandlinger til sjøs og etablering av bordingsregime

#### Innhold

1.	Innledning .....	2
2.	FN-konvensjonene mot terror til sjøs.....	2
2.1	Nærmere om skipsfartsprotokollen 2005 og plattformprotokollen 2005.....	2
2.2	Oppfyllelse av kriminaliseringsforpliktelsene mv. i revisjonsprotokollene i straffeloven 1902 .....	3
2.3	Håndheving av skipsfartsprotokollen 2005.....	5
2.3.1	Innledning .....	5
2.3.2	Internasjonalt politisamarbeid og bistand fra Forsvaret .....	5
2.3.3	Tillatelse til bording av norske skip .....	7
2.3.4	Underretninger .....	11
2.3.5	Erstatning.....	12
3.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	13
4.	Særmerknader til lov- og forskriftsforslag.....	14
4.1	Merknader til forslag om endringer i straffeprosessloven.....	14
4.2	Merknader til forslag om endring i påtaleinstruksen .....	14
5.	Lov- og forskriftsforslag.....	16
5.1	Forslag til endringer i straffeprosessloven .....	16
5.2	Forslag til endringer i påtaleinstruksen .....	16

## **1. INNLEDNING**

FN vedtok i 2005 to instrumenter til bekjempelse av terrorhandlinger foretatt mot, på eller fra henholdsvis et skip eller en plattform, samt terrorhandlinger ved bruk av et skip som middel (skipsfartsprotokollen 2005 og plattformprotokollen 2005). Norge har undertegnet begge, men ikke ratifisert dem.

Skipsfartsprotokollen 2005 og plattformprotokollen 2005 regnes blant FNs anti-terror-instrumenter. Protokollene inneholder ytterligere straffebestemmelser mot terrorhandlinger foretatt mot, på eller fra henholdsvis skip eller plattformer, samt nye straffebestemmelser mot spredning av masseødeleggelsesvåpen og materiale som kan brukes til utvikling av slike våpen. Det etableres også et regime for bording av skip ved mistanke om overtredelse av noen av straffebestemmelsene i protokollen.

For Norges del er ratifikasjon av disse særlig viktig siden vi både er en betydelig skipsfartsnasjon og har mye virksomhet knyttet til utvinning av naturressurser på kontinentalsokkelen. Norsk materiell strafferett oppfyller allerede de kriminaliseringsforpliktelser som følger av disse protokollene, se punkt 2.1. Det eneste som gjenstår er å legge til rette for et internasjonalt bordingsregime etter skipsfartsprotokollen 2005. Dette er nærmere behandlet i punkt 2.3. I dette høringsnotatet ønsker departementet dessuten høringsinstansenes syn på spørsmålet om ratifikasjon.

## **2. FN-KONVENSJONENE MOT TERROR TIL SJØS**

### **2.1 Nærmere om skipsfartsprotokollen 2005 og plattformprotokollen 2005**

Konvensjonen 10. mars 1988 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, heretter SUA-konvensjonen 1988), og protokollen 10. mars 1988 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, heretter plattformprotokollen 2005 1988), ble begge ratifisert av Norge 18. april 1991. De trådte i kraft 1. mars 1992, og regnes blant FNs terrorkonvensjoner.

For å tilrettelegge for ratifikasjon av SUA-konvensjonen 1988 og plattformprotokollen 1988 ble straffeloven 1902 §§ 150 og 151 a endret ved lov 16. juni 1989 nr. 68. Om bakgrunnen for disse instrumentene het det (Ot.prp. nr. 79 (1988-1989) punkt 6.2 side 39):

«I regi av den internasjonale skipsfartsorganisasjonen (IMO) ble det 10. mars 1988 vedtatt en Konvensjon til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved

skipsfart, med en tilleggsprotokoll til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen. Initiativet til konvensjonen ble tatt som følge av kapringen av det italienske cruiseskipet 'Achille Lauro' i Middelhavet, mens protokollen ble vedtatt etter initiativ fra en del stater med betydelig virksomhet på kontinentalsokkelen, blant dem Norge. Både konvensjonen og protokollen tar i første rekke sikte på å styrke samarbeidet mellom statene i den strafferettslige forfølgningen av personer som er mistenkt for å ha begått terroristhandlinger. De statene som er part i konvensjonen, forplikter seg til å vedta bestemmelser i sin nasjonale straffelovgivning som setter straff for en rekke handlinger i sammenheng med terroristangrep på skip og mot installasjoner på kontinentalsokkelen. Dessuten pålegges statene en plikt til enten selv å straffeforfølge enhver mistenkt terrorist som befinner seg på dens territorium, eller å utlevere vedkommende til en annen stat som er villig til å gjennomføre slik straffeforfølgning.»

