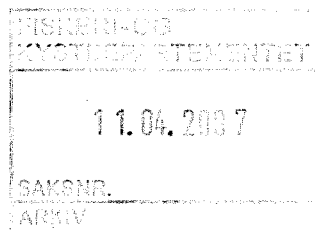




DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 OSLO



Deres ref.
200601106

Vår ref.
200700061 UA HBR

Dato
10.04.2007

Høring – forslag til revidert lov om havner og farvann

Justisdepartementet viser til Fiskeri- og kystdepartementets brev 21. desember 2006.

Vi har følgende merknader:

1. Kapittelvis paragrafnummerering

I lovforslaget er det benyttet kapittelvis paragrafnummerering. Det gjør seg gjeldende en del hensyn som taler mot en slik paragrafnummerering. I heftet "Lovforberedelse og Lovteknikk" punkt 5.3.2 på sidene 61–62 uttales derfor at kapittelvis paragrafnummerering bare bør overveies i spesielle tilfeller. Justisdepartementet vil klart anbefale at man benytter løpende paragrafnummerering i loven, og ber om at dette blir gjennomført.

2. Høringsnotatets omtale av det internasjonale regelverket

I kapittel 4 i høringsnotatet gis en omtale av "internasjonalt regelverk". I den forbindelse omtales arbeidet i IMO. Den fremstillingen som gis av dette i høringsnotatet, er ikke helt korrekt på alle punkter.

I nest siste avsnitt under punkt 4.1 uttales det at IMOs arbeid tradisjonelt har vært rettet mot tekniske krav, og at det først i de senere årene har vært "en økt fokusering på kyststaters krav til sjøsikkerhet og oljevern". I det første avsnittet i punkt 4.2 finner man liknende uttalelser. Vi minner om at det i IMO helt siden slutten av 1960-årene har vært arbeidet meget aktivt med å etablere internasjonale ansvars- og forsikringsregimer med det formål å oppnå en god erstatningsrettslig beskyttelse etter oljesøl mv. I dette arbeidet har Norge hatt en rolle som pådriver for kyststatsinteressene, ved å arbeide

aktivt for å forbedre den erstatningsrettslige beskyttelsen av de skadelidte etter oljesøl mv.

For det annet uttales i punkt 4.2 helt generelt: "IMO-konvensjonene angir såkalte minstestandarder. Det er dermed ikke noe som hindrer flaggstatene i å gi strengere bestemmelser." Det er ikke korrekt at alle IMO-konvensjonene er å anse som minstestandarder. Konvensjonene om ansvar og forsikring, for eksempel i forbindelse med oljesøl, er ikke å anse som "minstestandarder".

Antakelig vil det være mest hensiktsmessig om man unnlater å uttale seg så generelt om IMO-konvensjonene, og heller uttrykkelig begrenser fremstillingen til det regelverket som hører under Fiskeri- og kystdepartementet og som er relevant for saken. Om man legger opp til en bredere fremstilling, bør denne gi et mer fullstendig og korrekt bilde enn i høringsnotatet.

3. Forholdet til skipssikkerhetsloven, lovforslaget §§ 1-1 og 3-1

Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet har til formål å trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for blant annet god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring mv., jf. § 1 i loven. Skipssikkerhetsloven inneholder både spesifikke og generelle krav knyttet til sikker drift, vedlikehold og navigering av skip.

Formålsbestemmelsen i § 1-1 i forslaget til den nye havne- og farvannsloven bør utformes slik at grensedragningen mot de hensyn som skipssikkerhetsloven regulerer, knyttet til driften og navigeringen av skip og den generelle sjøsikkerheten i den forbindelse, kommer tydeligere frem. Slik forslaget til formålsbestemmelse nå lyder, er dette ikke tilstrekkelig klart. Antakelig bør ordene "bidra til å fremme effektiv og sikker sjøtransport av personer og gods samt" i forslaget § 1-1 annet ledd utgå.

Vi reiser også spørsmål ved at planlegging, utbygging og drift av havner, som er fremtredende i § 1 i dagens havne- og farvannslov, ikke er nevnt i lovforslaget § 1-1. Lovforslaget inneholder jo viktige bestemmelser om dette, og det bør vel også nevnes i formålsbestemmelsen?

Videre synes forslaget til en generell aktsomhetsnorm til sjøs i forslaget § 3-1 å overlappe med forhold som er omfattet av den nye skipssikkerhetsloven. Bestemmelsen bør derfor utgå. Eventuelt bør bestemmelsen omformes slik at man unngår en overlapping med skipssikkerhetslovens bestemmelser. Forholdet til skipssikkerhetsloven bør i så fall drøftes nærmere, slik at en unngår uklare grenser her.

