

Høring i anledning forslag til ny forskrift om fremmede fartøys anløp til og ferdsel i norsk territorialfarvann - Kystvaktens merknader

1. Innledning

Kystvakten viser til Forsvarsdepartementets høring i anledning forslag til ny Forskrift om utenlandske fartøyers anløp til og ferdsel i norsk territorialfarvann (anløpsforskriften), med høringsfrist 17. september 2024. Kystvakten har mottatt høringsnotatet direkte og svar fremsendes direkte til departementet.

Kystvakten leser forslaget som både en lovteknisk forenkling og en materiell forbedring sammenlignet med gjeldende forskrift. Etter Kystvaktens vurdering er de foreslåtte utvidelsene av anvendelsesområdet for meldeplikt viktig for maritim situasjonsforståelse og effektiv suverenitetshevdelse.

Kystvakten vil i det følgende kommentere utkastet mer detaljert. Styrende for Kystvaktens kommentarer har vært en betraktning om at det er viktig, både for private rettssubjekter som får sin adferd regulert i forskriften og for personell som skal håndheve regelverket, at plikter og fullmakter er presist beskrevet. Presisjon legger til rette for forutberegnelighet og likebehandling.

2. Drøfting

2.1 Suverenitetshevdelse versus myndighetsutøvelse – ensartet begrepsbruk, forslag om å innta flere definisjoner i forskriften

Det understrekes i høringsnotatet at dagens regelverk er taust hva gjelder forholdet mellom suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Dette er en rettstilstand Forsvarsdepartementet ønsker å endre. Når man først endrer dette, kan forholdet mellom de to størrelsene etter Kystvaktens vurdering gjerne gjøres klarere.

I høringsnotatet er det understreket at:

- med suverenitetshevdelses forstås «...tiltak som en stat tar for å forsvare viktige nasjonale interesser... med hjemmel i folkeretten og om nødvendig med militær makt, mot andre stater som direkte eller indirekte utfordrer statens suverenitet».

Formuleringen synes å være en avgrensning mot statlig aktivitet hjemlet i nasjonal lov og forskrift (slik tilfellet er for anløpskontroll) og mot situasjoner der de/den mulige ansvarlige er private rettssubjekt og ikke stater (slik tilfellet er for anløpskontroll).

I "Rapport fra Arbeidsgruppen for utredning av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten" (ELEKTRON –rapporten) er det på side 29 presisert at når tiltak kun gjøres overfor private rettssubjekt har man ikke med suverenitetshevdelse å gjøre - med mindre det private rettssubjektet opptre på vegne av en annen stat. Med å opptre på vegne av en stat følger det gjerne strafferettslig immunitet. I utkastet tydeliggjøres imidlertid straffehjemler i lov. Alt i alt synes det rimelig å konkludere med at selve kontrollen av adferd til private rettssubjekt er myndighetsutøvelse – selv om de aktuelle adferdsreglene er utformet av hensyn til statssikkerhet/suverenitetshevdelse. Det må gjerne presiseres om man med begrepet «*militær makt*» mener makt brukt av militært personell eller makt utøvd på militærrettslig grunnlag. Formulert på en annen måte; bruker staten polisiær makt ved hjelp av militært personell eller militær makt når Forsvaret bistår politiet med hjemmel i politiloven § 27a? En klargjøring av begrepet «*militær makt*» vil gi et mer konkret innhold til beskrivelsen av suverenitetshevdelse.

- «*Den maritime overvåkingen utgjør normalt den mest synlige delen av en kystnasjons suverenitetshevdelse.*»

Passiv tilstedeværelse synes med denne formuleringen å være gjort til en del av begrepet suverenitetshevdelse. Hvis ren patruljering med Kystvaktfartøy skal omfattes av begrepet suverenitetshevdelse, må det gjerne presiseres. En slik bruk av begrepet suverenitetshevdelse vil gi mening til passusen i høringsnotatet om at «*Det er Forsvaret, ved Kystvakten, som har hovedansvaret for å drive suverenitetshevdelse og ivaretagelse av norske suverene rettigheter i norske farvann*». Kystvakten opplever at denne begrepsbruken ikke korresponderer med begrepsbruken i ELEKTRON-rapporten hvor man på side 28 snakker om suverenitetshevdelse som et forsvar i situasjoner hvor andre stater enten direkte eller indirekte utfordrer norske suverene rettigheter eller norsk suverenitet. Ren tilstedeværelse for overvåking finner som hovedregel sted i situasjoner hvor det hverken kan konstateres en direkte eller indirekte utfordring fra en annen stat. Hovedregelen er tvert imot at tilstedeværelse er en aktivitet som skjer mens andre stater utnytter sine rettigheter etter havretten - være seg retten til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet eller havets friheter i norsk økonomisk sone.

