

NOTAT

26. oktober 2016

Vores reference:

Sag 2016025389

Søfartsstyrelsens udtalelse vedr. Folketingets Retsudvalgs spørgsmål 668 og 669 alm. del stillet af udvalget den 1. juni 2016 efter ønske fra Søren Søndergaard (EL)

Erhvervs- og vækstministeren har som led i besvarelsen af ovennævnte spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg anmodet Søfartsstyrelsen om en udtalelse om, hvorvidt der – idet der henvises til bkg. nr. 475 fra 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe fra 1980 – eksisterer ”en domsstolsafgørelse eller lignende, der kan forklare Søfartsstyrelsens praksis og konklusion om, at det var det såkaldte pari-sermemorandum og ikke dansk lovgivning, der var gældende, med hensyn til at foretage hovedsyn af Scandinavian Star, inden den blev sat i drift som passagerfærge mellem Danmark og Norge” (REU-spm. 668 alm. del).

Søfartsstyrelsen er endvidere blevet anmodet om en udtalelse vedrørende ”sammenhængen mellem, at det på den ene side efter det oplyste ikke var den danske lov om skibes sikkerhed m.v., der var gældende med hensyn til udførelsen af hovedsynet af Scandinavian Star, men at kaptajnen, redere og direktøren i 1993 på den anden side blev dømt for netop at have overtrådt denne lovgivning” (REU-spm 669 alm. del).

Søfartsstyrelsens redegørelse

Søfartsstyrelsen har udarbejdet nedenstående redegørelse om kontrolpraksis og regelgrundlaget herfor samt baggrunden for det, som dette tog sig ud i tiden op til april 1990, hvor ulykken på SCANDINAVIAN STAR fandt sted. Redegørelsens konklusion er, at den kontrolpraksis, som blev anvendt i Danmark i forhold til udenlandske passagerskibe i april 1990, var i overensstemmelse med dansk ret og Danmarks internationale forpligtelser. Dette er i øvrigt samme konklusion som i tidligere redegørelser om emnet i forbindelse med spørgsmål fra Folketingets udvalg vedrørende SCANDINAVIAN STAR, senest i 2010. Redegørelsen fra 2010 vedlægges.

Danske skibe eller udenlandske skibe

I 1990 havde Danmark tiltrådt en række internationale konventioner, hvorved der var fastlagt visse fælles tekniske og operationelle standarder, som landene havde forpligtet sig til at kontrollere, når det enkelte skib

SØFARTSSTYRELSEN

Carl Jacobsens Vej 31
2500 Valby

Tlf. 91 37 60 00

Fax 91 37 60 01

CVR-nr. 29 83 16 10

EAN-nr. 5798000023000

sfs@dma.dk

www.sofartsstyrelsen.dk

ERHVERVS- OG VÆKSTMINISTERIET

skulle godkendes til at sejle under det pågældende lands flag. De danske søfartsmyndigheder eller i visse tilfælde nogle klassifikationsselskaber, som blev bemyndiget hertil af de danske myndigheder, godkendte de skibe, som skulle registreres i Danmark, og udstedte med Danmark som flagstat de nødvendige certifikater som dokumentation for, at skibet levede op til kravene i de internationale konventioner. Udstedelsen af certifikater muliggjorde, at skibene kunne sejle på tværs af landegrænser uden at skulle honorere ethvert krav, som de enkelte lande måtte stille til egne skibe.

For så vidt angik de skibe, der var registreret i andre lande, betød princippet om flagstatskontrol, at landene havde forpligtet sig til gensidigt at anerkende de af flagstaten udstedte certifikater som bevis for, at skibene levede op til konventionernes krav. Kontrollen med udenlandske skibe var således som udgangspunkt begrænset til kontrol af skibets certifikater ved den såkaldte havnestatskontrol, og der blev kun foretaget yderligere inspektion, såfremt der var ”åbenbare grunde” til at antage, at skibet trods certifikatet ikke levede op til konventionernes krav.

Efter ulykken på SCANDINAVIAN STAR blev der udarbejdet en rapport vedrørende ulykken af det såkaldte Granskningsudvalg. Af udvalgets rapport fremgår, at Danmark i 1990 havde tilrettelagt den praktiske udførelse af havnestatskontrollen på en sådan måde, at man arbejdede for at kontrollere 25 % af de udenlandske skibe, som anløb danske havne. Man tilsigtede endvidere at kontrollere udenlandske passagerskibe, som anløb danske havne, én gang årligt. Granskningsudvalgets beskrivelse af havnestatskontrollen behandles nærmere nedenfor.

