



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 31

(2005–2006)

Om lov om endringar i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven)

*Tilråding frå Justis- og politidepartementet av 2. desember 2005,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Proposisjonen her gjeld ei endring i sjølova § 135 tredje ledd om kapteinen si plikt til å hjelpe personar i havsnaud. Bakgrunnen er endringar i kapittel V regel 33 og 34 i den internasjonale konvensjonen om tryggleik for menneskeliv til sjøs, 1974, med endringar (SOLAS-konvensjonen) og endringar i artikkel 2.1.1 i den internasjonale konvensjonen om ettersøking og redning til sjøs, 1979, med endringar (SAR-konvensjonen). Desse endringane i SOLAS-konvensjonen og SAR-konvensjonen, samt fleire andre endringar som ikkje vert omtala i denne proposisjonen fordi dei ikkje krev lovendring, vart vedtekne i to resolusjonar 20. mai 2004 i komiteen for sjøtryggleik i IMO (sjøfartsorganisasjonen til FN, International Maritime Organization).

Ein part vil bli bunden av desse resolusjonane om det ikkje vert tatt eit atterhald overfor IMO innan 1. januar 2006. I St.prp. nr. 27 (2005-2006) ber regjeringa om samtykke frå Stortinget til at Noreg ikkje tar eit slikt atterhald. Begge resolusjonane er tatt inn som vedlegg i den stortingsproposisjonen, og der er det også gitt ei meir detaljert skildring av innhaldet i resolusjonane og reglane der om kva som skal til for at dei trer i kraft internasjonalt mv.

Endringane i resolusjonane har bakgrunn i hendingane i august 2001 då det norske skipet «MS Tampa» redda meir enn 400 flyktningar i

havsnaud utanfor Christmas Island. Australia nekta flyktningane å komme i land, slik at dei ikkje fekk komme i land innan rimeleg tid, og skipet vart svært forseinka på reisa si. Det sette flyktningane, reiarlaget og skipet i ein vanskeleg situasjon, og kapteinen på det norske skipet har hausta mykje ros for si handtering av hendinga. Saka viste at dei internasjonale reglane på området ikkje er gode nok. Dei nye reglane i SOLAS-konvensjonen og SAR-konvensjonen rettar seg først og fremst mot pliktene til styresmaktene, slik at det skal gjelde ei plikt for ansvarlege styresmakter til å medverke til ei løysing når det gjeld kvar personane som er redda frå havsnaud, skal setjast i land. Endringane i reglane om styresmaktene sine plikter er ikkje slik at lovendring er naudsynte, sjå om dette i St.prp. nr. 27 (2005-2006). I tillegg til presiseringane av styresmaktene sine plikter inneheld resolusjonane også nokre reglar som presiserer kapteinen sine plikter. Departementet foreslår i proposisjonen her at desse presiseringane vert tekne inn i sjølova § 135.

2 Gjeldande rett og konvensjonar

2.1 SOLAS-konvensjonen

Noreg ratifiserte SOLAS-konvensjonen 17. februar 1977. I NOU 2005:14 På rett kjøp – Ny skipssikkerhetslovgivning er SOLAS-konvensjonen skildra slik:

«Den internasjonale konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs, SOLAS, er den viktigste av alle IMOs konvensjoner. SOLAS 1974 er den siste av en lang rekke SOLAS-konvensjoner. Den første SOLAS-konvensjonen ble vedtatt i 1914, bl.a. som følge av Titanics forlis i april 1912, men denne konvensjonen trådte aldri i kraft pga. første verdenskrig. Den andre SOLAS-konvensjonen ble vedtatt i 1929 og den tredje i 1948. Den viktigste oppgaven for IMO etter at organisasjonen begynte sitt virke i 1959, var å oppdatere SOLAS-konvensjonen fra 1948. Dette ble gjort ved den fjerde SOLAS-konvensjonen i 1960, som trådte i kraft i 1965. Intensjonen var at konvensjonen hele tiden skulle være oppdatert i forhold til den tekniske utviklingen, og det ble vedtatt en rekke endringstillegg. Disse tilleggene trådte imidlertid aldri i kraft fordi de ikke ble ratifisert av det tilstrekkelige antallet stater. Dette førte til at en helt ny konvensjon ble vedtatt i 1974. Denne inkluderte alle de tidligere tilleggene, og den fastsatte en ny måte å endre konvensjonen på; den såkalte «tacit acceptance procedure», jf. artikkel VIII. Etter denne prosedyren trer endringene i kraft etter en viss tidsperiode, med mindre statene uttrykkelig har uttrykt noe annet, jf. ovenfor punkt 4.2.2. SOLAS 1974 trådte i kraft 25. mai 1980.