- «*Forskriftens hovedformål er å tydeliggjøre Forsvarets plikt til å holde oversikt over anløp og ferdsel i territorialfarvannet, i den hensikt å sette Forsvaret i bedre stand til å drive suverenitetshevdelse og dermed forsvar av norsk suverenitet. Anløpsforskriften er et viktig verktøy for Forsvarets suverenitetshevdelse i fredstid, noe som bør fremgå av formålsbestemmelsen.*»

For Kystvakten er det fortsatt uklart om selve anløpskontrollen beskrives som myndighetsutøvelse eller som suverenitetshevdelse. Det generelle fokuset på lovhjemmel, etablering av straffebud og forskriftens § 6, 2. ledd med dens angivelse av skipsføreren som det ansvarlige rettssubjektet indikerer etter hva Kystvakten kan forstå at selve anløpskontrollen er myndighetsutøvelse. Det vises til at legalitetsprinsippet i Grunnloven ikke

gjelder i mellomstatlige relasjoner, at andre stater i utgangspunktet ikke kan straffes av norske domstoler og at en utenlandsk skipsfører per definisjon *ikke* opptrer på vegne av en annen stat. Vedkommende trenger ikke engang være statsborger i flaggstaten. Å anse selve anløpskontrollen som myndighetsutøvelse er etter hva Kystvakten kan forstå ikke uforenelig med at det primære formål med forskriften - og kontrollen for den del – er suverenitetshevdelse. Eksempelvis er etterforskning og domfellelse for spionasje myndighetsutøvelse – men myndighetsutøvelsens primære formål er statssikkerheten.

- *«Formålet med anløpsforskriften er å legge til rette for en synlig, tillitsvekkende og gjenkjennelig suverenitetshevdelse i norsk territorialfarvann. Som ledd i dette skal forskriften bidra til kontroll med anløp og adgang til avvisning av fremmede fartøy fra norsk territorialfarvann.»*

Dette leser Kystvakten dithen at myndighetsutøvelse gjennom “kontroll med anløp” er ett verktøy for suverenitetshevdelse. Dette samsvarer også med kommentarene til Kystvaktloven § 21 om at Kystvakten har politimyndighet under anløpskontroll. I Forsvarsdepartementets instruks om Kystvaktens politimyndighet er det presisert at utøvelse av politimyndighet ikke er suverenitetshevdelse, men myndighetsutøvelse. Det er etter hva Kystvakten kan forstå ikke grunn til å behandle det å bruke kontrollmyndighet eller etterforskningsmyndighet overfor et fartøy på en annen måte enn det å bruke politimyndighet. I havrettstraktaten gis stater rettigheter/jurisdiksjon, mens det å benytte disse rettighetene/jurisdiksjonen overfor private rettssubjekt ansees som myndighetsutøvelse. Ett eksempel på dette er oppbringelse (etterforskningstiltak om nødvendig effektivt med politimyndighet/makt) av fremmede fartøy som bryter havressursloven og/eller tilhørende forskrifter. Ovenfor en eventuell flaggstat kan det argumenteres for at det å velge og lage et regelverk for anløp samt det å velge og håndheve regelverket er en form for suverenitetshevdelse. Begrepsbruken synes i så fall mest treffende for relasjonen de to statene imellom – og ikke i relasjonen norsk stat – ansvarlig privat rettssubjekt. For statsløse fartøy vil man ikke engang ha noe element av fremmed stat i sakskomplekset.

Kystvakten foreslår å innta flere definisjoner:

Kystvakten foreslår under henvisning til ovennevnte at man definerer begrepene suverenitet, suverenitetshevdelse, jurisdiksjon og myndighetsutøvelse i forskriftens § 3 – gjerne etter modell fra definisjonene i Forsvarsdepartementets “Instruks om Kystvaktens politimyndighet”. Det bør i den anledning presiseres at gjennomføring av kontroll overfor private rettssubjekt er myndighetsutøvelse i relasjonen kontrollør – privat rettssubjekt. Dette vil blant annet synliggjøre at grunnleggende rettsikkerhetsgarantier gjelder for myndighetsutøvelsen og implisitt hvilke prinsipper som skal gjelde for eventuell bruk av makt (politimyndighet). Utfyllende kommentarer om dette fremkommer i punkt 2.5. Gode definisjoner vil ha stor pedagogisk verdi. Etter Kystvaktens vurdering vil det og være nyttig å definere de tre formene for myndighetsutøvelse; kontroll-, etterforsknings- og politimyndighet. Manglende bevissthet rundt forskjellen på disse tre typene myndighetsutøvelse forklarte flere av læringsmomentene etter ELEKTRON-saken.