Norge, som også var havnestat i forhold til SCANDINAVIAN STAR, førte havnestatskontrol på en lignende måde.

Denne praksis blev ændret efter SCANDINAVIAN STAR ulykken, hvorefter Danmark indførte en kontrol af udenlandske passagerskibe i fast rutefart på danske havne, inden skibet gik i fart.

I forhold til forståelsen af regelgrundlaget for skibe i 1990, er det således afgørende, at man er opmærksom på, om de pågældende regler tilsigtede at regulere danske skibe, hvor Danmark var flagstat, eller udenlandske skibe, hvor Danmark var havnestat, eller eventuelt begge dele.

SCANDINAVIAN STAR var på tidspunktet for ulykken registreret på Bahamas, hvorfor de danske myndigheder ikke havde flagstatskompetence.

Lov om skibes sikkerhed m.v.

I Retsudvalgets spm. 668 henvises til bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske

skibe. Bekendtgørelsen blev udstedt med hjemmel i lov nr. 98 om skibes sikkerhed mv., som trådte i kraft i 1980.

Det fremgår af forslaget til lov nr. 98 om skibes sikkerhed mv., at lovforslagets formål dels var at gøre en international konvention om forebyggelse af forurening fra skibe (MARPOL) til dansk ret, dels at fremtidssikre loven således, at den i højere grad end tidligere kunne fungere som ramme for forskrifter om skibes bygning og udstyr, idet de tekniske detailforskrifter herom blev henskudt til administrativ fastsættelse.

Det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 98, at loven – som den tidligere gældende lov om tilsyn med skibe – som udgangspunkt alene omfattede danske skibe. Med loven fik ministeren dog bemyndigelse til også at fastsætte regler om, at loven og de medfør af denne udstedte forskrifter helt eller delvis skulle kunne bringes i anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium. I lovbemærkningen til denne bemyndigelsesbestemmelse, lovens § 1, stk. 2, er anført:

”...

Ad stk. 2. Bestemmelsen giver industriministeren hjemmel til at fastsætte loven også i givet omfang skal finde anvendelse på skibe under udenlandsk flag, der som nævnt ovenfor ikke umiddelbart vil være omfattet af loven. Loven kan dog kun finde anvendelse på udenlandske skibe, såfremt de er i dansk havn eller på dansk søterritorium, og der skal i det hele tages hensyn til de begrænsninger, som Danmarks forpligtelser over for andre stater måtte medføre.

Begrænsningen af bestemmelsen til udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium svarer til den gældende lov. Forslaget går dog så vidt videre end gældende lov, som det efter bestemmelsen skal være muligt for industriministeren at bringe loven til anvendelse på udenlandske skibe under sejlads gennem dansk søterritorium, medens det efter gældende lov er en betingelse, at vedkommende udenlandske skib ind- eller udsdiker passagerer eller gods.

...”

Som det fremgår af lovbemærkningen vedrørende bemyndigelsen til ministeren, skulle en eventuel anvendelse af loven på udenlandske skibe ske under hensyn til ”de begrænsninger, som Danmarks forpligtelser over for andre stater måtte medføre”. Reguleringen af de udenlandske skibe skulle således fortsat ske under behørig hensyntagen til de aftaler, som Danmark havde indgået med andre stater.

Bemyndigelsen i lovens § 1, stk. 2, blev udnyttet med udstedelsen af Industriministeriets bkg. ”nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe.”

Ved bekendtgørelsen blev bestemt, at lov om skibes sikkerhed m.v. også skulle finde anvendelse på udenlandske skibe, men at bestemmelserne i loven kunne fraviges, når de udenlandske skibe opfyldte deres hjemlands gældende krav.

I forhold til de udenlandske passagerskibe blev bekendtgørelsen forstået således, at man fortsat skulle acceptere certifikater udstedt af flagstaterne. Udstedelsen af bekendtgørelsen medførte således ikke en ændring i den daværende kontrol af de udenlandske passagerskibe.

Forståelsen af regler og praksis fremgår også af det tidligere Skibstilsyns interne instruks, den såkaldte A-bog, der blev udfærdiget i maj 1985. Der er heri anført bl.a.:

”...

I medfør af bekendtgørelsen er der hjemmel til at stille krav til udenlandske skibe, ligesom man i alvorlige tilfælde vil kunne drage en udenlandsk skibsfører eller reder til ansvar på samme måde som føreren af eller rederen for et dansk skib.

Den grundlæggende holdning bag bekendtgørelsen er, at udenlandske skibe, der anløber danske havne eller befinder sig på dansk søterritorium, som minimum skal opfylde kravene i de gældende internationale konventioner, som måtte finde anvendelse på det gældende skib i kraft af skibets størrelse, type eller fartsområde m.v. Det er med bekendtgørelsen således ikke tanken, at udenlandske skibe skal opfylde ethvert dansk nationalt krav.

