

Undersøgelse af Søfartsstyrelsens rolle forud for branden på Scandinavian Star

Rapport udarbejdet af
lektor, ph.d. Ole Terkelsen og professor, dr.jur. Vibe Ulfbeck

Indholdsfortegnelse

1. Baggrunden for undersøgelsen og kommissoriet	4
1.1. Branden på Scandinavian Star og undersøgelser af årsagen hertil	4
1.2. Tidligere undersøgelser af Søfartsstyrelsens rolle.....	5
1.3. Kommissoriet for denne undersøgelse	5
2. Materiale og interviews	6
2.1. Skriftligt materiale	6
2.2. Interviews	7
3. Retsgrundlaget	7
3.1. International regulering	8
3.1.1. Konventioner, navnlig SOLAS.....	8
3.1.2. Memorandum of Understanding (1982-Paris MoU)	10
3.1.3. Opsamling angående den internationale regulering	11
3.2. Skibssikkerhedsloven og bekendtgørelserne	12
3.2.1. De tidligere skibstilsynslove.....	12
3.2.2. Gældende regler på tidspunktet for Scandinavian Star- katastrofen – skibssikkerhedsloven fra 1980.....	16
3.2.3. Bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988	17
3.2.4. Bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983.....	19
3.2.5. Opsamling angående den danske regulering	22
3.3. Administrativ praksis m.v. for kontrol af udenlandske skibe.....	25
3.3.1. Fakta om ruter og antal syn	25
3.3.2. Organisation.....	26
3.3.3. Meddelelser, interne vejledninger m.v.	26
3.3.4. Oplysninger i efterfølgende folketingsbesvarelser	28
3.3.5. Arkivmateriale om syn af skibe i fast rute.....	29
3.3.6. Oplysninger om konkrete skibe	30
3.3.7. Interviews	32
3.3.8. Andre oplysninger om praksis	33
3.3.9. Oplysninger om daværende praksis i andre lande	35
3.3.10. Tidligere vurderinger af administrativ praksis	35

3.3.11. Opsamling angående administrativ praksis m.v.....	36
3.4. Forsvarlig myndighedsadfærd m.v.	37
3.4.1. Generelt om uskrevne retsregler om tilsyns- og undersøgelsespligt samt forsvarlig myndighedsadfærd.....	37
3.4.2. Opsamling angående forsvarlig myndighedsadfærd m.v.	40
4. Viden hos Søfartsstyrelsen om Scandinavian Star	41
5. Vurdering af Søfartsstyrelsens rolle	45
5.1. Om Scandinavian Star skulle have været synet.....	45
5.2. Om der skulle have været foretaget havnestatskontrol.....	48

1. Baggrunden for undersøgelsen og kommissoriet

1.1. Branden på Scandinavian Star og undersøgelser af årsagen hertil

M/S Scandinavian Star var en bil- og passagerfærge, der blev sat i drift på ruten mellem Frederikshavn og Oslo den 1. april 1990. Skibet afsejlede den 6. april 1990 fra Oslo med kurs mod Frederikshavn. Natten til den 7. april udbrød der brand, som kostede 159 personer livet.

Ruten Frederikshavn-Oslo blev indtil november 1989 besejlet af Holger Danske. Herefter chartredes det italienske skib Sardinia Nova, indtil Scandinavian Star den 1. april 1990 blev sat ind i driften. Scandinavian Star ankom til Frederikshavn fredag den 30. marts 1990 kl. 14.45, hvor det lå, indtil skibet søndag den 1. april 1990 kl. 23.05 sejlede første tur til Oslo. Scandinavian Star nåede at sejle otte ture på ruten Frederikshavn-Oslo inden branden. Det befandt sig i Frederikshavn tirsdag den 3. april 1990 kl. 7.50 til 20.10, torsdag den 5. april 1990 kl. 6.55 til 9.08 og fredag den 6. april 1990 kl. 7.50 til 10.03. Skibet skulle være ankommet til Frederikshavn lørdag den 7. april 1990 kl. 7.00.

Ulykken har givet anledning til en række undersøgelser. Af officielle undersøgelser i tillæg til de politimæssige efterforskninger kan nævnes følgende: Den 19. oktober 1990 afgav det norske Jansen-udvalg en rapport, der vurderede passagerskibes sikkerhed. Tilsvarende blev afgivet et »idekatalog« af det danske Skibstilsynsråd den 9. november 1990. I januar 1991 afgav et fælles nordisk Granskningsudvalg under ledelse af den norske højesteretsdommer Tore Schei rapport om ulykken. Rapporten er publiceret som NOU (Norges Offentlige Utredninger), 1991:1A «Scandinavian Star»-ulykken, 7. april 1990. HOVEDRAPPORT (herefter Granskningsrapporten). Der blev endvidere efterfølgende i 2015 i Norge nedsat en ny Granskningskommission, der blandt andet skulle undersøge teorier om sabotage. Udvalget afgav betænkning i juni 2017, hvor man ikke fandt holdepunkter for sabotage. Der er efterfølgende i efteråret 2021 nedsat en dansk Task Force med et tilsvarende mandat.

Endvidere kan nævnes, at der som følge af ulykken den 11. april 1990 blev indledt vidneafhøringer under søforhør i Sø- og Handelsretten i København, som blev afsluttet i november 1990 (Søforhøret). Derefter blev der den 10. februar 1992 rejst tiltale mod kaptajn Hugo Larsen, reder Henrik Johansen og rederidirektør Ole B. Hansen ved Sø- og Handelsretten i København (Straffesagen). Sagen blev endeligt afgjort med Højesterets dom, som findes trykt i U 1994.62 H.

1.2. Tidligere undersøgelser af Søfartsstyrelsens rolle

Spørgsmålet om den danske Søfartsstyrelses rolle blev behandlet i Granskningsrapporten, hvor man udtalte generel kritik af den havnestatskontrol, som har været praktiseret i Danmark og Norge, som var havnestater i forhold til Scandinavian Star. Kritikken beskrives nærmere i afsnit 3.3.10.

Søfartsstyrelsens rolle og de generelle regler om syn er herudover blevet beskrevet i to notater udarbejdet af Søfartsstyrelsen: »Notat om spørgsmålet om syn af Scandinavian Star i 1990 og efterfølgende skærpedelser af sikkerheden på passagerskibe« af 9. december 2010, samt »Søfartsstyrelsens udtalelse vedr. Folketingets Retsudvalgs spørgsmål 668 og 669 alm. del stillet af udvalget den 1. juni 2016 efter ønske fra Søren Søndergaard (EL)« af 26. oktober 2016.

Endelig har Søfartsstyrelsen i 2016 på foranledning af et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg gennemført en undersøgelse af, i hvilket omfang der hos ansatte og tidligere ansatte i Søfartsstyrelsen var viden om indsættelsen af skibet Scandinavian Star i fast rute fra Frederikshavn. Denne undersøgelse beskrives nærmere i afsnit 4.

1.3. Kommissoriet for denne undersøgelse

Vi er blevet anmodet om at besvare følgende spørgsmål:

1. Førte de dagældende regler, herunder bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed på udenlandske skibe og bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988 om syn og certifikater m.v., og/eller den fra 1983 gældende praksis til, at Søfartsstyrelsen i 1990 skulle have synet SCANDINAVIAN STAR med henblik på at udstede en fartstilladelse eller anden certificering til skibet, inden det gik i fart med passagerer?

2. Førte de dagældende regler, herunder bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed på udenlandske skibe, og bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988 om syn og certifikater m.v., og/eller den dagældende praksis til, at Søfartsstyrelsen i 1990 skulle have foretaget havnestatskontrol af SCANDINAVIAN STAR, og hvornår skulle denne i givet fald være foretaget?

Begrebet regler skal i denne sammenhæng forstås således, at det også omfatter uskrevne retsregler om forsvarlig myndighedsadfærd.

2. Materiale og interviews

2.1. Skriftligt materiale

Vi har i forbindelse med undersøgelsen af de spørgsmål, som vi i kommissoriet er blevet anmodet om at besvare, haft adgang til forskelligt materiale. En væsentlig del af kommissoriet omhandler en stillingtagen til, hvad der fulgte af de på tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen gældende relevante internationale overenskomster samt danske retsregler, som vi i sagens natur har haft adgang til. Herudover kan nævnes følgende ikke udtømmende liste over materiale, som er indgået i vores undersøgelse:

- 40 arkivkasser med delvis systemiseret materiale relateret til Scandinavian Star-sagen, stillet til rådighed af Søfartsstyrelsen
- Et antal kasser med delvis systemiseret materiale relateret til Scandinavian Star-sagen, stillet til rådighed af Erhvervsministeriet
- Arkivmateriale vedrørende bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983
- Oversigter over Skibstilsynets Meddelelser og Meddelelser fra Søfartsstyrelsen
- Et eksemplar af den såkaldte A-bog (arbejdsbog) anvendt af tidligere skibsinspektører
- Forskellige interne retningslinjer fremsendt på anmodning eller indeholdt i ovenstående materiale
- Materiale knyttet til undersøgelse iværksat af Søfartsstyrelsen i 2016 angående nuværende og tidligere medarbejderes mulige viden om indsættelsen af Scandinavian Star
- Korrespondance mellem Søfartsstyrelsen og Rigsarkivet om identifikation af materiale
- Notat af 22. juni 2020 udarbejdet af Søfartsstyrelsen om styrelsens egen undersøgelse af dokumentation for syns- og kontrolpraksis i perioden
- Materialesamling indsendt af Henrik Berlau, fhv. formand for Sømændenes Forbund i Danmark
- Materiale indsendt af Mike Axdal, overlevende og efterladt efter Scandinavian Star-katastrofen
- Andet alment offentligt tilgængeligt materiale, såsom redegørelser, besvarelser af folketingsspørgsmål, avisartikler og bogfremstillinger vedrørende sagen

Vi henviser i redegørelsen løbende til det materiale, som vi har haft adgang til, i det omfang det har haft selvstændig betydning for besvarelsen af de spørgsmål, som vi er blevet anmodet om at besvare. Vi bemærker, at der

blandt andet i arkivmateriale relateret til sagen indgår et stort antal dokumenter, hvori spørgsmål om det dagældende retsgrundlag og den daværende praksis berøres, men som ikke har selvstændig betydning for besvarelsen, f.eks. fordi der er tale om gentagelser af noget, som findes i andre dokumenter.

2.2. Interviews

Vi har talt med:

Flemming Thue Jensen (fhv. skibsinspektør, Frederikshavn)
Valter Merrild-Hansen (fhv. overskibsinspektør, Frederikshavn)
Palle Bendix Jensen (fhv. regionschef, Region Vest, samt fhv. skibsinspektør, Århus)
Arne Ulstrup (fhv. skibsinspektør, hovedkontoret)
Hugo Drachmann (fhv. skibsinspektør, hovedkontoret)
Erik Stein (tidligere ansat i SKULD)
Thomas Vesth (tidligere ansat ved politiet)
Henrik Berlau (fhv. formand for Sømændenes Forbund i Danmark)
Mike Axdal (overlevende og efterladt efter Scandinavian Star-katastrofen)

Vi endvidere været i kontakt med:

Hans Christensen (fhv. skibsinspektør og senere vicedirektør)

Vi har derudover forgæves forsøgt at komme i kontakt med et antal tidligere skibsinspektører fra forskellige distriktskontorer eller skaffe os kontaktoplysninger om disse.

Vi har endelig fået adgang til et interview gennemført af Task Forcen vedrørende Scandinavian Star-katastrofen med daværende leder af havnekontoret i Frederikshavn, Børge Mortensen.

3. Retsgrundlaget

I det følgende redegør vi for de retsregler, som er relevante for vores undersøgelse. De omfatter for det første internationale regler om flagstatskontrol og havnestatskontrol. De omfatter for det andet skibssikkerhedsloven fra 1980 og de to bekendtgørelser, som er nævnt i kommissoriet, og som indeholder regler dels om syn og certifikater m.v., dels om anvendelsen af de danske regler på udenlandske skibe. I forlængelse heraf redegør vi tillige for søfartsmyndighedernes praksis og vejledninger m.v. vedrørende udenlandske

skibe. Endelig omfatter vores redegørelse for retsgrundlaget de uskrevne retsregler om myndigheders tilsyns- og undersøgelsespligt og forsvarlig myndighedsadfærd.

3.1. International regulering

3.1.1. Konventioner, navnlig SOLAS

Skibsfart er i vidt omfang konventionsreguleret. Konventionerne fastlår både grundlæggende folkeretlige principper for skibsfart og mere detaljerede regler.

I FN's Havretskonvention fra 1982 er i artikel 94 fastslået som et grundprincip, at det er flagstaten, der udøver jurisdiktion og kontrol over skibe, der fører deres flag, og enhver flagstat skal ifølge bestemmelsen »træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for sikkerheden på havet« blandt andet med hensyn til skibes bygning, udrustning, sødygtighed og bemanning. Det fremgår også, at hver enkelt stat i den henseende skal rette sig efter almindeligt anerkendte internationale regler m.v. og tage ethvert skridt, som kan være nødvendigt for at sikre deres overholdelse. Andre stater kan ifølge artikel 94 reagere, hvis de har åbenbare grunde (»clear grounds«) for at antage, at den »rette jurisdiktion og kontrol over et skib ikke er udøvet«, og meddele flagstaten »kendsgjerningerne herom« Flagstaten er herefter forpligtet til at »lade sagen undersøge og, efter behov, tage ethvert nødvendigt skridt for at afhjælpe situationen«. Bestemmelsen i artikel 94 indgår i den del af FN's Havretskonvention, som omhandler det åbne hav.

Når det gælder sikkerhed, er den centrale internationale konvention SOLAS-konventionen (International Convention for Safety of Life at Sea). SOLAS-konventionerne revideres løbende, og på tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen var det den femte SOLAS-konvention fra 1974 (SOLAS 1974), der var gældende. Der var i 1978 vedtaget en protokol til konventionen, ligesom der var foretaget ændringer i 1981 og 1983. Både Danmark og Bahamas havde ratificeret SOLAS 1974.

Skibet Scandinavian Star var bygget i 1971, og det skulle derfor alene opfylde de materielle krav i den fjerde SOLAS-konvention fra 1960 (SOLAS 1960) med visse supplerende krav i SOLAS 1974, jf. nærmere Granskningsrapporten, s. 41 ff. Hvad angår kontrollen af skibe, som er genstand for den foreliggende undersøgelse, skulle denne imidlertid altid udføres efter de nyeste regler, jf. a.st. s. 141. I det følgende tager vi derfor udgangspunkt i reglerne i SOLAS 1974.

SOLAS finder som udgangspunkt anvendelse på alle skibe i international fart (»engaged on international voyages«). Det grundlæggende system i konventionen er, at den påbyder myndighederne i den stat, hvor skibet er regi-

streret (flagstaten), at sikre, at skibet underkastes regelmæssige syn (*flagstatskontrol*), hvorimod der alene lægges op til en mindre intensiv kontrol fra havnestatens side.

I bilaget til SOLAS 1974 fremgår af afsnit B i kapitel 1 nærmere regler om syn og certifikater. Det fremgår således overordnet af Regel 6 (om »Inspection and survey«):

»The inspection and survey of ships, so far as regards the enforcement of the provisions of the present Regulations and the granting of exemptions therefrom, shall be carried out by officers of the country in which the ship is registered... In every case the Government concerned fully guarantees the completeness and efficiency of the inspection and survey«.

Derudover findes i Regel 7 (om »Surveys of passenger ships«) en særregulering af kontrollen med passagerskibe. Det fremgår af denne bestemmelse, at passagerskibe dels skal underkastes et fuldt syn, inden det sættes i fart, dels skal undergå et mindre omfattende syn årligt (periodisk syn), jf. Regel 7 (b) (i) og (ii). Endelig skal skibet derudover synes, hvis der er særlig anledning til det, fordi det har været involveret i et uheld, der er konstateret en defekt, eller der er blevet udført vigtige reparationer, jf. Regel 7 (b) (iii). Regel 7 indeholder detaljerede regler om den måde, hvorpå enkelte dele og funktioner af skibet skal synes.

I Regel 12 (om »Issue of certificates«) er der fastsat regler om udstedelse af certifikater til forskellige typer skibe efter afholdt inspektion og syn. Herunder er det fastsat, at der skal udstedes et såkaldt »Passenger Ship Safety Certificate« til passagerskibe, som opfylder kravene i konventionen.

Foruden reglerne om flagstatskontrol har SOLAS-konventionerne også altid indeholdt regler om *havnestatskontrol*. Reglerne om havnestatskontrol indebærer, at skibe, der sejler under fremmed flag, på trods af at de som udgangspunkt er under en anden stats jurisdiktion, er forpligtet til at acceptere en vis kontrol fra havnestatens side. I SOLAS 1974 fremgår dette af Regel 19 (om »Control«):

»Every ship holding a certificate issued under Regulation 12 or Regulation 13 of this Chapter is subject in the ports of the other Contracting Governments to control by officers duly authorized by such Governments in so far as this control is directed towards verifying that there is on board a valid certificate. Such certificate shall be accepted unless there are *clear grounds* [udh. her] for believing that the condition of the ship or of its equipment does not correspond substantially with the particulars of that certificate. In that case, the officer carrying out the control shall take such steps as will ensure that the ship shall not sail until it can proceed to sea without danger to the passengers or the crew...«.

Som det fremgår, udføres havnestatskontrollen som udgangspunkt alene som en kontrol af det pågældende skibs certifikater, således at den kontrol, der er

udført af flagstaten, som hovedregel anerkendes. Kun hvis der er åbenbare grunde («clear grounds») til at antage, at skibets tilstand eller dets udstyr ikke i det væsentlige svarer til certifikatet, kan skibet tilbageholdes af havnestaten, indtil forholdene er bragt i orden.

Bestemmelsen angiver ikke på samme måde som Regel 7 om flagstatskontrol, hvor tit der skal udføres havnestatskontrol. Formålet med bestemmelsen er at præcisere, at et vist mål af havnestatskontrol skal accepteres af flagstaten.

Nærmere regler om havnestatskontrol findes derimod i et vist omfang i »forståelsespapirer« – MoUs – mellem visse stater.

3.1.2. Memorandum of Understanding (1982-Paris MoU)

Udviklingen af en ensartet havnestatskontrol blev drøftet mellem europæiske lande i slutningen af 1970'erne. Et overordnet sigte var at forsøge at skabe konkurrence på ensartede vilkår blandt lande og havne, hvad angik havnestatskontrol. Den første aftale blev indgået i Haag mellem 8 lande i 1978 (Memorandum of Understanding of 2 March 1978 between certain maritime authorities on the maintenance of standards on merchant ships (1978-Hague MoU)). Den drejede sig især om håndhævelse af ILO-konvention nr. 147 om minimumsnormer i relation til handelsskibe.

Lige inden dette MoU skulle træde i kraft, indtraf imidlertid en større havolieforurening, da olietankskibet Amoco Cadiz gik på grund ud for den franske kyst, hvilket forårsagede et stort olieudslip.