2.2 Forholdet til folkeretten – forslag om tillegg til dagens utkast

Kystvakten foreslår at man etter modell fra havne og farvannsloven § 2 formulerer en egen bestemmelse om at forskriften gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Hverken territorialfarvannsloven eller sikkerhetsloven inneholder avklaringer av forholdet til folkeretten, men er hjemmelsgrunnlaget for deler av forskriften. En presisering av forholdet til folkeretten vil ha materiell så vel som pedagogisk egenverdi.

2.3 Forslagets § 4 Hvilke fartøy forskriften omfatter

Den foreslåtte 15-meters grensen begrunnes med at den korresponderer med registreringsplikten etter sjøloven og deltakerretten i deltakerloven.

Det er etter havrettstraktaten artikkel 91 opp til den enkelte nasjon å fastsette vilkår for registrering. For norske fartøy fremgår det en registreringsplikt for fartøy over 15 meter og en registreringsmulighet for norske fartøy under 15 meter jf. sjøloven § 11. Hva som ansees som et norsk skip fremgår av sjøloven § 1 (stikkord her er *eies* av norsk statsborger/selskap med hovedkontor i Norge). Kystvakten bekjent eksisterer det ikke bindende internasjonale IMO-regler om nasjonale skipsregister. Siden reglene om nasjonalitet og skipsregister er nasjonale, vil noen fartøy kunne oppfylle retten til å føre flagget til flere nasjoner. Etter havrettstraktaten artikkel 92 plikter imidlertid alle fartøy å føre kun en stats flagg. I motsatt fall vil de bli ansett som statsløse. Flaggstatens rettigheter og plikter - herunder dens flaggstatsjurisdiksjon – tar utgangspunkt i fartøy som rettmessig fører dens flagg (enten ut fra registrering eller nasjonale regler om nasjonalitet tilsvarende sjøloven § 1), se havrettstraktaten artikkel 93.

Siden anløpsforskriften retter seg mot fremmede (utenlandske) fartøy, er det for Kystvakten ikke opplagt at det har en egenverdi å velge en meterangivelse som korresponderer med sjøloven § 11 og deltakerloven. Etter Kystvaktens vurdering bør overvåkingsbehovet være styrende. Det er etter Kystvaktens erfaring det samme overvåkingsbehovet for fremmede fartøy på 14 meter som for fremmede fartøy på 15 meter. Kystvakten ber departementet vurdere å gjøre forskriften gjeldende for alle utenlandske fartøy - uavhengig av størrelse. Hvis dette vil representere en u håndterlig stor mengde fartøy kan man eventuelt gjøre unntak for fartøy under 15 meter som kommer direkte fra territorialfarvannet til et NATO-land eller Schengen-land. En fornuftig tilnærming kan være å tildele unntaket fra meldeplikten i § 7 (samtidig med at denne omdøpes til "Unntak fra krav om anløpstillatelse"). Ved å beholde hovedregelen om at forskriften gjelder alle – uavhengig av størrelse – i egen bestemmelse, så skaper man heller ikke tvil om plikten til å la seg visitere. Navneendringen av § 7 gjør at man kan sortere alle unntak inn i denne, samt også mulige unntak som kan komme i fremtiden.

Dersom det vurderes som en fordel å kunne vise til etablerte rettslige standarder, kan man ta utgangspunkt i det internasjonale IMO-regelverket om navigasjonshjelpemidler, nærmere bestemt SOLAS V, Regel 19.2.1.6. Dette regelverket pålegger alle skip – uavhengig av størrelse – å ha mottakere for globale satellittbaserte (eller tilsvarende) navigasjonssystem. Den norske oppfølging av traktaten med differensierte krav til selve navigasjonssystemet ut fra fartøys størrelse med mer fremgår av "Forskrift om navigasjonshjelpemidler".

2.4 Plikten til å føre flagg - utkastets § 14

I utkastets § 14 er det formulert et krav om å føre flagg. I kommentarene er det presisert at «*fartøyet må ha flagg som viser fartøyets flaggstat heist hele døgnet*». Kystvakten foreslår at denne presiseringen fra merknadene inntas i ordlyden – eventuelt at man gjenbraker formuleringer i havrettstraktaten artikkel 91 om å føre nasjonalflagg til en stat hvis flagg fartøyet har rett til å føre.