SOLAS 1974 har blitt endret en rekke ganger; ved to protokoller (1978 og 1988, hvorav sistnevnte erstattet protokollen fra 1978) samt ved resolusjoner vedtatt av IMOs sjøsikkerhetskomité MSC slik som beskrevet i SOLAS artikkel VIII, eller på konferanser bestående av medlemsstatenes regjeringer, også beskrevet i SOLAS artikkel VIII.»

Kapittel V i SOLAS er skildra slik i NOU 2005: 14:

«Kapittel V gjelder sikkerhet i forhold til navigering. Kapitlet kan sies å være meget viktig ettersom det – i motsetning til resten av SOLAS – får anvendelse på alle skip på alle reiser («all ship on all voyages»), jf. regel 1. De andre kapitlene får kun anvendelse på skip av en viss størrelse som seiler i internasjonal fart, jf. kapittel I regel 1 og 3. Kapitlet gir regler om faremeldinger, værtjeneste, ispatruljetjeneste og seilingsruter for skip, samt regler om nød-signaler, søk og redning. Kapitlet stiller også krav til navigasjonsutstyret. »

Framlegget i proposisjonen her gjeld endringer i SOLAS-konvensjonen kapittel V regel 33 og regel 34 nr. 3. Regel 33 gjeld mellom anna kapteinen sine plikter til å hjelpe personar i havsnaud. Hovedregelen er regel 33 nr. 1, som seier:

«The master of a ship at sea which is in a position to be able to provide assistance on receiving a signal from any source that persons are in distress at sea, is bound to proceed with all speed to their assistance, if possible informing them or the search and rescue service that the ship is doing so. If the ship receiving the distress alert is unable or, in the special circumstances of the case, considers it unreasonable or unnecessary to proceed to their assistance, the master must enter in the log-book the reason for failing to proceed to the assistance of the persons in distress, taking into account the recommendation of the Organization, to inform the appropriate search and rescue service accordingly.»

Reglane om dette er gjennomført i norsk rett i sjølova § 135 tredje ledd, som seier:

«I den utstrekning det kan skje uten særlig fare for skipet eller dets ombordværende, plikter skipsføreren å yte all mulig og nødvendig hjelp til enhver som befinner seg i havsnød eller trues av fare til sjøs.»

SOLAS kapittel V regel 34 nr. 3 lyder i dag:

«The owner, the charterer, or the company, as defined in regulation IX/1, operating the ship or any other person, shall not prevent or restrict the master of the ship from taking or executing any decision which, in the master's professional judgement, is necessary for safe navigation and protection of the marine environment.»

Denne regelen er ikkje tatt inn i sjølova.

2.2 SAR-konvensjonen

Den internasjonale konvensjonen om ettersøking og redning til sjøs, 1979, vart ratifisert av Noreg 9. desember 1981. Konvensjonen, som rettar seg mest mot styresmaktene, etablerer eit internasjonalt system for organisering av redningstenesta til sjøs, utan omsyn til kor ei ulukke skjer. Framlegget i proposisjonen her gjeld konvensjonen artikkel 2.1.1, som i dag lyder:

«2.1.1 Parties shall, as they are able to do so individually or in cooperation with other States and, as appropriate, with the Organization, participate in the development of search and rescue services to ensure that assistance is rendered to any person in distress at sea. On receiving information that any person is, or appears to be, in distress at sea, the responsible authori-

ties of a Party shall take urgent steps to ensure that the necessary assistance is provided.»