To revisjonsprotokoller – henholdsvis skipsfartsprotokollen 2005 og plattformprotokollen 2005 – ble vedtatt 14. oktober 2005, og åpnet for undertegning fra 14. februar 2006. Protokollene styrker SUA-konvensjonen som et anti-terrorinstrument ved å ta inn ytterligere straffebestemmelser mot terrorhandlinger knyttet til skipsfart, samt nye straffebestemmelser mot spredning av masseødeleggelsesvåpen og materiale som kan brukes til utvikling av slike våpen. Det etableres også et regime for bording av skip ved mistanke om overtredelse av noen av straffebestemmelsene i protokollen. Norge undertegnet begge protokollene samme dag som de ble åpnet for undertegning. De trådte i kraft 28. juli 2010, men ikke med virkning for Norge grunnet manglende ratifikasjon.

## **2.2 Oppfyllelse av kriminaliseringsforpliktelsene mv. i revisjonsprotokollene i straffeloven 1902**

Straffeloven 2005 kapittel 18 om terror og terrorrelaterte handlinger viderefører noen av reglene i straffeloven 1902 kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser. Graden av nykriminalisering er beskjeden. Det primære siktemålet er å gjøre straffansvaret for terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger mer synlig, bl.a. av hensyn til de internasjonale forpliktelsene (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.1 side 154):

«De internasjonale forpliktelsene på dette området er dessuten så omfattende og komplekse at det er hensiktsmessig å gjennomføre dem i et eget kapittel. Det er derfor naturlig å supplere forslaget til kapittel 17 i loven om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser med et kapittel med straffebud som retter seg mot terrorhandlinger. Også straffeloven 1902 inneholder bestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger, se særlig §§ 147 a og 147 b, men departementet foreslår flere lovendringer for å gjennomføre nye internasjonale

forpliktelser som påhviler Norge som ledd i det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorisme.»

Om synliggjøring av de internasjonale forpliktelsene i lovstrukturen, heter det videre (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.1 side 154-155):

«Departementet foreslår en annen lovstruktur enn i dag, ved at internasjonale instrumenter i større grad skal gjennomføres med egne straffebestemmelser, i stedet for den tradisjonelle passive transformasjonen ved henvisning til generelle straffebud. En slik tilnærming gjør det blant annet mulig å gjennomføre forpliktelsene på en klar og lojal måte, samtidig som det ikke oppstilles unødig generelle strafftrusler mot for eksempel forberedelseshandlinger som ellers i stor grad er og fortsatt bør være straffrie etter norsk rett.»

Kriminaliseringsforpliktelsene i SUA-konvensjonen 1988 og plattformprotokollen 1988 er gjennomført i flere bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser. Spørsmålet om i hvilken grad straffeloven 1902 oppfyller kriminaliseringsforpliktelsene i skipsfartsprotokollen 2005 og plattformprotokollen 2005, ble omtalt slik i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.2.2 side 180:

«Kriminaliseringsforpliktelsene i SUA-konvensjonen 1988 og plattformprotokollen 1988, som svarer til SUA-konvensjonen 2005 artikkel 3 sammenholdt med 3quater og plattformprotokollen 2005 artikkel 2 sammenholdt med 2ter, ble i norsk rett ansett som gjennomført ved blant annet straffeloven 1902 §§ 148, 150, 151 a, 161 og 349 samt straffeloven 1902 kapittel 22 og 28, jf. St.prp. nr. 60 (1989 – 90) punkt 3 side 3, jf. punkt 4 side 5. Forpliktelsene i konvensjonen artikkel 3bis og 3ter, jf. 3quater og protokollen artikkel 2bis sammenholdt med artikkel 2ter dekkes blant annet av straffeloven 1902 §§ 152 a, 152 b og 153 a.»

Etter en gjennomgåelse av straffeloven 1902 sammenholdt med de materielle kriminaliseringsforpliktelsene som følger av skipsfartsprotokollen 2005 og plattformprotokollen 2005, og i lys av forslag om endringer i straffeloven 1902 § 147 a i Prop. 53 L (2012-2013), legger departementet til grunn at norsk rett er i samsvar med kravene i disse instrumentene.

Skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 12bis regulerer adgangen til å overføre en person som er fengslet eller som soner en dom her, til «identifisering, vitneutsagn eller annen bistand i å innhente bevis til etterforskning eller straffeforfølgning av straffbare handlinger». Dette skal bare kunne skje dersom den det gjelder samtykker, og de statene det gjelder, blir enige om hvordan overføringen skal skje. Etter norsk rett reguleres dette i dag i lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrytere m.v. (utleveringsloven) § 25. Således nødvendiggjør ikke denne artikkelen noen endringer i norsk rett.

## 2.3 Håndheving av skipsfartsprotokollen 2005

### 2.3.1 Innledning

Skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 8 bis inneholder regler om internasjonalt samarbeid mellom statspartene. Siktemålet er å legge til rette for effektiv håndheving av de materielle bestemmelsene.