2.5 Retten til å gi pålegg, retten til å bringe fartøy til nærmeste politimyndighet for påtale og straffeforfølgning, spørsmålet om bruk av makt - utkastets § 18

Utkastets § 18 - En overskrift på to materielt sett ulike tiltak

Forskriftens § 18 har overskriften pålegg, men inneholder også en beskrivelse av adgang til å bringe fartøy for overlevering til norsk politi/påtalemyndighet. Kystvakten anbefaler at bestemmelsen deles i to, eventuelt kan overskriften justeres for å bedre passe til innholdet. Pålegg og oppbringelse/pågrep, er ett eksempel på en utvidet overskrift.

Kontrollpålegg eller polisære pålegg

Kystvakten kjenner pålegg som en handling som kan gjennomføres med kontrollmyndighet der det er lovhjemmel for dette (se for eksempel Tolletatens hjemmel i vareførselsloven § 8-5) eller som et lavt inngrep på maktpyramiden ved utøvelse av lovhjemlet politimyndighet. Det er uklart for Kystvakten hvilke type pålegg det her er snakk om, og hvilken lovhjemmel påleggshjemmelen bygger på.

Bruk av makt for å bringe fartøy til politi/påtalemyndighet

Kystvakten tolkning er at det er intensjonen at adgangen til å bringe fartøy til politi/påtalemyndighet skal være en adgang til å bruke makt hvis objektet ikke frivillig bidrar til denne reisen til norsk politi/påtalemyndighet. Hvis det som beskrives er en adgang til å bruke makt, anbefales det at dette klargjøres både i bestemmelsens ordlyd og i dens overskrift.

Det anbefales at det tydeliggjøres om makt skal utøves i henhold til polisære (sivil eller militær politimyndighet) eller militære (krigens folkerett) maktanvendelsesprinsipper. Forskriften skal gjelde både i fred, krise og krig jf. utkastets paragraf 2.

Har man å gjøre med brudd på forskriftens § 16 kan det argumenteres for at Forsvarets personell har militær politimyndighet, jf. ny lov om militær politimyndighet § 4. Det samme argumentet er nødvendigvis ikke like anvendbart når det gjelder alle adferdsreglene som er hjemlet i havne- og farvannsloven. Kystverket må i slike tilfeller støtte seg på enten Kystvakten eller politiet i situasjoner med behov for maktbruk. Det anbefales at lovhjemmelen for bruk av politimakt tydeliggjøres.

Hvis man mener maktbruk kan skje under overskriften suverenitetshevdelse anbefales det at dette presiseres og forklares. Stater og staters representanter overleveres etter hva Kystvakten forstår ikke til norsk politi/påtalemyndighet, se tidligere sitat fra ELEKTRON-rapporten og merknader til skillet suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse.

Bestemmelsens plassering

Bestemmelsen er plassert i kapittel 4 som har overskriften “overtredelsesgebyr og straff”. Kystvakten foreslår at bestemmelsen flyttes til kapittel 3. Hverken det å gi noen et pålegg (være seg som kontrolletat eller med politimyndighet) eller det å bringe dem til politi/påtalemyndighet er en del av reaksjonslæren, og bestemmelsen synes ikke å høre hjemme under overskriften “overtredelsesgebyr og straff”. I havne- og farvannsloven har man bestemmelser med samme innhold under overskriften “Forvaltningstiltak og sanksjoner”, så ett alternativ til å flytte § 18 kan være å endre kapitteloverskriften.

Beslutning om å bringe fartøy til politi/påtalemyndighet – materielt sett en oppbringelse eller en pågrepelse

Når det gjelder det å bringe fartøyet til politi/påtalemyndighet for straffeforfølgning, er dette etter hva Kystvakten kan forstå en handling som enten kan beskrives som oppbringelse (for Kystvakten hjemlet i kystvaktloven § 25) eller pågrepelse (for Kystvakten hjemlet i kystvaktloven § 26). Begge deler er aktivitet som krever hjemmel i lov og som ansees som etterforskningsaktivitet. Etterforskning ledes av påtalemyndigheten (for Kystvakten er dette slått fast i kystvaktloven § 34). Ett eksempel som oppfyller krav om lovhjemmel og viser til straffeprosessloven § 171 til § 173 er vareførselslovens uttrykkelige hjemmel for Tolletaten til å foreta pågrepelse. Siden forskriften på dette punkt ikke har en tilsvarende lovhjemmel å vise til, kan det vurderes å basere selve adgangen til pågrepelse på straffeprosessloven § 176, 1. ledd andre punktum (enhvers rett til å foreta pågrepelse).

