



Vår saksbehandler
FINSETH GEIR TORE, gfinseth@mil.no
+47 23 09 69 35, 0510 6935
FST/ SST/ DRIFT AVD

Vår dato
2005-11-09

Vår referanse
2005/049057-003/FORSVARET/40

Tidligere dato
2005-09-14

Tidligere referanse
2005/09257/FORSVARET

Til
Forsvarsdepartementet

Kopi til
FST/ SST/ DRIFT AVD

SAKNR	05/00925-12
10. NOV 2005	
ARKBET	05/1
KASJERTE	5 AR
KASJERTE	30 AR

Høring - Ny skipssikkerhetslovgivning, NOU 2005:14

I henhold til tidligere ref oversendes Forsvarets kommentarer til høringsrunde NOU 2005:14, På rett kjøp - Ny skipsikkerhetslovgivning som vedlagt. Kommentarene er utarbeidet av Sjøforsvaret i samarbeid med Forsvarets logistikkorganisasjon. I tillegg har vi valgt å vedlegge Generaladvokatens kommentarer til samme høringsutkast.

Jan Wilhelm Dahl
Kommandør
Sjef Driftsavdeling/Sjøforsvarsstaben

Postadresse
Postmottak
2617 Lillehammer

Besøksadresse
Akershus Festning
0015 OSLO

Sivil telefon/telefaks
/
Militær telefon/telefaks (FDN)

E-post
forsvaret@mil.no
Internett
www.mil.no

Vedlegg
2

Høring NOU 2005:14 På rett kjøp – Ny skipssikkerhetslovgivning

1. Bakgrunn

Det vises til brev av 15.08.2005 fra Nærings- og handelsdepartementet om ny skipssikkerhetslovgivning, hvor Forsvaret er bedt om å komme med en høringsuttalelse.

Som en betydelig maritim aktør synes vi det er beklagelig at Forsvaret ikke har vært representert under utformingen av lovforslaget. Vi håper derfor at våre uttalelser blir behørig behandlet i den videre utarbeidelsen av loven.

Sjøforsvaret består av "Kysteskadren" og "Kystvakten". Kysteskadren er et operativt organ som i fredstid teller 2200 personer, inkludert menig personell. Ved mobilisering har Kysteskadren ansvaret for å stille med operative fartøyer, samt sette opp sivile fartøyer som inngår i totalforsvaret av Norge. Dette innbefatter fartøy som kan løse vakt og sikringsoppgaver langs kysten til hospitalskip og syketransport fartøyer. Kystvaktens oppgaver er regulert i Kystvaktloven av 1997. Som eksempel vil Kystvakten ha særlige plikter etter Kystvaktloven knyttet til bekjempelse av kriminalitet. Kystvakten har blitt gitt begrenset politimyndighet på enkelte områder og vil også foreta innledende etterforskningsskritt i straffesaker inntil politiet får muligheten til å følge opp lovbruddet. Kystvakten består i fredstid av 700 personer, inkludert menig personell. I tillegg har Forsvarets logistikkorganisasjon et tungt ansvar for å forvalte eierskapet til Forsvarets materiell som er tildelt og driftes av Sjøforsvaret. Forsvarets oppgaver vil være (iht St prp 42):

- Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning Å håndheve norsk suverenitet
- Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder
- Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder
- Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkludert bruk av masseødeleggelsesvåpen
- Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering, herunder flernasjonale fredsoperasjoner
- Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen
- Å bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

De maritime oppgavene Forsvaret til enhver tid skal løse, er dimensjonerende både for gjennomføringen av virksomheten og materiellet som benyttes. Kravene som ligger til grunn for virksomheten, skal tilfredsstille operasjoner gjennom hele konfliktspekteret fra fred, krise, konflikt og i ytterste konsekvens krig. I oppgavene ligger det en uforutsigbarhet som forutsetter en tilgjengelighet og fleksibilitet i virksomheten som sådan. Bare unntaksvis vil Forsvarets maritime virksomhet være sammenlignbar med den sivile, men generelt og av natur vil disse være vesentlig forskjellige. På bakgrunn av dette vil Forsvarets maritime virksomhet ligge innenfor intensjonen i lov om skipssikkerhet.