De fleste konventioner indeholder regler om, at man for et udenlandsk skib, der i kraft af sin størrelse, type og fartsområde m.v. er omfattet af konventionen, og såfremt flaglandet endvidere har ratificeret den pågældende konvention, ikke kan stille krav, der går ud over konventionens. Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, skal derfor forstås således, at det er konventionen/konventionerne, der inden for deres område sætter den øvre grænse for de krav, der kan stilles, selv om de nationale danske bestemmelser måtte gå videre end konventionen.

...”

De danske skibsinspektører skulle således i forhold til de udenlandske skibe holde sig inden for rammerne af de internationale aftaler, som Danmark havde indgået på daværende tidspunkt.

Den fælleseuropæiske aftale Paris MoU

En af de internationale aftaler, som Danmark havde indgået i april 1990, var den fælleseuropæiske aftale ”Memorandum of Understanding on Port State Control”. Aftalen blev indgået mellem 14 vesteuropæiske lande, herunder Danmark i 1982 med henblik på at etablere en effektiv havnestatskontrol. Aftalen er beskrevet i Granskningsudvalgets rapport således:

”...

Staterne forplikter sig til å foreta hyppige kontroller. Målet, som ifølge section 1.3 skulle være oppfylt i 1987, er at hver stat kontrollerer ca. 25 prosent av de skip som anløper dens havner (skip som anløber flere ganger et år teller likevel bare én gang i denne sammenheng). Section 3.3 og 3.4 gir retningslinjer for utvelgelsen av skip. Man skal prøve å unngå inspeksjon av skip som har vært inspisert av andre lands myndigheter i løpet av de siste seks månedene med mindre man har åpenbare grunner til dette

....”

SCANDINAVIAN STAR sejlede som tidligere nævnt ikke under dansk flag. Således som reglerne var udformet og blev fortolket på daværende tidspunkt, synes det derfor i overensstemmelse med både MoU og den danske bekendtgørelse om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe, at skibet ikke blev kontrolleret af de danske myndigheder, inden det gik i fart.

Det bemærkes i den forbindelse, at skibet heller ikke blev kontrolleret af de norske myndigheder, inden det gik i fart.

Granskningsudvalgets beskrivelse (og kritik) af havnestatskontrollen
Granskningsudvalget, hvis formand var den norske højesteretsdommer Tore Schei, beskriver havnestatskontrollen således:

” ...

Norge og Danmark var havnestater i forhold til SCANDINAVIAN STAR. Det er derfor grunn til ved oppsummeringen, sammenlikningen og vurderingen av havnestatskontrollen å se særskilt på hvorledes disse landene praktiserer denne. Havnestatskontrollen som har vært praktisert i Danmark og Norge har i det vesentlige vært lik. Utgangspunktet har vært en sertifikatkontroll. Bare hvor det har foreligget åpenbare grunner – ”clear grounds” til å anta at de faktiske forhold ikke stemmer med sertifikatet, har det vært foretatt en mer vidtgående kontroll. En slik mer vidtgående kontroll har vært konsentrert om skipets tekniske side og bare i beskjeden grad om besetningens evne til å utføre sikkerhetsmessig viktige oppgaver. Med hensyn til det site har det etter ulykken skjedd en viss endring i begge land.

Der er klare svakheter ved den havnestatskontroll som har vært praktisert i Danmark og Norge. Det er en rekke forhold som tilsier en vesentlig omlegging i retning av hyppigere og grundigere kontroller, og da også av besetningens evne til å utføre sikkerhetsmessig viktige oppgaver.

...”

Granskningsudvalget, der konkluderede, at det var en konsekvens af den praktiserede havnestatskontrol, at SCANDINAVIAN STAR hverken blev kontrolleret af danske eller norske myndigheder, anførte vedrørende en eventuel kritik af myndighederne følgende:

” ...

Utvalgets konklusjon er som nevnt at den havnestatskontrollordning som har vært praktisert i Danmark og Norge på flere måter har vært svak, og at den legges vesentlig om. Ved vurdering av om det kan reises kritikk mot danske og norske myndighetsorganer for ikke å ha endret havnestatskontrollordningen, kommer en rekke momenter inn.

...

Det som imidlertid taler mot at danske og norske myndighetsorganer kan kritiseres for ikke å ha lagt om havnestatskontrollen, er for det første at den kontrollordning som har vært praktisert, synes å ha vært i samsvar med den havnestatskontroll som SOLAS og Paris-memorandummet legger opp til ... Dernest kommer at de fleste land som er avtaleland i forhold til Paris-memorandummet, så langt utvalget har materiale til å bedømme det, har praktisert en havnestatskontroll på linje med Danmark og Norge.

