

RUNDSKRIV
fra
RIKSADVOKATEN
R. 2081/80

Del II — nr. 2/1981.

Oslo, 28. februar 1981.

*Statsadvokaten i
Politimesteren i*

FORURENSNING FRA SKIP — ETTERFORSKNING OG REAKSJONER¹⁾

I. Sentrale regelsett og straffebud.

Det nye kap. 11 om forurensning fra skip i lov om Statskontroll med Skibes Sjødyktighed av 9. juni 1903 nr. 7 (sjødyktighetsloven) trådte i kraft fra 1. november 1979. Formålet med lovvedtaket var blant annet å få nødvendig lovhjemmel for gjennomføring av Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip, 1973 (Forurensningskonvensjonen),²⁾ som imidlertid ennå ikke er trådt i kraft.

De nye bestemmelser gir i første rekke hjemmel for en nærmere regulering av forurensning fra skip, og inneholder i liten grad materielle regler om forurensning. Slike regler er gitt ved forskrifter, dels i medhold av sjødyktighetsloven, dels med hjemmel i annen lovgivning. Jeg nevner i det følgende de mest aktuelle regelsett:

1. Sjøfartsdirektoratets forskrifter³⁾ av 26. juni 1980 om forbud mot utslipp av olje eller oljeholdig blanding i sjøen fra skip m.m., gitt i medhold av sjødyktighetslovens §§ 1, 114 nr. 4, 5 og 6 og §§ 117 og 119.
Brudd mot regler i eller gitt i medhold av sjødyktighetslovens kap. 11 straffes etter strl. § 427, jfr. for øvrig forskriftenes § 26.
2. Miljøverndepartementets forskrifter⁴⁾ av 8. juli 1980 om dumping og forbrenning av stoffer og gjenstander gitt i medhold av sjødyktighetslovens § 114 (hvor brudd straffes etter strl. § 427) og lov av 26. juni 1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning i § 5 a (hvor brudd straffes etter lovens § 17), jfr. forskriftenes § 12.
3. Miljøverndepartementets midlertidige forskrifter⁵⁾ av 24. februar 1977 om forbud mot utslipp av avfall fra skip gitt i medhold av lov av 6. juni 1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning § 5 a).
Brudd mot disse forskrifter straffes etter lovens § 17, jfr. forskriftenes § 10.
4. Miljøverndepartementets forskrifter⁶⁾ av 10. august 1977 om varsling av

¹⁾ Se rundskriv nr. 2/1971 pkt. I.

²⁾ Se Ot. prp. nr. 48 (1978—79).

³⁾ Norsk Lovtidend 1980 avd. I side 556 og Meddelelser fra Sjøfartsdirektoratet nr. 290 for 1980 s. 119 og Sjøfartsdirektoratets rundskriv nr. 47/1980 av 26. juni 1980.

⁴⁾ Norsk Lovtidend 1980 Del I s. 586.

⁵⁾ Norsk Lovtidend 1977 avd. I s. 153.

⁶⁾ Norsk Lovtidend avd. I s. 821.

utslipp av olje eller oljeholdig blanding i sjøen, i vassdrag eller på land. Brudd mot disse forskrifter straffes etter lov om vern mot oljeskader av 6. mars 1970 nr. 6 § 14, jfr. forskriftenes § 14.

5. Fiskeridepartementets forskrifter¹⁾ av 10. juli 1975 gitt i medhold av havnelovens § 18 a) for opplegg av norske fartøyer over 1.000 br.reg. tonn og for utenlandske fartøyer i norske indre farvann.

Brudd mot disse forskriftet, hvorav § 5 pkt. 9, 12 og 13 er mest aktuelle i denne forbindelse, straffes etter strl. § 339 nr. 2, jfr. forskriftenes § 5 pkt. 21.

De foran nevnte forskrifters straffebud har bestemmelser om at de kommer til anvendelse om forholdet ikke kan straffes etter strengere straffebud. Dette bør derfor vurderes nærmere når subsumsjonsspørsmålet skal avgjøres.

Særtrykk av forskriftene nevnt under pkt. 2—4, kan fås ved henvendelse til Miljøverndepartementet.