Når det gjelder omtalen av sjøloven i punkt 17.4, viser vi ellers til at sjøloven § 506 om sjøveisregler er vedtatt opphevet i forbindelse med at regler om dette er inntatt i skipssikkerhetsloven § 14 annet ledd.

4. Lovens virkeområde

I forslaget § 1-3 tredje ledd foreslås en hjemmel til å utvide lovens virkeområde til å omfatte områder som ligger utenfor områder som er underlagt norsk jurisdiksjon (norsk territorialfarvann og norsk økonomisk sone). Justisdepartementet vil i denne forbindelse bemerke at det er svært begrenset i hvilken grad norske myndigheter vil kunne utøve noen form for jurisdiksjon i slike områder, jf. forslaget § 1-2. En slik utvidelse av lovens virkeområde bør bare foretas dersom det er et konkret behov for det og det i tillegg i den forbindelse kan pekes på et hjemmelsgrunnlag i internasjonal rett som gir rett til å anvende lovens regler i slike områder.

I spesialmerknedene til forslaget § 1-3 er det vist til at liknende bestemmelser finnes i en rekke andre lover. Justisdepartementet viser i den forbindelse til at verken forurensningsloven § 3 eller saltvannsfiskeloven § 1 inneholder noen regel om en utvidelse av lovens virkeområde til å omfatte områder utenfor norsk territorium og norsk økonomisk sone (annet enn for norske skip).

Skipssikkerhetsloven § 3 tredje ledd inneholder en regel om at Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse utenfor Norges territorialfarvann, norsk økonomisk sone eller norsk kontinentalsokkel. Det fremgår av Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) i spesialmerknedene til bestemmelsen på side 106 at bestemmelsen tar sikte på mulighet for en mer effektiv håndhevelse av internasjonale miljøvernregler innenfor området til De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 artikkel 218, og at det tas sikte på håndhevelse i forhold til skip som frivillig er kommet til havn. Videre uttales at "[d]et klare utgangspunktet er ellers at Norge ikke har lovgivnings- eller håndhevingsmyndighet overfor utenlandske skip utenfor norsk jurisdiksjonsområde".

Kystvaktloven er også gitt anvendelse utenfor norsk jurisdiksjonsområde, jf. § 3 første ledd bokstav d. I spesialmerknedene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 41 (1996-1997) på side 52 er det vist til at norske myndigheter vil kunne håndheve fiskeribestemmelser på det åpne hav når dette er i samsvar med folkeretten, blant annet FN-avtalen av 4. desember 1995 vedrørende bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander.

I høringsnotatet om ny havne- og farvannslov er det verken angitt på hvilken bakgrunn det antas å være behov for å utvide lovens virkeområde til å gjelde lenger enn norsk jurisdiksjon vanligvis rekker, eller hvilket grunnlag man eventuelt vil kunne ha etter internasjonal rett for å utøve slik jurisdiksjon som eventuelt kunne være aktuelt. På side 48 punkt 7.2.2.3 i høringsnotatet vises det til reglene i havrettstraktaten om retten til å gripe inn overfor akutte ulykkestilfeller når dette er nødvendig for å beskytte kyststaten mot forurensning. Dette er imidlertid, som også høringsnotatet påpeker, forhold som er regulert i miljølovgivningen, og ikke i havne- og farvannsloven.

På denne bakgrunn er det Justisdepartementets syn at forslaget § 1-3 tredje ledd ikke synes å tjene noen bestemt hensikt, og derfor bør utgå.

5. "Myndigheten etter loven"

Vi forstår det slik at poenget med forslaget § 2-1 er at utgangspunktet er at departementet er å anse som "myndigheten etter loven", men slik at dette vil være kommunen der kommunen er tillagt myndighet etter loven eller etter delegasjon fra departementet. Vi anbefaler at bestemmelsen omformuleres, slik at meningen kommer tydeligere frem.

Uttrykket "myndigheten etter loven" er benyttet i mange av bestemmelsene i lovforslaget, men uten at det er tydelig for leseren om dette vil være departementet eller kommunen eller eventuelt begge. Det vil etter vårt syn gi leseren en bedre oversikt dersom man i stedet for å benytte uttrykket "myndigheten etter loven" i de enkelte bestemmelsene, så langt som mulig gir leseren anvisning på hvem dette vil være. Vi antar at dette kan være "departementet", "kommunen", "departementet og kommune som har myndighet i medhold av § x".

6. Henvisning til "mønsterforskrifter"

I forslaget § 3-3 om orden og bruk av farvann, § 3-14 om farledsgebyr og § 6-5 om havnereglement foreslås bestemmelser om at departementet utarbeider eller kan utarbeide "mønsterforskrifter" eller "mønster for havnereglement". Det fremgår av spesialmerknadene til § 3-3 på side 169 i høringsnotatet at formålet med slike mønstre er "å skape en viss ensartethet i det regelverk som brukerne må forholde seg til i de forskjellige kommuner samtidig som staten sikres en viss innflytelse og kontroll i faglige spørsmål knyttet til reguleringer av farvannet". I spesialmerknadene til § 6-5 på side 207 i høringsnotatet sies at: "Endelig er departementet *gitt en adgang til* å utarbeide mønster for havnereglement" (uthevet her).