...”

Ændring af havnestatskontrollen

Som opfølgning på ulykken blev der i Danmark hurtigt taget skridt til at sikre en mere effektiv havnestatskontrol, navnlig i forhold til passagersej- lads. Den daværende industriminister beskrev i svar på spm. 128 m.fl. til Folketingets Erhvervsudvalg den 18. maj 1990 [dvs. kort tid efter ulyk- ken] den ”nye” praksis således:

”...

Søfartsstyrelsen har derudover tilstræbt at syne udenlandske passagerski- be en gang om året under havnestatskontrolordningen.

Der er imidlertid allerede nu indført en ny praksis med havnestatssynene på passagerskibe i fast rutefart på Danmark, idet skibene nu bliver synet i forbindelse med, at de går i rutefart mellem danske og udenlandske hav- ne. Omfanget af ovennævnte syn bliver i princippet det samme som om- fanget af de periodiske syn på danske passagerskibe.

Den 1. juni 1990 træder der endvidere en ny teknisk forskrift i kraft, om kontrol af udenlandske passagerskibe i henhold til hvilken de nævnte ski- be skal være godkendt af Søfartsstyrelsen inden de sættes i kraft.

...”

Det kunne med den tekniske forskrift om kontrol af udenlandske passa- gerskibe herefter straffes med bøde eller hæfte at sætte et udenlandsk pas- sagerskib i fart mellem danske havne eller mellem danske og udenland- ske havne, uden at skibet var godkendt af Søfartsstyrelsen.

Søfartsstyrelsen beskrev endvidere udviklingen på området i brev af 18. august 1992 til Politimesteren på Frederiksberg således:

”...

Allerede inden rapporten (fra Granskningsudvalget, red) offentliggjor- des fandt søfartsadministrationerne i Danmark, Norge og Sverige på bag- grund af SCANDINAVIAN STAR-ulykken det imidlertid nødvendigt at gennemføre en skærpelse af havnestatskontrollen. Kontrollen indebærer således nu dels kontrol af operationelle forhold, dels krav om forhånds- godkendelse af passagerskibe i fast rutefart på dansk havn, som det også er anbefalet af udvalget i afsn. 13.2.4. Skærpelsen går videre, end hvad der var aftalt i Paris-Memorandummet, og må i øvrigt anses for at være på kanten af, hvad de internationale konventioner forudsætter. Der er dog si- den bl.a. på dansk foranledning i Paris-Memorandumets regi blevet åb- net mulighed for, at havnestaterne udfører operationel kontrol, ligesom der med dette formål er indledt drøftelser i IMO om ændring af SOLAS- konventionens regler.

...”

Straffesagen i Danmark

Et spørgsmål i 1990 var myndighedernes pligt til at kontrollere danske, henholdsvis udenlandske skibe, et andet var rederiets og skibsførerens m.fl. pligt til at overholde det fastsatte regelgrundlag.

Som det fremgår af ovenstående gennemgang, var det forståelsen, at bkg. ”nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed

m.v. på udenlandske skibe” tilsigtede, at man i alvorlige tilfælde skulle ”kunne drage en udenlandsk skibsfører eller reder til ansvar på samme måde som føreren af eller rederen for et dansk skib.”

Der blev gjort brug af denne adgang i forbindelse med den danske strafesag efter SCANDINAVIAN STAR-branden mod skibsføreren, rederen og dennes direktør. Disse blev tiltalt og dømt for overtrædelse af henholdsvis § 23 og § 24 i lov om skibes sikkerhed m.v., jf. bl.a. ”§ 1, stk. 1 i bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe...” ved at have ført og ved at have ladet SCANDINAVIAN STAR føre på dansk og norsk søterritorium i rutefart mellem Frederikshavn og Oslo uden at have sørget for, at skibet var i sikkerhedsmæssig forsvarlig stand, og at arbejdet om bord kunne tilrettelægges således, at det kunne udføres sikkerhedsmæssigt forsvarligt, idet der herved skete tilsidesættelse af en række tekniske bestemmelser udstedt af Skibstilsynet.

Det kan oplyses, at de tekniske bestemmelser, der var medtaget i tiltalen, alle var udstedt som konsekvens af Danmarks ratifikation af ”The International Convention for Safety of Life at Sea”, forkortet SOLAS 1974/83, som også Bahamas, som SCANDINAVIAN STAR var registreret i, havde ratificeret.