Sjøforsvarets virksomhet skiller seg ut fra sivil virksomhet først og fremst med henblikk på hensiktene til fartøyene. Fartøyene er "redskaper" tiltenkt brukt i forhold til militære operasjoner. Operasjoner og oppgaver avstedkommer derfor dimensjonerende krav til materiell og personell som i stor grad er annerledes enn sivil virksomhet. Et eksempel på dette er krav til personellens utholdenhet under operasjoner. I erkjennelsen av dette må alle sivile

forskrifter som går på (berører) utholdenhet i operasjoner sees på spesielt, slik at Forsvarets evne til å utføre maktutøvelse ikke svekkes unødning som en konsekvens av at man er "tvunget" til å følge forskrifter som er utarbeidet og ment for sivil virksomhet på sjøen.

Imidlertid når man ser bort ifra selve fartøyenes hensikt (militær kontra sivilt) så er militære og sivile fartøyer like fordi de begge er tiltenkt oppgaver i det samme sjøvannselementet. Forsvaret erkjenner derfor at det prinsipielle i lovgivningen i utgangspunktet kan følges fordi det vil gi best skipsikkerhet også for Forsvarets fartøyer (den sivile ekvivalenten).

Forskjellen mellom sivil skipsfart og Forsvarets virksomhet skiller seg ikke bare med hensikten til aktivitet (maktutøvelse) men også i forhold til sammensetningen av mannskap. Mannskapet kan bestå av, ut i fra hvilket fartøy det er snakk om, militære offiserer, vernepliktige og sivile. Offiserer og vernepliktige mannskaper vil, etter lovutkastet, være underlagt den militære straffelovs refselsessystem og det kan derfor være behov for å vurdere straffebestemmelsene i lovutkastet slik at dette blir samkjørt med det systemet som allerede gjelder for Forsvaret.

Forsvaret ønsker å kommentere enkelte prinsipielle aspekter ved lovforslaget. Kommentarene vil til dels berøre forhold som naturlig vil være gjenstand for vurdering ved utforming av den enkelte forskrift.

2. Lovens virkeområde

Lovforslaget, i motsetning til det gjeldende lovverk, har blitt gitt et bredt virkeområde i §1-2. Forsvaret er enig i at loven i utgangspunktet skal gjelde for alle norske og utenlandske skip. Vi er også enig i utvalgets vurdering av behovet for å markere Norges interesser som kyststat ved at utenlandske skip som trafikkerer våre kystnære områder, holder en sikkerhetsmessig standard i tråd med hva som kreves av norske skip i henhold til aksepterte internasjonale standarder.

Når det gjelder utvidelsen av lovforslaget til også å omfatte Forsvarets fartøy så er vi i prinsippet enig i at intensjonen for loven skal gjøres gjeldene for Forsvaret. Det er beklagelig at Forsvarets fartsområde og oppgaver ikke er tilstrekkelig ivaretatt i forarbeidene og i lovens utforming. I sjødyktighetsloven av 9. juni 1903 er det et generelt unntak for Forsvarets fartøy jf. §108. Den nye skipssikkerhetsloven gir i utgangspunktet ikke et tilsvarende unntak. Lovutkastet inneholder en rekke grunnleggende krav til sikkerhet som vi klart ser at Forsvarets fartøyer også må forholde seg til. Samtidig stiller den krav til sikkerhetsstyringssystem som Sjøforsvaret også har til hensikt å følge. Sjøforsvaret har under utvikling et konsept etter intensjonene slik de er reflektert i lovutkastet. Lovutkastet slik det foreligger overlater en rekke detaljer til å bli utformet gjennom forskrifter. Det er derfor viktig for Forsvaret å delta i utformingen av alle relevante underliggende forskrifter slik at Sjøforsvaret kan løse pålagte oppgaver og oppdrag på en effektiv og sikker måte også i fremtiden.

Det prinsipielle i lovgivningen, kan på et meget overordnet plan, sies å være balansen mellom teknisk- og operasjonellsikkerhet og at dette igjen gir best mulig utgangspunkt for personell- og miljøikkerheten for et fartøy og besetning. Videre kan man si at teknisk sikkerhet først og fremst er regulert gjennom f. eks et Sjødyktighetsdokument (SDD)/Dykkersertifikatet for UVB (Klasse dokumenter sivilt, f. eks lik DNV klasse 1A1). Dette sertifikatet dokumenterer fartøyets tekniske standard som den operative brukeren skal "matches" gjennom basisutdannelse og ferdigheter. Det vil si ferdigheter for å kunne anvende fartøyet

operasjonelt. Deretter for å kunne styre på sikkerheten så tar man utgangspunkt i balansen mellom operasjonell og teknisk sikkerhet. I dette ligger sikkerhetsstyringselementet fordi dersom den tekniske standarden eller den operasjonelle standarden av en eller annen grunn svekkes så vil fare kunne oppstå. Derfor er det viktig å kunne monitere og iverksette nødvendige tiltak (identifiserte avvik fra standarden) i en forbyggende sammenheng. Hovedelementene teknisk og operasjonellsikkerhet må sees i sammenheng slik at målsetningen om reell sikkerhetsstyring kan nåes.