Justisdepartementet er på denne bakgrunn i tvil om formålet med å gi lovbestemmelser om at departementet kan utarbeide mønsterforskrifter. Er formålet bare er å informere om at departementet skal utarbeide en slags uforpliktende standardforskrift om de aktuelle spørsmål som det vil stå kommunene/havnene fritt om man vil følge eller ikke? I så fall er det ikke nødvendig eller hensiktsmessig med lovbestemmelser om dette. Dersom formålet med slike bestemmelser om "mønsterforskrifter" derimot skulle være at departementet skal utforme bindende premisser for de forskrifter som kommunene/havnene kan gi, det vil si en innskrenkning i den forskriftskompetansen som er lagt til kommunene/havnene, bør dette fremgå tydeligere. Det bør også fremgå i det aktuelle hjemmelsgrunnlaget for kommunenes/havnenes forskriftskompetanse. Hvis meningen med mønsterforskriftene/mønster for havnereglement kun er å tilby kommunene en uforpliktende mal for vedtakelse av lokale forskrifter, bør de aktuelle bestemmelsene i §§ 3-3, 3-14 og 6-5 tas ut av loven. En bestemmelse om at kommunelovens regler gjelder "så langt de passer", kan bidra til å skape unødig uklarhet om kommunelovens anvendelse også på forhold som i utgangspunktet faller innenfor den loven.

7. Til kapittel 7 om havnevirkksomheten

Justisdepartementet er i utgangspunktet skeptisk til regler som innebærer at det for enkelte aksjeselskaper skal gjelde særlige regler om kapitalanvendelse og utbytte mv. som innebærer unntak fra aksjelovens regler. Vi tenker her særlig på bestemmelsene i forslaget § 7-6 om utdeling av utbytte. Vi er også i tvil om § 7-8 første ledd og regelen der om at dersom en havn legges ned eller havnevirkksomheten vesentlig reduseres, kan havnekapitalen ikke disponeres uten tillatelse fra departementet. Hva menes med "disponeres" i en slik sammenheng? Vi peker også på at "vesentlig" reduksjon av virksomheten vil være et uklart kriterium å forholde seg til. Vi reiser videre spørsmål om hvilke begrensninger som er ment å gjelde før havnevirkksomheten reduseres på denne måten. § 7-5 har en regel om dette der havnen drives som del av en kommune, men vi kan ikke se at det gjelder begrensninger for anvendelsen av havnekapitalen når virksomheten er organisert på en annen måte (f.eks. som aksjeselskap). Kan det ikke også i slike tilfeller tenkes at det drives annen type virksomhet, og at havnekapitalen blir brukt til annet enn havneformål?

Vi stiller også spørsmål ved forslaget i § 7-9. Her er det foreslått en bestemmelse om at departementet kan beslutte at et organ for havnesamarbeid skal opprettes, men uten at loven regulerer hvilken myndighet dette organet er tiltenkt. Bestemmelsen bør eventuelt, om den opprettholdes, angi nærmere hvilken myndighet dette organet skal ha. Skal et slikt organ for eksempel kunne overstyre beslutninger fra selskapsorganene i et eventuelt aksjeselskap eller på annen måte innebære innskrenkninger i selskapsorganenes myndighet? I spesialmerknadene til bestemmelsen på side 228 i høringsnotatet uttales at dette organet eventuelt kan "integreres i de eksisterende selskapsstrukturer". Hva menes med dette? Om organet er tenkt å ha en myndighet eller å innebære en organisering som innebærer unntak fra aksjelovens regler, krever dette en mer uttrykkelig hjemmel. En slik løsning kan imidlertid reise vanskelige spørsmål og er neppe å anbefale.

Vi stiller spørsmål om behovet for en bestemmelse som § 7-3 ved siden av reglene om organisering av kommunal virksomhet i kommuneloven. Dette bør vurderes nærmere i det videre arbeidet med lovutkastet.

Generelt synes det å være behov for å rydde noe opp i begrepsbruken i kapittel 7 slik det lyder i det foreløpige utkastet som er på høring. Det kan bl.a. virke noe uklart hva man mener med "kommunal havn" og "nasjonal havn". Det bør vurderes om det er behov for en klargjøring av dette i § 7-1. Det bør også overveies om det i kapitlet bør skilles klarere mellom regler som gjelder når havner drives som en del av kommunen, og regler som gjelder havner som er organisert i eget rettssubjekt.