### 2.3.2 Internasjonalt politisamarbeid og bistand fra Forsvaret

Internasjonalt politisamarbeid for å bekjempe terrorhandlinger til sjøs er nedfelt i skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 8bis. Det er et grunnprinsipp at partene i størst mulig utstrekning skal samarbeide, jf. artikkel 8bis nr. 1 som lyder:

«1. Statspartene skal i størst mulig utstrekning og i samsvar med folkeretten samarbeide for å hindre og bekjempe ulovlige handlinger som faller inn under denne konvensjon, og skal svare på anmodninger i henhold til denne artikkel så snart det lar seg gjøre.»

En statsparts rett til å be om assistanse, samt plikten til å yte assistanse, er nedfelt i artikkel 8bis nr. 4 som lyder:

«4. En statspart som har rimelig grunn til mistanke om at en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, 3bis, 3ter eller 3quater er begått eller i ferd med å bli begått i tilknytning til et skip som fører dens flagg, kan anmode om assistanse fra andre statsparter for å forhindre eller bekjempe den straffbare handlingen. Statspartene som anmodes om dette, skal gjøre sitt beste for å yte slik assistanse med de midler de har til rådighet.»

En beredskap for samarbeid og assistanse kan kreve etablering av rutiner mellom håndhevende myndigheter i de respektive statspartene. Adgangen for utenlandsk polititjenestemann til å bistå i samarbeid med norsk politi, antas å kunne organiseres innenfor rammene av lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 20 a om internasjonalt politisamarbeid som lyder:

#### «§ 20 a *Utenlandsk polititjenestemann*

Utenlandsk tjenestemann kan delta i felles etterforskningsgrupper, felles politioperasjoner, eller på annen måte utføre tjenestehandlinger i Norge i den grad det følger av overenskomst med fremmed stat. Tilsvarende gjelder for adgangen til å fortsette observasjon og forfølgelse på norsk territorium.

Det kan unntaksvis gis politimyndighet til utenlandsk tjenestemann. § 20 tredje ledd gjelder tilsvarende.

Utenlandsk tjenestemann som nevnt i første ledd, er å anse som offentlig tjenestemann i forhold til straffelovens bestemmelser.

Kongen kan gi nærmere regler om vilkår for og gjennomføringen av internasjonalt samarbeid som nevnt i første ledd, herunder særlig om vilkårene for adgangen til å fortsette observasjon og forfølgelse som nevnt i første ledd annet punktum.»

I praksis vil påtalemyndigheten vurdere om det skal bes om assistanse til å borde et norsk skip, samt om slik assistanse skal ytes, jf. artikkel 8 bis nr. 4. Dette foreslås regulert i straffeprosessloven ny § 4 a annet ledd, jf. nærmere omtale av kompetansespørsmålet under punkt 2.3.2.

En naturlig forutsetning for at Norge skal kunne oppfylle sine forpliktelser etter denne bestemmelsen er dessuten at politiet får bistand og assistanse fra Forsvarets fartøyer. Kystvaktens bistand til politiet i arbeidet med å forebygge og bekjempe kriminalitet er nedfelt i lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven) § 17 første ledd som lyder:

«Kystvakten kan yte bistand til politiet, herunder i forbindelse med forebygging og bekjempelse av forbrytelser og ulovlige aksjoner mot personer, fartøyer eller faste innretninger.»

Bestemmelsen tredje ledd åpner dessuten for å gi nærmere regler om bistanden.

I instruks om Forsvarets bistand til politiet er det gitt nærmere regler om blant annet alminnelig bistand i fredstid, jf. forskrift 22. juni 2012 nr. 581 om Forsvarets bistand til politiet. Bistand i form av transport til sjøs, faller under forskriften § 9 bokstav a som lyder:

«§ 9 *Alminnelig bistand*

Med alminnelig bistand menes følgende typer bistand:

- a) bistand med transport og annen administrativ bistand, herunder bistand i form av særskilt teknisk kapasitet eller kompetanse som Forsvaret innehar, som ikke direkte involverer den militære bistandsenhet i den politioperative oppgaveløsning,»

Bistanden til politiet skal imidlertid bare skje dersom den er «forenlig med Forsvarets primære oppgaver». Likeledes skal «politiets egne personell- og/ eller materiellmessige ressurser normalt være uttømt eller funnet utilstrekkelige for å løse oppdraget», jf. forskriften § 5 første ledd. Både for politiet og for Forsvaret skal altså bistanden være subsidiær. Politiet må normalt ikke selv være i stand til å løse den oppgaven det bes om bistand til, og likeledes skal ikke bistandsoppdraget fortrenge alminnelige arbeidsoppgaver for Forsvaret.