Dette førte til, at der i 1982 blev indgået en aftale mellem 14 vesteuropæiske lande (Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (1982-Paris MoU)) med fokus ikke blot på arbejdsforhold, men også bredere på sikkerhed og på forurening. Det overordnede formål var også her at sikre, at konventionernes havnestatsbestemmelser blev anvendt på en ensartet måde i de europæiske lande med hensyn til form og antal af udførte kontroller.

Aftalen, der senere er blevet revideret flere gange, gik ud på, at hver stat skulle kontrollere ca. 25 % af de skibe, der anløb dens havn under fremmed flag. Aftalen opstillede derudover visse retningslinjer for, hvordan kontrollen skulle foretages.

Af afsnit 1.2. fremgår således: »Each Authority will maintain an effective system of port state control with a view to ensuring that, without discrimination as to flag, foreign merchant ships visiting the ports of its State comply with the standards laid down in the relevant instruments as defined in section 2«.

I afsnit 1.3. præciseres, at der med udtrykket »ships« i MoU menes »foreign merchant ships«. I afsnit 2 oplistes en række konventioner, som »relevant instruments«, herunder SOLAS 1974, MARPOL og ILO-konvention nr. 147.

I afsnit 3 opstilles nærmere regler, hvad angår »Inspection procedures«, »Rectification« og »Detention«.

I afsnit 3.1. præciseres i overensstemmelse med konventionsbestemmelserne herom, at havnestatskontrollen primært er en certifikatkontrol. Det hedder således: »In fulfilling their commitments the Authorities will carry out inspections, which will consist of a visit on board a ship in order to check the certificates and documents relevant for the purposes of the Memorandum. In the absence of valid certificates or documents or if there are clear grounds for believing that the ship does not substantially meet the requirements of a relevant instrument, a more detailed inspection will be carried out. Inspections will be carried out in accordance with Annex I«.

Afsnit 3.2. angiver nogle eksempler på, hvad der skal opfattes som åbenbare grunde (»clear grounds«). Disse omfatter notificering fra anden myndighed, klage fra kaptajn eller besætning eller anden person med legitim interesse samt andre indikationer på alvorlige mangler (»deficiencies«).

Afsnit 3.3. angiver forhold, som myndighederne særligt skal være opmærksomme på ved udvælgelsen af skibe til havnestatskontrol: »a) ships which may present a special hazard, for instance oil tankers and gas and chemical carriers; b) ships which have had several recent deficiencies«.

Afsnit 3.4. fastslår, at inspektion bør undgås, hvis skibet er blevet inspiceret af andre landes myndigheder inden for de seneste 6 måneder, medmindre der er åbenbare grunde (»clear grounds«) for en kontrol.

3.1.3. Opsamling angående den internationale regulering

Det kan konstateres, at der på konventionsniveau findes en grundlæggende sondring mellem flagstatskontrol og havnestatskontrol. Hovedansvaret for et skibs tilstand ligger hos flagstaten. På konventionsniveau er der dog samtidig en forudsætning om, at der i et vist omfang udøves havnestatskontrol af fremmedflagede skibe, der anløber en konventionsstats havne. Havnestatskontrollen er som udgangspunkt en certifikatkontrol. SOLAS finder som udgangspunkt anvendelse på alle skibe i international fart (»engaged on international voyages«). Konventionen indeholder særlige regler om flagstatskontrol af passagerskibe. I relation til havnestatskontrol sondres ikke i SOLAS mellem passagerskibe og andre skibe. Der sondres heller ikke mellem fremmedflagede skibe, der blot anløber en havn, og fremmedflagede skibe, der ligger i fast fart fra en konventionsstats havn til en anden havn. Intensiteten af havnestatskontrollen er heller ikke reguleret i SOLAS.

Mere detaljerede regler om havnestatskontrol findes dog i det såkaldte 1982-Paris MoU. Et væsentligt formål med denne aftale var at skabe lige konkurrencevilkår for havne. 1982-Paris MoU angiver ikke udtrykkeligt, om det tager sigte på kontrol af bestemte typer af skibe. I den forbindelse kan bemærkes, at forløberer til 1982-Paris MoU, 1978-Hague MoU, udtrykkeligt

angav at finde anvendelse på »Merchant Ships«, mens 1982-Paris MoU ifølge dets titel blot finder anvendelse på »port state control«. Termen »Merchant Ships« anvendes imidlertid også som definition på udtrykket »ship« i 1982-Paris MoU. Den direkte anledning til vedtagelsen af Paris MoU var en olieforureningsskade fra et tankskib. Dette harmonerer med, at det fremgår af regelsættet, at olie og gasskibe skal have særlig opmærksomhed ved udvælgelsen til kontrol. I den norske St. meld. Nr. 63 (1991-92), s. 36, anføres det også om 1982-Paris MoU: »Kontrollen skulle oprindeligt rette sig særlig mod skip som repræsenterer spesielle farer så som oljetankskip, gasstankskip og mot skip som er rapportert beheftet med mangler«.

Sammenfattende må det lægges til grund, at 1982-Paris MoU primært tog sigte på andre typer af skibe end passagerskibe. Dette kan ses i sammenhæng med, at SOLAS foreskrev særligt strenge regler for flagstatskontrol med passagerskibe i form af regler om et årligt syn. Vi bemærker for god ordens skyld, at 1982-Paris MoU siden er blevet ændret, og at der i den gældende version udtrykkeligt er henvist til passagerskibe, der kategoriseres som »risk ships«.

3.2. Skibssikkerhedsloven og bekendtgørelserne

3.2.1. De tidligere skibstilsynslove

Med henblik på dansk tiltrædelse af den første SOLAS-konvention fra 1914 blev i 1920 vedtaget *lov nr. 145 af 29. marts 1920* om tilsyn med skibe (1920-Skibstilsynsloven). Loven afløste tidligere love om tilsyn med dampskibe og sejlskibe. Det fremgik af forarbejderne til den nye skibstilsynslov, at det tidligere system havde lidt af væsentlige mangler: »Skibstilsynets Organisation er ufyldestgørende baade nedefter og opefter. Synsmændenes Ansættelses- og Lønningsvilkaar udelukker, at der gennemgaaende kan sikres Raadighed over særlig egnede Kræfter; Synsmændene arbejder hvert Sted for sig, uden fælles Overledning, og Resultatet af deres Arbejde kontrolleres af ingen; Tilsynet træder som Regel overhovedet kun i Funktion, naar det tilkaldes af selve Skibet; og det til Politiet henlagte Indseende med, at foretagelsen af Syn ikke undlades, maa, taget i Almindelighed, betegnes som ganske betydningsløst«, jf. F.T. 1919-20, tillæg A, sp. 3516.

1920-Skibstilsynsloven indeholdt udførlige bestemmelser om blandt andet skibes bygning og udstyr, skibstilsynet, synsforretninger og certifikater samt tilbageholdelse af usødygtige skibe. Om lovens anvendelsesområde var det fastsat i § 1, stk. 1, at ethvert registreringspligtigt dansk skib skulle fyldestgøre de i loven indeholdte forskrifter og var undergivet statens ved loven påbudte tilsyn. Lovens anvendelse i forhold til udenlandske skibe var reguleret i § 3, der lød:

»Ved kongelig Anordning kan denne Lovs Forskrifter med de Begrænsninger, som Overenskomst med andre Stater maatte medføre, og med de Lempelser, som findes passende, bringes til Anvendelse paa Skibe, der ikke er hjemmehørende her i Riget, naar disse Anløber dansk Havn eller paa dansk Søterritorium ind- eller udskeer Passagerer eller Gods«.

De tidligere love om tilsyn med dampskibe og sejlskibe fandt anvendelse på danske skibe, jf. § 1 i lov nr. 16 af 13. februar 1903 om tilsyn med dampfartøjer m.m. og § 1 i lov nr. 115 af 14. maj 1909 om tilsyn med sejlskibe m.m. Begge love indeholdt imidlertid en særlig bestemmelse om, at politiøvrigheden, »naar dertil findes særlig Anledning«, i en jurisdiktion, fra hvilken et udenrigsk passagerskib agtede at medtage danske passagerer, kunne gøre medtagelsen af sådanne passagerer betinget af, at skibet forinden afgang blev underkastet et overordentligt syn af de beskikkede synsmænd samt af, at synsmændene, der skulle følge de for syn over danske skibe foreskrevne regler, kom til det resultat, at skibet, selv om det ikke fyldestgjorde samtlige forskrifter i lovene og de i medfør af lovene udstedte bestemmelser, dog uden fare kunne benyttes til befordring af passagerer i den opgivne fart, jf. hhv. § 19 og § 17 i lovene.

1920-Skibstilsynsloven indeholdt ikke en tilsvarende særregel om udenlandske passagerskibe, der fra en dansk havn agtede at medtage danske passagerer, men altså i § 3 en mere generel bemyndigelse til under de angivne betingelser og med passende lempelser som helhed at lade loven finde anvendelse på udenlandske skibe. I forarbejderne betegnes bestemmelsen som en naturlig konsekvens af den udvikling i international retning, der i stigende grad kendetegner de søfarende nationers lovgivning, jf. F.T. 1919-20, tillæg A, sp. 3518.

1920-Skibstilsynsloven blev ændret flere gange, herunder i 1930 med henblik på Danmarks ratifikation af den anden SOLAS-konvention fra 1929.

Ved *lov nr. 117 af 28. marts 1951* blev skibstilsynsloven fra 1920 afløst af en ny hovedlov (1951-Skibstilsynsloven). Formålet med loven var blandt andet at gøre det muligt for Danmark at ratificere den tredje SOLAS-konvention fra 1948. Loven var i lighed med den tidligere skibstilsynslov inddelt i ti afsnit om: lovens område (afsnit 1), skibes bygning og udstyr (afsnit 2), lastelinier og lasteregler (afsnit 3), almindelige tjeneste- og sikkerhedsforskrifter (afsnit 4), Statens Skibstilsyn (afsnit 5), synsforretninger og certifikater (afsnit 6), tilbageholdelse af skibe m.v. (afsnit 7), afgifter (afsnit 8), straffebestemmelser m.v. (afsnit 9) samt regler om ikrafttrædelse m.v. (afsnit 10). Det fremhæves i forarbejderne, at lovens system var, at der i selve loven kun skulle angives de ledende synspunkter for og rammen for de sikkerhedsmæssige forskrifter vedrørende skibes bygning og udstyr m.v. De mere tekniske detailforskrifter var henskudt til administrativ bestemmelse, jf. F.T. 1950-51, tillæg A, sp. 3694. Reglerne om lovens anvendelsesområde blev i hovedsagen

uændret videreført fra den tidligere lov og var ikke genstand for bemærkninger i forarbejderne. Ordningen var således fortsat den, at loven med de begrænsninger, som overenskomst med andre stater måtte medføre, og med de lempelser, som fandtes passende, kunne bringes i anvendelse på skibe, der ikke var hjemmehørende i riget, når disse anløb dansk havn eller på dansk søterritorium ind- eller udskibede passagerer eller gods, jf. lovens § 3, stk. 2.

I medfør af lovens § 3, stk. 2, udstedtes *anordning nr. 163 af 29. marts 1951* om anvendelse af lov nr. 117 af 28. marts 1951 på fremmede skibe (1951-Anordningen). Det var i anordningens § 1 fastsat, at bestemmelserne i lovens afsnit 7 og 9, som blandt andet angik tilbageholdelse af skibe og straf for overtrædelse af loven, fandt tilsvarende anvendelse på skibe, der ikke var hjemmehørende i riget, når disse anløb dansk havn eller på dansk søterritorium ind- eller udskibede passagerer eller gods. Det var fastsat i § 2, at ministeren under iagttagelse af de forskrifter, der måtte indeholdes i internationale overenskomster og aftaler, kunne træffe bestemmelse om, hvorvidt og i hvilket omfang de i lovens afsnit 2 og 3 indeholdte regler om skibes bygning og udstyr m.v. og om lastelinier og lasteregler skulle anvendes på ikke i riget hjemmehørende skibe, der befandt sig på dansk søterritorium.

Det var endelig fastsat i anordningens § 3, at skibstilsynet – for at gennemføre de i anordningen eller i dens medfør givne forskrifter – havde ret til at gå om bord i ethvert fremmed skib i dansk havn eller på dansk søterritorium og til at foretage de for opfyldelsen af dets pligter fornødne undersøgelser. I § 4 var fastsat bestemmelser om blandt andet andre myndigheders pligt til at foretage anmeldelse til nærmeste skibstilsynsmyndighed, hvis de konstaterede overtrædelse af anordningen eller af de i dens medfør givne forskrifter, eller havde grund til at antage, at et fremmed skib var i usødygtig stand. Anordningens §§ 3 og 4 svarede i hovedsagen til den dagældende skibstilsynslovs §§ 20 og 21. De nævnte bestemmelser i skibstilsynsloven, som indgik i lovens afsnit 5 med titlen Statens Skibstilsyn, syntes i øvrigt at finde umiddelbar anvendelse i relation til udenlandske skibe, jf. udtrykkeligt lovens § 20. Der var således i denne sammenhæng ikke tale om, at lovens forskrifter ved anordningen blev udstrakt til at finde anvendelse for udenlandske skibe, men snarere om en uddybning af lovens regler for så vidt angår disse.

Det var, som det fremgår af ovenstående, ikke alle bestemmelser i 1951-Skibstilsynsloven, som i medfør af anordningen fandt anvendelse på udenlandske skibe. Eksempelvis var der i anordningen *ikke* henvist til, at lovens afsnit 6, som indeholdt forskrifter om skibstilsynets synsforretninger (hovedsyn, kontrolsyn og fribordssyn) og om certifikater, fandt anvendelse på udenlandske skibe.

I 1952 udstedtes *bekendtgørelse nr. 394 af 17. november 1952* om kontrol med fremmede skibe i dansk havn (1952-Bekendtgørelsen), som afløste tidligere bekendtgørelser om samme emne. Som hjemmel for bekendtgørelsen var angivet anordningens § 2, der som nævnt indeholdt en bemyndigelse til

under iagttagelse af forskrifter i internationale overenskomster og aftaler at træffe bestemmelse om, i hvilket omfang de i lovens afsnit 2 og 3 indeholdte regler om skibes bygning og udstyr m.v. og om lastelinier og lasteregler skulle anvendes på udenlandske skibe. Bekendtgørelsen indeholdt forholdsvis detaljerede regler om, i hvilken udstrækning udenlandske skibe, der anløb dansk havn eller på dansk søterritorium ind- eller udskibede passagerer eller gods, var undergivet Statens Skibstilsyns kontrol med hensyn til de nævnte forhold.

Skibstilsynet havde ifølge bekendtgørelsen *ret til at gå om bord* i et fremmed skib i dansk havn eller på dansk red og forlange sig forevist *dels* dokumentation for skibets nationalitet *dels* de af skibets hjemlands kompetente myndigheder eller på disses vegne udfærdigede tekniske certifikater for skibet eller dets enkelte dele og tilbehør, jf. bekendtgørelsens § 2. I §§ 3-4 var der fastsat regler om udstrækningen af skibstilsynets undersøgelser, som afhang af, om skibets hjemland havde tiltrådt relevante internationale konventioner – eller havde bilaterale aftaler med Danmark – om gensidig anerkendelse af syn og certifikater.

Hvis et passagerskibs hjemland havde tiltrådt den tredje SOLAS-konvention fra 1948, og der blev fremlagt et gyldigt sikkerhedscertifikat (eventuelt i forbindelse med et undtagelsescertifikat), skulle skibstilsynets kontrol, for så vidt angår de forhold som certifikaterne omhandlede, herunder lænse- og brandslukningsarrangement og forsyning med redningsmidler, »være indskrænket til om fornødent at konstatere, at skibets sødygtighedsforhold i det væsentlige svarer til certifikaternes angivelser«, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1. En tilsvarende certifikatbeskyttelse gjaldt, hvor skibets hjemland havde tiltrådt den anden SOLAS-konvention fra 1929, men dog alene efter nærmere af ministeriet angivne retningslinjer, jf. § 3, stk. 2. I bekendtgørelsens § 4 fandtes nærmere regler om udstrækningen af skibstilsynets kontrol med lasteforhold, hvor hjemlandet havde tiltrådt den dagældende lasteliniekonvention, og skibet var forsynet med et gyldigt internationalt lasteliniecertifikat.

I tilfælde af at der *ikke* fandtes noget på internationalt grundlag bestående arrangement om gensidig anerkendelse af syn og certifikater – eller en særlig bilateral aftale mellem Danmark og skibets hjemland – var der derimod ikke efter bekendtgørelsen fastsat indskrænkninger i udstrækningen af skibstilsynets undersøgelser. I disse tilfælde kunne udenlandske skibe »gøres til genstand for statens skibstilsyns undersøgelser på samme måde og under samme betingelser som her i riget hjemmehørende skibe«, jf. bekendtgørelsens § 5.

Sammenfattende skal vi bemærke følgende vedrørende den ordning, som gik forud for skibssikkerhedsloven fra 1980: 1951-Skibstilsynsloven, hvori der blandt andet var fastsat regler om skibes sikkerhed og tilsynet hermed, omfattede danske skibe, men loven kunne helt eller delvist sættes i kraft også for udenlandske skibe. Det var i 1951-Anordningen fastsat, hvilke specifikke afsnit i skibstilsynsloven der fandt anvendelse i forhold til udenlandske skibe.

Lovens regler om synsforretninger og udstedelse af certifikater fandt ikke anvendelse i forhold til udenlandske skibe. Derimod var der i 1952-Bekendtgørelsen fastsat relativt detaljerede regler om, i hvilken udstrækning udenlandske skibe, der anløb danske havne eller på dansk søterritorium ind- eller udskibede passagerer eller gods, var underlagt skibstilsynets kontrol. Disse regler foreskrev, at kontrollen med udenlandske skibe skulle udøves under hensyntagen til internationale søfartskonventioner, herunder de dagældende SOLAS-konventioner.

3.2.2. Gældende regler på tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen – skibssikkerhedsloven fra 1980

Ved lov nr. 98 af 12. marts 1980 om skibes sikkerhed m.v. (1980-Skibssikkerhedsloven) blev 1951-Skibstilsynsloven afløst af en ny hovedlov og fik samtidig ny titel. Formålet med den nye skibssikkerhedslov var blandt andet at gøre det muligt for Danmark at gennemføre den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe (MARPOL) fra 1973. Allerede de tidligere skibstilsynslove havde haft karakter af rammelov, men det blev i forarbejderne til den nye skibssikkerhedslov fremhævet, at det i endnu højere grad end tidligere var lovens system, at den skulle fungere som ramme for forskrifter om skibes bygning og udstyr m.v., mens de tekniske detailforskrifter herom blev henskudt til administrativ fastsættelse, jf. F.T. 1979-80, tillæg A, sp. 797. Loven indeholder således i vidt omfang bemyndigelser til at fastsætte nærmere regler.