8. Til straffebestemmelsene

8.1 Generelt

Justisdepartementet anser det som svært positivt at Fiskeri- og kystdepartementet har vurdert hvilke overtredelser av den nye loven om havner og farvann som bør belegges med straff, hva skyldkravet og strafferammene bør være, og i hvilken grad forsøks- og medvirkningshandlinger skal være straffbare. Det vises til den grundige drøftelsen i høringsnotatet kapittel 16.8.

Vi stiller likevel spørsmål ved den konkrete utvelgelsen av handlinger som skal kunne straffes og terskelen for straff. Vurderingen av disse spørsmålene kan slå ulikt ut alt ettersom det er tale om videreføring av gjeldende straffebestemmelser, straffskjerping eller nykriminalisering. Vi savner en klargjøring av hvilken kategori det enkelte forslaget om kriminalisering tilhører. Gjennomgående er Justisdepartementet skeptisk til nykriminalisering.

8.2 Til høringsnotatet punkt 16.8

I høringsnotatet side 134 (andre avsnitt) heter det at grov uaktsomhet ikke er definert i straffeloven eller i andre lover. Vi gjør oppmerksom på at grov uaktsomhet nå er definert i straffeloven 2005 § 23 annet ledd. Definisjonen er en videreføring av gjeldende rett med visse nyanser, se Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 426, andre spalte øverst. Paragrafen vil, når den trer i kraft, også gjelde for straffebud i spesiallovgivningen, jf. straffeloven 2005 § 1.

Med henvisning til høringsnotatet side 136, punkt 16.8.2.5 andre avsnitt, og side 137 øverst, bemerker vi at ny straffelov – alminnelig del – er vedtatt av Stortinget (ikke bare Odelstinget) og sanksjonert som lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff. Bestemmelsene vil imidlertid først bli satt i kraft sammen med den spesielle delen inneholdende de enkelte straffebud. Dette vil trolig tidligst skje i 2009. (Proposisjonen om straffeloven 2005 – spesiell del – er ennå ikke fremmet for Stortinget.)

Ved vedtakelsen av den alminnelige delen ga Stortinget sin tilslutning til forslaget om å oppheve skillet mellom forbrytelser og forseelser. På denne bakgrunn blir fremstillingen i høringsnotatet side 137, punkt 16.8.2.6, som viser til opphevelsen av skillet mellom forseelse og forbrytelse som et proposisjonsforslag, noe misvisende.

Under punkt 16.8.2.4 savner vi en redegjørelse for dagens straffenivå for overtredelser av havne- og farvannsloven.

8.3 Til lovforslaget § 11-1

Justisdepartementet savner en noe mer konkret begrunnelse for de enkelte henvisningene i utkastet § 11-1. Uten særlig kunnskap om havnevesenet og de farer/skader som kan oppstå ved brudd på det aktuelle regelverket, blir det vanskelig å

vurdere hvorvidt det er nødvendig å straffesanksjonere de enkelte overtredelsene. Til kriminaliseringsforslagene har vi på denne bakgrunn følgende bemerkninger:

8.3.1 Straff for brudd på meldeplikt - §§ 3-7 og 3-11

Straff bør bare helt unntaksvis brukes for å tvinge frem hjelp, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 91 (punkt 7.5.2.7). Vi stiller spørsmål ved om en straffetrussel er det best egnede virkemiddelet for å motivere fartøyer til å melde fra om farer. Oppdagelse og strafferettslig forfølgning av brudd på plikten antas videre å ville by på problemer. På denne bakgrunn bes Fiskeri- og kystdepartementet vurdere andre tiltak enn straffelegging for å sikre at det meldes fra om farer. Særlig stiller vi oss kritisk til å straffesanksjonere en meldeplikt etter § 3-11, der det for øvrig er uklart hva meldeplikten skal kunne gå ut på og hvem som skal kunne pålegges meldeplikt, jf. spesialmerknadene til § 3-11.

8.3.2 Straff for handling/unnlatelse i strid med pålegg gitt i medhold av § 3-8 annet ledd, bestemmelser gitt i medhold av § 3-9, § 4-4, § 6-3, § 6-4 og § 6-6, overtredelser av § 3-10, § 4-1, og brudd på vilkår for tillatelse gitt i medhold av § 4-3.

8.3.2.1 Generelt

Vi har notert oss at Fiskeri- og kystdepartementet ikke i denne omgang innfører bestemmelser om administrative sanksjoner, og at det argumenteres for at manglende mulighet for slike sanksjoner tilsier at enhver overtredelse av de bestemmelser som straff er aktuelt for, rammes. Vi ber Fiskeri- og kystdepartementet om å revurdere sitt syn på valg av sanksjoner. Til sammenlikning har lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet et eget kapittel 9 om administrative sanksjoner. Vi anbefaler at Fiskeri- og kystdepartementet ser hen til skipssikkerhetsloven kapittel 9 i sitt videre arbeid.