Etter departementets syn vil skipsfartsprotokollen 2005s regler om assistanse og bistand til andre statsparter, kunne oppfylles av politiet, eventuelt med bistand fra Forsvaret, i medhold av gjeldende rett.

### 2.3.3 Tillatelse til bording av norske skip

Skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 8bis nr. 5 regulerer den situasjonen at en statspart (den anmodende stat) utenfor noen stats sjøterritorium, påtreffer et skip som fører flagget til en annen statspart og førstnevnte har «rimelig grunn til å mistenke» at skipet eller en person om bord har begått eller er i ferd med å begå en handling som rammes av konvensjonens kriminaliseringsbestemmelser. Av artikkel 8bis nr. 5 bokstav b følger at den førstnevnte statsparten (den anmodende stat) da har en plikt til å be skipets flaggstat om rett til å

«... borde og å treffe egnede tiltak med hensyn til vedkommende skip, som blant annet kan være å stanse, borde og gjennomse skipet, lasten og personer ombord og å avhøre personer ombord for å fastslå om en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, 3bis, 3ter eller 3quater er begått eller er i ferd med å bli begått.»

Norge kan være involvert både som anmodende stat, og som flaggstat, men det er sistnevnte problemstilling som antas å være mest aktuell. Det er derfor viktig at skipsfartens interesser ivaretas.

Når norske myndigheter opptrer som anmodende stat, vises det til det som er beskrevet ovenfor om samarbeid med Forsvaret og utenlandsk politi, jf. punkt 2.3.2.

Der skip som fører norsk flagg mistenkes for brudd på skipsfartsprotokollen 2005, er det rettslige utgangspunktet at skipet er underlagt norsk jurisdiksjon. Kun i nødvergesituasjoner, i praksis begrenset til selvforsvarsrett eller som ledd i anvendelse av helt nødvendige og forholdsmessige mottiltak overfor en konkret trussel, kan fremmede stater gripe inn overfor skip som fører andre staters flagg. Folkeretten setter også meget snevre rammer for utøvelse av nødrett. Den internasjonale domstol i Haag har i 1997 (Gabcikovo-Nagimaros saken) slått fast en rekke restriktive kriterier for å kunne påberope nødrett, og i den forbindelse vist til at FNs folkerettskommisjons analyse på dette punkt av reglene om statsansvar anses som uttrykk for bindende internasjonal sedvanerett. Det redegjøres nærmere for dette i «Innføring i folkerett» av Ruud og Ulfstein (4. utgave) side 303:

«Det stilles ut fra faren for misbruk strenge krav for at nødrett skal aksepteres i folkeretten. Folkerettskommisjonen krever at en vesentlig statsinteresse må være truet av en alvorlig og overhengende fare, at faren ikke kan avverges på annet vis (nødvendighet), og at handlingen ikke fører til et alvorlig inngrep i den andre statens vesentlige interesser.»

Artikkel 8 bis nr. 5 angir som alternativer til at den anmodende staten border skipet, at flaggstaten selv foretar undersøkelsen, eventuelt i samarbeid med den anmodende parten, eller at flaggstaten avslår å tillate bording og gjennom søkning.

Bording skal ikke skje uten uttrykkelig samtykke fra flaggstaten. Samtidig vil neppe en slik konsekvent avvisning av fremmede staters anmodning om å borde norske skip, være forenlig med formålet om å etablere et effektivt håndhevsregime. Det er således vår forståelse at avtalen forutsetter at norske myndigheter har hjemmel til å gi andre stater adgang til å borde norske skip der norske myndigheter ikke er i nærheten og selv kan utføre kontrollen på en effektiv måte, eventuelt lede en slik operasjon som forutsatt i politiloven § 20 a.

På denne bakgrunn er det nødvendig å endre norsk rett. Det er behov for en hjemmel som åpner for å gi andre statsparters myndigheter tillatelse til å gå til aksjon mot norske skip i konvensjonens virkeområde, jf. SUA-konvensjonen 1988 artikkel 4:

- «1. Denne konvensjon gjelder når skipet seiler eller har planlagt å seile til, gjennom eller fra havområder utenfor den ytre grense for sjøterritoriet til en enkelt stat, eller over yttergrensen for statens territorialfarvann mot en tilstøtende stat.
2. I tilfelle hvor denne konvensjon ikke får anvendelse etter paragraf 1, skal den likevel gjelde når gjerningsmannen, eller den påståtte gjerningsmann, blir pågrepet på territoriet til en annen kontraherende stat enn den stat som er nevnt i paragraf 1.»

