



RIKSADVOKATEN

Forsvarsdepartementet

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

24/00709-15

24/1873 - 4 / SJ0034

20.09.2024

Høring - forslag til ny forskrift om fremmede fartøyers anløp til og ferdsel i norsk territorialfarvann

Innledning

Det vises til forslag om ny forskrift om fremmede fartøyers anløp til og ferdsel i norsk territorialfarvann (anløpsforskriften), sendt på høring av Forsvarsdepartementet (FD) den 4. juli d.å. Høringsfristen er satt til 17. september. Etter dialog med saksbehandler i FD 15. september inngis riksadvokatens høringsinnspill 20. september.

Riksadvokaten har anmodet om innspill fra utvalgte, antatt berørte, statsadvokatembeter og mottatt innspill fra Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark i anledning høringssaken. Innspillene fra embetene er innarbeidet i herværende høringsuttalelse.

Riksadvokaten gir sin tilslutning til behovet for kontroll med norske indre farvann i en sikkerhetspolitisk krevende tid, og stiller seg i utgangspunktet positiv til forslaget om ny anløpsforskrift. Det gjelder også forslaget til ny straffetrussel etter opphevelsen av straffeloven 1902 § 418. Riksadvokaten har samtidig enkelte merknader til forskriftens nærmere utforming.

Enkelte merknader

Forslaget om ny anløpsforskrift inneholder en ny straffetrussel som har sitt opphav i tre hjemmelslover (Havne- og farvannsloven, sikkerhetsloven og lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold). Dertil kommer at enkelte av pliktene (som ikke er straffebelagt) har hjemmel i territorialfarvannsloven. Det er av denne grunn til dels krevende å få oversikt over hvilke handlinger som kan belegges med straff etter anløpsforskriften, og riksadvokaten bemerker at regulering av handlingsnormer med tilhørende straffetrussel direkte i lov hadde vært å foretrekke for å gjøre rettstilstanden lettere tilgjengelig. Riksadvokaten legger likevel til grunn at kravet til klarhet som følger av straffeloven § 14, Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 ikke er til hinder for den løsning som er foreslått, men en har enkelte merknader som tar sikte på dels å gjøre de straffebelagte pliktene klarere, dels å styrke den foreslåtte kriminalisering.

1. Fører av fartøy (skipsfører) og ubemannede fartøy

Forskriftsforslaget omfatter i første omgang fremmede fartøy over 15 meter, men også undervannsdroner uansett størrelse, herunder blant annet autonome droner, se forskriftsforslaget § 4. I forslaget til § 4 tredje ledd heter det at "forskriften gjelder fremmede autonome, ubemannede eller førerløse fartøy". Andre bestemmelser i forskriften legger plikter på "skipsfører" eller "fører" (§ 6 med virkning for plikten til å sende anløpsmelding og § 17 om plikt til å la seg visitere), "fører og besetning" (§ 12 om plikt til å følge norsk lov og § 18 om pålegg fra norske myndigheter) og "alle om bord" (§ 16 om forbud mot å lage kartskisser mv.). Etter dette kan det oppstå spørsmål om hvordan pliktene i forskriften rammer den eller de som på en eller annen måte styrer eller utøver kontrollen over "førerløse" eller "ubemannede" fartøy. En forstår forslaget i § 4 tredje ledd om hvilke fartøyer forskriften omfatter dithen at hensikten nettopp er at også de "førerløse" og "ubemannede" fartøyene er underlagt pliktene som ellers påhviler "fører" og andre "om bord". For å kunne håndheve for eksempel overtredelse av § 16 jf. § 20 (om opptak av kart, foto, video etc.) vil det derfor være en fordel om plikten klart påhviler den som opererer et ubemannet fartøy. Dette kan gjøres enten slik at betegnelsen "fører" omfatter den som styrer et "førerløst" fartøy, eller at "operatør" eller tilsvarende benevnelse tilføyes listen over pliktsubjekter i forskriften. For øvrig er antagelig benevnelsen "førerløs" overflødig ved siden av "ubemannet". Slike presiseringer kan for eksempel gjøres i § 3 (om definisjoner).

Der et ubemannet fartøy styres eller kontrolleres fra et annet sted, legges det til grunn – som fremhevet av Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter – at norsk straffelovgivning får anvendelse så lenge fartøyet befinner seg i norsk territorialfarvann, jf. straffeloven § 7, jf. § 4 og forslaget til § 2 i forskriften. I utgangspunktet bør straffansvaret, som lagt til grunn av de nevnte statsadvokatembeter, kunne knyttes til den som startet fartøyet, enten dette er skjedd fra land eller fra et moderfartøy.