Vi forstår det slik at bakgrunnen for at man ønsker å straffe enhver overtredelse, er at bestemmelsene i loven skal beskytte liv, helse, miljø og materielle verdier, og at det da er viktig at lovens bestemmelser overholdes. Vi vil likevel anta at i hvilken grad overtredelse av de enkelte bestemmelsene faktisk truer nevnte verdier, varierer. Hvorvidt et byggetiltak som igangsettes uten tillatelse faktisk medfører en fare eller skade, vil vel komme an på hvor, når og på hvilken måte byggingen skjer.

Med et vesentlighetskrav som terskel for straffansvar vil man nettopp kunne se hen til de konkrete farene/skadene som følge av overtredelsen. Ordlyden slik den nå er, vil også ramme formalovertredelser, eksempelvis tilfeller der det er klart at tillatelse til et byggetiltak vil bli gitt, men hvor denne ennå ikke formelt foreligger. Selv om igangsetting av bygging uten formell tillatelse er klanderverdig, er handlingen ikke nødvendigvis så kvalifisert klanderverdig at den bør belegges med straff.

Reglene i forslaget til kapittel 10 gjør at forvaltningen ikke står uten virkemidler selv om overtredelse ikke er belagt med straff.

Vi ber Fiskeri- og kystdepartementet om å vurdere på nytt om ikke straffansvaret, i hvert fall for overtredelse av noen av bestemmelsene, heller bør og kan knytte seg til vesentlige overtredelser av disse bestemmelsene/påleggene. Igjen kan skipssikkerhetsloven tjene som mønster. I kapittel 10 i loven er det innarbeidet et vesentlighetskrav i de fleste straffbestemmelsene.

8.3.2.2 Straff for unnlatt oppfølging av pålegg gitt i medhold av § 3-8 annet ledd

Det er for oss uklart hvem pålegg i medhold av § 3-8 retter seg mot – hvem som i praksis vil være "eier eller ansvarlig for innretning eller anlegg," jf. merknaden til § 3-8. Dette bør det sies noe om.

Vi spør om det bør skilles mellom sanksjonen(e) for overtredelse av første ledd og unnlatt oppfølging av pålegg gitt i medhold av annet ledd. Ved unnlatt oppfølging av pålegg vil vel forelegg, tvangsfullbyrdelse og tvangsmulkt også være mulige reaksjoner, noe som kan redusere behovet for straff.

8.3.2.3 Straff for overtredelse av forskrift/enkeltvedtak etter § 4-4 annet og tredje ledd

Straffansvaret bør eventuelt knyttes til brudd på § 4-4 første ledd, som inneholder selve sikkerhetsstandarden. Brudd på forskrifter gitt i medhold av annet og tredje ledd er et moment ved avgjørelsen av om standarden i første ledd er oppfylt. Dette siste kan uttrykkes i merknaden til bestemmelsen.

8.3.3 Straff for overtredelse av enkeltvedtak/forskrift om tiltak mot forurensning, § 3-3 annet ledd

Ved fare for forurensning, vil oppfølging av vedtak og forskrift gitt med hjemmel i § 3-3 annet ledd også være oppfyllelse av plikten etter forurensningsloven § 7 annet ledd om tiltak for å hindre forurensning. Overtredelse av denne bestemmelsen er kriminalisert i forurensningsloven. Vi stiller spørsmål ved om henvisningen i § 11-1 til § 3-3 annet ledd er nødvendig ved siden av forurensningsloven § 78 jf. § 7 annet ledd, jf. § 5 tredje ledd. Mangelfull oppfølging av pålegg kan heller følges opp i form av tvangsmulkt.

8.3.4 Straff for overtredelse av forskrifter om organisering, drift, oppgaver for kai- og andre havneanlegg etc. – § 6-2 annet ledd bokstav a og b

Vi forstår det slik at ansvarssubjektene for bestemmelser som nevnt i overskriften særlig vil være kommuner og kommunale foretak, men også i noen grad private foretak/aktører. På denne bakgrunn antar vi at det i det vesentlige er foretaksstraff som vil være aktuelt ved brudd på de aktuelle bestemmelsene. Vi stiller spørsmål ved bruken av straff som styringsverktøy for å sikre ønsket drift og vedlikehold av havner.

Innvendingene gjelder tilsvarende for straffetrusselen for overtredelse av forskrifter gitt i medhold av §§ 6-3 annet ledd, 6-4 annet ledd og 6-6 annet ledd.