I norsk rett er det i dag et par eksempler på slike hjemler. I lov 13. juni 1997 nr. 47 om gjennomføring av europarådsavtale 31. januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs, reguleres tillatelse til bording av fartøy og bruk av tvangsmidler m.v. slik i § 1 første ledd:

«Påtalemyndigheten kan gi tillatelse til at utenlandske myndigheter border et norsk fartøy og gjør bruk av tvangsmidler m.v. i samsvar med europarådsavtale 31. januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs art. 6 og art. 4 jf. art. 7-12 eller FN-konvensjon 20. desember 1988 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer art. 17. Tillatelse bør normalt ikke gis hvis de aktuelle bestemmelser om bruk av tvangsmidler i vedkommende stat er vesentlig mindre betryggende enn de tilsvarende norske bestemmelsene. Det kan stilles vilkår for tillatelsen.»

Et lignende eksempel er nedfelt i lov 25. juni 1999 nr. 43 om særlige tiltak mot Jugoslavia § 4, som lyder:

«Kongen kan gi tillatelse til at utenlandske militære fartøyer kan borde, kontrollere og anvende alle nødvendige tvangstiltak overfor norskregistrerte skip som et ledd i et alliert kontrollregime overfor Den føderale republikken Jugoslavia.»

Etter vår vurdering bygger lov 13. juni 1997 nr. 47 om gjennomføring av europarådsavtale 31. januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs på en konvensjon som har store likhetstrekk med skipsfartsprotokollen 2005, likevel slik at reglene om bording og



bruk av tvangsmidler i skipsfartsprotokollen 2005 er langt mindre utførlige. Vi foreslår derfor til overveielse en bestemmelse i skipsfartsprotokollen 2005 som er bygget over samme lest som nevnte lov § 1:

«Påtalemyndigheten kan gi tillatelse til at utenlandske myndigheter border et norsk fartøy og gjør bruk av tvangsmidler mv. i samsvar med protokoll 2005 til konvensjon 10. mars 1988 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart artikkel 8bis. Tillatelse bør normalt ikke gis hvis de aktuelle bestemmelser om bruk av tvangsmidler i vedkommende stat er vesentlig mindre betryggende enn de tilsvarende norske bestemmelsene. Det kan stilles vilkår for tillatelsen.

Påtalemyndigheten vurderer om Norge skal opptre som anmodende stat etter protokollen artikkel 8bis nr. 4 og nr. 5.

Kongen bestemmer hvem som skal anses som påtalemyndighet etter denne bestemmelsen og kan gi nærmere regler om den kompetente myndighets arbeid og oppgaver.»

Om bordingstillatelse skal gis, beror på en totalvurdering, jf. vilkåret om at dette «kan» gis. Det er en kjensgjerning at bordingsmannskapene til ulike nasjoner har ulik kvalitet og fremgangsmåte. Det kan derfor være behov for å sette visse skranker for når slik bordingstillatelse skal gis. Bruk av tvangsmidler er nevnt i lovteksten da dette er særlig viktig av hensyn til rettssikkerheten, jf. den tilsvarende vurderingen som ligger til grunn for utformingen av lov 13. juni 1997 nr. 47 § 1 første ledd annet og tredje punktum.

Det er et særskilt spørsmål om myndigheten til å anmode om bordingstillatelse eller til å gi bordingstillatelse heller bør legges til Kongen etter mønster av § 4 i lov 25. juni 1999 nr. 43 om særlige tiltak mot Jugoslavia. Konvensjonen gjelder bekjempelse av terrorhandlinger til sjøs, og den sikkerhetspolitiske dimensjonen ved dette kan tilsi at spørsmål om å overlate tvangsmyndighet til en fremmed stat bør tilligge Kongen. På den annen side er det den alminnelige påtalemyndighetens oppgave å forfølge saker om straff – herunder terrorhandlinger. Lovteksten vil således bli mer i samsvar med de regler som gjelder ellers om den legger kompetansen til påtalemyndigheten.

Siden Skipsfartsprotokollen 2005 har få bestemmelser om håndheving av protokollens materielle bestemmelser, er det etter departementets syn neppe heldig å gi en ny lov for skipsfartsprotokollen 2005 som kanskje bare får én bestemmelse om bording. Spørsmålet blir derfor hvor en slik bestemmelse eventuelt skal plasseres.

I forbindelse med utformingen av lov 13. juni 1997 nr. 47 om gjennomføring av europarådsavtale 31. januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs ble det alternativt vurdert å plassere bestemmelsen om bording og bruk av tvangsmidler i straffeprosessloven (fra

høringsnotatet 8. november 1995, sitat hentet fra Ot.prp. nr. 59 (1996-1997) punkt 5.4.2 side 16):

«Det mest naturlige er at bestemmelsen tas inn i straffeprosessloven. Den nærmere plassering byr imidlertid på problemer. I straffeprosessloven er reglene om de ulike tvangsmidlene inntatt i egne kapitler. Siden kompetansebestemmelsen skal omfatte flere typer tvangsmidler, synes det lite hensiktsmessig å ta inn bestemmelsen i ett av disse kapitlene.