Forholdet til påtalemyndigheten hva gjelder selve beslutningen om å bringe fartøyet til politiet/påtalemyndigheten for straffeforfølgning, bør berøres av forskriften. Dette for å unngå å foreta oppbringelser som ikke opprettholdes av påtalemyndigheten. Kystvakten fører aktiv dialog med påtalemyndigheten i saker der fartøy oppbringes og har gode erfaringer med dette.

Avslutningsvis om Kystvaktens eksisterende hjemler

For ordens skyld presiseres det at for Kystvaktens vedkommende kan bruk av makt skje med Kystvaktens særskilte politimyndighet, se kystvaktloven § 21 og presisering i kommentar til bestemmelsen med hensyn til anløpskontroll. Kystvakten har også politimyndighet ved kontroll med havne- og farvannsloven med forskrifter. Med politimyndighet gir Kystvakten blant annet polisiere pålegg.

Pågrepelse kan skje med hjemmel i kystvaktloven § 26, 2. ledd, mens oppbringelse bare vil være aktuelt dersom Kystvakten kan vise til utvist adferd omfattes av kystvaktloven § 36, se kystvaktloven § 25. Både for oppbringelse og pågrepelse gjelder at Kystvakten ledes av påtalemyndigheten – se kystvaktloven § 34 og avklaringer i ELEKTRON-rapporten.

Kontrollpålegg/forvaltningspålegg kan Kystvakten gi med hjemmel i kystvaktloven § 31.

Ingen av Kystvaktens hjemler baserer seg kun på forskriftsregulering – og de er således alle i tråd med legalitetsprinsippet i Grunnloven.

Oppsummering

For Kystvakten er det til daglig viktig å skille mellom kontroll- politi- og etterforskningsmyndighet, da det styrer hjemmelen og rammene for aktiviteten, samt den faglige ledelsen av den. Utkastets § 18

synes implisitt å inneholde en miks av alle tre formene for myndighetsutøvelse. Hvilken av de tre formene for myndighet man søker å hjemle og hva som er den primære lovhjemmelen for Forsvarets personell, bør tydeliggjøres. Det vises til at ELEKTRON-saken illustrerer viktigheten av dette.

2.6 Overtredelsesgebyr og straff – utkastets § 19 og 20

Kystvakten samarbeider daglig med både kontrolletater, politi og påtalemyndighet. Kystvakten produserer rapporter som leder til overtredelsesgebyr og anmeldelser som resulterer i bøter. Kystvaktens erfaring er at når det gjelder tverretattlig samarbeid bidrar god regulering av roller, ansvar og saksbehandling til smidig samarbeid og effektiv håndhevelse. Kystvakten anbefaler derfor at sanksjonsdelen av forskriften konkretiseres ytterligere. Dette er nærmere beskrevet senere i høringssvaret.

Hvem skal saksbehandle spørsmålet om overtredelsesgebyr/ha kompetanse til å ilegge forenklet forelegg?

Det bør presiseres hvem som skal saksbehandle spørsmålet om overtredelsesgebyr (Forsvaret eller Kystverket) og om overtredelsesgebyr skal kunne ilegges på stedet, slik forvaltningsloven § 44, 4. ledd åpner for. Etter hva Kystvakten kan se er overtredelsesgebyr på stedet hverken beskrevet i havne- og farvannsloven eller i tilhørende forskrift. Kystvaktens vurdering er imidlertid at standardiserte overtredelsesgebyr på stedet – utferdiget av Forsvarets personell – vil være en praktisk løsning for enkle formalovertredelser. På samme måte bør det presiseres hvem som kan ilegge forenklet forelegg (havne og farvannsloven § 51 åpner for at bøter også kan gis ved forenklet forelegg). Kystvaktens erfaring med det å ha kontrollmyndighet uten myndighet til å ilegge forenklet forelegg, er at den etaten som faktisk gjennomfører kontrollen (i dette tilfellet Forsvaret) bør ha mulighet til å ilegge forenklet forelegg. I motsatt fall har påtalemyndighetens praksis vært at man er prisgitt å anmelde forhold som kunne vært avgjort på stedet med forenklet forelegg.

Rettssubjektet som ilegges overtredelsesgebyr/forenklet forelegg vil i saker om brudd på anløpsforskriften som hovedregel være utenlandsk. Dersom man lener seg på standard saksbehandlingsregler for overtredelsesgebyr (forhåndsvarsel, lang tid for kontradiksjon m. m.), kan det bli vanskelig å ferdigstille saksbehandlingen mens rettssubjektet fremdeles er i Norge.