8.3.5 Grov overtredelse, § 11-1 tredje ledd

Istedenfor en bestemmelse om grov overtredelse, foreslår vi at man reserverer straff for vesentlige overtredelser, jf. ovenfor, og samtidig eventuelt varierer strafferammene for ulike overtredelser.

Den foreslåtte formuleringen av bestemmelsen om grov overtredelse er uansett uheldig.

Forhold som kan gjøre overtredelsen grov, bør begrenses til omstendigheter ved handlingen. Subjektive forhold hos gjerningsmannen, som graden av skyld, bør ikke være et moment her (selv om det har betydning for straffeutmålingen innenfor den aktuelle strafferammen).

Avgjørelsen av om en handling er grov, hører til skyldspørsmålet. Skyldkravet i forhold til omstendigheter som gjør overtredelsen grov, er som for straff for ordinær overtredelse: Dersom det ved ordinær overtredelse må være utvist forsett eller uaktsomhet, må forsett eller uaktsomhet også være utvist i forhold til de omstendigheter som gjør overtredelsen grov for at vedkommende skal kunne dømmes for grov overtredelse. Betydelig skade på legeme eller helse vil etter dette bare kunne begrunne domfellelse for grov overtredelse dersom gjerningspersonen minst har utvist uaktsomhet i forhold til skadefølgen. I så fall vil imidlertid også §§ 237 og 238 i gjeldende straffelov kunne anvendes i konkurrans.

Dersom unnlatelse av å følge pålegg fra offentlig myndighet som regel skal gjøre overtredelsen grov, er det bedre at denne typen overtredelser skilles ut fra første ledd med en egen, høyere strafferamme.

8.3.6 Øvrige merknader av lovteknisk karakter

Henvisningen i § 11-1 første ledd bokstav b til § 3-8 første ledd bør presiseres til første og annet punktum. Henvisningen samme sted til § 4-1 bør presiseres til § 4-1 første og annet ledd (de to øvrige leddene er kompetansebestemmelser). Eventuelt må det skrives "§ 4-1 første og annet ledd og enkeltvedtak og forskrifter i medhold av § 4-1 tredje og fjerde ledd."

Henvisningen i bokstav c til § 5-1 tredje ledd bør vel også knytte seg til forbud? Henvisningen til § 5-5 gjelder vel annet ledd, ev. også tredje ledd annet punktum? Henvisningen til § 6-2 er vel ment begrenset til tredje ledd annet punktum?

8.4 Til merknaden til § 11-1

Med tanke på utformingen av spesialmotiver i proposisjonen har vi enkelte kommentarer til merknaden til § 11-1:

Det mest sentrale i forslaget til § 11-1 er at bestemmelsen angir hvilke handlinger som er straffbare. Hvilke handlinger dette er, kan her med fordel beskrives tidlig i

spesialmerkningen: "Etter *første ledd* er det straffbart å" "Etter *annet ledd* er det straffbart å" Vi vil videre foreslå at de straffbare handlingene beskrives med ord i tillegg til at det henvises til de aktuelle paragrafene. (Se som eksempel beskrivelsen av hvilke handlinger som er straffbare etter gjeldende rett på side 130 i høringsnotatet, punkt 16.8.1 første avsnitt.)

De ulike strafferammene kan gjengis i forlengelsen av omtalen av henholdsvis første og annet ledd. Når det opplyses at bøtestraff kan anvendes alene eller i kombinasjon med fengselsstraff, jf. punkt 16.8.1 tredje avsnitt, kan det også vises til lov 20. mai 2005 nr. 28 (straffeloven 2005) § 54 første ledd bokstav a (forening av bot med andre straffer). Dersom det er departementets intensjon at oppjusteringen av strafferammene skal føre til hevet straffenivå, bør dette sies i klartekst:

"For grove overtredelser er det innført en strafferamme på to års fengsel. Departementet mener at straffenivået for grove overtredelser bør heves."

Et slikt utsagn bør imidlertid forutsette at det blir redegjort for det eksisterende straffenivået.

Skyldkravet bør angis etter merknadene til første og annet ledd, før merknadene til bestemmelsen om grov overtredelse (se for øvrig om denne nedenfor). Istedenfor formuleringen i femte avsnitt i merknaden til § 11-1, vil vi foreslå følgende:

"Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Hva som generelt ligger i disse skyldformene er beskrevet blant annet i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) kapittel 16, punkt 16.2.2 og 16.3.1 (side 226-27 og 228) om gjeldende rett. Når lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff er trådt i kraft, vil definisjonene i nevnte lov §§ 22 og 23 også gjelde for lov om havner og farvann, jf. nevnte lov § 1."

Selv om både uaktsomme og forsettlige overtredelser straffes, er graden av utvist skyld av betydning for straffutmålingen. Uaktsomme overtredelser skal straffes mildere enn tilsvarende forsettlige overtredelser.