Jeg gjør oppmerksom på at i Ot. prp. nr. 11(1979—80), jfr. Innst. O. nr. 25 (1980—81) er lov av 26. juni 1970 nr. 75 om vern av vannforurensning og lov av 6. mars 1970 nr. 6 foreslått opphevet fra det tidspunkt den nye Forurensningsloven trer i kraft, antagelig i slutten av inneværende år. Samtidig vil det bli foretatt nødvendige endringer av straffebestemmelsene i forskriftene nevnt foran under pkt. 3 og 4. Men for øvrig antas nye forskrifter først å bli utarbeidet i forbindelse med Forurensningskonvensjonens (1973) ikrafttreden sommeren eller høsten 1982, jfr. utkast til Forurensningslovens § 77.

II. Sjøfartsinspektørenes påtalemyndighet. Forholdet sjøfartsinspektør²⁾ — politi.

Sjøfartsinspektørenes kompetanse i saker som faller inn under sjødyktighetsloven er etter den tidligere nevnte tilføyning av kap. 11 tilsvarende utvidet, jfr. ordlyden i sjødyktighetslovens § 17 og påtaleinstruksens § 80. Sjøfartsinspektørenes påtalemyndighet slik den er formulert i påtaleinstruksens § 80, dekker den foretatte utvidete kompetanse etter sjødyktighetsloven. Lov av 9. desember 1955 ble avløst av lov av 6. mars 1970 som også omfatter tiltak mot forurensning av sjøen. Saker vedrørende denne del av loven hører til sjøfartsinspektørenes kompetase.³⁾ Bestemmelser om

¹⁾ Norsk Lovtidend 1975 avd. I s. 510. Om forskriftenes gjennomføring m.v. er det gitt direktiver av 22. juli 1975 fra Kystdirektoratet til havnefogdene.

²⁾ Ved lov av 10/6—1977 nr. 67 er stillingsbenevnelsen endret til sjøfartsinspektør.

³⁾ Se rundskriv nr. 2/1971 pkt. I.

arbeidstiden på skip er nå gitt i lov av 3. juni 1977 nr. 50, og bestemmelsen om vern mot ulykker og helseskader er nå inntatt i sjømannsloven av 30. mai 1975 nr. 18 § 40. Også forhold som går inn under disse lovbestemmelser hører under sjøfartsinspektørenes kompetanse. Påtaleinstruksens § 80 må forstås slik at den nå omfatter henvisninger til de nye lover og paragrafer som er nevnt. Reglene i påtaleinstruksens §§ 83 og 86 gjelder alle grupper av saker som faller inn under § 80 med de henvisninger det foran er redegjort for.

I samsvar med dette finner jeg grunn til å fremheve at all etterforskning i saker som gjelder mistanke om forurensning fra skip, skal foregå i samarbeid med sjøfartsinspektøren. Etterforskningsarbeidet krever ofte spesiell ekspertise og rask handling, slik at det er naturlig å bygge på den fagkunnskap sjøfartsinspektørene sitter inne med og den erfaring de har fra tidligere etterforskning i oljeforurensningssaker. Jeg nevner at politiet og sjøfartsinspektørene som hittil vil kunne søke faglig bistand hos det lokale Skipstilsyn, Sjøfartsdirektoratet og Det norske Veritas. Dessuten kan bistand nå søkes hos Statens Forurensningstilsyn, som har døgnvakt. Kontakt med vakthavende kan skje på mobiltelefon 46071, eller formidles over telefon 02/41 41 40. Som en prøveordning har Statens Forurensningstilsyn inntil videre påtatt seg å dekke utgifter til analyser av oljeprøver.¹⁾

I noen tilfelle har kommunikasjonen mellom politi og sjøfartsinspektør vært for dårlig i slike saker. Bl.a. har det forekommet at politiet har henlagt oljeforurensningssaker uten at sjøfartsinspektøren har fått anledning til å uttale seg. Rutinene med varsel til sjøfartsinspektørene synes også å ha vært noe tilfeldige. Det finnes eksempler på at det ikke er gitt varsel i det hele tatt eller at varslet er kommet for sent. Jeg finner det derfor nødvendig å påby at politiet *alltid straks skal underrette* vedkommende sjøfartsinspektør når det meldes eller oppstår mistanke om oljeforurensninger til sjøs, brudd på utslippsbestemmelser m.v. For å spare tid, bør det fortrinnsvis benyttes telefon, telegram eller telex. For øvrig må underretnings- eller varselsrutinen være *gjensidig*.