Når det gjelder Forsvarets behov for unntak fra enkelte deler av loven så kan nevnes at et krigsfartøys sikkerhet og ekstremtylser i et krigsscenario er dimensjonerende for konstruksjon og drift, sivile regler kan derfor ikke fullt ut brukes.

Enkelte operasjoners ¹ egenart gjør det nødvendig med unntak fra lovutkastets bestemmelser som f.eks. arbeids- og hviletidsbestemmelsene i utkastets kapittel 4.

Likeledes bør proporsjonalitetforhold knyttet til fartøyets størrelse, konstruksjon, misjon og fart, samt forventet operasjonsmønster og kvalitetskrav til personellet kunne bli ivarettatt som i gjeldende regelverk. Dette reguleres gjennom militære regelverk, blant annet "The Royal Norwegian Navy Standard Requirements and Regulations for Surface Vessels", forkortet NRAR.

Internasjonalt foregår det et stort arbeide på å utvikle regelverk tilpasset militær maritim virksomhet. Dette er tenkt å være en militære ekvivalent til sivile regler som SOLAS. Målet er å harmonisere i den grad dette er mulig og sørge for at unntak er godt fundamentert i generell sikkerhetstenkning. Det norske Forsvaret er her delaktig og vil etter hvert som dette utvikles følge opp og knytte dette inn mot nasjonalt regelverk.

Luftforsvaret er forøvrig unntatt fra store deler av Luftfartsloven av 11. juni 1993 og er gitt egne regler i lovens kapittel 17. Det er også gitt forskriftskompetanse til Luftforsvaret slik at militær myndighet kan tre i stedet for luftfartsmyndigheten ved håndheving av de sivile bestemmelsene som kommer til anvendelse på norsk militær luftfart.

Denne løsningen innebærer egne lovbestemmelser for militær skipsfart i lovutkastet. Men med tanke på hvordan lovutkastet nå foreligger vil det nok bli mest realistisk og hensiktsmessig at det blir utarbeidet en egen forskrift for militær sjøfart med hjemmel i utkastets §1-2 3. ledd bokstav d. For å få en mest mulig enhetlig håndtering av den militære luft- og skipsfart mener vi at Forsvarsdepartementet bør gis myndighet til å utarbeide disse forskriftene.

3. Tilsynsmyndighet

Forsvaret har gjennom opprettelsen av Forsvarets materielltilsyn (FMT) etablert tilsynsordning for egne skip. Det må derfor i forskrifts form spesifiseres at Forsvaret har et internt tilsyn som skal dekke tilsynsoppgavene som skipssikkerhetslovgivningen vil kreve av den militær skipsfart. Det vil i den anledning igjen være naturlig å minne om Luftfartsloven av 11. juni 1993 som inneholder egne bestemmelser for den militære luftfart. I henhold til denne loven har det blitt utferdiget en forskrift av Forsvarsdepartementet som blant annet beskriver den militære tilsynsordning med militære fly. I forskrift av 6. april 1962 kapittel VI går det fram at Sjefen for Luftforsvaret trer i stedet for luftfartsmyndighetene ved håndhevelse

¹ med operasjoner menes de aktivitetene Forsvarets fartøyer utfører i henhold til gjeldende oppdrag og lovgivning både under fred, krise, krig.

av de bestemmelser i Luftfartsloven som får anvendelse på den militære luftfarten. Forskriften er imidlertid under revisjon og det vil være naturlig å trekke paralleller til den nye forskriften når den foreligger. Vi mener at dette er en løsning som vil kunne fungere på en tilfredstillende måte for den militære skipsfart.