En mulighet er å ha et eget kapittel om utenlandske myndigheters rett til bruk av tvangsmidler på norske fartøy i internasjonalt farvann i straffeprosesslovens fjerde del om 'Tvangsmidler'. Regelen blir da lett tilgjengelig. Problemet er at art 9 ii bokstav c i europarådsavtalen også gjelder for personers plikt til å gi ransakende myndigheter opplysninger om seg selv eller enhver gjenstand ombord i fartøyet. Dette er en form for avhør, og reglene om avhør finnes i straffeprosesslovens femte del om 'Saksbehandlingsens enkelte ledd'. Å plassere bestemmelsen i et eget kapittel under lovens del om tvangsmidler vil derfor ikke fullt ut være dekkende. Siden avtalen art 9 og 10 primært gjelder tvangsmidler regulert i straffeprosesslovens fjerde del, antar departementet likevel at en slik plassering lar seg forsvare.

En annen mulighet er å ta bestemmelsen inn i straffeprosessloven kapittel 1 om lovens virkekrets. Kapitteloverskriften burde i tilfelle få tilføyelsen mv. Det er også en mulighet å plassere bestemmelsen i kapittel 6 om påtalemyndigheten.»

Departementet mener forslaget om å plassere bestemmelsen i straffeprosessloven kapittel 1 har mest for seg for så vidt gjelder bordingsregimet. Lovforslaget handler generelt om utøvelse av tvangsmyndighet til sjøs. Således kan det betraktes som et supplement til straffeprosessloven § 4 som mer generelt slår fast at loven gjelder med de forbehold som følger av folkeretten. Departementet foreslår til overveielse at regelen om bording inntas i straffeprosessloven som ny § 4 a.

Nærmere regulering av påtalemyndighetens kompetanse etter skipsfartsprotokollen 2005, bør inntas i påtaleinstruksjonen etter mønster av påtaleinstruksjonen § 32-1 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs, for eksempel som ny § 32-2:

«§ 32-2 *Bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart*

I samsvar med straffeprosessloven § 4 a om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart kan påtalemyndigheten:

- a) samtykke til at utenlandsk myndighet border et norsk fartøy og i den forbindelse gjør bruk av tvangsmidler,
- b) anmode utenlandske myndigheter om tillatelse til å borde fartøy som fører denne statens flagg,

- c) anmode utenlandske myndigheter om å borde et norsk fartøy,
- d) etterkomme anmodning fra utenlandske myndigheter om bording av fartøy som fører denne statens flagg eller av statsløse fartøy,

Myndigheten etter første ledd ligger til Riksadvokaten ved Det nasjonale statsadvokatembetet. Før beslutningen treffes skal Det nasjonale statsadvokatembetet informere Utenriksdepartementet om saken.»

Kompetansen til å gi tillatelse til bording og bruk av tvangsmidler mv. kan legges til Det nasjonale statsadvokatembetet, jf. annet ledd. Dette forslaget bygger på gjeldende ansvarsfordeling i påtalemyndigheten. Forfølgelse av terrorhandlinger til sjøs vil i varierende grad ha internasjonale og sikkerhetspolitiske implikasjoner. Påtalemyndigheten pålegges derfor å innhente Utenriksdepartementets synspunkt før beslutning om bording tas, jf. tredje ledd første punktum. Der det er særlig viktig å handle raskt eller saken ikke antas å berøre forhold som kan sies å ha utenriks- eller sikkerhetspolitiske implikasjoner, åpnes det imidlertid for at Det nasjonale statsadvokatembetet kan treffe beslutningen alene.

Utenriksdepartementet bør i så fall uansett orienteres om saken så snart som mulig deretter, jf. tredje ledd annet punktum.

Første ledd er noe enklere utformet enn påtaleinstruksen § 32-1. Det skyldes at skipsfartsprotokollen 2005 er mindre vidtrekkende enn europarådsavtale 31. januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs.

#### 2.3.4 Underretninger

Skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 8bis nr. 5 bokstav d og e åpner for at en stat kan gi utvidet adgang for en anmodende stat til å borde og utøve tvangsmidler. Bestemmelsene lyder:

«d) Idet en statspart deponerer sitt instrument til ratifikasjon, aksept, godkjenning eller tiltredelse, eller etter at den har deponert slikt instrument, kan den underrette Generalsekretæren om at med hensyn til skip som fører dens flagg eller viser dens registreringsmerke, gis den anmodende part tillatelse til å borde og gjennomføre skipet, dets last og ombordværende personer og å forhøre de ombordværende personer med henblikk på å lokalisere og undersøke dokumentasjon på skipets nasjonalitet og å fastslå om en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, 3bis, 3ter eller 3quater er begått eller er i ferd med å bli begått, dersom det innen fire timer etter mottak av anmodning om å bekrefte nasjonalitet ikke foreligger noe svar fra første part.

e) Idet en statspart deponerer sitt instrument til ratifikasjon, aksept, godkjenning eller tiltredelse, eller etter at den har deponert slikt instrument, kan den underrette Generalsekretæren om at med hensyn til skip som fører dens flagg eller viser dens registreringsmerke, gis den anmodende part tillatelse til å borde og gjennomføre skipet, dets last og ombordværende personer og å forhøre de ombordværende

personer med henblikk på å fastslå om en straffbar handling i henhold til artikkel 3, 3bis, 3ter eller 3quater er begått eller er i ferd med å bli begått.»