Tilsyn med at det ikke skjer ulovlige utslipp eller at det er oppstått forurensninger, må i det vesentlige baseres på den kontroll som utøves av havnevesen, losvesen, kystvakten, fiskerioppsynet og den sivile og militære skips- og luftfart, foruten den årvåkenhet som skal utøves av borgerne selv. Også politiet må selvsagt være observant når det gjelder forhold av denne art. Jeg minner om de regler om varsling om utslipp av olje m.v. som er nevnt foran under pkt. I-4. I forskriftenes § 2, annet ledd, påligger det også *den alminnelige borger* som oppdager eller blir kjent med utslipp som kan forårsake skade av betydning, en plikt til snarest mulig å varsle nærmeste politikammer eller lensmannskontor. Om politiets plikt til å varsle andre myndigheter, viser jeg til forskriftenes § 7.

¹⁾ Statens Forurensningstilsyn har for tiden under utarbeiding vegledning om prøvetakingsprosedyrer.

168

III. Norsk politi- og påtalemyndighets jurisdiksjonsområde.

Sjødyktighetsloven gjelder alle norske skip uansett farvann. Loven kan også gjøres gjeldende for utenlandske skip og innretninger på norsk sjøterritorium, norsk del av kontinentalsokkelen eller i Norges økonomiske sone, jfr. § 4, fjerde ledd. Folkerettslige begrensninger har gjort at det foreløpig ikke er gjort vedtak om å gi loven anvendelse på utenlandske skip utenfor norsk territorialfarvann. Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip av 1973 med tilleggsprotokoll av 1978, er ennå ikke trådt i kraft.¹⁾ I medhold av Den internasjonale konvensjon fra 1954 om hindring av oljeforurensning av sjøen praktiseres imidlertid den ordning at skipets flaggstat forutsettes å foreta de nødvendige undersøkelser og iverksettelse av adekvate reaksjoner. Dette er også en av de fremgangsmåter konvensjonen av 1973 (med tillegg av 1978) anviser.

Folkeretten antas ikke å være til hinder for at det foretas inngrep overfor utenlandske skip i indre farvann eller på norsk sjøterritorium²⁾ med det formål å sikre at en formuesstraff kan effektueres, slik at oppbringelse av og hefte i skipet kan foretas. Utenfor sjøterritoriet vil slike inngrep også kunne foretas overfor utenlandske skip som forfølges «på friske spor» (forfølgelsesretten), ikke bare hvor skipet gripes «in flagranti», men også hvor det foreligger berettiget mistanke om overtredelse, jfr. sjødyktighetslovens 121.³⁾

Det er av betydning at mistanke om ulovlige utslipp og forurensninger fra utenlandske skip (også utenfor sjøterritoriet) blir etterforsket og bevis blir sikret i samarbeid med vedkommende sjøfartsinspektør, slik at fyldest mulig materiale kan sendes skipets flaggstat til overtakelse av strafforfølgningen når denne rettslig eller praktisk ikke kan slutføres i Norge. Overføring av bevismateriale m.v. skal foregå gjennom vedkommende sjøfartsinspektør som har ansvaret for at krav etter konvensjonen på dette område blir etterkommet og etterlevet.⁴⁾

IV. Nærmere om midlertidige inngrep til sikring av formuesstraff m.v.

Vilkåret for å stanse og borde et skip er at det foreligger skjellig grunn til mistanke om overtredelse av forskrifter eller enkeltvedtak gitt i medhold av sjødyktighetslovens § 114 nr. 1, 4,5 eller 8. Det kan da tas prøver ombord, jfr. § 121. Til sikring av formuesstraff kan påtalemyndigheten beslutte at skipet skal holdes tilbake, eventuelt oppbringes. Straks politiet har besluttet tilbakehold, bør tollvesenet varsles om dette, jfr. sjøfartslovens § 313 i.f. Innen ett døgn må påtalemyndighetens beslutning meddeles retten, som

¹⁾ Antakelig først sommeren eller høsten 1982 som nevnt foran under pkt. I.

²⁾ Inntil 4 nautiske mil utenfor grunnlinjene.

³⁾ Ot. prp. nr. 48 (1978—79) side 7.

⁴⁾ Oljesølkonvensjonen av 1954 art. 10 og Sjøfartsdirektoratets skriv av 27/6 1979 (jnr. A 39039/79).

avgjør om det skal tas hefte i skipet eller om det skal frigis, jfr. §§ 122 og 123.