Skal kun politiet ha kompetanse til å ilegge forenklede forelegg, skapes det et behov for å foreta dyre oppbringelser (dyre også for mistenkte) i saker med presumptivt relativt lave bøtesatser.

Alt i alt er det etter Kystvaktens vurdering mye som taler for bruk av overtredelsesgebyr ilagt på stedet eller forenklet forelegg – begge deler ilagt av Forsvarets personell. Kystvakten er usikker på om dette vil kreve endring av “Forskrift om overtredelsesgebyr etter havne- og farvannsloven”. For nødvendig regulering av forenklet forelegg kan “Forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksaker”, eventuelt “Forskrift om forenklet forelegg i fritids- og småbåtsaker” tjene som modell.

Hvem skal sanksjoneres – hvordan skal man innkreve beløp fastsatt i overtredelsesgebyr/forenklet forelegg/forelegg

Kystvakten leser ut av forskriften § 6, 2. ledd at ansvarlig rettssubjekt i utgangspunktet er skipsføreren. Både straffeloven § 27 og forskrift om overtredelsesgebyr etter havne- og farvannsloven åpner for å sanksjonere foretak. Departementet anmodes om å klargjøre om det vil være aktuelt å sanksjonere foretak i denne type saker – eksempelvis der det aktuelle fartøyet eies av et foretak og benyttes i

foretakets næringsvirksomhet. I fiskerisaker er som hovedregel både rederi og kaptein ansvarlig for brudd på norsk fiskerilovgivning. Rederi møtes gjerne med inndragningsforelegg, basert på utbytte av straffbar handling. Samme direkte fortjeneste på lovbrudd vil nødvendigvis ikke alltid være til stede ved brudd på anløpsforskriften.

Hvem som sanksjoneres kan påvirke mulighet for bruk av hefte/sikkerhetsstillelse. Eksempelvis åpner kystvaktloven § 35 for hefte i fartøy og bruk av sikkerhetsstillelse/bankgaranti som verktøy for å sikre at et rederi betaler enten bot, inndragning eller saksomkostninger. Kystvakten anbefaler at en tilsvarende ordning vurderes for brudd på anløpsforskriften. Anbefalingen begrunnes i hypotesen om at det å sanksjonere utenlandske rettssubjekt kan by på utfordringer hva gjelder inndrivelse. Norske myndigheter må muligens gå veien om rettsanmodninger, og en annen stats vilje til å prioritere saken kan bli det som avgjør om overtredelsesgebyret/boten blir en reell følbar reaksjon. Videre kan de administrative kostandene med innkreving bli omfattende sammenlignet med størrelsen på gebyr/bot det er aktuelt å innkreve. Disse utfordringene taler etter hva Kystvakten kan forstå, for å hjemle bruk av hefte/sikkerhetsstillelse der det er mulig – og/eller for å utforme regler som muliggjør oppgjør på stedet ved bruk av mobile betalingsterminaler.

2.7 Fagmyndighet og fagansvar for anløpskontroll internt i Forsvaret

Kystvakten er både innforstått med legalitetsprinsippet og det faktum at hverken rettigheter og plikter til private rettssubjekt eller Forsvarets forhold til andre etater, kan reguleres i forsvarsinterne regelverk.

Den rene interne reguleringen av anløpskontroll som eventuelt gjenstår etter departementets endelige presiseringer og avklaringer, vil etter hva Kystvakten kan forstå måtte skje i henhold til ordningen med fagmyndighet og fagansvar i Forsvaret. Det vises til Forsvarsjefens "Instruks til forsvarsjefens undergitte sjef" pkt 2.10, til sjef Sjøforsvarets "Instruks til undergitte sjef" pkt 2.4 litra e og til den der refererte "Bestemmelser om fagansvar i Sjøforsvaret". Denne bestemmelsen gjør Sjef Kystvakten til fagansvarlig for Kystvaktens sivile og militære oppgaver. Avslutningsvis vises det til departementets formulering i høringsnotatet om at «*Det er Forsvaret, ved Kystvakten, som har hovedansvaret for å drive suverenitetshevdelse og ivaretagelse av norske suverene rettigheter i norske farvann*». For den delen av anløpskontroll som gjennomføres på sjøen/ved kai er det Kystvaktens forståelse at sjef Sjøforsvaret per nå er fagmyndighet og Sjef Kystvakten er fagansvarlig. Dersom dette ikke korresponderer med departementets forutsetninger for regelverket, anbefaler Kystvakten at fullmaktene til ren intern regulering av aktivitet på havet/ved kai avklares i anledning ny forskrift.