Denne regelen, som gjeld pliktene til styresmak-
tene, er ikkje teken inn i sjølova.

3 Endringane i kapittel V regel 33 og 34 i SOLAS-konvensjonen og artikkel 2.1.1 i SAR-konvensjonen

3.1 Endringar i SOLAS-konvensjonen kapittel V regel 33 og 34

I SOLAS-konvensjonen kapittel V regel 33 nr. 1 er det for det første gjort nokre mindre presiserin-
gar. I første punktum er ordet «signal» erstatta
med «information». Det er vidare gitt eit nytt
andre punktum som presiserer at plikta til å
hjelpe gjeld utan omsyn til nasjonalitet, status mv.
til personane i havsnaud:

«This obligation to provide assistance applies
regardless of the nationality or status of such
persons or the circumstances in which they are
found.»

(Eit nytt nr. 1-1 som gjeld pliktene til styresmak-
tene, er sett inn etter nr. 1, men slike reglar om
pliktane til styresmaktene gjer det ikkje naudsynt
med lovendring og er derfor ikkje omtala nær-
mare i denne proposisjonen. Sjå St.prp. nr. 27
(2005-2006) for meir om dette.)

I eit nytt nr. 6 er det tatt inn ei plikt for kaptei-
nen til å handsame personar i havsnaud på ein
human måte. Regelen lyder:

«Masters of ships who have embarked persons
in distress at sea shall treat them with huma-
nity, within the capabilities and limitations of
the ship.»

Regel 34 er endra ved at 34 nr. 3 er justert og flytta
til ein ny regel 34-1, som lyder:

«Regulation 34-1 Master's discretion
The owner, the charterer, the company opera-
ting the ship as defined in regulation IX/1, or
any other person shall not prevent or restrict
the master of the ship from taking or executing
any decision which, in the master's professio-
nal judgement, is necessary for safety of life at
sea and protection of the marine environment.»

3.2 Endringar i SAR-konvensjonen artikkel 2.1.1

I SAR-konvensjonen artikkel 2.1.1 er det tatt inn
eit nytt siste punktum med ei presisering av når
ein person er i havsnaud:

«The notion of a person in distress at sea also
includes persons in need of assistance who
have found refuge on a coast in a remote loca-
tion within an ocean area inaccessible to any
rescue facility other than as provided for in the
annex.»

4 Høyringa

Sjøfartsdirektoratet sende 26. mai 2005 ut eit høy-
ringsbrev og foreslo at Noreg skulle godkjenne
endringane i SOLA-konvensjonen og SAR-konven-
sjonen. Høyringsbrevet inneheldt også eit fram-
legg om å endre sjølova § 135 om kapteinens plik-
ter når det gjeld personar i havsnaud, slik at dei
endringane i SOLAS-konvensjonen og SAR-kon-
vensjonen som gjeld dette, kjem inn i sjølova.

Høyringsbrevet gjekk til desse instansane:

Nærings- og handelsdepartementet
Justis- og politidepartementet
Fiskeri- og kystdepartementet
Utanriksdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Hovudredningssentralen Sør-Norge
Hovudredningssentralen Nord-Norge
Kystdirektoratet
Norsk havneforbund
Havarikommisjonen
Norges Rederiforbund
Rederienes Landsforening
Fraktefartøyenes rederiforening
Hurtigbåtenes Rederiforbund
Nordisk Skipsrederforening
Fiskebåtredereens Forbund
Norges Fiskarlag
Norges Kystfiskarlag
Intertanko
Høgskolen i Tromsø
Høgskolen i Vestfold
Høgskolen i Ålesund
Høgskolen Stord/Haugesund
Norsk Sjøoffisersforbund

Det norske Maskinistforbund
Norsk sjømannsforbund
Sjøassurandørernes Centralforening
Gard AS
Assuranceforeningen Skuld
Nordisk institutt for sjørett

Høyringsfristen var 1. august 2005. Disse instansane uttala seg:

Utanriksdepartementet
Fiskebåtredernes Forbund
Norges Fiskarlag
Norges Rederiforbund
Nordisk Skibsrederforening
Sjømannsorganisasjonenes fellessekretariat