4. Administrative sanksjoner og straff

Generaladvokaten har uttalt følgende i brev av 24. oktober 2005 om lovutkastets bestemmelser knyttet til administrative sanksjoner og straff:

"Ved overtredelse av bestemmelser om skipssikkerhet, enten det skjer i forbindelse med et havari eller for eksempel utslipp av forurensende stoffer, vil det mest sakssvarende i de fleste tilfeller være å vurdere disiplinært ansvar i henhold til Lov om militær disiplinærmyndighet av 20. mai 1988 nr. 32. Loven retter seg i første rekke mot overtredelser av militære tjenesteplikter, men etter lovens § 1 tredje ledd kan refselse også ilegges den som gjør seg skyldig i borgerlig straffbare forhold

- 1) på militært område
- 2) overfor militært personell eller
- 3) mot eller ved bruk av militært materiell.

Forsvarets fartøy, herunder sivile innleide fartøy som i sin helhet disponeres av Forsvaret, er militært område.

Dette innebærer at handlinger på Forsvarets fartøy som er straffbare etter "sivil" (borgerlig) lovgivning, kan avgjøres ved disiplinær refselse, med mindre forholdet er for alvorlig. Hva som er "for alvorlig" er et skjønnsspørsmål. Disiplinær refselse opphever ikke straffbarheten, men skal etter lovens § 11 tas i betraktning når straff utmåles. Disiplinær refselse er også grunnlag for påtaleunntak etter Straffeprosessloven § 70 annet ledd.

Nå ser det ut til at man vil innskrenke området for det straffbare, til fordel for bruk av den administrative sanksjonen overtredelsesgebyr. Man kan dermed komme i den situasjon at en handling ikke kan refses, men at gjerningsmannen eller arbeidsgiver (Forsvaret) likevel kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette vil være uheldig, men problemet kan løses enten ved en endring i Disiplinærloven, eller ved at Forsvaret i et passende reglement som for eksempel Sjøtjenestereglementet fastsetter at det er en militær tjenesteplikt å følge skipssikkerhetslovens bestemmelser. Antagelig vil man ut fra en naturlig forståelse av begrepet militære tjenesteplikter komme til at dette vil gjelde uansett, men jeg vil likevel anbefale at dette reglementsfastes.

Når det gjelder overtredelsesgebyr, vil jeg særlig peke på utredningens pkt. 7.9.3.1 (side 155 annen spalte midt på), hvor det heter: "Selv om det er på det rene hvem gjerningspersonen er og at det er utvist uaktsomhet, kan det likevel være hensiktsmessig for tilsynsmyndigheten å nøye seg med å treffe vedtak om overtredelsesgebyr overfor rederiet." I militær sammenheng må dette åpenbart være den mest adekvate reaksjonsmåte. Forsvaret ("rederiet") ved vedkommende sjef med refselsesmyndighet vil da kunne vurdere i hvilken grad ansvar skal gjøres gjeldende mot den enkelte person, uten at overtredelser knyttet til fartøy skal stå i noen særstilling i forhold til tilsvarende forseelser i andre sammenhenger. Dette gir også mest sammenheng i systemet sett fra den enkelte offisers/mannskaps synsvinkel.

Det foranstående er skrevet med militært personell for øye. Når det gjelder sivilt ansatte, har man som kjent ikke adgang til å legge refselse i fredstid. Dette innebærer at det kan bli forskjellsbehandling, men dette gjelder også under nåværende lovgivning, og man har det samme problemet i de andre forsvarsgrenene i blant annet trafikksaker. Hvis dette med

forskjellsbehandling skulle vise seg som et alvorlig problem, er det etter loven mulig å unnlate å refse, men overlate alt personell som er involvert i saker etter skipssikkerhetsloven til de "sivile" ordninger. Jeg vil likevel anbefale at man i utgangspunktet holder seg til det militære disiplinærsystem i de vanlige sakene."

5. Avsluttende bemerkninger

Forsvaret ser den nye loven som et godt utgangspunkt for å innarbeide de bærende elementer innen sikkerhetsstyring og anbefaler at vi blir underlagt loven. Den praktiske gjennomføring for Forsvaret er for enkelte felter uforenlig med lovens bokstav. Det mest hensiktsmessige er at Forsvaret innrømmes unntak gjennom forskrifter hvor de nødvendige unntak presiseres. Praktisk vil det da være å beskrive unntakene i en samlede forskrift for Forsvarets fartøyer som gjør det lett å holde oversikten.