2.8 Fordeler ved å gjøre forskriften til en lov og hjemle politimyndighet i lov om militær politimyndighet

Å gjøre forskriften til lov vil etter hva Kystvakten kan forstå, fjerne en del av de prinsipielle legalitetsutfordringene som er påpekt ovenfor. Inntar man i tillegg denne loven i lov om militær politimyndighet § 4, har man i sum en ramme for at Forsvarets personell kan utøve både kontrollpoliti- og avgrenset etterforskningsmyndighet (les beslutning om oppbringelse/pågrep) som vil stå seg i møte med legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113.

Videre kan én myndighetsutøver ved hjelp av en lov, benytte samme sanksjon (overtredelsesgebyr) uavhengig av hvilke av forskriftens adferdsregler som brytes og det vil være samme etat som håndterer

alle sider av saken – med unntak for den rollen en politisk uavhengig påtalemyndighet vil måtte ha i saker om etterforskning (les oppbringelse/pågripelse). Et alternativ til militær politimyndighet kan være at Forsvarets personell i en slik lov gis adgang til å utøve politimyndighet i tråd med prinsippene i politiloven og politiinstruksen så langt disse passer, og med den rolle- og ansvarsfordeling som fremgår av Kystvaktinstruksen § 12. I praksis skjer dette under faglig ledelse av stedlig politimester. Kystvaktens erfaring er at politiet har god forståelse for forskjellen på kommandomyndighet/disponeringsrett over Forsvarets ressurser/personell – og det å forestå faglig ledelse av polisiære aksjoner.

2.9 Ytterligere kommentarer til paragrafene i forslaget til ny anløpsforskrift

Kapittel 2. Anløp, ferdsel og meldeplikt ved seilas i norsk indre farvann

§ 6 Hovedregel om anløpstillatelse

Det er forbudt for fartøyer som omfattes av denne forskriften å anløpe indre farvann uten innvilget anløpstillatelse fra norske myndigheter.

Skipsføreren av fartøy som omfattes av første ledd er ansvarlig for å sende anløpsmelding i henhold til § 8 og tidsfristene fastsatt i § 10 i denne forskriften.

Anløpstillatelse anses gitt når fartøyet har meldt sitt forestående anløp til norske myndigheter på den måten som er bestemt i denne forskriften, og norske myndigheter ikke har avslått anløpsmeldingen.

Norske myndigheter kan avslå anløpsmeldingen og nekte anløpet, eller stille vilkår og sette begrensninger for anløpet.

KOMMENTARER

Det anbefales å endre formuleringen “Skipsføreren av fartøy” til “Skipsføreren av fartøy eller den som handler på skipsførerens vegne” i første ledd, da det ofte er en skipsagent som står for rapporteringen. Dette vil også åpne for å reagere med overtredelsesgebyr mot skipsagent (iht §. 19) dersom skipsføreren har meldt korrekt til skipsagent, mens denne ikke har utført pålagt rapportering på rett måte. Kystvakten har ved flere anledninger visitert utenlandske fartøy hvor fartøyets innleide agent har rapportert på uriktig måte.

§ 8 Anløpsmeldingen

Anløpsmelding skal inneholde informasjon om:

- a. fartøyets eventuelle IMO-identifiseringsnummer
- b. fartøyets flaggstat, navn, internasjonale radiokallesignal (kjenningsbokstaver) og eventuelle mobil- og satellittelefonnumre
- c. fartøyets type, last, dypgående og størrelse oppgitt i bruttotonn
- d. personer om bord (mannskap og passasjerer)
- e. hensikten med og opplysninger om anløpet
- f. posisjonen i bredde- og lengdegrader der fartøyet planlegger å krysse norsk grunnlinje og når det ankommer og forlater farvannet

g. opplysninger om hvilke havner som ønskes anløpt, med angivelse av ankomsts- og avgangstidspunkt

h. norsk kontaktpunkt i form av agent, operatør, reder eller lignende.

Anløpsmeldingen sendes til Forsvarets operative hovedkvarter gjennom SafeSeaNet Norway, på norsk, dansk, svensk eller engelsk.

Forsvarets operative hovedkvarter kan gi unntak fra kravene i første og andre ledd. Forsvarets operative hovedkvarter kan pålegge søker å gi ytterligere opplysninger dersom det antas å ha betydning for anløpet.

Forsvarets operative hovedkvarter skal straks underrettes om avvik fra anløpsmeldingen.