Desse uttala at dei ikkje hadde merknader:

Justis- og politidepartementet
Fiskeri- og kystdepartementet
Hovudredningssentralen Nord-Norge
Kystverket
Norsk Havneforbund
Norges Fiskarlag

Alle instansane som uttaler seg om framlegget til endring av § 135 i sjølova (*Fiskebåtredereens Forbund, Norges Rederiforbund, Norges Fiskarlag, Nordisk Skibsrederforening og Sjømannsorganisasjonenes Fellessekretariat (på vegne av Norsk Sjøfiserforbund, Det norske Maskinistforbund og Norsk Sjømannsforbund)*) støtter framlegget. *Norges Rederiforbund og Nordisk Skibsrederforening* har likevel nokre merknader til ordlyden i framlegget til § 135.

Norges Rederiforbund uttaler:

«Fra forbundets side deler vi [Sjøfarts]direktoratets vurdering av resultat. Konklusjonen i IMO er et resultat av et politisk kompromiss, og viljen til å oppnå dette kompromisset satt langt inne.

Fra et rederisynspunkt skulle vi selvfølgelig gjerne sett at de nye bestemmelser gav kapteinen utvidede rettigheter til å bestemme hvor reddede personer skal settes i land. Vi har imidlertid forståelse for at dette ikke var mulig. Det synes derfor fortsatt mulig at en tilsvarende situasjon vil kunne oppstå selv med disse endringer, og ideelt sett kunne derfor reglene vært ytterligere klargjørende. Terskelen er imidlertid blitt vesentlig høyere og regelverket vil peke ut hvilke ansvarlige myndigheter som – i strid med reglenes intensjon – ikke har gjort sitt for å bidra til løsning.

Alt i alt anser vi derfor at endringene er tilfredsstillende og vil bidra positivt med sikte på å unngå tilsvarende saker i tiden fremover.

Kommentarer til sjøloven § 135

Sjøloven vil etter endringene reflektere de internasjonale bestemmelsene på området som trer i kraft 1. juli 2006. Vi har derfor kun en kommentar til endringene i sjøloven relatert til ny SOLAS reg. V/34-1.

Ny SOLAS reg. V/34-1 er som følger:

«The owner, the charterer, the company operating the ship as defined in regulation IX/I, or any other person shall not prevent or restrict the master of the ship from taking or executing any decision which, in the master's professional judgement, is necessary for safety of life at sea and protection of the marine environment.»

Tilsvarende tekst er foreslått tatt inn i nytt 5. ledd i sjøloven § 135:

«Ingen, herunder eieren, befrakteren eller annen person som har interesse i driften av skipet, skal hindre eller begrense skipsføreren i å beslutte eller utføre tiltak som etter skipsførens yrkesmessige skjønn, er nødvendig for å sikre menneskeliv til sjøs eller vern av det marine miljøet.»

Ordlyden er ulik i disse to ved at forslaget til endring i sjøloven referer til «annen person som har interesse i driften», mens det internasjonale regelverket ikke har denne begrensningen og simpelthen refererer til «or any other person».

Det kan synes som om forslaget til ordlyd i sjøloven indirekte utvider hvilken kategori personer som har rett til å overstyre kapteinen sammenlignet med det internasjonale regelverket. Forslag til tekst i den norske sjøloven åpner på denne måten for at andre personer – som ikke har interesser knyttet til driften av skipet – for eksempel havnestatsmyndigheter, kyststatsmyndigheter osv, kan overstyre kapteinens profesjonelle vurdering i en nødsituasjon. Vi har også hørt fremført motsatt synspunkt, nemlig at den norske oversettelsen kan oppfattes som en innskrenkning i forhold til den engelske originalteksten.

I samtale med ansvarlig saksbehandler i Direktoratet har vi fått opplyst at man fra norsk side ikke har ment å utvide eller innskrenke kretsen av personer.

Vi tør derfor vennligst be Direktoratet vurdere om det er behov for å omskrive teksten i sjølovens § 135 slik at den blir fullt i overensstemmelse med den engelske teksten.»