Etter departementets vurdering bør det legges opp til at henvendelser fra anmodende stater håndteres raskt og effektivt av Det nasjonale statsadvokatembetet i samarbeid med KRIPOS, jf. forslag til ny § 32-2 i påtaleinstruksen og rutiner for håndtering av anmodninger i samsvar med lov 13. juni 1997 nr. 47 om gjennomføring av europarådsavtale 31. januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs. I så fall synes det å være et begrenset behov for at norske myndigheter avgir en erklæring som nevnt i artikkel 8bis nr. 5 bokstav d og e). Det er også prinsipielt betenkelig å frasi seg adgangen til å motsette seg at andre stater border norske skip.

### 2.3.5 Erstatning

Skipsfartsprotokollen 2005 gir anvisning på statsparters mulige erstatningsansvar i artikkel 8bis nr. 10 bokstav b som lyder:

«b) Med det forbehold at en bordingstillatelse gitt av en flaggstat ikke i seg selv skal utløse dens ansvar, skal statspartene være ansvarlige 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 utover 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.»

Erstatningsansvaret for den intervenserende staten er nær objektivt. Det inntreffer i den grad skipet ikke har begått noen handling som rettfærdiggjør de tiltak som er iverksatt. Ansvar inntreffer dessuten om staten har iverksatt ulovlige tiltak eller uforholdsmessige tiltak.

Regler om erstatning for økonomisk tap som følge av straffeforfølgning, er i dag regulert i straffeprosessloven § 444 som gjelder uberettiget forfølgning mv. og § 445 om erstatning basert på en rimelighetsvurdering. Det er nok grunn til å tro at dette vil dekke de fleste erstatningskrav etter skipsfartsprotokollen 2005. Samtidig kan kriteriene for erstatningsutmålingen synes å være noe snevrere enn skipsfartsprotokollen 2005, som mer prinsipielt foreskriver at skadelidte skal ha erstattet alt tap.

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 skipsfartsprotokollen 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 2005:

«Skade som skjer i forbindelse med en aksjon som norske myndigheter foretar ombord 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.»

En kan imidlertid prinsipielt også tenke seg et mulig ansvar for den norske staten i egenskap av flaggstat, for eksempel fordi det ble gitt bordingstillatelse på galt grunnlag. Denne problemstillingen må løses i medhold av alminnelig erstatningsrett, jf. lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) § 2-1 om arbeidsgivers ansvar for arbeidstakeres uaktsomme handlinger.

I den grad det ses bort fra en egen lov om skipsfartsprotokollen 2005, synes det naturlig å plassere bestemmelsen i straffeprosessloven kapittel 31 om erstatning i anledning forfølgning, for eksempel som ny § 446 a etter erstatningsbestemmelsene i §§ 444-446 men før reglene om oppreisning og saksbehandling i §§ 447 følgende.

### **3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Forslaget om at Norge slutter seg til skipsfartsprotokollen 2005, vil nok innebære økte kostnader i forbindelse med at norske myndigheter griper inn. Dette antas imidlertid å være en mindre praktisk problemstilling. I den grad det skjer vil politiet og påtalemyndigheten trolig måtte trekke veksler på Forsvarets ressurser. Det er ikke mulig å forutse om dette overhodet blir aktuelt. På denne bakgrunn legger departementet derfor til grunn at dette i utgangspunktet kan skje innenfor gjeldende budsjетtrammer.

I forlengelsen av at norske myndigheter nok sjelden vil være intervenerende part, antas erstatningsansvar for tap etter skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 8bis nr. 10 bokstav b som foreslått gjennomført i norsk rett i straffeprosessloven ny § 446 a, å være enda mindre aktuelt. Det antas at i den grad et slikt erstatningskrav aktualiseres, vil summen normalt kunne dekkes innenfor eksisterende budsjетtrammer.