Når det gjelder betydningen av utvist skyld for om en overtredelse skal anses som grov, viser vi til våre merknader under 8.3.5 ovenfor.

Tiende avsnitts første punktum ("Oppregningen [i første ledd] av hvilke bestemmelser som er straffbare er uttømmende."), bør innarbeides i første avsnitt. Resten av avsnittet bør utelates i merknaden og heller eventuelt innarbeides i de alminnelige merknadene.

9. Diverse

Utformingen av definisjonene i § 1-4

Oppregningen i listen over definisjoner bør skrives om slik at bestemmelsen utformes i tråd med reglene for normal setningsoppbygning.

Uttrykket "ansvar", jf. kapittel 2 og § 2-1

Man bør generelt i lovtekster unngå å benytte begrepet "ansvar" når man mener offentligrettslige forpliktelser. "Ansvar" bør primært benyttes når det er tale om erstatningsrettslig ansvar. Overskriften i kapittel 2 samt § 2-1 bør derfor endres.

Forslaget § 2-4

Det er neppe hensiktsmessig å lovregulere Kongens oppnevning av et råd, slik som i forslaget § 2-4. Å oppnevne slike råd, kan Kongen gjøre uten noen lovhjemmel. En slik lovhjemmel som den foreslåtte vil kunne svekke handlefriheten og fleksibiliteten ved at den muligens kunne oppfattes slik at den angir bindende grenser for rådets mandat. Senere endring i beskrivelsen av rådets oppgaver vil dessuten kreve lovendringer, noe som også reduserer fleksibiliteten unødig. Forslaget § 2-4 bør derfor utgå. Planene om å oppnevne et slikt råd, kan likevel omtales og beskrives i proposisjonen uten å foreslå noen lovregulering av dette.

Se pkt. 10 nedenfor for ytterligere merknader vedr. opprettelse av et råd for kystsikkerhet og beredskap.

Forslaget § 3-2 annet ledd

Vi er i tvil om forslaget § 3-2 annet ledd tar sikte på generelle forskrifter som legger myndighet til kommuner generelt, eller forskrifter som legger myndighet til en eller flere nærmere angitte kommuner. Dette bør klargjøres. Det er videre uklart for oss om bestemmelsen tar sikte på at departementet kan *gi* vedtakskompetanse til kommunene om forhold som nevnt i første ledd (m.a.o. en delegering av vedtakskompetansen), eller om kommunene allerede har slik vedtakskompetanse etter loven, slik at annet ledd også er ment å gi departementet hjemmel til å gjøre *innskrenkninger* i slik vedtakskompetanse. Spesialmerknadene til bestemmelsen på side 167 i høringsnotatet kan tyde på at det bare er tale om å *gi* vedtakskompetanse. Dette spørsmålet bør klargjøres i ordlyden og eventuelt i motivene.

Forslaget §§ 3-12, 3-13 og 3-14 – "agenten" og "rederiet"

Hvem er "agenten"? Dette bør klargjøres.

Vi anbefaler også at man overveier om de aktuelle forpliktelsene, i stedet for å legges til den som er å anse som "reder" i tradisjonell forstand, heller burde legges til den samme som den som er pliktsubjekt etter § 4 i skipssikkerhetsloven. Man kunne for eksempel innta en definisjon av "rederiet" i tråd med dette i forslaget § 1-4. Begrepet "rederiet" er

uten noen nærmere definisjon ikke alltid et enkelt begrep å anvende i tilfelle der skipets drift er delt mellom flere.

§ 4-3 – erstatning i forbindelse med tiltak

Man bør overveie å lovfeste en eventuell regel om erstatning etter tiltak, jf. forslaget § 4-3 siste ledd, i stedet for å bare henvise til dette i bestemmelsen om vilkår for tillatelse.

Til kapittel 5 – forholdet til forurensningslovens regler

Overskriften i kapittel 5 omhandler fare eller skade for ferdselen. De bestemmelsene som foreslås, knytter seg imidlertid også til ren forurensningsfare. Dette reiser spørsmål om forholdet til reglene i forurensningsloven. Det bør vurderes nærmere om forslaget til bestemmelsene i kapittel 5 på visse punkter innebærer en uhensiktsmessig overlapping med reglene i forurensningsloven.

Til § 6-1

Det bør klargjøres om hjemmelsbestemmelsen i § 6-1 tar sikte på forskrift eller enkeltvedtak eller begge deler.

10. Vedrørende sikkerhet og beredskap

Forslaget § 2-4 Rådet for kystsikkerhet og beredskap

Justisdepartementet er positiv til at det opprettes et samarbeids- og kontaktorgan for ulike etater med ansvar for kystsikkerhet og beredskap. Hovedredningssentralene har i dag utstrakt kontakt med andre aktører innen kystsikkerhet og beredskap, og det vil være ønskelig at Hovedredningssentralene er representert i dette rådet.