Nordisk Skipsrederforening slutter seg til kommentarane frå Norges Rederiforbund og har i tillegg nokre lovtekniske merknader.

5 Departementet sitt framlegg

Departementet gjer framlegg om å endre sjølova § 135 slik at kapteinen sine plikter vert presiserte i samsvar med endringane i SOLAS-konvensjonen kapittel V regel 33 og 34 og SAR-konvensjonen artikkel 2.1.1. I tråd med i den opphavlege § 135 er lovteksten i framlegget skrive om til vanleg norsk språkbruk og er gjort enklare enn den konvensjonsteksten som reglane gjennomfører.

6 Økonomiske og administrative konsekvensar

Forslaget har ingen administrative konsekvensar og fører ikkje med seg kostnader for det offentlege. Forslaget vil heller ikkje ha nemnande administrative eller økonomiske konsekvensar for kapteinen og reiaren til eit skip som treffer på personar i havsnaud til sjøs, fordi forslaget her berre presiserer det som gjeld i dag om plikta til å hjelpe m.m. I visse høve er plikta til å hjelpe litt utvida med forslaget. Dette gjeld personar som har søkt tilflukt ved kysten. Slike tilfelle er ikkje vanlege. Samla sett vil forslaget ha minimale konsekvensar for skipsfarten.

7 Særskilte merknader til endringane i § 135 i sjølova

Tredje ledd nytt andre punktum gjennomfører endringa i SAR-konvensjonen artikkel 2.1.1, som pre-

siserer at også personar som ikkje er til sjøs, men som har søkt tilflukt ved kysten, kan vere i havsnaud i visse høve.

Nytt *tredje punktum* gjennomfører nytt punkt 6 i regel 33 i SOLAS-konvensjonen kapittel V om at personar som er tatt om bord, skal handsamast med humanitet («with humanity»). I lovteksten er dette presisert med at dei skal handsamast med omsorg og på ein verdig måte.

Nytt *fjerde ledd* gjennomfører den nye regel 34-1 i SOLAS-konvensjonen kapittel V om at ingen skal hindre kapteinen i å setje i verk tiltak mv. som er naudsynt for tryggleiken til menneskeliv til sjøs, eller for vern av det marine miljøet. På bakgrunn av merknadene frå Norges Rederiforbund i høyringa vil departementet presisere at det ikkje er meininga å utvide eller å avgrense kringen av personar som ikkje skal kunne gripe inn i kapteinen sine tiltak mv. Det er klart etter ordlyden at ingen skal kunne gjere dette. Omsatt i norsk språkdrakt har ordet «ingen» først i setninga den same tydinga som ordet «or any other person» i den engelske konvensjonsteksten.

Ikraftsettinga av endringane er satt til 1. juli 2006, som er den dagen då endringane i SOLAS-konvensjonen og SAR-konvensjonen tar til å gjelde.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven)

I

I lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) skal § 135 tredje og nytt fjerde ledd lyde:

I den utstrekning det kan skje uten særlig fare for skipet eller dets ombordværende, plikter skipsføreren å yte all mulig og nødvendig hjelp til enhver som befinner seg i havsnød eller trues av fare til sjøs. I havsnød etter første punktum regnes også enhver person som har søkt tilflukt ved kysten og ikke kan nås av annen redningstjeneste enn etter den internasjonale konvensjon 27. april 1979 om ettersøkning og redning til sjøs. Skipsføreren skal behandle personer som er tatt om bord etter første og annet punktum, med verdighet og omsorg, innenfor

de rammer som skipets muligheter og begrensninger setter.

Ingen, heller ikke eieren, befrakteren eller selskapet som er ansvarlig for skipets drift etter definisjonen i SOLAS-konvensjonens regel IX/1, skal på noen måte helt eller delvis forhindre skipsføreren i å treffe beslutninger eller iverksette tiltak som etter skipsførerens yrkesmessige skjønn er nødvendig for sikkerheten til menneskeliv til sjøs eller for vern av det marine miljøet.

II

Lova tek til å gjelde frå 1. juli 2006.