## 4. SÆRMERKNADER TIL LOV- OG FORSKRIFTSFORSLAG

### 4.1 Merknader til forslag om endringer i straffeprosessloven

#### *Til § 4 a*

*Første ledd første punktum* gir påtalemyndigheten kompetanse til å ta stilling til spørsmålet om bording og bruk av tvangsmidler mv. etter skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 8bis nr. 5. *Annet punktum* inneholder enkelte føringer på utøvelsen av kompetansen til å gi slik tillatelse. Dette må bero på en totalvurdering av situasjonen, blant annet hvilken stat som anmoder om tillatelse, hvor dette skjer og om det er mulig for norske myndigheter å utføre kontrollen, eventuelt i samarbeid med den anmodende staten. Tillatelse må ikke gis dersom det ikke er grunn til å anta at bordingen vil bli utført i samsvar med kravene i skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 10 bokstav a. Adgangen i *tredje punktum* til å stille vilkår, følger av skipsfartsprotokollen 2005, jf. artikkel 8bis nr. 5 bokstav c nr. i jf. nr. 7.

*Annet ledd* regulerer kompetansen til å anmode om assistanse der det er mistanke om at en statsparts skip eller personer om bord har overtrådt de materielle bestemmelsene i skipsfartsprotokollen 2005, eller der det er slik mistanke rettet mot et norsk skip.

*Tredje ledd* inneholder en forskriftshjemmel for nærmere regler om påtalemyndigheten mv.

#### *Til straffeprosessloven § 446 a*

Bestemmelsen regulerer erstatningsansvar Norge kan pådra seg som intervenserende stat etter skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 8bis nr. 5. Nærmere regler om dette erstatningsansvaret er nedfelt i skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 8bis nr. 10 bokstav b. I den grad det konstateres ansvarsgrunnlag for staten etter denne bestemmelsen, skal tapet dekkes fullt ut. Det er med andre ord ikke rom for en skjønnsmessig fastsettelse av en erstatningssummen som for eksempel etter straffeprosessloven § 445.

*Bokstav a* setter som vilkår at et tiltak ikke er gjennomført i samsvar med protokollens regler. Det vil for eksempel være tilfelle der tillatelse ikke er innhentet på forhånd. Det antas også å gjelde dersom et vilkår som er satt av flaggstaten, ikke er overholdt.

*Bokstav b* regulerer den situasjon at mistanken er ubegrunnet, og skipet eller personer på skipet ikke har opptrådt på en mistenkelig måte.

### 4.2 Merknader til forslag om endring i påtaleinstruksen

#### *Til § 32-2*

Første ledd tydeliggjør det bordings- og tvangsmiddelbruk-regimet som følger av skipsfartsprotokollen 2005 artikkel 8bis nr. 5.

Det er valgt å benytte uttrykket «stat» som er et folkerettslig mer presist uttrykk enn land, og som dessuten korresponderer med terminologien i straffeprosessloven § 4 a.

Etter *annet ledd første punktum* legges kompetansen til å treffe beslutning om bording til Det nasjonale statsadvokatembetet. *Annet punktum* pålegger Det nasjonale statsadvokatembetet å informere Utenriksdepartementet om saken. Dette skyldes sakens internasjonale karakter. Informasjonen skal gis før det tas beslutning etter første ledd.

## 5. LOV- OG FORSKRIFTSFORSLAG

### 5.1 Forslag til endringer i straffeprosessloven

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

Ny § 4 a skal lyde:

§ 4 a Påtalemyndigheten kan gi tillatelse til at utenlandske myndigheter border et norsk fartøy og gjør bruk av tvangsmidler mv. i samsvar med protokoll 2005 til konvensjon 10. mars 1988 om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart artikkel 8bis. Tillatelse bør normalt ikke gis hvis de aktuelle bestemmelser om bruk av tvangsmidler i vedkommende stat er vesentlig mindre betryggende enn de tilsvarende norske bestemmelsene. Det kan stilles vilkår for tillatelsen.

Påtalemyndigheten vurderer om Norge skal opptre som anmodende stat etter protokollen artikkel 8bis nr. 4 og nr. 5.

Kongen bestemmer hvem som skal anses som påtalemyndighet etter denne bestemmelsen og kan gi nærmere regler om den kompetente myndighetens arbeid og oppgaver.

Ny § 446 a skal lyde:

§ 446 a Skade som skjer i forbindelse med en aksjon som norske myndigheter foretar ombord 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.

### 5.2 Forslag til endringer i påtaleinstruksen

Ny § 32-2 skal lyde:

§ 32-2 *Bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart*

I samsvar med straffeprosessloven § 4 a om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart kan påtalemyndigheten:

- a) samtykke til at utenlandsk myndighet border et norsk fartøy og i den forbindelse gjør bruk av tvangsmidler,
- b) anmode utenlandske myndigheter om tillatelse til å borde fartøy som fører denne statens flagg,
- c) anmode utenlandske myndigheter om å borde et norsk fartøy,
- d) etterkomme anmodning fra utenlandske myndigheter om bording av fartøy som fører denne statens flagg eller av statsløse fartøy,



Myndigheten etter første ledd ligger til Det nasjonale statsadvokatembetet.

Før beslutningen treffes skal Det nasjonale statsadvokatembetet informere Utenriksdepartementet om saken.