Lovens anvendelsesområde var fastlagt i § 1. Det fremgår af denne bestemmelse, at loven omfatter »danske skibe«, jf. stk. 1. I stk. 2 var der fastsat følgende om udenlandske skibe:

»Industriministeren kan fastsætte regler om, at loven og de i medfør af denne udstedte forskrifter helt eller delvis skal bringes til anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium«.

Om bemyndigelsen i § 1, stk. 2, til lade loven bringe i anvendelse på udenlandske skibe hedder det i forarbejderne:

»Bestemmelsen giver industriministeren hjemmel til at fastsætte, at 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«, jf. F.T. 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 801 f.

Det bemærkes i forarbejderne, at bemyndigelsesbestemmelsen i § 1, stk. 2, gik videre end den tilsvarende bemyndigelse i den tidligere skibstilsynslov, der som omtalt var begrænset til udenlandske skibe, der anløb i dansk havn, eller som på dansk søterritorium ind- eller udskibede passagerer eller gods. Nyaffattelsen af bestemmelsen skulle muliggøre, at loven også kunne bringes til anvendelse på udenlandske skibe under sejlads gennem dansk søterritorium, selv om vedkommende udenlandske skib ikke ind- eller udskibede passagerer eller gods. Statens Skibstilsyn skulle således i samarbejde med Miljøstyrelsen efter loven foretage kontrol med forureningsrisikoen fra skibe, der sejlede gennem danske farvande.

Der er ikke i øvrigt i forarbejderne til 1980-Skibssikkerhedsloven fortolkningsbidrag vedrørende bemyndigelsesbestemmelsen i § 1, stk. 2. Der er – bortset fra udvidelsen af bestemmelsen i § 1, stk. 2, til at omfatte alle skibe på dansk søterritorium – således ikke i loven eller lovens forarbejder nogen holdepunkter for, at lovgivningsmagten tilsigtede at foretage ændringer i forhold til de hidtidige regler om lovens anvendelse på udenlandske skibe.

Skibssikkerhedsloven trådte i kraft 1. juli 1980. Den blev ændret ved lov nr. 857 af 23. december 1987, jf. bekendtgørelse nr. 299 af 9. juni 1988, hvorved Statens Skibstilsyns beføjelser blev overført til Søfartsstyrelsen. To for sagen centrale bekendtgørelser blev udstedt i medfør af 1980-Skibssikkerhedsloven, og de i medfør af 1951-Skibstilsynsloven udstedte regler (1951-Anordningen og 1952-Bekendtgørelsen) blev i den forbindelse ophævet. De nye bekendtgørelser omtales i det følgende.

3.2.3. Bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988

Bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988 om syn og certifikater m.v. (1988-Bekendtgørelsen) trådte i kraft den 1. september 1988. Den afløste bekendtgørelse nr. 351 af 26. juni 1981 om syn og certifikater m.v., hvis regler den i det væsentlige videreførte. De nævnte bekendtgørelser blev udstedt med hjemmel i skibssikkerhedslovens § 12, stk. 2, som indeholdt en bemyndigelse til at fastsætte regler for, hvornår og efter hvilke retningslinjer et skib skal synes, samt lovens § 11, stk. 2, hvorefter Statens Skibstilsyn (senere Søfartsstyrelsen) kunne bemyndiges til at fastsætte tekniske forskrifter i henhold til loven.

Bekendtgørelsens kapitel 2 indeholdt *regler om syn*. Bekendtgørelsen fastslog i § 2, at skibe som udgangspunkt skulle underkastes syn efter reglerne i §§ 3-14. Efter § 3 skulle alle skibe over en vis størrelse gennemgå et hovedsyn og godkendes af Søfartsstyrelsen, inden det gik i fart, uanset om skibet var nybygget eller indkøbt fra udlandet. Derudover indeholdt bekendtgørelsen blandt andet regler om periodiske syn, jf. blandt andet § 4, stk. 1, hvorefter blandt andet passagerskibe i international fart årligt som udgangspunkt skulle

underkastes hovedsyn. Derudover indeholdt bekendtgørelsen regler om fri-bordssyn for skibe med lasteliniecertifikat eller lasteliniemærker samt regler om særsyn. Efter reglerne om særsyn kunne Søfartsstyrelsen til enhver tid påbyde, at et skib underkastes et ekstraordinært syn, jf. § 16. En vejledning af 29. juli 1988 indeholdt nærmere retningslinjer om indholdet af de enkelte syn, som skibe skulle gennemgå.

Bekendtgørelsens kapitel 3 indeholdt *regler om udstedelse af certifikater m.v.* I § 20 var det fastsat, at Søfartsstyrelsen udstedte certifikater som foreskrevet i blandt andet SOLAS-konventionen, dvs. blandt andet »Sikkerheds-certifikat for passagerskibe« (»Passenger Ship Safety Certificate«), jf. også afsnit 3.1.1. Herudover var der i § 21 fastsat regler om udstedelse af en »Tilladelse til sejlads med passagerer«. Ifølge § 21, stk. 4, måtte et passagerskib ikke gå i fart uden en tilladelse i henhold til stk. 1, som foreskrev, at der efter afsluttet hovedsyn på et passagerskib skulle udstedes en tilladelse til sejlads med passagerer. Tilladelsen skulle indeholde oplysninger om skibets fartsområde, størst tilladte passagerantal samt seneste dato for næste hovedsyn. Intet passagerskib måtte gå i fart uden for det i tilladelsen nævnte fartsområde eller med flere passagerer end angivet i tilladelsen.

I kommissoriet er vi blevet anmodet om at besvare, hvorvidt der skulle være udstedt en »fartstilladelse eller anden certificering« til Scandinavian Star, inden skibet gik i fart med passagerer. Vi skal allerede på dette sted bemærke, at der efter § 21 ikke blev udstedt en »Fartstilladelse«, men en »Tilladelse til sejlads med passagerer«. En »Fartstilladelse« blev efter § 22 udstedt til lastskibe og fiskeskibe efter afsluttet hovedsyn. Der er i første række tale om et terminologisk spørgsmål, idet der alene var mindre forskelle på de nævnte tilladelser, men f.eks. var det alene en »Tilladelse til sejlads med passagerer«, der skulle indeholde oplysninger om det størst tilladte passagerantal (en fartstilladelse skulle dog angive det højeste antal personer, der med de ombordværende redningsmidler måtte medtages), ligesom denne tilladelse blev udstedt i to eksemplarer, hvoraf det ene skulle være anbragt på et for passagererne iøjnefaldende sted om bord, mens det andet skulle opbevares med skibets tilsynsbog. Forud for 1980-Skibssikkerhedsloven blev der i relation til både passagerskibe og andre skibe udstedt et »Farts-certifikat«, jf. § 25 i 1951-Skibstilsynsloven.

Vi skal endvidere i forhold til kommissoriet pointere, at der som ovenfor anført blev udstedt flere attester til passagerskibe, som havde været underkastet syn, herunder et »Sikkerheds-certifikat for passagerskibe« som foreskrevet i SOLAS-konventionen og en »Tilladelse til sejlads med passagerer« i henhold til 1988-Bekendtgørelsen.

1988-Bekendtgørelsen indeholdt ingen angivelse af, hvorvidt bestemmelserne i bekendtgørelsen foruden danske skibe var rettet mod udenlandske skibe. Bekendtgørelsen fremtræder i denne forstand umiddelbart som værende flagblind. En bekendtgørelse kan imidlertid ikke have et videregående

anvendelsesområde end den lov, som den har hjemmel i. Da 1980-Skibssikkerhedsloven efter lovens § 1, stk. 1, alene fandt anvendelse på danske skibe, gjaldt derfor som udgangspunkt det samme for 1988-Bekendtgørelsen. I de følgende afsnit vurderes det, om 1988-Bekendtgørelsen alligevel i medfør af bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 fandt anvendelse på udenlandske skibe.

3.2.4. Bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983

3.2.4.1. Indhold og opbygning

Bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe (1983-Bekendtgørelsen) var udstedt i medfør af § 1 stk. 2, i 1980-Skibssikkerhedsloven. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. november 1983. Bekendtgørelsens § 1 har følgende ordlyd:

»§ 1. Lov nr. 98 af 12. marts 1980 om skibes sikkerhed m.v. og de i medfør af denne udstedte forskrifter finder anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium.

Stk. 2. Statens skibstilsyn kan, når det skønnes rimeligt og forsvarligt, fravige bestemmelsen i stk. 1 for udenlandske skibe, der opfylder de i deres hjemland gældende krav«.

Bekendtgørelsen er opbygget på en anden måde end de samtidig ophævede regler i 1951-Anordningen om anvendelse af skibstilsynsloven på fremmede skibe og den hertil knyttede 1952-Bekendtgørelse om kontrol med fremmede skibe i dansk havn, som er omtalt i afsnit 3.2.1.

I 1951-Anordningen var det fastsat, at *specifikke afsnit* i skibstilsynsloven fandt anvendelse på udenlandske skibe på dansk søterritorium. Det er i § 1, stk. 1, i 1983-Bekendtgørelsen efter ordlyden fastsat, at skibssikkerhedsloven og de i medfør af denne udstedte forskrifter som udgangspunkt *i deres helhed* finder anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium, medmindre Statens Skibstilsyn med hensyn til et udenlandsk skib, der opfylder de i dets hjemland gældende krav, har skønnet, at det er rimeligt og forsvarligt at fravige dette udgangspunkt, jf. stk. 2.

I 1952-Bekendtgørelsen var der fastsat relativt detaljerede regler om, i hvilken udstrækning et udenlandsk skib var undergivet skibstilsynets *kontrol* hvad angår spørgsmål om skibets bygning og udstyr samt lastelinier og lasteregler. I 1983-Bekendtgørelsen er der ikke fastsat specifikke regler herom. Det fremgår alene, at det er overladt til Statens Skibstilsyn konkret at skønne, hvorvidt det er rimeligt og forsvarligt at fravige de almindelige bestemmelser i skibssikkerhedsloven og de i medfør af denne udstedte forskrifter ved anvendelsen på udenlandske skibe.

Det fremgår dog af 1980-Skibssikkerhedslovens forarbejder, at der ved anvendelse af loven på udenlandske skibe skulle tages hensyn til »de begrænsninger, som Danmarks forpligtelser over for andre stater måtte medføre«, jf. afsnit 3.2.2. Noget tilsvarende er ikke udtrykkeligt anført i bekendtgørelsens § 1. Det fremgår imidlertid af arkivmateriale vedrørende bekendtgørelsen, at det ved udstedelse af bekendtgørelsen blev forudsat, at kontrollen med udenlandske skibe skulle udøves i overensstemmelse med internationale forpligtelser. I den skrivelse, hvorved bekendtgørelsen blev forelagt ministeren til underskrift, hed det:

»I modsætning til de gældende regler (anordning nr. 163 af 29. marts 1951 og bekendtgørelse nr. 394 af 17. november 1952), der indeholder specificerede regler for, hvorledes kontrollen med udenlandske skibe, der anløber danske havne eller søterritorium, skal udøves med hensyntagen til internationale søfartskonventioner, sætter udkastet generelt loven om skibes sikkerhed og de i medfør af lovens udstedte forskrifter i kraft for sådanne udenlandske skibe. Tanken er dog ikke, at nationale regler i tillæg til de konventionsmæssige krav i alle tilfælde skal håndhæves over for udenlandske skibe, der opfylder de i deres hjemland gældende krav. Der er derfor i § 1, stk. 2, indsat en hjemmel for skibstilsynet til i sådanne tilfælde at fravige kravet om opfyldelse af danske regler, hvis det skønnes rimeligt og forsvarligt.

Det er en selvfølge, at skibstilsynet skal udøve kontrollen i overensstemmelse med reglerne i internationale konventioner og med folkeretlige regler i øvrigt, men det er ikke fundet nødvendigt udtrykkeligt at nævne dette i bekendtgørelsen, da det følger af andre bestemmelser. [håndskrevet tilføjelse: Justitsministeriet enig heri.]«.

Det var således ifølge forelæggelsesskrivelsen ikke hensigten med bekendtgørelsen, at reglerne i skibssikkerhedsloven og de i medfør af loven udstedte forskrifter i alle tilfælde skulle »håndhæves« over for udenlandske skibe, der opfylder deres hjemlands krav, og det blev som en selvfølge forudsat, at søfartsmyndighedernes »kontrol« udøves i overensstemmelse med internationale forpligtelser. Arkivmateriale viser, at der bag disse formuleringer syntes at ligge en vurdering af, at Danmarks internationale forpligtelser ikke begrænsede mulighederne for at fastsætte, at fremmede skibe, der befinder sig på dansk søterritorium, skal opfylde danske sikkerhedskrav, men at regler om certifikatbeskyttelse i de af Danmark tiltrådte søfartskonventioner og almindelige folkeretlige regler om uskadelig passage indskrænkede danske myndigheders muligheder for at *håndhæve* reglerne. Som det vil fremgå af det følgende understøttes denne fortolkning også af tidligere udkast til bekendtgørelsen og ministeriets interne notater herom.

3.2.4.2. Bekendtgørelsens tilblivelse

Bestemmelsen i § 1, stk. 1, i 1983-Bekendtgørelsen genfindes i de første bekendtgørelsesudkast. Også i disse udkast var det fastsat, at skibssikkerhedsloven m.v. finder »anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium«. I de første udkast var det imidlertid i overensstemmelse med lovens forarbejder tilføjet, at dette alene gjaldt med de begrænsninger, som Danmarks folkeretlige forpligtelser over for andre stater måtte medføre. Det hed således i et udkast fra 1981, at loven fandt anvendelse med de begrænsninger, der fulgte af »de folkeretlige regler om uskadelig passage«, og i et udkast fra 1983 henvises desuden til »de af Danmark tiltrådte internationale søfartskonventioner«.

Disse henvisninger til folkeretlige begrænsninger udgik imidlertid af § 1, stk. 1. I et internt notat i Industriministeriet dateret 5. september 1983 hedder det, at »internationale regler ikke begrænser mulighederne for at bestemme, at fremmede skibe, der befinder sig i dansk territorialfarvand, skal opfylde danske sikkerhedskrav«, men at de i søfartskonventionerne fastsatte regler om certifikatbeskyttelse og de folkeretlige regler om uskadelig passage alene indebærer indskrænkninger med hensyn til »kontrollen med lovens overholdelse«. Efter drøftelse med Justitsministeriet blev det besluttet ikke at henvise til folkeretlige begrænsninger i bestemmelsens § 1, stk. 1, men i stedet at overlade til »skibstilsynets skøn i hvert enkelt tilfælde, hvorvidt de folkeretlige regler fritager et udenlandsk skib for kontrol« efter bestemmelsen i § 1, stk. 2. Hensigten var at undgå, at fremmede skibe skulle afvise skibstilsynet under påberåbelse af folkeretlige forpligtelser. Det hedder i notatet, at udeldelsen af en henvisning til folkeretlige begrænsninger betød, at det var »skibstilsynet, som – naturligvis under ansvar – har den fulde beføjelse til at træffe afgørelsen, uden at skulle tåle indsigelser fra det fremmede skibs side, støttet på danske bestemmelser med deraf følgende mulighed for at indbringe det folkeretlige spørgsmål for domstolene«.

Bestemmelsen i § 1, stk. 2, undergik en del forandringer fra de første udkast til bekendtgørelsen. I det ovennævnte udkast fra 1981 indgik ikke en bestemmelse svarende til § 1, stk. 2. Der indgik derimod en særskilt bestemmelse om udstrækningen af skibstilsynets kontrol med skibe, hvis hjemland havde tiltrådt den fjerde og femte SOLAS-konvention fra hhv. 1960 og 1974. I forhold til sådanne skibe skulle skibstilsynet kontrollere, at skibet var forsynet med de gyldige certifikater i henhold til de nævnte konventioner, og certifikaterne skulle anerkendes, for så vidt angår de forhold, som de omhandler, medmindre der var »åbenbar grund til at antage, at skibet eller dets udrustning er i en tilstand, der ikke i det væsentlige svarer til oplysningerne i certifikatet«. Denne bestemmelse modsvarede § 3 i 1952-Bekendtgørelsen om kontrol med fremmede skibe i dansk havn, som er omtalt i afsnit 3.2.1, idet der dog

ikke heri direkte var henvist til, at der skulle være »åbenbar grund« til at antage, at skibet eller dets udrustning var i en tilstand, der ikke i det væsentlige svarede til oplysningerne i certifikatet. Som omtalt indgår kravet om åbenbare grunde (»clear grounds«) i SOLAS-konventionerne, og det indgik i øvrigt også i et forslag til EU-direktiv fra 1980 om havnestatskontrol (senere direktiv 95/21/EF), som ligger på ministeriets sag om bekendtgørelsen.

Der var i udkastet til bekendtgørelse fra 1981 også indsat en særskilt bestemmelse om udstrækningen af skibstilsynets kontrol med lasteforhold, hvor hjemlandet havde tiltrådt den dagældende lasteliniekonvention, og skibet var forsynet med et gyldigt internationalt lasteliniecertifikat (udkastets § 3). Dette modsvarede § 4 i 1952-Bekendtgørelsen.

De i bekendtgørelsesudkastet fra 1981 indeholdte mere specifikke regler for, hvorledes kontrollen med udenlandske skibe skulle udøves under hensyn til internationale søfartskonventioner, var imidlertid udgået i senere udkast. Årsagen hertil fremgår ikke. I et udkast fra 1983 var i stedet indsat en § 1, stk. 2, hvorefter bestemmelsen i stk. 1 kunne fraviges »for udenlandske skibe, der opfylder de i deres hjemland gældende krav til konstruktion, indretning, udrustning, stuvning og arbejdsforhold m.v., såfremt disse af statens skibstilsyn skønnes i det væsentlige at opfylde danske sikkerhedsmæssige krav«. Eksemplifikationen af hjemlandets krav, dvs. kravene »til konstruktion, indretning, udrustning, stuvning og arbejdsforhold m.v.«, blev dog slettet. Desuden blev forudsætningen om, at disse krav af skibstilsynet »skønnes i det væsentlige at opfylde danske sikkerhedsmæssige krav«, ændret til, at en fravigelse af § 1, stk. 1, af skibstilsynet »skønnes rimelig og forsvarlig«. Der blev endelig rykket rundt på ordstillingen, hvorved § 1, stk. 2, fik sin nuværende formulering.

3.2.5. Opsamling angående den danske regulering

Det kan konstateres, at den danske lovgivning om skibes sikkerhed altid har haft som et udgangspunkt, at lovgivningen alene fandt anvendelse på danske skibe, men allerede i 1920-Skibstilsynsloven blev der indsat en bemyndigelse til, at loven helt eller delvis kunne sættes i kraft for udenlandske skibe. Det var således også ordningen i 1980-Skibssikkerhedsloven, som var gældende på tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen. Skibssikkerhedsloven omfattede som udgangspunkt kun danske skibe, men indeholdt en bemyndigelse til, at industriministeren kunne fastsætte regler om, at loven og de i medfør af loven udstedte forskrifter helt eller delvis skulle bringes til anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium, jf. lovens § 1, stk. 2.