GENERALADVOKATEN

Postboks 651 Sentrum
0106 OSLO
Telefon 22 70 87 50 - Mil 510 5681 - Telefax 22 41 94 54
E-mail: post@generaladvokaten.no
<http://www.generaladvokaten.no>



Vår referanse
0426/2005/GA/AWD/787

Dato
24. oktober 2005

Deres referanse
2005/054379-001/KYSTVAKTEN/SJEF KYSTVAKTEN/LEDELSE/STABSSTØTTE/414

Kystvakten, Stabsstøtte

Gjenpart: KANORD
KASØR

HØRING OM NY SKIPSSIKKERHETSLOVGIVNING

Det vises til NOU 2005:14 om ny skipssikkerhetslovgivning samt Nærings- og Handelsdepartementets høringsbrev.

Jeg har sett det som riktig å konsentrere meg om det som angår sanksjoner, og tar i den forbindelse til etterretning at man vil oppheve gjeldende unntak for Forsvarets fartøy.

Ved overtredelse av bestemmelser om skipssikkerhet, enten det skjer i forbindelse med et havari eller for eksempel utslipp av forurensende stoffer, vil det mest sakssvarende i de fleste tilfeller være å vurdere disiplinært ansvar i henhold til Lov om militær disiplinærmyndighet av 20. mai 1988 nr. 32. Loven retter seg i første rekke mot overtredelser av militære tjenesteplikter, men etter lovens § 1 tredje ledd kan refselse også ilegges den som gjør seg skyldig i borgerlig straffbare forhold

- 1) på militært område
- 2) overfor militært personell eller
- 3) mot eller ved bruk av militært materiell.

Forsvarets fartøy, herunder sivile innleide fartøy som i sin helhet disponeres av Forsvaret, er militært område.

Dette innebærer at handlinger på Forsvarets fartøy som er straffbare etter "sivil" (borgerlig) lovgivning, kan avgjøres ved disiplinær refselse, med mindre forholdet er for alvorlig. Hva som er "for alvorlig" er et skjønnsspørsmål. Disiplinær refselse opphever ikke straffbarheten, men skal etter lovens § 11 tas i betraktning når straff utmåles. Disiplinær refselse er også grunnlag for påtaleunntak etter Straffeprosessloven § 70 annet ledd.

Nå ser det ut til at man vil innskrenke området for det straffbare, til fordel for bruk av den administrative sanksjonen overtredelsesgebyr. Man kan dermed komme i den situasjon at en handling ikke kan refses, men at gjerningsmannen eller arbeidsgiver (Forsvaret) likevel kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette vil være uheldig, men problemet kan løses enten ved en endring i Disiplinærloven, eller ved at Forsvaret i et passende reglement som for eksempel

Sjøttjenestereglementet fastsetter at det er en militær tjenesteplikt å følge skipssikkerhetslovens bestemmelser. Antagelig vil man ut fra en naturlig forståelse av begrepet militære tjenesteplikter komme til at dette vil gjelde uansett, men jeg vil likevel anbefale at dette reglementsfastes.

Når det gjelder overtredelsesgebyr, vil jeg særlig peke på utredningens pkt. 7.9.3.1 (side 155 annen spalte midt på), hvor det heter: "Selv om det er på det rene hvem gjerningspersonen er og at det er utvist uaktsomhet, kan det likevel være hensiktsmessig for tilsynsmyndigheten å nøye seg med å treffe vedtak om overtredelsesgebyr overfor rederiet." I militær sammenheng må dette åpenbart være den mest adekvate reaksjonsmåte. Forsvaret ("rederiet") ved vedkommende sjef med refselsesmyndighet vil da kunne vurdere i hvilken grad ansvar skal gjøres gjeldende mot den enkelte person, uten at overtredelser knyttet til fartøy skal stå i noen særstilling i forhold til tilsvarende forseelser i andre sammenhenger. Dette gir også mest sammenheng i systemet sett fra den enkelte offisers/mannskaps synsvinkel.

Det foranstående er skrevet med militært personell for øye. Når det gjelder sivilt ansatte, har man som kjent ikke adgang til å illegge refselse i fredstid. Dette innebærer at det kan bli forskjellsbehandling, men dette gjelder også under nåværende lovgivning, og man har det samme problemet i de andre forsvarsgrenene i blant annet trafikksaker. Hvis dette med forskjellsbehandling skulle vise seg som et alvorlig problem, er det etter loven mulig å unnlate å refse, men overlate alt personell som er involvert i saker etter skipssikkerhetsloven til de "sivile" ordninger. Jeg vil likevel anbefale at man i utgangspunktet holder seg til det militære disiplinærsystem i de vanlige sakene.

Med hilsen

Arne Willy Dahl
Generaladvokat