Ved anvendelse av reglene om *tilbakehold* og oppbringelse av skip etter § 122 synes det riktig å tolke bestemmelsen dithen at ikke bare den objektive overtredelse må være på det rene, men også hvem som har begått den og også at de subjektive vilkår for straff er til stede. Skjellig grunn til mistanke vil her neppe være tilstrekkelig. På den annen side kan det ikke være nødvendig at den formelle beslutning om forelegg eller tiltale er tatt.¹⁾

De beslutninger det her er tale om, må undertiden tas straks eller relativt raskt. I denne forbindelse reiser spørsmålet seg om sjøfartsinspektøren alene eller uten å konsultere politimester eller statsadvokat, bør ta beslutninger som også innebærer vurderinger av spesifikke strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmål. Det dreier seg her om forseelser, og i fall saken skal førelegges retten, må politimesteren (eventuelt hans stedfortreder) under enhver omstendighet treffe beslutning om dette. I utgangspunktet finner jeg det riktig at politimesteren selv eller ved stedfortreder tar de avgjørelser det her er tale om. Skulle dette i det konkrete tilfelle vise seg umulig eller forbundet med uforholdsmessig store vansker, må sjøfartsinspektøren kunne ta avgjørelsen. Det samme må gjelde hvor muligheten til å effektivere beslutningen må fryktes å bli forspilt ved å avvente politimesterens forholdsordre. Ellers forutsettes disse spørsmål behandlet ved et smidig samarbeid mellom politiet og sjøfartsinspektøren, om nødvendig med drøftinger over telefon før beslutninger tas.

Hefte etter § 123 vil kunne avverges ved at annen tilfredsstillende sikkerhet stilles. Det mest praktiske vil være at skipets ansvarsassurandører garanterer for oppfyllelse av den formuesstraff som måtte bli ilagt. Slik sikkerhet bør også kunne avverge beslutning om oppbringelse eller tilbakehold. Dette innebærer at påtalemyndigheten må anvende § 122 på en måte som gir rederiet en rimelig mulighet til å stille den nødvendige sikkerhet. Det vil på dette tidspunkt være påtalemyndigheten som eventuelt må vurdere den tilbudte sikkerhet.

V. Reaksjoner.

Overtredelse av straffelovens § 427 straffes med bøter eller fengsel inntil 4 måneder — eller med begge deler. Bøter vil i alminnelighet være den mest adekvate straffereaksjon. De bøter som hittil har vært utmålt i oljeforurensningssaker har vanligvis ligget mellom kr. 500,— og kr. 3.500,—.²⁾ Dette er en altfor lemfeldig reaksjon for det man kan kalle normaltillfellene. Bøtenivået må heves vesentlig.

Ved grovere overtredelser, såsom ved forsett, gjentakelse og når skadevirkningene har vært eller kunne blitt store, vil det være aktuelt å fremme sak

¹⁾ Ot. prp. nr. 48 (1978—79) side 15.

²⁾ I et spesielt tilfelle ble bøtestrafen fastsatt til kr. 15.000,—.

170

med krav om fengselsstraff (når straffebudet har bestemmelser om denne straffart), eventuelt kombinert med bot. Jeg vil imidlertid fremholde at det må utvises varsomhet med å påstå fengselsstraff overfor besetningen på utenlandske skip i norske farvann. En slik reaksjon vil kunne medføre problemer for norske sjøfolk i utlandet.¹⁾

Ved gjentatte eller graverende overtredelser bør det også vurderes å påstå rettighetstap etter strl. § 29 nr. 2 for ansvarlige ombord som har sertifikater utstedt av norske myndigheter.

Medvirkning til overtredelse av bestemmelsene i sjødyktighetslovens kap. 11 er straffbar også i sin uaktsomme form. I visse tilfelle vil således dårlig kontroll, manglende sikkerhetsrutiner, manglende informasjon og opplæring, lave kvalifikasjonskrav for personer som ansettes etc., kunne føre til at skipsføreren eller ansvarlige innenfor rederiets ledelse kan straffes for uaktsom medvirkning. Etterforskningen må derfor gis en så vidt vid ramme at også mulig straffbar medvirkning kan klargjøres.

Jeg minner for øvrig om at den økonomiske gevinst kan inndras etter straffelovens alminnelige regler i de tilfeller rederiet har hatt en økonomisk fordel av overtredelsen, jfr. strl. §§ 34 flg. Dette bes alltid vurdert når reaksjonsspørsmålet skal avgjøres.

Magnar Flornes

Erling O. Lyngtveit
Riksadvokatfullmektig

¹⁾ Ot. prp. nr. 48 (1978—79) side 18.