KOMMENTARER

Kystvakten forstår det slik at et av unntakene FOH kan gi er bruken av SafeSeaNet Norway som rapporteringsverktøy, da dette er en utfordring for fritidsfartøy. Det anbefales at det gjøres en vurdering på om det er hensiktsmessig å informere om dette i forbindelse med at ny forskrift/lov blir gitt ut.

§ 10 Frist for anløpsmeldingen og særskilte søknadsfrister

Dersom fartøyet skal krysse inn i norsk indre farvann, skal anløpsmelding sendes slik at den er mottatt av Forsvarets operative hovedkvarter senest 24 timer før fartøyet krysser grunnlinjen.

For fartøy som nevnt i § 9 første ledd bokstav a til f skal søknad være mottatt av Forsvarets operative hovedkvarter senest 7 dager før fartøyet planlegger å anløpe. For fartøy nevnt i § 9 første ledd bokstav g skal søknad være mottatt av Forsvarets operative hovedkvarter senest 14 dager før fartøyet planlegger å anløpe.

Forsvarets operative hovedkvarter kan gi anløpstillatelse uten hensyn til fristene angitt over.

KOMMENTARER

Kystvakten anbefaler bruk av en lignende formulering som de har i Vareførselsforskriften §2-3-1 første ledd med tanke på seilaser under 24 timer eller dersom det blir gjort endringer i planlagt seilas.

Kapittel 3. Ferdsel og opphold i norsk territorialfarvann

§ 13 Farleder som følges og plikt til å rapportere posisjon og passeringspunkter

Fremmede fartøy skal følge de fastsatte, påbudte farleder og kun benytte de anker-, fortøynings- eller havner som anvises av norske myndigheter.

Ved inn- og utpassering av indre farvann, samt seilas i norsk territorialfarvann, skal fremmede fartøy som har installert system for elektronisk egenrapportering (AIS), benytte utstyret til å kontinuerlig rapportere egen posisjon.

Fartøy uten system for elektronisk egenrapportering, skal ved inn- og utpassering av indre farvann, og ved farledens passeringspunkter som norske myndigheter har fastsatt, rapportere til norske myndigheter. Tilsvarende skal det rapporteres hver 6. time så lenge fartøyet befinner seg i norsk indre farvann. Rapportene sendes til Forsvarets operative hovedkvarter gjennom SafeSeaNet Norway, på norsk, dansk, svensk eller engelsk. Rapporteringen skal inneholde fartøyets navn,

kallesignal, bestemmelsessted og antatt tidspunkt for passering av neste rapporteringspunkt eller ankomst til neste havn.

KOMMENTARER

Jf. kommentar i § 8 så vil fartøy uten AIS ikke nødvendigvis ha tilgang til SafeSeaNet Norway. Kystvakten anbefaler derfor at det legges til rette for unntak, eller at innrapportering kan gjøres via en app eller nettside. Dette også med tanke på at fartøy uavhengig av størrelse som medbringer undervannsdrone er pålagt å følge forskriften.

Kapittel 4. Overtredelsesgebyr og straff

§ 18 Pålegg

Dersom fører eller besetning på fremmed fartøy ikke følger de regler som er fastsatt for fartøyets opphold og seilas i norsk territorialfarvann, kan norske myndigheter gi fartøyet pålegg om å forlate norsk territorialfarvann straks eller innen en nærmere fastsatt tidsfrist. Fartøyet kan videre bringes inn til nærmeste politimyndighet for påtale og straffeforfølgning.

KOMMENTARER

Kystvakten er som nevnt tidligere undrende til hvilken lov som hjemler retten til å innbringe fartøyet til nærmeste politimyndighet. I høringsnotatet henvises det til Kystvaktloven § 31, men den gjelder kun for Kystvakten. Anløpsforskriften tar høyde for at alt befall i Forsvaret kan visitere fartøy. Man kan kreve at politiet bistår iht. havne- og farvannsloven, men det fremkommer ikke der at man kan beordre fartøy til nærmeste politimyndighet. Kystvaktens oppfatning er at politiet må gjøre denne beordringen dersom man ikke er omfattet av Kystvaktloven.

3. Konklusjon

Utkastet vil styrke norsk evne til suverenitetshevdelse og det er gjort flere lovtekniske forbedringer i forslaget. Både det faktum at deler av forskriften regulerer adferden til private rettssubjekt og det faktum at håndhevelse synes å implisere flere departement/etater, taler for at det legges opp til gode definisjoner og presise beskrivelser av alle formelle, personelle og materielle spørsmål. Det rettslige grunnlaget for anløpskontrollens myndighetsutøvende side vil bli tydeligere og sterkere dersom forskriften gjøres om til lov.