De på tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen gældende regler om søfartsmyndighedernes synsforretninger og om udstedelse af certifikater m.v.

var fastsat i 1988-Bekendtgørelsen om syn og certifikater m.v., som i det væsentlige videreførte reglerne i den tidligere bekendtgørelse om samme emne fra 1981. 1988-Bekendtgørelsen (og den tidligere bekendtgørelse fra 1981) indeholdt ingen angivelse af, hvorvidt bestemmelserne i bekendtgørelsen foruden danske skibe var rettet mod udenlandske skibe. Bekendtgørelsen fremtrådte i denne forstand umiddelbart som værende flagblind, men måtte i overensstemmelse med dens bemyndigelseslov forstås sådan, at den som udgangspunkt kun fandt anvendelse på danske skibe.

Det var på tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen reguleret i 1983-Bekendtgørelsen, i hvilken udstrækning loven og de i medfør af loven udstedte forskrifter, herunder 1988-Bekendtgørelsen, også skulle finde anvendelse på udenlandske skibe. 1983-Bekendtgørelsen var udstedt i medfør af bemyndigelsesbestemmelsen i skibssikkerhedslovens § 1, stk. 2, og den indeholdt alene én kortfattet paragraf om, hvilke regler udenlandske skibe var underlagt. Det var således i bekendtgørelsens § 1 fastsat, at skibssikkerhedsloven og de i medfør af loven udstedte forskrifter fandt anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium, jf. stk. 1, medmindre Statens Skibstilsyn (senere Søfartsstyrelsen) med hensyn til et udenlandsk skib, der opfyldte de i dets hjemland gældende krav, havde skønnet, at det var rimeligt og forsvarligt at fravige dette udgangspunkt, jf. stk. 2.

Trods formuleringen af 1983-Bekendtgørelsen, hvorefter skibssikkerhedsloven og i medfør af denne udstedte bekendtgørelser som hovedregel skulle finde anvendelse på udenlandske skibe, peger bekendtgørelsens forhistorie og forarbejderne til bemyndigelsesbestemmelsen i skibssikkerhedslovens § 1, stk. 2, som beskrevet ovenfor i retning af, at bekendtgørelsen skulle fortolkes og anvendes således, at skibssikkerhedsloven og de i medfør af loven udstedte forskrifter dog *ikke* skulle finde anvendelse i forhold til udenlandske skibe, for så vidt det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Ved en sådan klar modstrid mellem ordlyden af et regelsæt og de intentioner, der ligger bag, opstår spørgsmålet om, hvordan regelsættet så skal fortolkes. Det kan indledningsvis bemærkes, at reglen i 1983-Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, efter dens ordlyd ville indebære, at samtlige fremmedflagede skibe, der gik i fart fra Danmark, ville skulle synes, hvilket ikke ville være praktisk muligt. Reglen måtte allerede af den grund formodes at skulle fortolkes indskrænkende. Selv om ordlyden danner et naturligt udgangspunkt for fortolkningen, gælder endvidere nogle mere almindelige fortolkningsprincipper, som kan indebære, at en regel i en bekendtgørelse trods dens sproglige formulering må fortolkes eller anvendes med sådanne forbehold, at den kommer i overensstemmelse med internationale forpligtelser:

For det første skal en bekendtgørelses indhold være hjemlet i den bemyndigelsesbestemmelse, som er baggrund for udstedelse af bekendtgørelsen, og

ved fortolkningstvivil må bekendtgørelsen fortolkes under hensyn til bemyndigelsesloven. Når man skal tage stilling til, hvor langt bemyndigelsen i en bemyndigelseslov rækker, må forarbejderne til loven inddrages. Det fremgik af forarbejderne til bemyndigelsesbestemmelsen i skibssikkerhedslovens § 1, stk. 2, at der – ligesom det hidtil havde været tilfældet – ved udnyttelse af bemyndigelsen skulle tages hensyn til de begrænsninger, som Danmarks forpligtelser over for andre stater måtte medføre.

For det andet antages der at gælde et mere almindeligt formodningsprincip i relation til forholdet mellem folkeret og dansk ret (dette princip inddeles ofte i en fortolknings-, formodnings- og instruktionsregel), hvorefter dansk ret normalt så vidt muligt skal søges fortolket og anvendt på en sådan måde, at et brud på Danmarks internationale forpligtelser undgås. Dette må som udgangspunkt også gælde ved fortolkning og anvendelse af en skønsmæssig lovbestemmelse, som giver bemyndigelse til at udstede en bekendtgørelse – ikke mindst, når det som i det foreliggende tilfælde ikke er indikeret i lovens forarbejder, at et folkeretsbrud er intenderet, men tværtimod som flere gange nævnt direkte er angivet i forarbejderne til bemyndigelsesbestemmelsen, at der skal tages hensyn til internationale forpligtelser. Konsekvensen af formodningsprincippet er, at selv en klar bestemmelse i en bekendtgørelse efter omstændighederne må forstås med sådanne forbehold, at den kommer i overensstemmelse med internationale forpligtelser. Vi bemærker, at det samme ikke nødvendigvis havde gjort sig gældende, hvis det havde drejet sig om en regel fastsat i en lov.

Vi finder på den baggrund, at 1983-Bekendtgørelsen trods bekendtgørelsens ordlyd må fortolkes og anvendes under hensyn til Danmarks internationale forpligtelser. Vi vender nedenfor under afsnit 5 tilbage til betydningen heraf for forståelsen af 1988-Bekendtgørelsen og reglerne om havnestatskontrol i forhold til Scandinavian Star-sagen.

Vi finder imidlertid på dette sted anledning til at knytte en mere generel bemærkning til 1983-Bekendtgørelsen, som efter vores opfattelse var uheldigt udformet. Det uheldige ved udformningen af 1983-Bekendtgørelsen var navnlig, at man efter ordlyden måtte få indtryk af, at udenlandske skibe som hovedregel var underlagt fuld synspligt, og kun efter en konkret vurdering kunne undtages herfra, mens internationale forpligtelser, som det vil fremgå nedenfor i afsnit 5, måtte føre til, at hovedreglen i realiteten var den modsatte. Dette giver anledning til principielle overvejelser. Et hovedformål med en bekendtgørelse af regler er, at de berørte skal kende deres retsstilling. Dette kunne udenlandske skibe ikke efter bekendtgørelsen (der i øvrigt blev oversat til engelsk). Hertil kommer i øvrigt, at søfartsmyndighedernes tilsynsopgaver i forhold til udenlandske skibe på ingen måde fremstod klare efter bekendtgørelsen.

3.3. Administrativ praksis m.v. for kontrol af udenlandske skibe

3.3.1. Fakta om ruter og antal syn

Spørgsmål om kontrol af fremmedflagede skibe opstår i relation til alle typer af skibe, herunder passagerskibe. Der kan endvidere opstå spørgsmål om kontrol, både når skibene kort anløber dansk havn for at sejle videre, og når de benytter danske havne til fast rutefart fra dansk havn til anden dansk havn eller fremmed havn. For et skib, der ligger i fast rutefart fra dansk havn til fremmed havn, kan det endvidere enten dreje sig om skibe under fremmed flag, som tilhører den »anden havn«, eller der kan være tale om et tredjelandsskibe.

Søfartsstyrelsen har i Notat om syn på udenlandske skibe af 12. august 1991 oplyst, at man anslog, at der dengang årligt anløb ca. 3000 udenlandske skibe til dansk havn.

I industriministerens besvarelse den 28. maj 1990 af spørgsmål nr. 132, 136, 137 og 168 (alm. del) fra Folketingets Erhvervsudvalg indgik en af Søfartsstyrelsen udarbejdet opgørelse over antallet af registrerede passagerskibe i ruter på danske havne og en oversigt over passagerskibsruiter samt flagstats-tilhørsforhold for de skibe, der besejlede ruterne. Af antaloversigten fremgår, at der den 14. maj 1990 var registreret i alt 191 passagerskibe, heraf 119 under dansk flag og 72 under fremmed flag. De fremmede flag var fra Vesttyskland, Sverige, Norge, Polen, Panama, Bahamas, Færøerne, Østtyskland, Storbritannien og Finland. Alene 8 skibe var registreret under »bekvemmelighedsflag« (Panama: 5 og Bahamas: 3). Af ruteoversigten fremgår det, at der på ca. 120 ruter alene sejlede skibe under bekvemmelighedsflag på 6 ruter. Der var således tale om ganske få skibe, der sejlede i fast rutefart fra dansk havn under bekvemmelighedsflag (om disse skibe, se nærmere nedenfor under afsnit 3.3.5).

I industriministerens besvarelse den 18. maj 1990 af spørgsmål nr. 134 (alm. del) fra Folketingets Erhvervsudvalg indeholdende en anmodning om statistisk materiale vedrørende synsaktiviteter blev der henvist til et bilag med oversigt over synsaktiviteter og budgetter, hvoraf fremgik de i finansloven oplyste produktions- og ressourceforbrugstal for årene 1983-1989. Det fremgår heraf, at der årligt er afviklet mellem 1.992 og 2.795 syn. Tidsforbruget er opgjort til knap 52.000 timer på de 1.992 syn og knap 53.000 timer på de 2.795 syn. Havnestatskontrolsynene udgjorde en del af de afviklede syn. Deres antal var steget fra 182 i 1983 til 581 i 1989.

Der foreligger ikke tal, som giver grundlag for at vurdere, om der generelt er blevet foretaget havnestatskontrol af ca. 25 % af de udenlandske skibe.

Hvis der årligt er ankommet omkring 3.000 udenlandske skibe, er antallet af udførte havnestatskontroller dog i underkanten af 25 %.

Det fremgår af Granskningsrapporten, s. 156, at ikke helt få af de havnestatskontrollerede skibe er blevet tilbageholdt i Danmark. I 1989 drejede det sig om 32 af de 581 skibe, som blev kontrolleret (ca. 5-6 %).

3.3.2. Organisation

På tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen var skibsinspektionen fordelt på 10 distriktskontorer rundt omkring i landet. Der var i årene op til ulykken overvejelser om grundlæggende omstruktureringer af Søfartsstyrelsen, som afspejlet dels i SØST?R-rapporten fra 1989, dels i Distriktsudvalgets rapport fra 1990, afgivet af Distriktsudvalget den 29. januar 1990 (Distriktsrapporten). Formålet med Distriktsudvalget var blandt andet at revurdere distriktskontorernes organisation og arbejdsopgaver set i lyset af klassifikationselskabernes (mulige) nye opgaver.

Rapportens anbefalinger om øget centralisering blev i vidt omfang fulgt, sådan at der pr. 16. marts 1990 og med virkning fra 1. april 1990 var udpeget to regionschefer for hhv. Region Vest og Region Øst. Det var forudsat, at den nye distriktsorganisation skulle træde i kraft 1. juni 1990, men dette blev dog forsinket. Vi lægger derfor til grund, at rapporternes beskrivelse af rutiner og praksis på distriktskontorerne, som vi vil referere til nedenfor, har været dækkende også på tidspunktet for ulykken.

3.3.3. Meddelelser, interne vejledninger m.v.

Vi har haft adgang til et eksemplar af den såkaldte A-bog (arbejdsbog). Det fremgår af forordet, at A-bogen indeholdt en samling af love, bekendtgørelser og retningslinjer m.v., der vedrører især synsarbejdet, og hensigten var, at bogen skulle indeholde en væsentlig del af det materiale, som den synende skibsinspektør måtte have brug for under sit daglige synsarbejde. Det fremgår også, at A-bogen var udarbejdet alene til skibstilsynets interne brug, og at det til synsinspektøren udleverede eksemplar af A-bogen var hans personlige eksemplar i den tid, han var ansat i skibstilsynet. Når tjenesten i skibstilsynet ophørte, skulle A-bogen tilbageleveres. I det eksemplar af A-bogen, som vi har haft adgang til, går forord og emneoversigt tilbage til 1983. A-bogen blev løbende ajourført. Emne 11 i A-bogen har overskriften »Fremmede skibe«. Dette emne synes at være blevet ajourført i april 1987. Under dette emne var indsat 1983-Bekendtgørelsen i dansk og engelsk udgave, en meddelelse indsat i maj 1985 om »Anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe«, en meddelelse om »Anvendelse af andre bestemmelser på udenlandske skibe og havanlæg« og en vejledning indsat i november 1986 om »syn på udenlandske passager-, last- og fiskeskibe, der medtager passagerer, samt

klubske og lignende der medtager personer ud over den egentlige besætning«.

Vi har modtaget Intern Meddelelse A. nr. 139 af 19. august 1987, der er udsendt af Statens Skibstilsyn til samtlige skibsinspektører og er vedlagt et dokument med overskriften »VEJLEDNING vedrørende afholdelse af syn på udenlandske skibe«. I følgeskrivelsen er i overskriften anført »PSC-MANUALEN, INTERN MEDDELELSE A. NR. 129«, og det er desuden anført »Hoslagt fremsendes nye sider 1-4, der skal indsættes i Manualens kapitel 10. Tilføjelsen i forhold til den nuværende tekst er markeret med en streg i venstre margin«. Vi har spurgt Søfartsstyrelsen, om der med henvisningen til »PSC-manualen« er tænkt på A-bogen, men det har hverken kunnet be- eller afkræftes. Søfartsstyrelsen har oplyst, at »Paris MoU frem til ca. 2012, hvorefter PSC manualen blev elektronisk, har udgivet PSC manualer til PSC skibsinspektører. Manualen har været selvstændige ringbind, som alene indeholdt Paris MoU procedurer m.v.«. Det er nærliggende at antage, at den nævnte meddelelse skulle indsættes heri, jf. i øvrigt kort om PSC-manualen omkring 1990 hos George Kasoulides, Paris Memorandum of Understanding: A Regional Regime of Enforcement, International Journal of Estuarine and Coastal Law 5, no. 3 (1990), s. 180-192 (183-184).

Vi har modtaget en oversigt over forskrifter m.v. kundgjort i »Skibstilsynets Meddelelser« i perioden 30. marts til 30. december 1987 samt »Meddelelser fra Søfartsstyrelsen« i perioden 1. januar 1988 til 7. april 1990 – det bemærkes, at i medfør af 1980-Skibssikkerhedslovens § 11, stk. 2, kunne Statens Skibstilsyn (senere Søfartsstyrelsen) bemyndiges til at udstede tekniske forskrifter i henhold til loven, som skulle kundgøres i »Skibstilsynets Meddelelser« (senere »Meddelelser fra Søfartsstyrelsen«). Vi har anmodet om rundskrivelser fra Søfartsstyrelsen til skibsinspektører (og eventuelt andre) i perioden 1. januar 1988 til 7. april 1990, men sådanne har ikke kunnet identificeres.

Af interesse for den foreliggende undersøgelse er navnlig meddelelse indsat i A-bogen i maj 1985, hvoraf fremgår følgende om, hvordan 1983-Bekendtgørelsen skulle forstås:

»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 pågældende skib i kraft af dets 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 fortsat 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 konventionens«.

Meddelelsen angik således de materielle krav, der var gældende for udenlandske skibe og fremhævede navnlig, at disse skulle opfylde kravene i de internationale konventioner, men – trods ordlyden af 1983-Bekendtgørelsen – ikke nødvendigvis ethvert krav i de nationale danske regler.

Af interesse for den foreliggende undersøgelse er endvidere den vejledning, der er vedlagt Intern Meddelelse A. nr. 139 af 19. august 1987. I vejledningen gives retningslinjer for, hvordan havnestatskontrollen under 1982-Paris MoU nærmere skal udføres. Af vejledningens pkt. 1.1. fremgår, at der skal ske udvælgelse til syn »uden at der foretages diskrimination med hensyn til, hvor det pågældende skib er registreret«. Det fremgår endvidere, at skibe, »der kan udgøre en særlig sikkerhedsrisiko, som for eksempel olie-, gas- og kemikalietankskibe samt skibe, hvor der nyligt er konstateret flere fejl og mangler, [skal] gives prioritet«. Derudover anføres: »Endvidere bør passagerskibe i regelmæssig rutefart på eller mellem danske havne mindst én gang årligt underkastes et syn«. Ifølge vejledningens pkt. 2.2 skal der som generel regel ikke udføres havnestatskontrol, hvis en sådan kontrol er foretaget i en anden havn inden for de sidste 6 måneder. Af pkt. 2.3. fremgår endvidere: »Da havnestatskontrol principielt ikke kan foretages af flagstaten, kan MoU-rapporter eller et »Letter of Compliance« udstedt af flagstaten ikke friholde det pågældende skib for at blive synet i 6 måneder efter udstedelsen«.

Vejledningen indeholder således i pkt. 1.1. en specifik regel angående kontrol af passagerskibe i fast rutefart »på eller mellem« danske havne og foreskriver årligt syn af disse. Det specificeres ikke, hvornår disse årlige syn skal finde sted, herunder om det første syn skal finde sted, inden et skib sættes i fart.

3.3.4. Oplysninger i efterfølgende folketingsbesvarelser

Der blev i tiden efter Scandinavian Star-katastrofen stillet en række folketingssspørgsmål angående regler og praksis for afvikling af skibssyn.

Af industriministerens besvarelse den 18. maj 1990 af spørgsmål nr. 128 (alm. del) fra Folketingets Erhvervsudvalg vedrørende Søfartsstyrelsens instruks til Skibstilsynet fremgik følgende om udenlandske skibe i dansk rutefart:

»Udenlandske passagerskibe i dansk rutefart har synstermin som svarende til danske passagerskibe, ligesom hovedsubstansen af synets indhold svarer til det, der er gældende for danske skibe.

Periodiske syn på udenlandske passagerskibe udføres af det pågældende skibs flagland eller af en organisation, der af flaglandet er bemyndiget til at foretage inspektion og syn på flaglandets vegne.

Søfartsstyrelsen har derudover tilstræbt, at syne udenlandske passagerskibe en gang om året under havnestatskontrolordningen.

Der er imidlertid allerede nu indført en ny praksis med havnestatssyn på passagerskibe i fast rutefart på Danmark, idet skibene nu bliver synet, i forbindelse med at de går i rutefart mellem danske og udenlandske havne. Omfanget af ovennævnte syn bliver i princippet det samme som omfanget af periodiske hovedsyn 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 skibe skal være godkendte af Søfartsstyrelsen inden de sættes i fart«.