Forskriftsforslaget § 16 gjør det forbudt å lage kart, kartskisser, fotografi, video, beskrivelser mv. av områder som angitt i bokstav a til c, med mindre det er gitt særskilt tillatelse. Riksadvokaten antar at et ubemannet eller autonomt fartøy vil kunne være programmert for slik informasjonsinnhenting og at både visitasjon, pålegg og oppbringelse etter forskriftens §§ 17 og 18 vil kunne være aktuelt i slike tilfeller. Det legges til grunn at forpliktelsene som påhviler "skipsfører/fører" og besetning i den foreslåtte anløpsforskriften i praksis innebærer at ubemannede og autonome fartøy i utgangspunktet må innstilles i en "passiv modus". Opptak, foto mv. som likevel foretas av en eventuell selvlærende plattform, vil formentlig lett innebære straffansvar etter § 20 fjerde ledd (ved forsett eller uaktsomhet).

Særlige praktiske spørsmål vil kunne oppstå når det gjelder plikten til å la seg visitere og til å etterkomme pålegg. For å kunne straffeforfølge anløp i strid med regelverket, ved bruk av ubemannede eller autonome fartøy, bør det gjøres så klart som mulig hvordan visitasjons- og påleggsadgangen vil kunne utøves overfor det enkelte fartøy. Formentlig vil slik klargjøring kunne skje i form av krav om "ytterligere opplysninger" som nevnt for anløpsmeldinger i forskriftsforslaget § 8 tredje ledd.

2. Opptaks- og bruksforbud

Forskriftsforslaget § 16 inneholder tilsynelatende vidtrekkende opptaks- og bruksforbud for informasjon om norske havner, bunnforhold, militære områder og aktiviteter, samt "bestemt angitte områder". Militære områder er definert i lov om militær politimyndighet (militærpolitiloven) § 5, men "bestemt angitte områder" er ikke nærmere regulert.

I merknaden til bestemmelsen fremgår det at forskriftsforslaget § 16 annet ledd bokstav a er hjemlet i sikkerhetsloven § 7-5 første ledd bokstav b som inneholder forskriftshjemmel for å nekte personer adgang til "bestemt angitte områder". Riksadvokaten antar dermed at henvisningen til "norske havner, farvann, flyplasser eller sjøflyhavner", er ment å være slike bestemt angitte områder som sikkerhetsloven sikter til, og at den ytterligere henvisningen til "bestemt angitte områder" i forskriften § 16 annet ledd bokstav a kan strykes. I motsatt fall forutsettes det at slike bestemt angitte områder angis på egnet måte ved kunngjøring og avmerking i kart eller tilsvarende.

3. Visitasjon

Forskriftsforslaget § 17 inneholder visitasjonshjemmel som kan benyttes av militært personell. Formålet med visitasjonen er etter det opplyste å sikre etterlevelse av anløpsforskriften, og derigjennom bidra til norsk suverenitetshevdelse. Medvirkningsplikten i den foreslåtte bestemmelsen er vid, blant annet ved at føreren av et fartøy på oppfordring skal "gi opplysninger av interesse for norske myndigheter". Som påpekt av Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, er det klart at denne medvirkningsplikten går ut over hva en mistenkt i en straffesak kan pålegges. Riksadvokaten tar ikke stilling til om, eller eventuelt under hvilke forutsetninger, informasjonen senere vil kunne bli fremlagt som bevis i straffesak.

I de tilfeller visitasjonen utføres av Kystvakta (med egen hjemmel i kystvaktloven § 31, jf. § 18), påhviler det denne på vanlig måte å påse at grensen mellom forvaltningsrettslige kontrolltiltak og straffeprosessuell etterforskning iakttas. Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter opplyser å ha gode erfaringer med Kystvakten i så henseende. I høringsnotatet punkt 3.7 og i forslaget til § 17 i ny anløpsforskrift er det imidlertid fremhevet at visitasjonsadgangen ligger til "befal på norsk marine- eller bevoktningsfartøy og annet befall i Forsvaret". Visitasjonshjemmelen kan altså benyttes fra alle militære fartøy. Militært befall har imidlertid ikke alminnelig adgang til å etterforske brudd på anløpsforskriften, og riksadvokaten bemerker for ordens skyld at visitasjonsadgangen forventes brukt lojalt i tråd med formålet om suverenitetshevdelse, og at det ligger til påtalemyndigheten å beslutte iverksetting av etterforskning jf. straffeprosessloven § 224.