I tillegg er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), i henhold til kgl.res. av 24. juni 2005, tillagt ansvaret som koordinerende organ for tilsynet med andre aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker. Hovedformålet med koordineringen er å legge til rette for sammenhengende beredskapsarbeid innenfor ulike deler av offentlig sektor og samfunnskritisk virksomhet, samt å bidra til en kontinuerlig læringsprosess mellom de forskjellige sikkerhetstilsynene innen ulike sektorer. Det vil derfor være naturlig at DSB også er representert i rådet.

Det går frem av merknadene til de enkelte bestemmelsene at "Rådet" kun skal ha en rådgivende funksjon og ikke endrer de formelle ansvarsforhold. Som det også går frem av høringsnotatet, er det totale ansvaret for kystsikkerhet og beredskap spredt på flere ulike departementer. Justisdepartementet anbefaler som nevnt under pkt. 9 ovenfor at selve lovbestemmelsen tas ut. Dersom det opprettes et slikt råd, bør det gå klart frem at rådet kun gir råd, og ikke formelt behandler saker relatert til kystsikkerhet og beredskap.

Forslaget § 3-6 Trafikkovervåkning og kontroll

Utkastets tredje ledd inneholder pålegg en trafikkssentral kan gi til skip i nødsituasjoner eller for å sikre sikker ferdsel. Bokstav f omhandler situasjoner hvor det gis pålegg om å yte assistanse til fartøy i nød. Bokstav g gjelder tiltak for å avverge alvorlig skade på bl.a. person.

Justisdepartementet bemerker at Hovedredningssentralene har det øverste operative ansvaret når det gjelder redning av menneskeliv til sjøs. Tiltak iverksatt av en trafikkssentral må være i overensstemmelse med og ikke til hinder for en ev. redningsaksjon iverksatt av Hovedredningssentralene.

Justisdepartementet foreslår derfor at følgende tas inn som et eget ledd i forslaget til § 3-6:

"Ved en redningsaksjon iverksatt av Hovedredningssentralene må tiltak som nevnt i tredje ledd være i overensstemmelse med og ikke til hinder for en redningsaksjon for å berge menneskeliv."

Forslaget § 3-7 Plikt til å melde om farer

Det har i lengre tid pågått et samarbeid mellom flere etater om etablering av Maritime Assistance Services (MAS) som er et kontaktpunkt for ulike hendelsesrapportering fra skip til land. MAS-funksjonen er bestemt lagt til Hovedredningssentralene.

Opprettelsen av et slikt kontaktpunkt bygger på IMO's resolusjon A.950(23). Denne resolusjonen omfatter bl.a. rapportering iht. SOLAS reg. V/31 (tidligere SOLAS reg. V/2 som det er referert til i høringsnotatet). Det er således lagt opp til at Hovedredningssentralene viderevarsler til Kystverket og ev. andre myndigheter.

Det bes om at Fiskeri- og kystdepartementet, i den grad det er nødvendig, tar hensyn til etablering av MAS-funksjonen ved utforming av utkastets § 3-7. Det tas sikte på at MAS-funksjonen er etablert 1. juli 2007.

Forslaget § 3-11 Meldeplikt

Når det gjelder ev. utarbeidelse av forskrift om meldeplikt e.l. vises det til brev fra JD datert 11. oktober 2006 til Fiskeri- og kystdepartementet vedrørende samordning av diverse forskrifter om meldeplikt for fartøyer.

11. Vedr. kommunens tilsynsrolle

I utkastets pkt. 18.5.2 (s. 149) fremgår det at en ev. styrking av kommunenes tilsynsrolle vil kunne medføre at flere overtredelser avdekkes og dermed økt grunnlag for bruk av sanksjoner, herunder politianmeldelser. En ev. økning i antall politianmeldelser vil innebære merarbeid for både politi- og påtalemyndighetene og domstolene. I og med at kommunenes utgifter ifm. tilsyn, kontroll og saksbehandling skal kunne gebyrfinansieres, jf. forslaget til § 8-3, ser vi ikke bort i fra at kommunenes

tilsynsrolle over tid vil styrkes. Det er i denne sammenhengen viktig at kommunene benytter hjemlene i lovforslagets kap. 10 til å treffe målrettede og avbalanserte forvaltningstiltak. Dette vil, sammen med forebyggende effekter av økt tilsynsaktivitet, kunne begrense antall anmeldelser og dermed politi- og påtalemyndighetenes og domstolenes ressursbruk.

./.. Høringsuttalelse fra Riksadvokaten datert 8. mars 2007 vedlegges.

Med hilsen



Harald Aass
seniorrådgiver



Helge Brunvoll
rådgiver