3.3.5. Arkivmateriale om syn af skibe i fast rute

Med henblik på at kunne vurdere praksis for syn af skibe i fast fart har vi anmodet Erhvervsministeriet og Søfartsstyrelsen om fremskaffelse af materiale vedrørende syn af og tilladelser til følgende skibe, som sejlede i fast fart fra dansk til fremmed havn under tredjelands flag i tiden forud for Scandinavian Star-katastrofen: 1) Scandinavia, ruten København-Oslo fra 1983, 2) Sardinia Nova, ruten Frederikshavn-Oslo fra 1989, 3) Travemünde Link I og Falster Link, ruten Gedser-Travemünde fra 1988, 4) Freya II, ruten Gråsten-Langballigau, 1981-1990, 5) Svea Viking, ruten Kappeln-Sønderborg 1975 og ruten Malmö-København 1988 (?), 6) Westerland, ruten Kappeln-Sønderborg, 1983 (?), 7) Atlantis II, ruten Kappeln-Sønderborg, 1972-1996, 8) Atlantis III, ruten Kappeln-Sønderborg, 1982-1987.

Anmodningen blev i e-mail af 16. juli 2021 fra Søfartsstyrelsen besvaret på følgende måde:

»Søfartsstyrelsen har foretaget en gennemgang af vores journaler og nedenfor følger en gennemgang af resultatet heraf.

Vedhæftet er et notat af 22. juni 2020 om undersøgelse i Rigsarkivet vedr. SCANDINAVIAN STAR m.v. samt Rigsarkivets svar af 3. juli 2020, der konkluderer, at de såkaldte U-sager vedr. udenlandske skibe ikke er bevaret.

De fysiske U-sager eksisterer således ikke længere – ej heller registreringerne. De blev alle i forbindelse med nedlæggelse af det fysiske arkiv i Vermundsgade destrueret efter aftale med Rigsarkivet ca. 2004. For alle registreringer i Søfartsstyrelsens journal før 1999 gælder, at sagerne var fysiske – og der findes derfor nu kun registreringer i journalen, men ingen elektroniske filer«.

Der oplystes herefter de registreringer, der i journalen er fundet på de pågældende skibe, men alt nævnt materiale relaterer sig til tiden efter Scandinavian Star-katastrofen. Det fremgår af Søfartsstyrelsens Notat om undersøgelse i Rigsarkivet vedr. SCANDINAVIAN STAR m.v. af 22. juni 2020, at Søfartsstyrelsen selv med assistance fra Rigsarkivet har gennemført en større undersøgelse af, hvorvidt der kunne skaffes dokumentation for foretagne syn og kontroller af fremmedflagede skibe forud for 1990, herunder foretaget manuel gennemgang af et antal arkivkasser, dog uden resultat.

På baggrund af ovenstående konkluderer vi, at der i dag ikke findes arkivmateriale angående syn og tilladelser fra den relevante periode. Der kan således ikke ad denne vej identificeres et »papirspor«, der afspejler praksis omkring afholdelse af syn og eventuelt udstedelse af tilladelser til udenlandske skibe i perioden, hverken til skibe der sejlede under tredjelandflag eller andet fremmed flag.

3.3.6. Oplysninger om konkrete skibe

Selv om der ikke findes arkivmateriale angående afholdte syn i den pågældende periode, er vi blevet præsenteret for oplysninger om to af de ovennævnte skibe, der sejlede under fremmede flag fra dansk havn i perioden, og som skal være blevet synet, inden de gik i fart. Det drejer sig om de følgende to skibe:

Scandinavia, ruten København-Oslo fra 1983

En avisartikel i Information 10. januar 2022 bringer et interview med den daværende overstyrmand på skibet Scandinavia, som sejlede under Bahamas flag på ruten København-Oslo fra 1983. Den daværende overstyrmand oplyser, at han og hans kaptajn begge husker, at repræsentanter for Statens Skibstilsyn var til stede på kajen, da krydstogtskibet ankom til København i 1983, og at de kom om bord og foretog syn af skibet. De tjekkede i den forbindelse »det, som man tjekker i forbindelse med et årligt syn«. Som eksempel peges på, at besætningens kabiner ikke måtte ligge under bildækket, når skibet skulle sejle med dansk besætning. Skibet var ifølge den daværende overstyrmand næsten nyt og godkendt flere gange af klassifikationsselskab, flagstat og US Coast Guard inden for de seneste 15-16 måneder, før det kom til København. Hverken den daværende overstyrmand eller kaptajn kan ifølge interviewet i dag huske, at skibstilsynet udstedte fartstilladelse til skibet, som skulle gælde rutefarten København-Oslo, men husker derimod passagercertifikat udstedt af Bahamas High Commission i London. Tidligere formand for Sømændenes Forbund, Henrik Berlau, oplyser i artiklen, at han også var til stede ved synet, og at han husker, at der også blev udstedt fartstilladelse.

Sardinia Nova, ruten Frederikshavn-Oslo fra 1989

Skibet sejlede på ruten under italiensk flag en kort periode, inden Scandinavian Star blev indsat. Under straffesagen har tidligere skibsinspektør og chef for distriktskontoret i Frederikshavn som vidne forklaret, at kontoret havde foretaget kontrol af skibet Sardinia Nova, inden det blev indsat. Kontoret var blevet tilkaldt af rederiet, der havde chartret skibet. Der forefindes endvidere en kopi af synsrapporten vedrørende disse syn, som 26. august 1992 efter anmodning er blevet fremsendt fra Søfartsstyrelsen til journalist Jan Harem. Synsrapporten har overskriften: »Report on Inspection in Accordance with the Memorandum of Understanding on Port State Control«. Det fremgår af rapporten, at to forhold blev påpeget som mangler, og kaptajnen blev anmodet om at sørge for udbedring af forholdene inden for en uge. Det er oplyst, at den person i rederiet, der kontaktede kontoret om syn, var Ole B. Hansen.

Det kan bemærkes, at det for Sardinia Nova afviklede syn var kategoriseret som en havnestatskontrol, men at synet i realiteten synes at være gået videre end til kontrol af udenlandske certifikater, uden at der er gjort bemærkninger om, at der forelå åbenbare grunde (»clear grounds«) herfor. Dette harmonerer med beskrivelsen givet af den daværende overstyrmand i relation til synet af Scandinavia og i øvrigt også med beskrivelserne i Granskningsrapporten af, hvordan havnestatskontrol i andre jurisdiktioner har været praktiseret som en videregående kontrol end blot certifikatkontrol.

Vi har endvidere kunnet udlede oplysninger om følgende skibe:

Trailer Express og Tucker Express - Korsør-Nyborg (Vognmandsruten) fra 1983/84

Skibene sejlede ifølge vidneforklaring afgivet under straffesagen af daværende vicedirektør i Søfartsstyrelsen under panamansk flag med udenlandsk certifikat. Ved indsættelsen havde de udenlandsk tilladelse til at sejle med 36 passagerer, men det danske skibstilsyn tillod kun, at skibene sejlede med 12 passagerer. Der blev foretaget løbende kontrol af skibstilsynet. Ejeren, Ole B. Hansen, søgte på et tidspunkt om tilladelse til medtagelse af flere passagerer, men fik afslag af skibstilsynet.

Det fremgår af Søfartsstyrelsens Notat om undersøgelse i Rigsarkivet vedr. SCANDINAVIAN STAR m.v. af 22. juni 2020, at man ved gennemgangen har fundet et eksempel på et udenlandsk flaget fragtskib (Panama), dvs. et fragtskib uden status som passagerskib, der blev synet af Statens Skibstilsyn, før det i 1984 gik i fart på ruten Korsør-Nyborg. Det må formodes, at der har været tale om et af ovenstående skibe. Om Vognmandsruten fremgår det i øvrigt i en artikel i Fyens Stiftstidende fra 2003 under overskriften »Færgesfart: Tysker har skrevet imponerende bog om Vognmandsrutens historie«, at det var Ole B. Hansen og Henrik Johansen, der stod bag denne rute. Ruten påkaldte sig en del opmærksomhed, blandt andet fordi der skete uheld både i

1985, 1986 og i 1989, hvor en person omkom. Endvidere blev Ole B. Hansen i 1987 tiltalt for at have sejlet med for mange passagerer.

Det fremgår endvidere af det nævnte notat, at man ved manuel gennemgang af arkivmateriale har fundet oplysninger om syn af polske passagerskibe mellem København og Polen og på ruten Rønne-Ystad. Det fremgår imidlertid ikke, om der er tale om syn forud for idriftsættelsen.

3.3.7. Interviews

Som led i undersøgelsen har vi foretaget en række interviews med personer, der på tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen var ansat som skibsinspektører under Søfartsstyrelsen samt andre aktører, der har haft relateret arbejde eller været berørt af ulykken. Formålet med interviewene har været at opnå en forståelse for, hvordan syn og kontrol med skibe dengang blev afviklet i praksis. Det fremgår af en oversigt over ansatte under Søfartsstyrelsens organisation i april 1990, at der på det tidspunkt på distriktskontorerne var omkring 45 ansatte skibsinspektører. Søfartsstyrelsen har oplyst, at man i dag alene ligger inde med aktuelle kontaktdetaljer på de tidligere skibsinspektører, som man kontaktede i forbindelse med den i 2016 gennemførte undersøgelse. Vi har derudover konstateret, at en del af de daværende skibsinspektører ikke lever længere, og andre ikke har været kontaktbare. Af ressource-mæssige årsager har vi endvidere især koncentreret os om at opsøge tidligere skibsinspektører på distriktskontoret i Frederikshavn og regionschefen for området med kendskab til lokale forhold samt skibsinspektører på hovedkontoret med kendskab til forholdene mere generelt. Der har ikke været tale om vidneafhøringer i teknisk forstand, men alene uformelle interviews på frivillig basis.

Under de foretagne interviews har vi fået oplyst, at udenlandske skibe, der skulle ankomme i dansk havn, ikke på forhånd skulle melde dette til Søfartsstyrelsen. Der foregik således ingen central registrering af sådanne indkommende skibe. Skibets ankomst blev ofte alene anmeldt af skibet til det lokale havnekontor, der sørgede for det praktiske. Der var ikke i almindelighed praksis for, at det lokale havnekontor informerede det lokale skibstilsynskontor om ankomne skibe. Skibstilsynskontoret kunne derimod tage kontakt til havnekontoret for at forhøre sig om, hvilke skibe man havde liggende.

Skibsinspektørerne foretog syn og kontrol af skibe ved deres lokale distriktskontor, men blev også udsendt til at foretage syn af eksempelvis nybyggede skibe andre steder i Danmark eller af danske skibe i udlandet. Der var dog altid bemanning på de lokale distriktskontorer i almindelig arbejdstid. Et hovedsyn af et større skib med henblik på certificering kunne nemt tage et par dage. Der var en kvote for, hvor mange skibe der årligt skulle udtages til havnestatskontrol (25 % af alle individuelle anløb), og det var op til de enkelte

skibsinspektører at udvælge, hvilke skibe der skulle underkastes havnestatskontrol. Der kunne være perioder på året, hvor der var tid til at gennemføre mange havnestatskontroller, og perioder, hvor man havde andre opgaver. Man skulle ringe til kontoret i København for at få oplyst, om skibet af andre havde været udtaget til havnestatskontrol inden for de seneste 6 måneder, idet skibet i så fald var »fredet« (se hertil også afsnit 3.1.2 om ordningen i 1982-Paris MoU). Nogle skibsinspektører har oplyst, at der var forskellig praksis for udvælgelsen, idet nogle ville vælge skibe, man på forhånd vidste var uproblematisk, idet undersøgelsen så kunne foretages hurtigere, hvorved man kunne leve op til kvotekravet, mens andre også udtog skibe, de formodede var problematiske. Nogle valgte endvidere at aftale med skibet, at man frem for at underkaste det en formel kontrol med det samme ville komme igen en anden gang, hvis man hurtigt kunne konstatere, at skibet ikke var i orden. Nogle skibsinspektører har givet udtryk for, at havnestatskontrol alene var certifikatkontrol, mens andre har beskrevet havnestatskontrollen som videregående.

Med hensyn til udenlandske passagerskibe har nogle skibsinspektører givet udtryk for, at disse ikke var så meget i søgelyset ved udvælgelsen til havnestatskontrol, da de jo som oftest kom fra vores nabolande, herunder især Norge og Sverige, hvor man vidste, »at tingene var i orden«. Passagerskibe, der sejlede under bekvemmelighedsflag begyndte først at dukke op i 1980'erne, og der var få af dem (se dog afsnit 3.3.5 om eksempler fra 1970'erne). En skibsinspektør fra distriktskontoret i Frederikshavn har oplyst, at man altid ville syne et skib under bekvemmelighedsflag og et skib, der havde fået anmeldelser. Scandinavian Star ville således være blevet synet, hvis der havde været kendskab til det.

Fra anden side er det oplyst, at det var almindelig praksis at foretage kontrol af passagerskibe, inklusive udenlandske skibe, inden de gik i fast fart. Det er også blevet fremført, at også fremmedflagede skibe skulle have en »fartstilladelse«, før de kunne sejle.

3.3.8. Andre oplysninger om praksis

Oplysninger i Distriktsrapporten bekræfter indtrykket fra interviews af en decentral synsorganisation. Rapporten indeholder beskrivelser og observationer om den hidtidige organisation og rutiner. Det anføres blandt andet (s. 6): »Erfaringerne viser, at hvert distriktskontor har nok i sig selv... man udvikler egne procedurer og rutiner... man... kommunikerer [ikke] i nævneværdig grad med naboladestrikten eller andre distrikter om faglige spørgsmål, hvorfor brugerne oplever en restriktiv synspraksis i et distrikt og en mere liberal i et andet«. Og videre: »Endvidere gælder, at varigheden af og kvaliteten af et udført syn suverænt afgøres af den synende skibsinspektør...«. Og videre: »Der har således ikke eksisteret en funktion eller stilling, hvis ansvar det er

at koordinere arbejdet mellem distrikterne og at udvikle ensartet synspraksis eller arbejdsmetode kontorerne imellem, ligesom der ikke har været udstukket rammer eller normer for synsafvikling og for kvaliteten heraf«.

Det fremgår også, at der på dette tidspunkt først for relativt nylig var truffet beslutning om at udarbejde synsskemaer og synsvejledninger som overordnede styringsværktøjer, og der stilles i rapporten forslag om betydelig udbygning af skemaerne (s. 15 ff.).

Det anføres (s. 7), at man forestiller sig, at landet fremover inddeles i Region Øst og Region Vest med to regionschefer, men at det stadig er tanken, at kontorerne kan fungere som »selvstyrende grupper«.

Det anføres (s. 19): »Som nævnt andetsteds i denne rapport og i SØST?R '89 tilrettelægges og udføres syn vidt forskelligt ved de forskellige kontorer«. Og videre »Det er almindeligt kendt, at skibene i dag – især de mindre – generelt ikke er klar til syn, når styrelsen møder op til selv anmeldte syn. ... Alt med det resultat, at det første besøg skal følges op af et andet og måske et tredje besøg – og uden særlige konsekvenser for skibet eller dets ejer«. Man finder det endvidere »uhensigtsmæssigt, at dokumentationen for et omfattende syn kan indskrænkes til en indførelse i skibets tilsynsbog a la "dags dato foretaget periodisk hovedsyn med tilfredsstillende resultat"« (s. 19).

I referatet fra et møde den 20. juli 1990 afholdt af Granskningsudvalget med deltagelse af daværende direktør for Søfartsstyrelsen samt regionschef, Region Vest, fremgår følgende om praksis for havnestatskontrol:

»Danmark arbejder for å nå målet på at 25% av fremmede skip som anløper Danmark blir kontrollert. Ved kontrollen vil det være en avveining mellom hvor mange skip man greier å kontrollere og hvor grundig kontrollen er«. Det blev endvidere præciseret, at »det ikke var noen politikk eller instruksjoner på dette området. I det alt vesentlige er det spørsmål om hvilke skip som til enhver tid er inne og hvilke inspektører som har tid. Ut over dette er det opp til den enkelte inspektør å avgjøre hvilke skip han ønsker å inspisere. Et lite unntak må gjøres; Søfartsstyrelsen har bedt om at alle utenlandske passasjerskip som går i rute skal inspiseres én gang i året«. Det hedder videre: »Det offentliggjøres statistikk over hvilke land de skipene som tilbakeholdes kommer fra...ikke sjelden... [er det] ... fra land der det bare er tilsyn fra klasseselskaper«. Endelig hedder det: »Utvalget spurgte om rederiet i seg selv var en grunn til at skipet burde inspiseres. Funder fortalte her litt om utviklingen av Vognmandsruten som rederi. Dette hadde vært et rederi med klart useriøse trekk, men rederiet hadde forbedret seg hele tiden. Det var ikke noe direkte ved rederiet som tilsa at skipet burde kontrolleres straks«.

I skrivelse af 18. august 1992 fra daværende direktør for Søfartsstyrelsen til Politimesteren på Frederiksberg oplyses, at det var almindelig praksis at afholde havnestatskontrol inden længe efter indsættelsen af et nyt skib. Der var i det konkrete tilfælde ingen indikationer for at foretage synet straks. Disse formuleringer genfindes i en skrivelse af 9. juli 1990 fra distriktschefen ved

distriktskontoret i Frederikshavn til Søfartsstyrelsens direktør, som gengives i afsnit 4.

3.3.9. Oplysninger om daværende praksis i andre lande

Det er i Granskningsrapporten, s. 156 ff., oplyst, at havnestatskontrollen i Danmark, Norge og Sverige blev udøvet på nogenlunde samme måde, og at dette i øvrigt også var i overensstemmelse med den måde, hvorpå havnestatskontrollen blev udøvet i de andre europæiske lande, som havde tilsluttet sig 1982-Paris MoU. I UK havde man derimod som reaktion på et uheld i 1987 med passagerskibet Herald Free Enterprise, der sejlede under britisk flag på en rute mellem Belgien og UK, hvor 197 personer omkom, væsentlig skærpet kontrollen med passagerskibe og herunder også strammet havnestatskontrollreglerne betydeligt.

I UK var der således indført et system, hvorefter ethvert passagerskib i fast fart fra britisk havn som udgangspunkt skulle gennemgå grundig britisk kontrol og udstyres med britisk certifikat for maksimum passagerantal. Der var indgået gensidige anerkendelsesaftaler med en række nabolande, og realiteten i ordningen var derfor, at den sikrede udvidet kontrol med skibe, der sejlede under tredjelandflag (bekvemmelighedsflag).

I USA var der indført et generelt krav om grundigt syn i USA af alle passagerskibe, der gik i fast fart fra amerikansk havn.

3.3.10. Tidligere vurderinger af administrativ praksis

I Granskningsrapporten anførte man følgende om havnestatskontrollen i Danmark og Norge:

»Det er klare svakheter ved den havnestatskontroll som har vært praktisert i Danmark og Norge. Der 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« (s. 160).

Man anførte endvidere:

»Havnestatskontrollen som har vært praktisert i Danmark og Norge, har vært på linje med dette systemet [SOLAS og 1982-Paris MoU], og derfor, som nevnt, i det vesentlige i samsvar med den havnestatskontroll som trolig har vært utført i en rekke andre land. Dette gjør det etter utvalgets mening forståelig at der ikke skjedde noen omlegging av havnestatskontrollen i Danmark og Norge, men det kan etter utvalgets mening ikke helt fritta norske og danske myndigheter for kritikk. Det må være sjøfartsmyndighetenes plikt å registrere det kontrollbehov som foreligger og, innenfor det spillerom regelverket gir, utforme en kontroll som ivaretar dette behovet. At andres kontroll også er lite tilfredsstillende, gir en forklaring på at kontrollen ikke

er lagt om, men dette kan ikke fritage for pligt til at søge at rette på de mangler som foreligger« (s. 161).

Granskningsudvalgets vurderinger baserede sig blandt andet på oplysninger indhentet fra udenlandske søfartsmyndigheder, herunder Søfartsstyrelsen i Danmark, jf. det ovenfor omtalte mødereferat af 20. juli 1990 samt brev af 16. november 1990 fra Søfartsstyrelsen til Granskningsudvalget. Søfartsstyrelsen har også efterfølgende i orientering til industriministeren forholdt sig til kritikken, jf. Notat fra januar 1991 vedrørende Granskningsudvalgets rapport om ulykken om bord på »Scandinavian Star« (vedlagt notat I med resume af rapporten og Søfartsstyrelsens bemærkninger hertil samt notat II vedrørende havnestatskontrol).

3.3.11. Opsamling angående administrativ praksis m.v.

Interne retningslinjer angik syn af fremmede skibe generelt under havnestatskontrolordningen. Det fremgår alene, at udvælgelse til stikprøvekontrol generelt skulle foretages uden diskrimination, og at skibe, hvor der for nylig er konstateret flere fejl og mangler, skal gives prioritet. De interne retningslinjer foreskrev ingen udtrykkelig pligt til at syne passagerskibe under fremmed flag i fast rutefart fra dansk havn, inden de blev sat i fart. Det fremgår alene, at sådanne skibe mindst én gang årligt skulle underkastes et syn. Vi bemærker, at det ville være naturligt at forstå den nævnte vejledning af 19. august 1987 således, at udenlandske passagerskibe i regelmæssig rutefart på eller mellem danske havne normalt burde kontrolleres første gang, inden skibet blev sat i fart, eller i hvert fald på et tidligt tidspunkt derefter, og dernæst mindst en gang om året. Det har imidlertid ikke været muligt at få afdækket, om vejledningen er blevet forstået således, og om vejledningen i det hele taget har været efterlevet i praksis.

Retningslinjerne for havnestatskontrol udelukker ikke, at der kan have dannet sig en fast praksis, hvorefter man synede fremmedflagede skibe, inden de sættes i fast fart fra dansk havn. Der findes imidlertid intet papirspor på disse skibe eller andre skibe, der sejlede i perioden, og det er derfor ikke muligt på dette grundlag at dokumentere en fast praksis. Der er alene konkrete oplysninger om forudgående kontrol af to passagerskibe fra perioden og muligvis et fragtskib.

Det fremgår af en synsrapport, at det ene passagerskib, Sardinia Nova, er blevet underkastet en havnestatskontrol inden indsættelse. Denne havnestatskontrol er tilsyneladende gået ud over rent certifikationssyn. Interviews med personer involveret i indsættelsen af Scandinavia, der sejlede under Bahamas flag, København-Oslo, tyder på, at en lignende videregående kontrol inden indsættelse også er blevet udført i dette tilfælde.

Havnestatskontrol kan således i praksis have været gennemført på en måde, der rakte noget ud over certifikatkontrol, og der kan blandt nogle aktører have dannet sig et indtryk af, at der blev foretaget »hovedsyn« af fremmedflagede skibe.

Der er under de gennemførte interviews og i øvrigt fremkommet oplysninger, der trækker i forskellige retninger med hensyn til praksis. Også på grundlag af interviews må det konkluderes, at det ikke kan afvises, at der har været en praksis for (videregående) syn af disse skibe, men at der omvendt ikke er tilstrækkeligt grundlag for at fastslå en sådan generel praksis.

Endvidere er der noget, der tyder på, at der meget vel kan have været forskellig praksis ved de forskellige kontorer, jf. herved oplysningerne i Distriktsrapporten. Selv om det således skulle være muligt at påvise en fast praksis for syn af udenlandske passagerskibe ved nogle kontorer, ville dette ikke uden videre kunne betragtes som en generel praksis i Søfartsstyrelsen (og tidligere Statens Skibstilsyn), når det indtil distriktsreformen var accepteret, at der ikke blev koordineret eller tilstræbt en ensartet praksis mellem kontorerne.

Samlet har vi således ikke grundlag for at fastslå, at der har eksisteret en fast praksis for at syne eller kontrollere fremmedflagede skibe, inden de blev sat i fast fart fra en dansk havn.

3.4. Forsvarlig myndighedsadfærd m.v.

3.4.1. Generelt om uskrevne retsregler om tilsyns- og undersøgelsespligt samt forsvarlig myndighedsadfærd

Danske myndigheder er tillagt kontrol- og tilsynsopgaver på mange retsområder. Der er forskel på reguleringen på de enkelte retsområder, og omfanget og indholdet af en myndigheds kontrol- og tilsynsforpligtelse må i første række bestemmes ud fra en fortolkning af de relevante regler i overensstemmelse med sædvanlige fortolkningsprincipper, dvs. i lyset af deres ordlyd, formål, forarbejder og praksis.

En myndigheds kontrol- og tilsynsopgaver kan være relativt præcist fastlagt i lovgivning m.v., se til eksempel de i afsnit 3.2.3 omtalte regler i 1988-Bekendtgørelsen, som foreskrev, at skibe over en vis størrelse skulle gennemgå et hovedsyn og godkendes af Søfartsstyrelsen, inden de gik i fart, og derudover indeholdt regler om periodiske syn. I andre tilfælde er regler om kontrol og tilsyn vage og ubestemte og giver ikke nærmere anvisning på tilsynets omfang og indhold. På nogle områder er der ikke i lovgivning m.v. fastsat udtrykkelige regler om kontrol og tilsyn, men desuagtet må det antages, at den myndighed, som administrerer en lov, kan have en pligt til at føre et vist tilsyn med, at loven overholdes, og til at reagere, hvis myndigheden bliver opmærksom på et ulovligt forhold.

Forvaltningsmyndigheders virksomhed er ikke alene reguleret i skrevne regler. Der gælder tillige en række uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger. Disse grundsætninger må – navnlig hvor den relevante lovgivning m.v. ikke indeholder præcise anvisninger – indgå i vurderingen af rækkevidden af en myndigheds tilsynsforpligtelser. I det følgende omtales mere generelt spørgsmålet om uskrevne regler om tilsyns- og undersøgelsespligt samt forsvarelig myndighedsadfærd, idet vi også vil inddrage betydningen af disse regler, når vi skal vurdere, i hvilken udstrækning Søfartsstyrelsen på tidspunktet for indsættelsen af Scandinavian Star på ruten Frederikshavn – Oslo i 1990 havde pligt til at foretage kontrol af udenlandske skibe.

De mest udførlige overvejelser om omfang og indhold af myndigheders tilsynspligt fandtes på daværende tidspunkt i betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen (retshåndhævelsesbetænkningen), der førte til ændring af tilsynsbestemmelser i en række miljø- og planlove, jf. navnlig betænkningens side 41-44. Overvejelserne i retshåndhævelsesbetænkningen har siden i det væsentlige fået tilslutning, jf. f.eks. vejledning nr. 9392 af 1. maj 2007, afsnit 2.1, og betænkning nr. 1553/2015, s. 343 f., og se i øvrigt også f.eks. forudsætningerne om det kommunale tilsyns sagsrejsning blandt andet F.T. 2002-03, tillæg A, s. 5658 og 5694, samt betænkning nr. 1395/2000, s. 105 og 234 ff., og den udtrykkelige fravigelse af det almindelige udgangspunkt ved F.T. 2016-17, tillæg A, s. 5-7 og 11. Der har de senere år i nordisk forvaltningsretlig litteratur været øget opmærksomhed på spørgsmål om forsvarelig myndighedsadfærd m.v., jf. navnlig Erik Magnus Boe, *Forsvarlig forvaltning*, 2018, der så vidt ses er den første bog dedikeret til emnet.

En myndighed vil være forpligtet til at reagere og rejse en sag, hvis myndigheden *bliver opmærksom på et ulovligt forhold* inden for sit myndighedsområde. Dette gælder i hvert fald, for så vidt angår ulovligheder af alvorligere karakter. En myndighed er således som udgangspunkt ikke alene berettiget, men også forpligtet til at forvalte og håndhæve regler inden for sit myndighedsområde. Hvis en myndighed ved anmeldelse eller på anden måde bliver opmærksom på, at der med en *vis sandsynlighed* foreligger et ulovligt forhold, har myndigheden en pligt til foranstaltede undersøgelser heraf. Dette følger af undersøgelsesprincippet, hvorefter forvaltningsmyndigheder har pligt til at sikre, at en sag er tilstrækkeligt oplyst.

Udstrækningen af myndighedernes undersøgelsespligt beror på den enkelte sag. Det må i almindelighed antages, at kravene til undersøgelsens udstrækning og sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed øges, jo mere betydningsfulde eller indgribende afgørelser, der er tale om, jf. f.eks. ombudsmandens udtalelse i FOB 2006.480 om flyvesikkerhed. Dette må som omtalt nedenfor antages at følge af almindelige krav om forsvarelig forvaltning.

En tilsynsmyndighed har ikke kun pligt til at reagere, når der kan konstateres eller der med en vis sandsynlighed foreligger et ulovligt forhold, som ikke er af underordnet betydning. Der kan også bestå forpligtelser til at *tilrettelægge tilsynet på en sådan måde, at myndigheden bliver opmærksom på ulovlige forhold*. Det blev blandt andet eksemplificeret i retshåndhævelsesbetænkningen fra 1983, jf. straks nedenfor. Selv om myndigheder har et vidt skøn med hensyn til tilsyns tilrettelæggelse og omfang, blev det i betænkningen lagt til grund, at der i kraft af uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger gælder visse rammer. Det hedder således i betænkningen:

»På den ene side er der ikke pligt til at tilrettelægge et systematisk, regelmæssigt tilsyn. På den anden side har myndigheden pligt til at foretage nærmere undersøgelser, hvis der modtages klager eller andre henvendelser, som ikke er åbenbart grundløse, eller hvis myndigheden på anden måde får en konkret begrundet mistanke om ulovlig adfærd.

Inden for de rammer, som sættes af udtrykkelige forskrifter om tilsynets udøvelse, må det efter almindelige forvaltningsretlige regler i vid udstrækning være overladt til vedkommende myndighed at bestemme tilsynets tilrettelæggelse og omfang. Det vil dog følge af det almindelige krav om forsvarlig administration, at en myndighed er forpligtet til at foretage konkrete eftersyn til konstatering af, om et påbud eller forbud er efterkommet, samt når fastsatte betingelser for en tilladelse eller godkendelse har et indhold, der indicerer behov for et tilsyn "i marken". Og det er en selvfølge, at det almindelige krav om forsvarlig administration udløser skærpede krav til omfanget af myndighedens undersøgelsespligt i tilfælde, hvor der er konstateret eller må befrygtes alvorlige skadevirkninger af en handling, f.eks. på miljøområdet ved akutte forureninger. Endvidere kan forarbejderne til den pågældende lov medføre en begrænsning af vedkommende myndigheds relative frihed til at bestemme tilsynets tilrettelæggelse og omfang«.

Dette må overordnet antages at være en dækkende beskrivelse af retstilstanden både i 1980'erne og siden. I mangel af særlig regulering er det i vid udstrækning overladt til vedkommende myndighed at bestemme et tilsyns tilrettelæggelse og omfang, men krav om *forsvarlig forvaltning* sætter visse grænser. Krav om forsvarlig forvaltning må også antages at udløse en skærpet undersøgelsespligt i tilfælde, hvor der kan være knyttet alvorlige skadevirkninger til en handling.

Krav om forsvarlig forvaltning kan række ud over normer om god forvaltningsskik, idet krav om forsvarlig forvaltning i visse sammenhænge anses for egentlige retlige krav til forvaltningen, f.eks. henvises i Tamilsagen til »almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om forsvarlig sagsbehandling«, jf. også nedenfor. Der kan i øvrigt være nær sammenhæng mellem krav om forsvarlig forvaltning og andre almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder undersøgelsesprincippet og magtfordrejningsgrundsætningen (dvs. kravet om saglig forvaltning). Krav om forsvarlig myndighedsadfærd

kan også være indbygget i det retsgrundlag, som myndigheden administrerer. I så fald følger et retligt krav om forsvarlighed allerede heraf.

Krav om forsvarlig forvaltning kan indgå i mange sammenhænge. I retspraksis vil spørgsmålet om forsvarlig forvaltning ofte angå, om der i *det enkelte tilfælde* er handlet forsvarligt, men spørgsmålet om en forsvarlig indretning af *forvaltningssystemet* kan også indgå. I U 1985.368 H fastslog landsrettens mindretal, hvis afgørelse Højesteret tilsluttede sig, at det tilsyn, der blev ført med patienten på en opvågningsstue efter en operationen, »svarede til, hvad der var normalt på det søgte sygehus og andre lignende sygehuse, samt at tilsynet under de givne forhold var lægeligt forsvarligt«, og at der heller ikke var »holdepunkter for at statuere, at sygehusets indretning eller organisering har været uforsvarlig og dermed ansvarspådragende«. Dommen illustrerer, at forvaltningssystemet (i den konkrete sag sygehusvæsenet) skal være indrettet og organiseret på en forsvarlig måde, men det er på den anden side klart, at det offentlige ikke handler ansvarspådragende som følge af, at det af ressourcemæssige grunde ikke er muligt at yde den optimale ydelse (i sagen hospitalsbehandling). Som en af de deltagende højesteretsdommere bemærkede i en kommentar til sagen, jf. U 1985B.248, er spørgsmålet om, hvilke ressourcer, der skal stilles til rådighed, ikke i første række et juridisk, men et politisk-økonomisk spørgsmål. Samme linje er fulgt i senere retspraksis.

Er der ved administration af lovgivningen sket tilsidesættelse af krav om forsvarlig forvaltning, kan det efter omstændighederne indebære et *ansvar for de involverede*. I Tamilsagen, jf. U 1995.672/2R, fastslog Rigsretten, at spørgsmålet om, hvor lang sagsbehandlingstiden måtte være i familiesammenføringsager, skulle bedømmes på baggrund af den relevante bestemmelse i udlændingeloven og »almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om forsvarlig sagsbehandling«. Den forhenværende justitsminister blev dømt for overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5 ved at have fastholdt en beslutning om berostillelse af familiesammenføringsager. Tilsidesættelse af normer for forsvarlig forvaltning kan også medføre et *erstatningsansvar*, jf. forudsætningsvis U 1985.368 H ovenfor og fra nyere praksis f.eks. U 2019.3894 H.

3.4.2. Opsamling angående forsvarlig myndighedsadfærd m.v.

Der har de senere år været øget opmærksomhed på spørgsmål om forsvarlig myndighedsadfærd m.v., men vi har i det foregående tilstræbt at beskrive, hvorledes det også på tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen stod klart, at almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kan indebære, at der gælder visse uskrevne retlige krav til forvaltningens tilsyn. Hvad angår spørgsmål om omfang og indhold af myndigheders tilsynspligt finder man i

retshåndhævelsesbetænkningen fra 1983 nogle grundlæggende overvejelser, som fortsat er relevante.

Der er i relation til den foreliggende undersøgelse af søfartsmyndighedernes rolle op til Scandinavian Star-katastrofen grund til at fremhæve to – i vidt omfang sammenhængende – krav, som kan udledes af uskrevne forvaltningsretlige regler om forsvarlig forvaltning og af undersøgelsesprincippet: 1) En myndighed har pligt til at reagere, hvis den i et konkret tilfælde bliver opmærksom på, at der foreligger eller der med en vis sandsynlighed foreligger et ulovligt forhold af alvorligere karakter. 2) En myndighed har pligt til at indrette selve forvaltningssystemet på en forsvarlig måde. I relation til tilsynsvirksomhed må dette antages at betyde, at tilsynet – inden for de ressourcemæssige rammer, som er stillet til rådighed for myndigheden – i det mindste skal søges indrettet sådan, at myndigheden så vidt muligt bliver opmærksom på ulovlige forhold af alvorligere karakter.

For at tage stilling til det sidste punkt er det nødvendigt at belyse, hvordan søfartsmyndighedernes kontrol med skibe var organiseret forud for Scandinavian Star-katastrofen, hvilket vi allerede har berørt i det foregående afsnit om administrativ praksis m.v. for kontrol med udenlandske skibe. For at tage stilling til det første punkt er det også nødvendigt at belyse, hvilken viden der forelå hos Søfartsstyrelsen om skibet Scandinavian Star. Dette tager vi op i det følgende afsnit.

4. Viden hos Søfartsstyrelsen om Scandinavian Star

Ved vurderingen af, om Søfartsstyrelsen forud for indsættelsen af skibet Scandinavian Star har handlet i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler om forsvarlig forvaltning m.v., er det som nævnt af betydning, hvilken viden der forelå hos styrelsen om indsættelsen af Scandinavian Star.

På tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen var følgende personer ifølge vores oplysninger tilknyttet det relevante distriktskontor i Frederikshavn: en distriktschef (nu død), en overskibsinspektør, fire skibsinspektører (to nu døde), en assistent og en rengøringsassistent.

Spørgsmålet om, hvorvidt man ved distriktskontoret i Frederikshavn kendte til indsættelsen af Scandinavian Star, blev rejst internt i Søfartsstyrelsen kort efter katastrofen. Det fremgår således af en skrivelse af 9. juli 1990 fra distriktschefen ved distriktskontoret i Frederikshavn til Søfartsstyrelsens direktør:

»På forespørgsel om distriktskontorets kendskab til DA-NO Liniens indsættelse af ”Scandinavian Star” på ruten Frederikshavn – Oslo skal det oplyses, at man på kontoret var bekendt med

artikel i den lokale presse, der omtalte rederiets planer om indsættelse af færgen som erstatning for ”Sardinia Nova”, der havde besejlet ruten siden november 1989.

I overensstemmelse med almindelig praksis ville man fra distriktskontoret have foranlediget afholdt et PSC syn inden længe efter indsættelsen af færgen, når kontoret havde ressourcer dertil, medmindre andre grunde talte for at afholde et PSC-syn omgående.

Kontoret havde ingen indikationer for straks at afholde syn om bord, idet DA-NO Linien ved indsættelsen af forudgående skib, forinden det gik i fart, havde anmodet om afholdelse af syn, og dette syn gav ikke skibsinspektørerne anledning til at stille væsentlige krav«.

I forbindelse med den senere straffesag blev regionschefen af Søfartsstyrelsen anmodet om at oplyse, hvilke overvejelser man i regions- hhv. distriktskontoret gjorde sig med hensyn til afgørelsen af, om Scandinavian Star burde have været underkastet havnestatskontrol, forinden skibet gik i drift. Regionschefen svarede ved brev af 21. juli 1992, at han »ikke var bekendt med skibets eksistens og sejlads på ruten Frederikshavn – Oslo inden branden. Jeg skal derfor henvise til skrivelse af 9. juli 1990 fra distriktskontoret i Frederikshavn, idet jeg henholder mig til skrivelsens to første afsnit«. Den daværende direktør i Søfartsstyrelsen har i skrivelser til Politimesteren på Frederiksberg i forbindelse med anmodninger om vidneafhøringer af den daværende distriktschef eller regionschef tilkendegivet, at styrelsens skibsinspektører »ikke havde været om bord på SCANDINAVIAN STAR«, at man ifølge oplysninger fra distriktskontoret »ikke [konstaterede] skibets tilstedeværelse« i perioden fra skibets ankomst til første afgang, og at man på distriktskontoret ikke var bekendt med yderligere oplysninger om skibet end en »artikel i den lokale presse, der omtalte rederiets planer om indsættelse af skibet«, jf. skrivelser af 18. august, 21. september og 12. oktober 1992. Det fremgår af skrivelserne, at Søfartsstyrelsen ikke ønskede de pågældende indkaldt som vidner.

På foranledning af spørgsmål nr. 665 (alm. del) af 1. juni 2016 fra Folketingets Retsudvalg gennemførte Søfartsstyrelsen en undersøgelse blandt nuværende og udvalgte tidligere medarbejdere af det mulige forudgående kendskab til indsættelsen af færgen. Der blev rettet henvendelse til en række tidligere medarbejdere, som skønnedes relevante, samt samtlige nuværende 349 ansatte ved Søfartsstyrelsen. De pågældende blev bedt om at besvare de følgende to spørgsmål:

- 1) Havde du før den 1. april 1990 eller i perioden mellem den 1. april og den 7. april 1990, hvor skibet brændte, kendskab til indsættelsen af SCANDINAVIAN STAR på ruten mellem Frederikshavn til Oslo?
- 2) Konstaterede du ved selvsyn SCANDINAVIAN STAR's tilstedeværelse i Frederikshavn inden branden natten til den 7. april 1990?

Ingen af de adspurgte svarede ja til disse to spørgsmål, men nogle gav supplerende oplysninger. Således oplyste daværende regionschef for blandt andet kontoret i Frederikshavn, at »samtlige medarbejdere ved regionkontoret i Frederikshavn selvfølgelig var bekendt med at SCANDINAVIAN STAR skulle sættes i fart med passagerer på ruten Oslo – Frederikshavn. Skibet havde bl.a. været i F uden PAX [i Frederikshavn uden passagerer]. Jeg har ikke kendskab til at nogen fra kontoret har haft kontakt til skibet eller rederiet ved denne lejlighed«. Der foreligger et godkendt referat af en opfølgende telefonsamtale mellem den daværende regionschef og Søfartsstyrelsen, hvor den daværende regionschef tilkendegiver at have fået oplysningerne om, at passagerskibet havde været i Frederikshavn uden passagerer af to skibsinspektører fra distriktskontoret i Frederikshavn, og at han havde modtaget oplysningerne efter branden. Af referatet fremgår også, at den daværende regionschef havde oplyst, at de to skibsinspektører »havde tænkt på et PSC syn, men man fik det ikke gjort«. Den daværende regionschef har efterfølgende under interview med os præciseret, at han mente, man på distriktskontoret måtte have været bekendt med indsættelsen af Scandinavian Star.

Under straffesagen forklarede den daværende distriktschef ved distriktskontoret i Frederikshavn som vidne, at han ikke personligt var bekendt med planerne om at indsætte Scandinavian Star og heller ikke var til stede på kontoret i perioden 30. marts til 4. april 1990, men at to af hans kolleger fra pressen vidste, at der var planer om at indsætte et andet skib til afløsning af Sardinia Nova. Han oplyste, at afgangsskemaet om havnestatskontrol og tidspunktet herfor blev truffet af den, der fik kendskab til skibets anløb. Han oplyste videre, at det var normalt, at man foretog undersøgelse af, om skibet var godkendt af et andet land inden for de sidste 6 måneder ved forespørgsel til Søfartsstyrelsen i København. Antagelig sigtes herved til de tilfælde, hvor der faktisk påtænkes gennemført havnestatskontrol af et skib. Der var ikke foretaget forespørgsel vedrørende Scandinavian Star i København.

Den daværende overskibsinspektør ved distriktskontoret i Frederikshavn oplyste som svar på spørgsmål 1 i ovenstående undersøgelse, at han »på et tidspunkt« blev klar over, at »rederiet bag Scandinavian Star havde eller ville indsætte et andet skib på ruten til erstatning for et, så vidt jeg husker, chartret italiensk passagerskib. Hvilket skib og hvornår samt på hvilke vilkår rederiet ville indsætte erstatningsskibet havde jeg ikke kendskab til. Da det er mange år siden, kan jeg i dag ikke huske, hvornår jeg fik kendskab til indsættelse af Scandinavian Star«.

Advokat Henrik Steen Andersen oplyste under straffesagen, at der har været følgende omtaler af den påtænkte indsættelse af Scandinavian Star: Vendsyssel Tidende, 19. marts 1990, kort notits. Frederikshavn Avis, 20. marts 1990, notits, hvori det nævnes, at Sardinia Nova er chartret til omkring 1. april 1990. Vendsyssel Tidende, 20. marts 1990, artikel med foto, hvori det nævnes, at Scandinavian Star indsættes den 2. april 1990. Søfart, 23. marts

1990, omtale med billede, hvori det nævnes, at Scandinavian Star indsættes i begyndelsen af april 1990.

I den nævnte artikel bragt i bladet Søfart den 23. marts 1990 under overskriften »VR Shipping udvider på Øresund og Skagerrak« hedder det, at skibet allerede er »under forsejling til Frederikshavn, hvortil ankomsten ventes at ske i løbet af næste uge. Det indsættes i farten i begyndelsen af april«. Om skibets stand bemærkes, at Scandinavian Star »er udstyret til luksus-farterne ud af Fort Landerdale med dels endags togter til Bahama, dels med regulære krydstogter til Manzanillo i Mexico«. Senere nævnes: »Færgen er overtaget efter en dokning i Mobile, hvor der blev skiftet propeller og propelleraksler. Og i det hele taget blev færgen grundigt overhalet for godt eet år siden, da den blev brandskadet efter en maskinrumsekspllosion i Den Mexicanske Gulf«. Bladet Søfart var ifølge vores oplysninger et blad, som cirkulerede blandt og blev læst af aktører inden for branchen.

I overensstemmelse med ovenstående oplyses i erhvervsministerens besvarelse den 10. maj 2017 af spørgsmål nr. 665 (alm. del) fra Folketingets Retsudvalg blandt andet følgende: »Der er i arkivmaterialet dokumenter, hvoraf fremgår, at man på styrelsens distriktskontor i Frederikshavn fra den lokale presse var bekendt med rederiets planer om indsættelsen af skibet. Dette har også tidligere været fremme, bl.a. i forbindelse med straffesagen. Det fremgår dog ikke af sagen, hvem der havde dette kendskab, og hvori kendskabet nærmere bestod«.

Vi har i forbindelse med vores undersøgelse gennemført interviews med den daværende regionschef samt overskibsinspektør og en skibsinspektør ved distriktskontoret i Frederikshavn som led i vores undersøgelse af administrativ praksis m.v. for kontrol af udenlandske skibe. I den forbindelse har de pågældende fastholdt det, som de har oplyst i forbindelse med Søfartsstyrelsens undersøgelse i 2016. Den daværende skibsinspektør oplyste, at man ville have synet skibet, hvis man havde kendt til det. Vi skal understrege, at der ikke har været tale om vidneafhøringer af de pågældende vedrørende deres viden dengang.

Under straffesagen forklarede Ole B. Hansen ifølge retsbogen, at han i slutningen af januar 1990 havde telefonisk forbindelse med en daværende overskibsinspektør (og senere vicedirektør) i Søfartsstyrelsen vedrørende manglende sprinkleranlæg i passagerapteringen. I forbindelse med Søfartsstyrelsens undersøgelse har den daværende overskibsinspektør oplyst, at han ikke husker denne samtale, og at han ikke tidligere havde vidst, at hans navn indgik i retsbogen. Han ville normalt henvise en sådan forespørgsel til en af sine skibsinspektører, men han kunne ikke udelukke, at han har haft en sådan samtale.

Mike Axdal har under interview i 2021 i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at der var to medarbejdere fra Søfartsstyrelsen på kajen efter skibets ankomst.

På baggrund af ovenstående finder vi at kunne lægge til grund, at der i hvert fald gennem dagspressen på det relevante distriktskontor har været viden om, at skibet Scandinavian Star var et stort passagerskib, der skulle sættes i fast fart mellem Frederikshavn og Oslo omkring begyndelsen af april, og at det ville ankomme til Frederikshavn ugen op til den 1. april 1990, sådan som det også fremgik af artiklen i bladet Søfart. Det har ikke inden for rammerne af den foreliggende undersøgelse været muligt at få afdækket, om der forelå konkret viden om, at skibet Scandinavian Star skulle ankomme og senere faktisk var ankommet til Frederikshavn præcis fredag den 30. marts 1990. Det må derimod lægges til grund, at man kendte rederiet og personkredsen bag rederiet, som også drev skibet Sardinia Nova, og som man havde været i kontakt med i forbindelse med syn af dette skib. Da der ikke var taget initiativ til hovedsyn med henblik på certifikatudstedelse, som man havde skullet gøre, hvis skibet var et dansk skib, lægger vi endvidere til grund, at man vidste, at Scandinavian Star, ligesom Sardinia Nova, skulle sejle under fremmed flag, Det har ikke været muligt at få afdækket, om man kendte til skibets præcise flagstatsforhold, og om man havde konkret mistanke om, at det kunne være i dårlig stand, eventuelt ud fra oplysningerne om tidligere brandskade i artiklen i bladet Søfart.

5. Vurdering af Søfartsstyrelsens rolle

I det følgende tager vi stilling til de spørgsmål, som vi i kommissoriet er blevet anmodet om at besvare. Det omfatter for det første en vurdering af, om de dagældende regler og/eller den fra 1983 gældende praksis førte til, at Søfartsstyrelsen i 1990 skulle have synet Scandinavian Star med henblik på at udstede en fartstilladelse eller anden certificering, inden skibet gik i fart med passagerer. Det omfatter for det andet en vurdering af, om de dagældende regler og/eller den dagældende praksis førte til, at Søfartsstyrelsen i 1990 skulle have foretaget havnestatskontrol af Scandinavian Star, og hvornår denne i givet fald skulle være foretaget. Ved regler forstås ifølge kommissoriet i denne sammenhæng også uskrevne retsregler om forsvarlig myndighedsadfærd.

5.1. Om Scandinavian Star skulle have været synet

Hvis Scandinavian Star havde været et skib under dansk flag, skulle skibet have gennemgået et hovedsyn og foruden et SOLAS-sikkerhedscertifikat for passagerskibe have været udstyret med en tilladelse til sejlads med passagerer, inden skibet første gang den 1. april 1990 gik i fart på ruten Frederikshavn-Oslo.

Det fulgte således af 1988-Bekendtgørelsen om syn og certifikater m.v., at alle skibe over en vis størrelse skulle gennemgå et hovedsyn og godkendes af Søfartsstyrelsen, inden de gik i fart, og at der efter afsluttet hovedsyn på et passagerskib skulle udstedes en særskilt »Tilladelse til sejlads med passagerer«, jf. bekendtgørelsens §§ 3, 20 og 21 (vi bemærker, at der ikke skulle udstedes en »Fartstilladelse«, jf. hertil afsnit 3.2.3). Disse regler gjaldt, uanset om et skib var nybygget eller indkøbt fra udlandet.

1988-Bekendtgørelsen var efter dens ordlyd »flagblind«. Som redegjort for ovenfor i afsnit 3.2.2-3 var 1988-Bekendtgørelsen imidlertid udstedt i medfør af 1980-Skibssikkerhedsloven, der som udgangspunkt kun fandt anvendelse på danske skibe. 1988-Bekendtgørelsen fandt derfor også som udgangspunkt kun anvendelse på danske skibe. Skibssikkerhedsloven indeholdt imidlertid en bemyndigelse til, at industriministeren kunne fastsætte regler om, at loven og de i medfør af loven udstedte forskrifter helt eller delvis skulle bringes til anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium, jf. lovens § 1, stk. 2. I medfør heraf udstedtes 1983-Bekendtgørelsen om anvendelse af skibssikkerhedsloven på udenlandske skibe.

Som bemærket under afsnit 3.2.4-5 var reglerne i 1983-Bekendtgørelsen uklart udformede set i forhold til, hvordan reglerne faktisk skulle fortolkes. Bekendtgørelsens § 1 kunne således ud fra dens ordlyd forstås således, at bestemmelserne i skibssikkerhedsloven og de i medfør af loven udstedte forskrifter, *herunder* 1988-Bekendtgørelsen om syn og certifikater m.v., som det klare udgangspunkt fandt anvendelse i deres helhed på udenlandske skibe i dansk havn og på dansk søterritorium. Som beskrevet ovenfor fremgår det imidlertid både af forarbejderne til bemyndigelsesbestemmelsen i 1980-Skibssikkerhedslovens § 1, stk. 2, samt skriftlige overvejelser knyttet til udstedelsen af 1983-Bekendtgørelsen, at bekendtgørelsen ikke skulle anvendes på en måde, der ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser. I overensstemmelse med almindelige fortolkningsprincipper beskrevet ovenfor, herunder principper om konventionskonform fortolkning, finder vi herefter, at 1983-Bekendtgørelsen trods dens ordlyd må læses med den begrænsning, at man ved anvendelsen af bekendtgørelsen skulle respektere internationale forpligtelser.

Spørgsmålet er herefter, om der inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser kunne være gennemført en ordning, hvorefter udenlandske passagerskibe skulle underkastes et hovedsyn med henblik på udstedelse af en tilladelse til sejlads med passagerer (foruden et SOLAS-sikkerhedscertifikat for passagerskibe). Det er efter vores vurdering ikke tilfældet. En sådan ordning ville ikke være i overensstemmelse med ordningen i SOLAS-konventionerne fra 1960 og 1974, som var tiltrådt af Danmark og Bahamas. Som beskrevet ovenfor under afsnit 3.1.1 bygger SOLAS-konventionerne således på et princip om gensidig anerkendelse af syn og certifikater (certifikatbeskyttelse). Det grundlæggende system i konventionerne er, at de påbyder

myndighederne i den stat, hvor et skib er registreret (*flagstaten*) at sikre, at skibet underkastes regelmæssige syn (flagstatskontrol), hvorimod der alene lægges op til en mindre intensiv kontrol fra *havnestatens* side. Det var efter vores vurdering ikke hensigten med 1983-Bekendtgørelsen at lade reglerne i 1988-Bekendtgørelsen (eller dennes forgænger fra 1981) om – et omfattende – hovedsyn med henblik på udstedelse af en tilladelse til sejlads med passagerer finde anvendelse for så vidt angår tilfælde, hvor *en anden konventionsstat var flagstat*.

Vi bemærker i den forbindelse også, at der i de regler, der gik forud for 1983-Bekendtgørelsen, klart blev knyttet an til de internationale regler om gensidig anerkendelse af syn og certifikater (certifikatbeskyttelse). 1951-Anordningen om anvendelse skibstilsynsloven på fremmede skibe, som 1983-Bekendtgørelsen erstattede, lod således udtrykkeligt *ikke* reglerne om syn og certifikater i den dagældende skibstilsynslov finde anvendelse på udenlandske skibe. Og 1952-Bekendtgørelsen om kontrol med fremmede skibe i dansk havn, som 1983-Bekendtgørelsen tillige erstattede, indeholdt detaljerede regler om, at udenlandske skibe, hvis hjemstat havde tiltrådt de dagældende SOLAS-konventioner, alene skulle underkastes en mere indskrænket certifikatkontrol i overensstemmelse med ordningen i SOLAS-konventionerne. Der er intet, der tyder på, at sigtet med 1983-Bekendtgørelsen var at indføre en grundlæggende anden ordning.

Vi må på den baggrund konkludere, at hverken 1988-Bekendtgørelsen eller 1983-Bekendtgørelsen sammenholdt med 1983-Bekendtgørelsen forpligtede Søfartsstyrelsen til at syne skibet Scandinavian Star med henblik på udstedelse af en tilladelse til sejlads med passagerer eller anden certificering, inden det gik i fart.

Vi skal for god ordens skyld nævne, at det forhold, at de i 1988-Bekendtgørelsen indeholdte regler om hovedsyn og tilladelse til sejlads med passagerer ikke i medfør af 1983-Bekendtgørelsen fandt anvendelse i forhold til udenlandske skibe, ikke betød, at andre regler i skibssikkerhedsloven og de i medfør af loven udstedte forskrifter heller ikke fandt anvendelse. Det mest markante eksempel herpå er vel nok straffesagen i kølvandet på Scandinavian Star-katastrofen, jf. U 1994.62 H, hvor reder og rederidirektør samt kaptajnen på skibet blev straffet for overtrædelse af hhv. § 23 og § 24 i skibssikkerhedsloven, hvorved der blandt andet blev henvist til 1983-Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, og Skibstilsynets Meddelelser B, som indeholdt forskrifter for skibes bygning og udstyr m.v. for så vidt angår konventionsskibe, dvs. SOLAS-standarder.

Som led i vores kommissorium har vi også undersøgt *praksis* for syn af udenlandske skibe. Der foreligger ikke dokumenterede oplysninger om, at der efter 1983 i praksis er foretaget hovedsyn af udenlandske passagerskibe i fast rutefart fra en dansk havn med henblik på udstedelse af en tilladelse til sejlads

med passagerer eller i øvrigt certifikatudstedelse. Vi bemærker, at arkivmateriale om kontrol af udenlandske skibe stort set ikke er bevaret, hvorfor vi ikke ud fra vores undersøgelser kan udelukke, at der har været en sådan praksis, men flere forhold taler imod, at det har været tilfældet. For det første indgik i den attest »Tilladelse til sejlads med passagerer«, som skibsinspektørerne faktisk anvendte, en rubrik, hvori der skulle anføres »Dato, på hvilken kølen blev lagt/skibet indført«. I attesten var danske udtryk gengivet på engelsk, og på engelsk hed det, at der i den nævnte rubrik skulle anføres »Date on which keel was laid/ship Danish registered«, hvilket indikerer, at tilladelsen foruden til skibe, der gik i fart som nybygget i Danmark, har sigtet til skibe indkøbt fra udlandet og registreret under dansk flag. Desuden fremgår det af en enkelt bevaret rapport vedrørende skibet Sardinia Nova, som sejlede under italiensk flag, at dette blev underlagt en havnestatskontrol, ikke et hovedsyn med henblik på udstedelse af en tilladelse til sejlads med passagerer eller i øvrigt certifikatudstedelse. Det fremgår endvidere af en intern instruks fra 1985 i Statens Skibstilsyn, at 1983-Bekendtgørelsen skulle forstås sådan, at der, såfremt skibets flagstat havde ratificeret den pågældende konvention, ikke kunne stilles krav, der gik ud over konventionens, selv om de nationale danske bestemmelser måtte gå videre end konventionen. Der var altså ifølge denne instruks ikke tale om et hovedsyn med henblik på udstedelse af en tilladelse til sejlads med passagerer eller i øvrigt certifikatudstedelse, når det drejede sig om udenlandske skibe. Denne opfattelse er også blevet bekræftet gennem interviews, der dog sammen med andet materiale også peger i retning af, at en havnestatskontrol i praksis kunne tage form af en noget videregående kontrol, uden at der dog var tale om et hovedsyn.

Vi kan på denne baggrund *besvare det første spørgsmål i kommissoriet* således: De dagældende regler, herunder bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 og bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988, og den fra 1983 gældende praksis førte *ikke* til, at Søfartsstyrelsen i 1990 skulle have synet Scandinavian Star med henblik på at udstede en tilladelse til sejlads med passagerer eller anden certificering, inden skibet gik i fart med passagerer.

5.2. Om der skulle have været foretaget havnestatskontrol

Skibstilsynets opgaver var på tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen overordnet beskrevet i 1980-Skibssikkerhedsloven, der blandt andet foreskrev foretagelsen af hovedsyn og periodiske syn på danske skibe.

Hvor der i 1951-Skibstilsynsloven var en udtrykkelig hjemmel i § 20 for skibstilsynet til at gå om bord i ethvert fremmed skib i dansk havn eller på dansk søterritorium for at foretage de for opfyldelsen af deres pligter fornødne undersøgelser (jf. endvidere 1951-Anordningens § 3 og 1952-Bekendtgørelsens § 2), fandtes der ikke i 1980-Skibssikkerhedsloven en tilsvarende

udtrykkelig hjemmel til at gå om bord i et fremmed skib for at udføre havnestatskontrol.

Ved 1983-Bekendtgørelsen var loven imidlertid gjort anvendelig på udenlandske skibe, hvilket også blandt andet har indbefattet bemyndigelsen i lovens § 13 for Søfartsstyrelsens medarbejdere til i forbindelse med varetagelse af deres hverv – uden retskendelse – at gå om bord i ethvert skib, der var omfattet af loven. Det må antages, at det var heri, den danske hjemmel lå til foretagelse af havnestatskontrol.

Hvor der i den tidligere 1952-Bekendtgørelse var givet nærmere regler for, hvori havnestatskontrollen bestod, herunder at der i det væsentlige var tale om en certifikatkontrol, fandtes i 1983-Bekendtgørelsen alene en generel henvisning til reglerne i 1980-Skibssikkerhedsloven samt forskrifter udstedt i medfør heraf. Formuleringen i 1983-Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, hvorefter skibssikkerhedsloven og de i medfør af loven udstedte forskrifter fandt anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium, inddebar som nævnt efter dens ordlyd en fuld anvendelse af 1980-Skibssikkerhedsloven samt 1988-Bekendtgørelsen på udenlandske skibe. En sådan fuld anvendelse af reglerne ville imidlertid også i relation til havnestatskontrol have været i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser, der ikke tillod håndhævelse af nationale regler om skibssikkerhed til et højere niveau end det, der fulgte af de gældende internationale regler. Også i relation til havnestatskontrollen måtte reglerne således fortolkes i lyset af Danmarks internationale forpligtelser.

Som beskrevet i afsnit 3.1 var Danmark på tidspunktet for Scandinavian Star-katastrofen bundet af SOLAS-konventionen fra 1974, som også var tiltrådt af Bahamas. Konventionen giver havnestaten adgang til at foretage havnestatskontrol og foreskriver gennemførelsen af denne som en mindre intens kontrol, der primært skal være en certifikatkontrol. Kun hvis der er åbenbare grunde («clear grounds»), skal der foretages en videregående kontrol. Konventionen indeholder ingen regler om, hvor tit havnestatskontrol skal udføres, eller om nogle typer af skibe skal kontrolleres oftere end andre. Der var ved 1982-Paris MoU indgået en aftale mellem et antal europæiske lande, hvorved man forsøgte at ensrette intensiteten af havnestatskontrollen, således at man tilstræbte syn af 25 % af udenlandske skibe. Disse regler tog primært sigte på fragtskibe og afværgelse af forureningsskader, men var dog generelt formulerede regler.

Som beskrevet i afsnit 3.3.3 fremgik det af en intern vejledning af 19. august 1987, at man anvendte MoU-ordningen også i relation til udenlandske passagerskibe. Vejledningen fastslog således, at havnestatskontrollen skulle udføres som en stikprøvekontrol, idet det som en særregel gjaldt, at passagerskibe i regelmæssig rutefart på eller mellem danske havne mindst en gang om året burde underkastes syn. Det var heller ikke her specificeret, hvornår første syn skulle foretages. Der skulle derudover blandt andet gives prioritet til

skibe, »hvor der nyligt er konstateret flere fejl og mangler«. Havnestatskontrollen skulle således praktiseres som en generel stikprøveordning. Skønnet over, hvilke skibe der skulle udtages til syn, var overladt til skibsinspektørerne på de relevante kontorer. De gennemførte interviews med forhenværende skibsinspektører og andet materiale synes at bekræfte, at dette også var måden, hvorpå ordningen blev praktiseret. Interviews og andet materiale synes dog som nævnt også at pege i retning af, at havnestatskontrol af passagerskibe i hvert fald i nogle tilfælde har været udført som en videregående kontrol end blot en certifikatkontrol og måske af nogle aktører har kunnet opfattes som en form for »hovedsyn« (selv om dette ikke var tilfældet). Det kan på baggrund af interviews og øvrigt materiale ikke afvises, at der har eksisteret en mere almen praksis for at foretage havnestatskontrol af fremmedflagede passagerskibe, inden de blev sat i fart, men det har på den anden side ikke været muligt at skaffe dokumentation for, at en sådan generel praksis eksisterede. Det kan derfor *ikke* konstateres, at det fulgte af praksis eller udtrykkeligt af interne regler i øvrigt, at Søfartsstyrelsen skulle have foretaget havnestatskontrol af Scandinavian Star, inden skibet blev sat i fart.

Havnestatskontrolordningen er i overensstemmelse med ovenstående ofte blevet beskrevet på den måde, at der bestod »en ret, men ikke en pligt til« at syne fremmedflagede skibe. Vi er som udgangspunkt enige i denne beskrivelse, men med den væsentlige tilføjelse, at tildelingen af en ret forpligter en offentlig administration til at forvalte retten på en forsvarlig måde, jf. afsnit 3.4 ovenfor. Det følger således af uskrevne forvaltningsretlige regler om forsvarlig forvaltning og af undersøgelsesprincippet, 1) at myndigheden har pligt til at reagere, hvis den i et konkret tilfælde bliver opmærksom på, at der foreligger eller der med en vis sandsynlighed foreligger et ulovligt forhold af alvorligere karakter, 2) at myndigheden har pligt til at indrette selve forvaltningssystemet på en forsvarlig måde. I relation til tilsynsvirksomhed betyder dette efter vores vurdering, at tilsynet i det mindste skal søges indrettet sådan, at myndigheden så vidt muligt bliver opmærksom på ulovlige forhold af alvorligere karakter.

Ad 1): Som det fremgår ovenfor, må det lægges til grund, at der umiddelbart op til indsættelsen af Scandinavian Star på distriktskontoret i Frederikshavn var viden om, at skibet skulle sættes i fast fart mellem Frederikshavn og Oslo. Man vidste, at der var tale om et stort passagerskib, og man vidste, hvilket rederi og dermed hvilken personkreds der stod bag. Det må også lægges til grund, at man på kontoret vidste, at skibet skulle indsættes omkring 1. april 1990. Vi lægger også til grund, at man på kontoret vidste, at skibet ville ankomme til Frederikshavn i ugen op til søndag den 1. april 1990, hvilket blandt andet fremgik af artikel af 23. marts 1990 i bladet Søfart. Der var ikke taget initiativ til hovedsyn med henblik på certifikatudstedelse, som man havde skullet gøre, hvis skibet var et dansk skib. Vi lægger derfor endvidere til grund, at man på kontoret vidste, at Scandinavian Star ligesom Sardinia

Nova skulle sejle under fremmed flag. Det har ikke været muligt at få afdækket, om man på distriktskontoret i Frederikshavn ad anden vej kendte til skibets præcise flagstatsforhold, alder og/eller havde konkret mistanke om, at skibet var i dårlig stand, eventuelt på baggrund af oplysningerne i artiklen i bladet Søfart om, at skibet ca. et år tidligere havde været brandskadet på grund af en maskinrumsekspllosion. Skibet ankom fredag den 30. marts 1990 først på eftermiddagen, og havnens størrelse og det store passagerskibs placering i havnen taget i betragtning kan det umiddelbart undre, hvis man ikke skulle have bemærket dette på distriktskontoret i Frederikshavn.

Vi er opmærksomme på vanskelighederne ved i dag at foretage en bedømmelse af implikationerne af generelle principper om undersøgelsespligt og forsvarlig forvaltning i en periode, der ligger langt tilbage.

Vi lægger dog til grund, at det var almindelig kendt i perioden, at der med hensyn til skibe, der som Scandinavian Star sejlede under bekvemmelighedsflag, ikke var samme sikkerhed for, at der i skibets flagstat ville blive foretaget forsvarligt syn af skibet, som hvis skibet sejlede under nordisk eller anden nabostats flag, og at der derfor med en vis sandsynlighed i disse tilfælde kunne foreligge sikkerhedsmangler m.v. af en ikke bagatelagtig karakter.

Det er derfor vores vurdering, at myndigheden for at leve op til krav om forsvarlig forvaltning og undersøgelsesprincippet, i hvert fald hvis man faktisk havde bemærket, at skibet var ankommet til Frederikshavn den 30. marts 1990, burde have foranstaltet havnestatskontrol af dette inden afgang, herunder med henblik på at sikre sig skibets præcise flagstatsforhold, hvis dette var ukendt. Vi har herved lagt vægt på, at der var tale om et stort passagerskib, som blev indsat i fast fart fra en dansk havn, at sikkerhedsmangler potentielt kunne have meget alvorlige skadevirkninger, og at personkredsen bag rederiet tidligere havde været i søgelyset i relation til sikkerhedsspørgsmål. Vi bemærker endvidere, at det ikke ændrer på vores vurdering, at synet af Sardinia Nova ifølge det oplyste blev gennemført efter henvendelse fra rederidirektøren, idet det følger af havnestatskontrollens formål og karakter, at sager som udgangspunkt rejses af egen drift. Den omstændighed, at det tidligere syn af Sardinia Nova, som var ejet af det samme rederi som Scandinavian Star, ikke havde givet anledning til væsentlige bemærkninger, kan heller ikke i sig selv føre til, at man ikke burde have kontrolleret Scandinavian Star, der havde sin egen historie. Endelig bemærker vi, at det næppe kan anses for flagstatsdiskrimination i strid med blandt andet 1982-Paris MoU, hvis man havde et vist fokus på flagstatsforholdene i relation til passagerskibe i fast rutefart fra dansk havn, som var en særlig kategori af skibe, i relation til hvilken en målrettet kontrol på ingen måde ville indskrænke den fri sejlads eller i øvrigt ville være uforenelig med MoU-ordningens formål om at undgå ulige konkurrencevilkår for havne.

Vi har dog som nævnt ikke kunnet fastslå, om man faktisk havde kendskab til, at skibet var ankommet den 30. marts 1990. Spørgsmålet bliver derfor, om

distriktskontoret i Frederikshavn under alle omstændigheder burde have reageret på de oplysninger, man havde, og om nødvendigt have skaffet sig yderligere oplysninger om skibet og planerne for dets indsættelse. Som systemet var indrettet, er dette efter vores vurdering mere tvivlsomt. Efter det oplyste var det således alene praksis, at man overvejede foretagelse af havnestatskontrol, når et skib faktisk var ankommet, ikke at man planlagde dette på forhånd endsige forudgående kontaktede rederiet. Det er dog vores vurdering, at man for at leve op til krav om forsvarlig forvaltning med de oplysninger, man havde om dette skib og dets snarlige ankomst, burde have været særlig opmærksom på dette skibs tilstedeværelse og sikret foretagelse af havnestatskontrol inden skibets afgang.

Vi finder anledning til at understrege, at ovenstående ikke nødvendigvis skal forstås som en kritik af den enkelte medarbejder på distriktskontoret, som ikke havde klare regler at støtte sig til, jf. den generelle kritik af regelværket ovenfor og i øvrigt nedenfor vedrørende organiseringen af systemet.

Ad 2): Henset til de potentielle skadevirkninger af sikkerhedsmangler på store passagerskibe som Scandinavian Star er det vores vurdering, at systemet for havnestatskontrol, der som ovenfor beskrevet på grundlag af nogle meget kortfattede retningslinjer overlod det til den enkelte skibsinspektør at udvælge skibe til havnestatskontrol, var utilstrækkeligt.

Vi er opmærksomme på, at langt de fleste fremmedflagede passagerskibe, der sejlede i fast fart fra dansk havn, sejlede under nordisk eller anden nabo-stats flag, og at der med hensyn til sådanne skibe formentlig har været en berettiget tiltro til, at der i skibenes flagstater ville blive foretaget forsvarligt syn af skibet inden dets indsættelse. Vi er endvidere opmærksomme på, at der – til trods herfor – var udstedt interne instrukser om, at fremmedflagede passagerskibe i regelmæssig rutefart på eller mellem danske havne mindst en gang om året burde underkastes syn, og at skibe, hvor der for nylig var konstateret fejl og mangler, skulle gives prioritet. Endelig har vi noteret os, at der ikke i Danmark forud for Scandinavian Star-katastrofen havde været hændelser af lignende art, som tydeligt kunne have henledt opmærksomheden på behovet for en mere intensiv kontrol med passagerskibe. Dog havde der forudgående i 1985, 1986 og 1989 været uheld på Vognmandsruten, som også benyttede skibe under bekvemmelighedsflag, og hvor uheldet i 1989 kostede en person livet. Et større uheld, der vakte betydelig international opsigt, havde endvidere fundet sted ud for Belgien i 1987 med skibet Herald Free Enterprise, hvor 197 mennesker omkom. Skibet sejlede under britisk flag, men uheldet førte ikke desto mindre til en efterfølgende markant opstramning også af havnestatskontrolreglerne i UK.

Samtidig fremgår det også af Distriktsrapporten, at man i tiden op til Scandinavian Star-katastrofen i Danmark har været fuldt bevidst om svaghederne ved det decentrale synssystem, som ikke sikrede en ensartet praksis og ikke indebar nogen kontrol med, hvilken praksis for syn der faktisk udviklede sig

på distriktskontorerne. På trods af at passagerskibe, der sejlede under bekvemmelighedsflag efter vores oplysninger havde været kendt siden 1970'erne, og usikkerheden med hensyn til deres sikkerhedsniveau var generelt velkendt, blev der således ikke systematisk sat fokus på dette forhold. Man forholdt sig således ikke til det forhold, at passagerer, der gik om bord på et skib i Danmark, ikke ville hæfte sig ved skibets flag, men måtte have en forventning om, at alle passagerskibe, der udgik i fast fart fra dansk havn, ville have det samme sikkerhedsniveau og være underlagt den samme kontrol. De gennemførte interviews samt andet materiale har tværtimod efterladt det indtryk, at der i praksis generelt var større fokus på at nå op på den i 1982-Paris MoU fastsatte målsætning om syn af 25 % af udenlandske skibe end på, at havnestatskontrolordningen også skulle baseres på en bredere risikovurdering. Vi bemærker i den forbindelse, at selv om antallet af passagerskibe, der sejlede i fast fart under bekvemmelighedsflag var ganske begrænset, kunne sikkerhedsrisikoen i relation til disse skibe omvendt være betydelig.

Vi finder på den baggrund, at systemet for havnestatskontrol for at være indrettet sådan, at man så vidt muligt ville opdage alvorligere sikkerhedsmangler og samtidig kunne imødekomme almindelige passagerforventninger om ligebehandling, i overensstemmelse med almindelige regler om forsvarlig forvaltning m.v. burde have haft et særlig fokus på passagerskibe, der sejlede i fast rutefart under bekvemmelighedsflag og sikret kontrol af disse inden afgang. Uden at komme i strid med diskriminationsforbuddet og uden voldsomme ressourcemæssige implikationer kunne dette for eksempel have været gjort ved at indføre den engelske model for havnestatskontrol, der i realiteten indebar en fast forudgående havnestatskontrol af skibe, der sejlede under bekvemmelighedsflag. Alternativt kunne man fra myndighedens side have præciseret, at den årlige havnestatskontrol med alle udenlandske skibe i fast fart, som i forvejen var foreskrevet tilstræbt, skulle finde sted forud for første afgang fra dansk havn i stil med den ordning, der faktisk blev etableret umiddelbart efter Scandinavian Star-katastrofen. Vi finder ikke, at folkeretlige regler ville have været til hinder for sådanne ordninger, der allerede var indført i USA og i UK.

Vi kan på denne baggrund *besvare det andet spørgsmål i kommissoriet* således: De dagældende regler, herunder bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe, etablerede en ret for Søfartsstyrelsen til at kontrollere udenlandske skibe, og det følger af uskrevne forvaltningsretlige regler om forsvarlig forvaltning m.v., at denne ret skulle forvaltes på en forsvarlig måde dels i konkrete situationer, dels organisatorisk. Det må lægges til grund, at der hos det relevante distriktskontor under Søfartsstyrelsen i den konkrete situation i hvert fald forelå en viden om, at skibet Scandinavian Star skulle sættes i fast fart under fremmed flag mellem Frederikshavn og Oslo omkring 1. april 1990, og dette burde have ført til, at der – eventuelt efter indhentelse af yderlige oplysninger

– var blevet foranstaltet havnestatskontrol af skibet. Derudover finder vi, at en årsag til at dette ikke skete, var, at Søfartsstyrelsen ikke – sådan som man burde – havde organiseret havnestatskontrollen på en sådan måde, at man generelt tilsikrede kontrol af passagerskibe, der sejlede under bekvemmelighedsflag, inden de blev sat i fast rutefart fra dansk havn, hvorved også Scandinavian Star ville være blevet kontrolleret. Samlet set er det således vores vurdering, at det eksisterende regelsæt kombineret med krav om forsvarlig forvaltning indebar, at der skulle have været foretaget havnestatskontrol af Scandinavian Star inden første afgang med passagerer.