4. Hvilke handlinger som foreslås belagt med straff

Det fremgår av høringsnotatet punkt 1.2 at formålet med anløpsforskriften er å "legge til rette for en synlig, tillitsvekkende og gjenkjennelig suverenitetshevdelse i norsk territorialfarvann"

og at forskriften som ledd i dette skal "bidra til kontroll med anløp og adgang til avvisning av fremmede fartøy fra norsk territorialfarvann".

Straffetrussel er foreslått inntatt for å "styrke etterlevelsen av forskriften". Riksadvokaten har merket seg at overtredelse av anløpsforskriften § 6 første ledd (å anløpe norsk indre farvann uten tillatelse) kun foreslås sanksjonert med overtredelsesgebyr. Overtredelser av § 11 (plikten til å forlate norsk territorialfarvann), § 17 (plikten til å la seg visitere) og § 18 (plikten til å etterkomme pålegg) er verken foreslått sanksjonert med overtredelsesgebyr eller straff.

Riksadvokaten er enig med Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter i at det å bryte pålegg i seg selv burde vært belagt med straff, men har merket seg at verken overtredelse av plikten til å la seg visitere eller plikten til å etterkomme pålegg ser ut til å kunne belegges med straff uten ny lovhjemmel, idet visitasjon har hjemmel i territorialfarvannsloven, som selv ikke har noen straffetrussel, og adgangen til henholdsvis å kalle tilbake en tillatelse og å gi pålegg er hjemlet i havne- og farvannsloven § 46 og § 42, hvis overtredelser heller ikke er belagt med straff.

Samtidig er det forutsatt i forslaget til § 18 at et fartøy kan gis pålegg om å forlate norsk territorialfarvann straks eller innen en nærmere fastsatt frist og dernest "bringes inn til nærmeste politimyndighet for påtale og straffeforfølgning". Ordlyden i siste setning ser ut til å være tilsvarende som i Kystvaktloven § 31 tredje ledd (som nettopp gjelder anløpskontroll). Unnlattelse av å etterkomme ordre gitt av Kystvakten kan straffes med hjemmel i Kystvaktloven § 36 første ledd bokstav a. Tilsvarende er altså ikke mulig for håndhevelse av anløpsforskriften, når denne håndheves av andre enn Kystvakten. Henvisningen til innbringelse "for påtale og straffeforfølgning" gir derfor mindre mening i forslaget til § 18 i forskriften, med mindre den underliggende overtredelsen av forskriften § 6 (å anløpe norsk farvann uten tillatelse) også straffesanksjoneres. Riksadvokaten legger til grunn at overtredelse av forskriften § 6, som etter det opplyste er gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven § 7 (og § 39 andre ledd), vil kunne straffesanksjoneres med henvisning til samme lov § 51, og foreslår at slik henvisning inntas i forskriftsforslaget § 20. For øvrig vil overtredelser av §§ 13 til 16 naturligvis være blant de straffbare forhold det siktes til ved innbringelse etter § 18.

Den straffesanksjonerte plikten til å etterkomme pålegg fra norske myndigheter vil etter dette være begrenset til hva som følger av reglene i politiloven § 30, jf. § 5, kystvaktloven § 36, jf. § 31 og militærpolitiloven § 25, jf. § 12, jf. § 4 (1) bokstav d. Adgangen til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler er begrenset tilsvarende.

5. Ileggelse av overtredelsesgebyr er ikke straff

Forskriftsforslaget § 19 foreslår å regulere adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, som er en administrativ reaksjon. I forslaget er hjemmelen tilsynelatende omtalt som en adgang til å straffe overtredelser blant annet av §§ 6 til 10. Fordi en i straffeloven § 29 gjør bruk av et formelt straffebegrep (til forskjell fra i EMK, som inneholder et materielt straffebegrep), legger riksadvokaten til grunn at den korrekte ordlyden må være å ilegge overtredelsesgebyr, all den tid ileggelse av overtredelsesgebyr ikke er (formell) straff etter norsk rett.

Runar Torgersen
førstestatsadvokat

Sigrid Redse Johansen
førstestatsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur