



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 78

(2003–2004)

Om lov om endringer i lov 24. juni 1994
nr. 39 om sjøfarten (sjøloven)
og enkelte andre lover

(undersøkelse av sjøulykker)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	6	Forslag om en fast havarikommisjon for sjøulykker ..	24
2	Bakgrunnen	8	6.1	Sjølovkomiteens forslag	24
2.1	Innst. S nr. 223 (1996–97)	8	6.1.1	Sjølovkomiteens vurdering av sjøforklaringsinstituttet	24
2.2	Sjølovkomiteens sammensetning og mandat	8	6.1.2	Sjølovkomiteens forslag om en faglig frittstående havarikommisjon etter mønster av Havarikommisjonen for sivil luftfart	25
2.3	NOU 1999:30 Undersøkelse av Sjøulykker	9	6.2	Høringsinstansenes syn	27
2.4	Høringen	10	6.3	Departementets vurderinger	29
2.5	Vurderinger av en felles fast havarikommisjon for flere transportsektorer	12	7	Særlig om Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten	30
3	Internasjonale krav til undersøkelse av sjøulykker	13	7.1	Sjølovkomiteens forslag	30
3.1	Oversikt	13	7.2	Høringsinstansenes syn	30
3.2	FNs havrettskonvensjon og flaggstatsprinsippet	13	7.3	Departementets vurderinger	30
3.3	ILO konvensjon nr. 134 av 30. oktober 1970 om forebygging av ulykker (sjøfolk)	13	8	Undersøkelsenes formål – undersøkelsesmyndighetens mandat	32
3.4	EUs regelverk	14	8.1	Gjeldende rett	32
3.4.1	Rådsdirektiv 1999/35/EF	14	8.1.1	Sjølovens regler om formålet ved undersøkelse av sjøulykker	32
3.4.2	EUs planer om et nytt direktiv om undersøkelser av sjøulykker	15	8.1.2	Internasjonale rekommandasjoner om undersøkelse av sjøulykker	32
3.5	IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker	15	8.2	Sjølovkomiteens forslag	32
3.6	Rapportering til IMO	16	8.3	Høringsinstansenes syn	33
4	De eksisterende ordningene for undersøkelse av sjøulykker	17	8.4	Departementets vurderinger	34
4.1	Gjeldende rett	17	9	Hvilke sjøulykker som skal undersøkes	35
4.2	Undersøkelseskommissjoner etter sjøloven § 485	18	9.1	Gjeldende rett	35
4.2.1	Særskilt oppnevnte undersøkelseskommissjoner	18	9.1.1	Sjøforklaring etter sjøloven	35
4.2.2	Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten	18	9.1.2	Særlig om arbeidsulykker om bord på skip	35
4.3	Sjøfartsinspektørenes undersøkelse av sjøulykker	20	9.2	Sjølovkomiteens forslag	36
4.4	Sjøfartsdirektoratets arbeid knyttet til undersøkelse av sjøulykker	20	9.2.1	Definisjonen av «sjøulykke»	36
4.5	Undersøkelse av politi og påtalemyndigheten	20	9.2.2	Når en «sjøulykke» skal gjøres til gjenstand for undersøkelser	37
5	Undersøkelse av sjøulykker i fremmed rett	22	9.2.3	Særlig om ansvarsområdet i forhold til norske og utenlandske skip	37
5.1	Oversikt	22	9.3	Høringsinstansenes syn	38
5.2	Danmark	22	9.4	Departementets vurderinger	39
5.3	Finland og Sverige	23	9.4.1	Definisjonen av sjøulykke – undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde	39
			9.4.2	Særlig om arbeidsulykker om bord på skip	39

9.4.3	Særlig om reglernes anvendelsesområde i forhold til utenlandske skip	41	15	Bør reglene om sjøforklaring beholdes som et supplement til en særskilt undersøkelseskommisjon?	59
9.4.4	Når skal det iverksettes undersøkelser av en "sjøulykke"	41	15.1	Sjølovkomiteens forslag	59
9.4.5	Særlig om gransking av redningsoperasjoner og beredskap mv.	42	15.2	Høringen	60
10	Opplysningsplikten overfor undersøkelsesmyndigheten	44	15.3	Departementets vurderinger	62
10.1	Gjeldende rett	44	15.3.1	Bør sjøforklaringsinstituttet opphèves i sin helhet?	62
10.2	Sjølovkomiteens forslag	44	15.3.2	Prosessuelle særregler for bevisopptak knyttet til sjøulykker	63
10.3	Høringsinstansenes syn	44	15.3.3	Den nordiske rettsenheten	63
10.4	Departementets vurderinger	45	15.3.4	Særlig om bevisopptak i utlandet	64
11	Undersøkelsesmyndighetens taushetsplikt	47	16	Sjøfartsdirektoratets rolle ved undersøkelse av sjøulykker	65
11.1	Gjeldende rett	47	16.1	Gjeldende rett	65
11.2	Sjølovkomiteens forslag	47	16.2	Sjølovkomiteens forslag	65
11.3	Høringsinstansenes syn	47	16.3	Høringsinstansenes syn	65
11.4	Departementets vurderinger	47	16.4	Departementets vurderinger	67
12	Rettigheter under saksbehandlingen for dem som saken angår	50	17	Forholdet til Kystverket	69
12.1	Gjeldende rett	50	18	Endringer i ordningen med sjøfartsinspektører – overføring av deres oppgaver til politiet	70
12.2	Sjølovkomiteens forslag	50	18.1	Gjeldende rett	70
12.3	Høringsinstansenes syn	50	18.2	Sjølovkomiteens forslag	70
12.4	Departementets vurderinger	51	18.3	Høringsinstansenes syn	71
13	Meldeplikt	53	18.4	Departementets vurderinger	72
13.1	Gjeldende rett	53	18.5	Arbeidsgruppen som har vurdert organiseringen av politiets etterforskning av sjøfartsforhold når sjøfartsinspektørene overføres dit	73
13.1.1	Sjøloven med forskrifter	53	19	Forholdet mellom politiets etterforskning og undersøkelsesmyndighetens undersøkelser	74
13.1.2	Forskrifter om forurensning og utslipp av farlige stoffer – sjødyktighetsloven og forurensningsloven	53	19.1	Gjeldende rett	74
13.1.3	Arbeidsulykker	53	19.1.1	Generelt	74
13.2	Sjølovkomiteens forslag	53	19.1.2	Særlig om erfaringene med politiets etterforskning i saker som granskes av Havarikommisjonen for sivil luftfart	74
13.3	Høringsinstansenes syn	53	19.2	Sjølovkomiteens forslag	75
13.4	Departementets vurdering	53	19.3	Høringen	75
14	Særlig om internasjonale undersøkelser	55	19.4	Departementets vurderinger	76
14.1	Gjeldende rett	55	20	Særskilte undersøkelseskommisjoner	78
14.2	Særlig om reglene om samarbeid mellom berørte stater i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker	55	21	Organisasjon og sammensetning	79
14.3	Sjølovkomiteens forslag	55	21.1	Sjølovkomiteens forslag	79
14.4	Høringsinstansenes syn	56	21.2	Høringen	79
14.5	Departementets vurderinger	57			

21.3	Arbeidsgruppen som har vurdert etablering av en felles havarikommisjon	79	22.5	Utvidelsen av Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane til å omfatte også sjøfart	82
21.4	Departementets vurderinger	80	22.6	Private	82
22	Økonomiske og administrative konsekvenser	81	23	Merknader til de enkelte paragrafene	83
22.1	Oversikt	81	Forslag til lov om endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) og enkelte andre lover		93
22.2	Domstolene	81			
22.3	Sjøfartsinspektørene og politiet	81			
22.4	Sjøfartsdirektoratet	81			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 78

(2003–2004)

Om lov om endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) og enkelte andre lover

(undersøkelse av sjøulykker)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 4. juni 2004,
godkjent i statsråd samme dag
(Regjeringen Bondevik II).*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen her fremmer Justisdepartementet forslag til endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven). Reglene i sjøloven om sjøforklaring foreslås opphevet og erstattet med nye regler om undersøkelse av sjøulykker i en fast undersøkelsesmyndighet. Lovforslaget er en oppfølging av Sjølovkomiteens forslag i NOU 1999:30 Undersøkelse av sjøulykker.

Lovforslaget identifiserer ikke hvilket organ denne faste undersøkelsesmyndigheten skal legges til, men overlater dette til Kongens bestemmelse. Regjeringen går inn for å etablere en felles havarikommisjon for ulykker innen luftfart, jernbane, sjøfart mv., med utgangspunkt i en utvidelse av dagens Havarikommisjon for sivil luftfart og jernbane. Det er derfor en grunnleggende forutsetning for det lovforslaget som fremmes i proposisjonen her, at undersøkelse av sjøulykker vil bli lagt inn i en slik felles havarikommisjon.

Den nærmere organisering mv. av den felles havarikommisjonen er ikke drøftet i proposisjonen her, som er begrenset til havarikommisjonens arbeid i forbindelse med sjøulykker.

Når en felles havarikommisjon for luftfart, jernbane, sjøfart mv. er etablert og har virket i noen år,

bør det foretas en vurdering av om reglene om havarikommisjonens virksomhet bør samles i én felles lov. I dag er dette regulert i særlovgivningen innenfor hver transportsektor. Før en felles havarikommisjon har samlet erfaring med å håndtere de ulike transportområdene i samme kommisjon, er det imidlertid ikke hensiktsmessig å utarbeide et lovforslag som samler reglene om dette i en felles lov.

Formålet med å legge undersøkelsen av sjøulykker inn i en fast havarikommisjon er å styrke arbeidet med undersøkelser av sjøulykker, og derved også det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. Med en fast havarikommisjon vil det i større grad enn ved dagens sjøforklaringer være personer med en høy grad av relevant ekspertise som står for undersøkelsene. En fast havarikommisjon vil også gi større anledning til grundige og omfattende undersøkelser av den enkelte ulykken, enn det en sjøforklaring kan gjøre. En fast havarikommisjon gir videre grunnlag for at det på sikt kan utvikles og bygges opp en generell kompetanse innenfor feltet, som kommer det ulykkesforebyggende sjøsikkerhetsarbeidet til gode.

2 Bakgrunnen

2.1 Innst. S nr. 223 (1996–97)

Ved Stortingets vedtak 12. juni 1997 ble Regjeringen bedt om å vurdere behovet for endringer i sjøforklaringsinstituttet. Vedtaket ble truffet etter innstilling fra Næringskomiteen (Innst. S. nr. 223 (1996–97)). Flertallet i komiteen uttalte på side 4 i innstillingen:

«Flertallet mener at med bakgrunn i den spesielle karakter og kompetansebehov sjømannsyrket har, er det viktig at sjøkyndige personer deltar i første instans i klarleggingen av årsaker til ulykker til sjøs. En ser imidlertid ikke bort fra at sjøforklaringene i dag ikke er utviklet i takt med de utfordringer utviklingen i næringen og ulykkesfrekvensen for skip, stiller myndighetene overfor. Flertallet vil på denne bakgrunn be Regjeringen vurdere behovet for endringer i sjøforklaringsinstituttet».

2.2 Sjølovkomiteens sammensetning og mandat

På bakgrunn av Stortingets vedtak ga Justisdepartementet i brev 13. mars 1998 Sjølovkomiteen i oppdrag å vurdere og revidere ordningen med sjøforklaring. Sjølovkomiteen fikk for dette oppdraget følgende sammensetning:

Professor dr. juris Erling Selvig
Fungerende lovrådgiver Rolf Chr. Trolle Andersen
Avdelingssjef Viggo Bondi
Avdelingsdirektør Kari Elisabeth Breirem
Høyesterettsdommer Karin M. Bruzelius
Politiinspektør Elisabeth Kaas
Generalkonsul Kaare A. Kopperud
Høyesterettsadvokat Haakon Stang Lund
Advokat Jan-Fredrik Rafen
Sorenskriver Kirsti Ramberg

Førstekonsulent Ingeborg B. Holtskog Olebakken har fungert som sekretær i utvalget. Avdelingsdirektør Kari Elisabeth Breirem trådte senere ut av komiteen, og rådgiver Kristin A. Kleven ble oppnevnt som medlem i hennes sted.

Sjølovkomiteen ble gitt følgende mandat:

«1. Flertallet i Stortingets næringskomité uttalte i Innst S nr 223 (1996–97) s 4 at «... med bakgrunn i den spesielle karakter og kompetansebehov sjømannsyrket har, er det viktig at sjøkyndige personer deltar i første instans i klarleggingen av årsaken til ulykker til sjøs. En ser imidlertid ikke bort fra at sjøforklaringene i dag ikke er utviklet i takt med de utfordringer utviklingen i næringen og ulykkesfrekvensen for skip, stiller myndighetene overfor. Flertallet vil på denne bakgrunn be Regjeringen vurdere behovet for endringer i Sjøforklaringsinstituttet.»

Debatten om innstillingen er gjengitt i Forh S (1996–97) s 4077 til 4100, og førte til at Stortinget i vedtak 12 juni 1997 ba Regjeringen om å vurdere behovet for endringer i reglene om sjøforklaring.

2. Sjøforklaringsordningen ble utredet av Sjølovkomiteen på begynnelsen av 1960-tallet, jf Innstilling IV fra Sjølovkomiteen (1963). Flertallet gikk den gang inn for å beholde ordningen, og uttalte i den forbindelse: «Skjønt flertallet er klar over at systemet med sjøforklaring byr på iøynefallende svakheter, og at man selv etter de foreslåtte reformer ikke kan regne med bare ideelle sjøforklaringer, mener flertallet likevel at fordelene ved sjøforklaringer oppveier de uheldige sider» (innstillingen side 42). Komiteens mindretall gikk prinsipielt inn for opphevelse av hele ordningen, jf innstillingen side 47.

3. Dagens regler om sjøforklaring bygger på de reformene som Sjølovkomiteen foreslo i 1963. De ble opprinnelig innført ved lov 17 juni 1966 nr 8, og finnes i dag som §§ 472 til 486 i sjøloven 24 juni 1994 nr 39 kapittel 18.

Sjøloven skiller mellom obligatorisk og fakultativ sjøforklaring, jf §§ 472 og 473. Her i riket holdes sjøforklaring for vedkommende herreds- eller byrett, jf § 476 første ledd. For norske skip holdes sjøforklaring i Danmark, Finland og Sverige for den domstol som er kompetent etter vedkommende lands lovgivning, jf § 476 annet ledd. Utenfor Norden holdes sjøforklaring for vedkommende norske konsulrett, jf § 476 tredje ledd.

I enkelte tilfeller kan det oppnevnes særskilte undersøkelseskommisjoner, jf sjøloven § 485 første ledd. Det er opprettet en fast undersøkelseskommisjon for tilfeller hvor et merkepliktig fiskefartøy forliser, eller hvor det forlites i sjøen og det er grunn til å frykte for at hele mannskapet er omkommet, jf § 485 annet ledd.

4. I løpet av de senere årene er det fra flere hold blitt hevdet at sjøulykker kan oppklares mer effektivt eller iallfall tilstrekkelig effektivt uten bruk av sjøforklaring. Det er bl.a blitt hevdet at en utbygging av ordningen med sjøfartsinspektører bedre vil kunne ivareta sjøfartsmyndighetenes behov for innsamling av materiale til bedømmelse av skips sjødyktighet og vurdering av reglene om sjødyktighet, jf sjøloven § 474 første ledd. Det er også blitt hevdet at vanlig politietterforskning må antas å kunne gi påtalemyndigheten tilstrekkelig materiale til å avgjøre om det foreligger straffbare forhold, slik at domstolene på etterforskningsstadiet bare behøver å trekkes inn dersom det er behov for å motta forklaringer fra vitner som nekter å uttale seg til politiet. Det er videre blitt reist spørsmål om eventuelle skadelidendes behov for å kunne fremskaffe materiale til bruk i sivile søksmål, i tilstrekkelig grad vil kunne ivaretas gjennom reglene om bevisopptak i tvistemålsloven kapittel 20 eller gjennom en utbygging av reglene om sjørettsskjønn i sjøloven §§ 487 til 492. Videre er det fra enkelte hold blitt tatt til orde for opprettelse av en fast havarikommisjon til å granske sjøulykker langs kysten av Norge. Det er også blitt argumentert for bruk av en ambulerende konsulrett ved gransking av sjøulykker i utlandet der norske skip er innblandet.

5. Justisdepartementet gir på denne bakgrunn Sjølovkomiteen i oppdrag å vurdere og revidere ordningen med sjøforklaring.

Sjølovkomiteen skal ta stilling til om det er grunn til å opprettholde ordningen med sjøforklaring for herreds- og byretten, jf sjøloven § 476 første ledd. Sjølovkomiteen skal i denne forbindelse gjøre rede for eventuelle alternative ordninger til sjøforklaringsordningen. Komiteen skal bl.a vurdere i hvilken utstrekning de formålene som sjøforklaringsordningen skal tjene, jf sjøloven § 474 første ledd, minst like godt kan ivaretas gjennom slike andre ordninger.

Dersom Sjølovkomiteen mener at reglene om sjøforklaring for herreds- og byretten bør oppheves, skal komiteen foreslå de lovendringene som komiteen mener er nødvendige for en effektiv ivaretagelse av hensynene bak ordningen med sjøforklaring. Sjølovkomiteen skal i så fall også vurdere hvilke regler som bør gjelde for sikring av bevis m m utenfor riket. I denne forbindelse skal komiteen foreslå regler som gjør det mulig å videreføre det nordiske samarbeidet på dette området.

Dersom Sjølovkomiteen går inn for å opprettholde ordningen med sjøforklaring for herreds- og byretten, skal komiteen foreslå de endringene i dagens regler som den mener er nødvendige. Komiteen skal da dessuten vurdere behovet for en ambulerende konsulrett til sikring av bevis mm utenfor Norden.

Sjølovkomiteen skal i alle tilfeller vurdere behovet for å nedsette en fast undersøkelseskommisjon for andre tilfeller enn nevnt i sjøloven § 485 annet ledd. Komiteen skal eventuelt foreslå nærmere bestemmelser om dette.

Det skal utredes økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle forslag. Minst ett forslag skal bygge på uendret ressursbruk.

6. Komiteen skal avgi sin utredning så snart som mulig, og senest innen utgangen av 1998.»

2.3 NOU 1999:30 Undersøkelse av Sjøulykker

Sjølovkomiteen avga sin utredning NOU 1999:30 Undersøkelse av sjøulykker 10. november 1999.

I utredningen foreslår Sjølovkomiteen at det opprettes en fast ulykkeskommisjon for undersøkelse av sjøulykker, «Havarikommisjonen for sjøulykker». Bakgrunnen for forslaget er at Sjølovkomiteens undersøkelser viste at sjøforklaringsinstituttet ikke lenger fungerer hensiktsmessig i praksis. Komiteen antar at den kombinasjon av ulykkesundersøkelse og plassering av sivilrettslig og strafferettslig ansvar som de någjeldende reglene legger opp til, prinsipielt er uheldig og lite formålstjenlig. Komiteen mener spørsmål om sivil- og strafferettslig ansvar bør behandles som på andre livsområder, slik at ulykkesundersøkelsene utformes med hovedvekt på at det viktigste formålet med ulykkesundersøkelsen er å få så mye som mulig informasjon om årsakene til ulykken, slik at denne kunnskapen kan komme det forebyggende sjø-sikkerhetsarbeidet til gode. Sjølovkomiteens vurderinger av utformingen av forslaget om en Havarikommisjon for sjøulykker er på denne bakgrunn utformet med sikte på å legge til rette for at kommisjonen skal være et mest mulig effektivt redskap i arbeidet med å styrke sjøsikkerheten. Komiteen peker også på at utviklingen internasjonalt vitner om at det er behov for en slik revisjon av ordningen som foreslås.

Når det gjelder saksbehandlingen, legger Sjølovkomiteen til grunn at forvaltningsloven og offentlighetsloven generelt vil gjelde for kommisjonens virksomhet, men at det er behov for noen tilpasninger av hensyn til kommisjonens karakter og arbeidsoppgaver. Det foreslås særlige regler om opplysningsplikt for kommisjonen, men det er dissens i komiteen med hensyn til hvor langt den skal gå.

Sjølovkomiteen foreslår at havarikommisjonen selv skal ta stilling til ved hvilke ulykker den skal iverksette undersøkelser, men slik at den forutset-

tes å prioritere ulykker der det er grunn til å regne med at en undersøkelse vil kunne bidra til å styrke sjøsikkerheten.

Opprettelse av et nytt undersøkelsesorgan reiser spørsmål vedrørende forholdet til andre organer som også er involvert. Sjølovkomiteen drøfter forholdet til politiets undersøkelser, herunder sjøfartsinspektørene. Komiteens *flertall* foreslår at sjøfartsinspektørene avvikles, og begrunner dette med at deres hovedoppgave etter lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed mv. (sjødyktighetsloven) er knyttet til deltagelse i sjøforklaringer.

Når det gjelder forholdet til politiet, foreslår Sjølovkomiteen en begrensning i politiets adgang til å foreta undersøkelser parallelt med havarikommisjonen i saker hvor det ikke foreligger mistanke om straffbart forhold.

Undersøkelse av sjøulykker reiser særlige spørsmål knyttet til undersøkelser av norske skip etter ulykker i utlandet. Sjølovkomiteen foreslår at havarikommisjonen bør kunne iverksette undersøkelser etter ulykker med alle norskregistrerte skip. Når en slik ulykke er inntrådt i fremmed stats farvann, antar komiteen at forholdet til utenlandske myndigheter bør kunne legges til rette innenfor de folkerettslige rammer som gjelder for dagens ordning med opptak av sjøforklaring.

Selv om sjøforklaringsinstituttet anses generelt lite hensiktsmessig, går et *flertall* av Sjølovkomiteens medlemmer inn for å beholde en adgang til å foreta sjøforklaring som en særskilt form for bevisopptak utenfor rettsak etter særskilt beslutning av retten. Et *mindretall* går inn for å oppheve sjøforklaringsinstituttet helt.

2.4 Høringen

Justisdepartementet sendte NOU 1999:30 Undersøkelse av sjøulykker på høring 4. mai 1999, til følgende institusjoner og organisasjoner:

Departementene
Kystdirektoratet
Sjøfartsdirektoratet
Luftfartsverket
Luftfartstilsynet
Havarikommisjonen for sivil luftfart
Statens jernbanetilsyn

Riksadvokaten
Regjeringsadvokaten
Høyesterett
Lagmannsrettene

Oslo byrett
Bergen byrett
Trondheim byrett
Stavanger byrett
Kristiansand byrett
Drammen byrett
Fredrikstad byrett
Nord-Troms herredsrett
Salten sorenskriverembete

Kriminalpolitisen
Politimesteren i Oslo
Politimesteren i Bergen
Politimesteren i Kristiansand
Politimesteren i Trondheim
Politimesteren i Troms
ØKOKRIM

Grenland Havnevesen
Hammerfest Havnevesen
Tromsø Havnevesen
Bodø Havnevesen
Måløy Havnevesen
Bergen Havnevesen
Oslo Havnevesen
Trondheim Havnevesen
Stavanger Havnevesen

Rådet for arbeidstilsyn på skip
Støttegruppen for pårørende og overlevende etter Scandinavian Star v/Jan Harsem

Norsk Sjøoffisersforbund
Norsk Sjømannsforbund
Losforbundet

Norsk Havneforbund
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening

Akademikerne
Akademikernes Fellesorganisasjon
Assuranseforeningen Skuld
Assuranseforeningen Gard
Det Norske Veritas
Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)
Flyselskapenes landsforening
Fraktefartøyenes Rederiforening
Gjensidige skibsassuranseforeningers Komite
Greenpeace Norge
Intertanko
Kommunenes Sentralforbund
Landsforeningen for trafikkskaddde
Landsorganisasjonen i Norge
Miljøstiftelsen Bellona

Nordisk Skibsrederforening
 Norges fiskarlag
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Naturvernforbund
 Norges Rederiforbund
 Norsk Flygerforbund
 Norsk flyoperatørforbund
 Norsk Jernbaneforbund
 Norsk jernbaneklubb
 Norsk Lastebileierforening
 Norsk Lokomotivmannsforbund
 Norske Maritime Leverandører
 Norsk Petroleumsinstitutt
 Norsk Sjøoffisersforbund
 NSB BA
 NSB Gardermoen AS
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oljeindustriens Landsforening
 Rederienes Landsforening
 Sjøassurandørenes Centralforening
 Sjøtrygdgruppen
 Transportbrukernes fellesorganisasjon
 Transportbedriftenes Landsforening
 Trafikksikkerhetsrådet
 Trygg Trafikk
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
 Nordisk institutt for sjørett
 Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet
 Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet
 Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet

I tillegg til å be om høringsinstansenes kommentarer til Sjølovkomiteens forslag i NOU 1999:30, ba Justisdepartementet i høringsbrevet også om høringsinstansenes synspunkter på spørsmålet om en felles havarikommisjon. Justisdepartementet uttalte følgende om dette i høringsbrevet:

«Sjølovkomiteen peker i NOU 1999:30 side 53–54 på den mulighet å slå sammen de ulike ordninger og organer for undersøkelse av ulykker innenfor transportsektoren til ett organ. Sjølovkomiteen utdyper imidlertid ikke denne problemstillingen nærmere, i det den lå utenfor mandatet. Justisdepartementet ber de av høringsinstansene som har synspunkter på dette, om å uttale seg om det er grunnlag for å utrede spørsmålet om å opprette en slik felles havarikommisjon.

Både i Finland og Sverige har man ordninger med en fast enhet som har kompetanse til å etterforske alvorlige ulykker innenfor alle transportsektorer, jf. om dette på side 30–31 i utredningen. I Finland har man «Centralen för under-

sökning av olyckor», som er en administrativ enhet innenfor Justitieministeriet, og som har kompetanse til å etterforske alle storulykker samt ulykker innen luftfarten, sjøfarten og jernbanetrafikken. I tillegg er det anledning til å oppnevne særskilte undersøkelseskommisjoner ved enkelte ulykker ved behov. I Sverige er det etablert et eget forvaltningsorgan, «Statens haverikommission», til å foreta undersøkelser etter alle alvorlige luftfartsulykker, jernbaneulykker eller sjøfartsulykker. Se nærmere om dette i NOU 1999:30 side 30–31.»

Følgende instanser har gitt realitetsuttalelse:

Fiskeridepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Sosial- og helsedepartementet
 Utenriksdepartementet

Kystdirektoratet
 Sjøfartsdirektoratet
 Sjøfartsinspektøren i Oslo
 Luftfartsverket
 Luftfartstilsynet
 Havarikommissionen for sivil luftfart
 Statens jernbanetilsyn
 Statens forurensningstilsyn

Riksadvokaten
 Regjeringsadvokaten
 Kriminalpolitisenralen
 Oslo politidistrikt
 Troms politidistrikt

Oslo Kommune Havnevesenet
 Norsk Sjøoffisersforbund
 Norsk Sjømannsforbund
 Sjømannsforeningenes Landsforbund
 Norsk Losforbund
 De sjøkyndiges forbund
 Det norske maskinistforbund
 Den Norske Advokatforening
 Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)
 Gjensidige Skipsassurandørers Komite
 Landsorganisasjonen i Norge
 Nordisk Skibsrederforening
 Norges Fiskarlag
 Fiskebåtredernes Forbund
 Nordland Fylkes Fiskarlag
 Norges Fiskarkvinnelag
 Norges Rederiforbund
 Rederienes Landsforening
 Sjøassurandørenes Centralforening

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
 Nordisk institutt for sjørett
 Norsk Presseforbund

2.5 Vurderinger av en felles fast havarikommisjon for flere transportsektorer

Stortinget behandlet spørsmålet om å opprette en felles ulykkeskommisjon for alle større ulykker innen transportsektoren etter forslag fremmet i Dok 8:59 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 122 (2000–2001). Stortinget viste til at dette spørsmålet ville bli behandlet i forbindelse med regjeringens forslag om opprettelse av en felles havarikommisjon for luftfart og jernbane, jf. St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011. I Nasjonal Transportplan 2002–2011 ble det tatt sikte på å opprette en felles havarikommisjon til å undersøke ulykker og hendelser innen luftfart og jernbane. I denne sammenheng ble det vurdert om en bør opprette en felles ulykkeskommisjon for alle større ulykker og hendelser innen sjø-, luft-, bane- og vegtransport. Stortinget merket seg forslaget, jf. Innst. S. nr. 119 (2000–2001), og sluttet seg til dette. Stortinget bemerket at man vil vurdere erfaringene fra en slik felles kommisjon for to transportformer, luftfart og jernbane, med tanke på eventuell senere innføring av en felles ulykkeskommisjon for alle transportformer.

På bakgrunn av dette foreslo regjeringen i Ot.prp. nr. 73 (2000–2001) Om endringer i jernbaneloven å utvide mandatet for Havarikommisjonen for sivil luftfart til også å omfatte undersøkelser av

ulykker og hendelser i jernbanesektoren. Forslaget ble fremmet uten å avvente en utredning om en generell undersøkelseskomisjon for hele transportsektoren, da en utvidelse av virkeområdet til Havarikommisjonen for sivil luftfart ikke ble ansett å være til hinder for en slik utredning. Stortinget sluttet seg til forslaget om at det etableres en fast kommisjon for jernbaneulykker og at dette skulle gjøres ved en utvidelse av Havarikommisjonen for sivil luftfart, jf. Innst.O. nr. 107 (2000–2001).

En arbeidsgruppe sammensatt av representanter for berørte departementer og Havarikommisjonen for sivil luftfart har i 2001–2002 vurdert opprettelse av en havarikommisjon for sivil luftfart, jernbane og sjøfart, eventuelt også veitrafikk, med utgangspunkt i den nåværende Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane. Arbeidsgruppen avga sin rapport til Samferdselsdepartementet i februar 2002. Arbeidsgruppen tilrår i sin konklusjon (jf. kapittel 7 i rapporten) å opprette en slik felles havarikommisjon for sivil luftfart, jernbane, sjø og veg med utgangspunkt i den nåværende Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane, og at kommisjonen får ansvar for undersøkelse av sjøulykker på bakgrunn av Sjølovkomiteens forslag i NOU 1999:30. Arbeidsgruppen uttaler:

«Det legges til grunn at kommisjonens ansvar og mandat avgrenses til å finne årsaksfaktorene til en ulykke eller hendelse med tanke på å forebygge fremtidige ulykker, og ikke utrede straff eller erstatningsansvar.»

I samråd med de berørte departementer mener Justisdepartementet at undersøkelsen av sjøulykker bør legges inn i en slik felles havarikommisjon, slik arbeidsgruppen tilrådte i sin rapport.

3 Internasjonale krav til undersøkelse av sjøulykker

3.1 Oversikt

Flere internasjonale regelverk berører spørsmål vedrørende undersøkelser av sjøulykker. For en fullstendig oversikt vises til NOU 1999:30 kapittel 6. Her skal bare gjengis noen hovedpunkter.

3.2 FNs havrettskonvensjon og flaggstatsprinsippet

De forente nasjoners havrettskonvensjon 10. desember 1982 (havrettskonvensjonen) har i artikkel 92 og artikkel 94 regler om flaggstatens suverenitet i forhold til egne skip. Konvensjonen ble ratifisert av Norge 24. juni 1996, jf. St.prp. nr. 37 (1995–96) og Innst. S. nr. 227 (1995–96). Artikkel 94 nr. 1 bestemmer at «enhver stat skal effektivt utøve sin jurisdiksjon og kontroll over skip som fører dets flagg, i administrative, tekniske og sosiale saker». Dette reflekterer det såkalte «flaggstatsprinsippet», som bl.a. innebærer at ansvaret for å sette i verk undersøkelser av sjøulykker i utgangspunktet påligger den staten hvor skipet er registrert, uansett om ulykken inntreffer innenfor eller utenfor denne statens farvann. Utgangspunktet for kyststatens suverenitet finnes i havrettskonvensjonens artikkel 2. Artikkel 2 omhandler ikke direkte spørsmålet om undersøkelse av sjøulykker. Det følger imidlertid av prinsippene i artikkel 2 at kyststaten har rett til å foreta undersøkelser av ulykker med fremmede skip innenfor kyststatens territorium, bl.a. dersom ulykken har involvert fare for liv eller miljø i kyststaten, jf. om dette bl.a. artikkel 1.1 i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker, som er omhandlet nedenfor i punkt 3.5. Reglene i gjeldende sjølov om hvilke sjøulykker som skal undersøkes av norske myndigheter (jf. sjøloven § 472 jf. § 484) tar på denne bakgrunn utgangspunkt i flaggstatsprinsippet, men gir norske myndigheter adgang til å foreta undersøkelser av ulykker med fremmed skip i norsk territorium bare når norske interesser er berørt og skipet ligger i norsk havn. Som det fremgår nedenfor under punkt 9.4.3 går kyststatens rett til å foreta undersøkelser av ulykker med fremmede skip i territorialfarvannet etter folkeretten lenger enn dette.

Havrettskonvensjonen har dessuten en bestemmelse som forplikter flaggstaten til å foreta undersøkelser av visse ulykker der andre staters interesser er berørt. Etter artikkel 94 nr. 7 skal hver stat:

«sørge for at det av eller for en eller flere behørig kvalifiserte personer foretas en granskning av enhver sjøulykke eller navigasjonsuhell på det åpne hav der et skip under dets flagg er innblandet, og som har ført til at en annen stats borger har mistet livet eller er alvorlig skadet, eller til alvorlig skade på en annen stats skip eller innretninger eller på det marine miljø. Flaggstaten og den annen stat skal samarbeide om gjennomføringen av enhver granskning som den annen stat iverksetter i forbindelse med slike sjøulykker eller navigasjonsuhell».

3.3 ILO konvensjon nr. 134 av 30. oktober 1970 om forebygging av ulykker (sjøfolk)

ILO konvensjon nr. 134 av 30. oktober 1970 om forebygging av ulykker (sjøfolk) ble ratifisert av Norge 9. mars 1976. Konvensjonen forplikter blant annet flaggstaten til å etterforske arbeidsulykker om bord på skip som har tap av liv eller alvorlig personskade til følge, jf. artikkel 2 nr. 1 og nr. 4, som lyder:

«1. Vedkommende myndighet i det enkelte sjøfartsland skal ta de nødvendige skritt for å sikre at arbeidsulykker blir innrapportert og etterforsket i tilstrekkelig omfang, og at uttømmende statistikk vedrørende slike ulykker blir ført og gransket.

....

4. Vedkommende myndighet skal foreta etterforskning av årsakene til og de nærmere omstendigheter som knytter seg til arbeidsulykker som har tap av liv eller alvorlig personskade til følge, og ellers av slike andre ulykker som kan bli nærmere angitt i nasjonale lover eller regler.»

Etter artikkel 1 nr. 3 omfatter uttrykket «arbeidsulykker» «ulykker som rammer sjøfolk som følge av eller i løpet av deres ansettelse». Med «sjøfolk» menes «alle personer som er ansatt i en hvil-

ken som helst stilling om bord på et skip (unntatt krigsskip)», jf. artikkel 1 nr. 1.

Bestemmelsen er gjennomført i gjeldende rett i sjømannsloven 30. mai 1975 nr. 18, med forskrift 4. august 2000 nr. 808 om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse for arbeidstakere på skip. Etter sjømannsloven § 30 tredje ledd skal det holdes sjøforklaring etter reglene i sjøloven dersom en sjømann dør mens han er i tjeneste om bord mv., jf. også sjøloven § 472 nr. 2 og 3.

Undersøkelse av sjøulykker er også omhandlet i ILO-konvensjon nr. 147 av 1976 artikkel 2 bokstav g, samt ILO-konvensjon nr. 178 av 1996 artikkel 9 nr. 2, som ikke omhandles nærmere her. ILO foretar for tiden en gjennomgang av det samlede regelverket for sjøfolk med sikte på å samle dette i en ny ILO-rammekonvensjon om sjøfolk. Etter det departementet har fått opplyst, tas det ikke sikte på substansielle endringer i reglene om undersøkelse av ulykker. Den nye ILO-rammekonvensjonen er planlagt sluttforhandlet i 2005. Det er for tiden ikke mulig å si når den kan tre i kraft.

3.4 EUs regelverk

3.4.1 Rådskonferanse 1999/35/EF

Rådskonferanse 1999/35/EF har i artikkel 12 bestemmelser om undersøkelser av ulykker med visse typer passasjerskip. Bestemmelsen lyder:

«Undersøkelse av ulykker

1. Innenfor rammen av sine respektive nasjonale rettsordener skal medlemsstatene fastsette rettsregler som gjør det mulig for dem selv og enhver annen særlig berørt medlemsstat å delta i, samarbeide om, eller, der normen for undersøkelse av sjøulykker gir mulighet for det, å forestå enhver undersøkelse av sjøulykker eller hendelser der en roroferge eller et hurtiggående passasjerfartøy er innblandet.
2. Særlig berørt medlemsstat», «stat med hovedansvar for undersøkelsen» og «sjøulykker» har samme betydning som i normen for undersøkelse av sjøulykker.
3. Dersom en roroferge eller et hurtiggående passasjerfartøy er innblandet i en sjøulykke, skal undersøkelsesprosedyren innledes av den stat i hvis farvann ulykken eller hendelsen skjer, eller, dersom ulykken eller uhellet skjer i et annet farvann, av den medlemsstat fergen eller fartøyet sist besøkte. Denne staten skal være ansvarlig for undersøkelsen og for samordningen med andre særlig berørte stater inntil det er oppnådd enighet

om hvilken stat som skal ha hovedansvaret for undersøkelsen.

4. Medlemsstatene som forestår, deltar i eller samarbeider om slike undersøkelser, skal sikre at undersøkelsene gjennomføres så effektivt og hurtig som mulig, idet det tas hensyn til normen for sjøulykker.
5. Medlemsstatene skal sikre at rapporter fra slike undersøkelser offentliggjøres etter punkt 12.3 i normen for undersøkelse av sjøulykker og meddeles Kommissjonen.»

Artikkel 12 er gjennomført i norsk rett i gjeldende sjølov § 486 a, jf. Ot.prp. nr. 65 (1999–2000). I Ot.prp. nr. 65 side 8 beskrives hovedinnholdet i artikkel 12 slik:

«Artikkel 12 innebærer at kyststaten plikter å fastsette rettsregler som gjør det mulig for staten å forestå undersøkelse av sjøulykker med fremmede skip, når ulykken finner sted i dens farvann. Bestemmelsen krever derfor at norske myndigheter har kompetanse til å igangsette tvungen sjøforklaring etter ulykker med fremmede skip. Videre gir bestemmelsen fremmede stater som er særlig berørt av ulykken rett til å delta i undersøkelsen av en sjøulykke med slike fartøyer som omfattes av direktivet. Dersom det oppnås enighet om dette med andre særlig berørte EØS-stater, kan ansvaret for undersøkelsen overlates til en annen slik stat. Artikkel 12 om undersøkelse av sjøulykker medfører i utgangspunktet ingen behov for endringer med hensyn til selve fremgangsmåten ved undersøkelse av sjøulykker. Bestemmelsen oppstiller bare enkelte grunnleggende krav om at undersøkelsen skal gjennomføres så effektivt og hurtig som mulig (paragraf 4), og en bestemmelse om rapportering (paragraf 5). Bortsett fra dette er direktivet basert på at de enkelte land ellers gjennomfører undersøkelser av sjøulykker etter sine egne nasjonale regler.»

Direktivet forplikter altså ikke norske myndigheter til å foreta undersøkelser av alle slike sjøulykker som omfattes, men krever at norske myndigheter sørger for å ha kompetanse til å foreta slike undersøkelser, uavhengig av begjæring ol. om dette fra de berørte partene.

Bestemmelsen i artikkel 12 avviker fra flaggstatprinsippet, ved at kompetansen til å forestå undersøkelse av en sjøulykke knytter seg til hvor ulykken skjer, og ikke til flaggstatsjurisdiksjonen. I Ot.prp. nr. 65 (1999–2000) sies om dette (side 12):

«Siden de norske reglene om sjøforklaring er basert på prinsippet om flaggstatsjurisdiksjon, jf. punkt 4.1 over, krever direktivet en utvidelse av norske myndigheters kompetanse til å initiere og forestå undersøkelser av slike sjøulykker

som direktivet omfatter, når det gjelder fremmede skip. Departementet foreslår derfor en ny § 486 a i sjøloven, som gir norske myndigheter kompetanse innenfor direktivets anvendelsesområde til å iverksette undersøkelser av slike sjøulykker som artikkel 12 omfatter. Utenfor direktivets område vil § 484 annet ledd fortsatt regulere når det skal eller kan holdes sjøforklaring for fremmede skip.»

Når det i direktivet henvises til «normen for undersøkelse av sjøulykker», menes IMO-koden om undersøkelse av ulykker til sjøs, jf. punkt 3.5 nedenfor om denne. Etter artikkel 12 nr. 2 i rådsdirektiv 1999/35/EF skal hva som er en «sjøulykke», følge definisjonen i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker. Se punkt 3.5 nedenfor.

3.4.2 EUs planer om et nytt direktiv om undersøkelser av sjøulykker

I april 2004 har EU-kommisjonen gitt uttrykk for at man vurderer å foreslå et direktiv med regler om undersøkelse av sjøulykker. Det kan ikke utelukkes at et EU-direktiv om dette vil medføre behov for visse endringer i det regelverket som foreslås i proposisjonen her. Det er imidlertid ikke grunn til å forvente at det vil måtte gjøres grunnleggende endringer som følge av et eventuelt EU-regelverk på feltet. Også i et eventuelt EU-direktiv om dette vil man antakelig ta utgangspunkt i de hovedprinsippene for slike undersøkelser som er etablert i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker, jf. punkt 3.5 nedenfor om denne koden, som også lovutkastet her er i tråd med.

3.5 IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker

IMO, International Maritime Organization, er FNs sjøfartsorganisasjon. Generalforsamlingen i IMO vedtok 27. november 1997, som Assembly Resolution A.849 (20), «Code for the investigation of marine casualties and incidents». I det følgende refereres denne koden til som «IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker». IMO vedtok 25. november 1999 et tillegg til denne koden, jf. Assembly Resolution A.884 (21), «Guidelines for the investigation of human factors in marine casualties and incidents». Innholdet i den opprinnelige koden fra 1997 ble ved resolusjon A.884 (21) omdøpt til Appendix 1, mens tillegget fra 1999 er benevnt Appendix 2. Den opprinnelige koden i engelsk tekst, uten tillegget fra 1999, er inntatt som vedlegg 2 til Ot.prp. nr. 65

(1999–2000). Sjølovkomiteen gir en oversikt over innholdet i koden i NOU 1999:30 kapittel 6.3. Som retningslinje har IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker bare rådgivende status, men Sjølovkomiteen uttaler (NOU 1999:30 side 37) at Norge som medlem av IMO bør følge oppfordringen om å ta regelverket i bruk.

I proposisjonen her er reglene i IMO-koden Appendix 2 fra 1999 ikke omhandlet nærmere. Appendix 2 dreier seg i hovedsak om etterforskningsmetoder mv. ved undersøkelser av den menneskelige faktor ved sjøulykker. Prinsippene om dette er viktige, men ikke direkte relevante for utformingen av lovregler om undersøkelse av sjøulykker. Når det i proposisjonen her henvises til IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker, er det – med mindre annet fremgår – de opprinnelige bestemmelsene fra 1997, altså Appendix 1, det siktes til.

Definisjonen av «sjøulykke» i IMO-koden artikkel 4 nr. 1 lyder:

«Sjøulykke betyr en hendelse som har hatt en eller flere av disse følgene:

- .1 død eller alvorlig personskade som er forvoldt i forbindelse med driften av et skip; eller
- .2 tap av en person fra et skip som er forvoldt i forbindelse med driften av et skip; eller
- .3 tap av et skip, eller at skipet anses tapt eller forlatt; eller
- .4 materiell skade på et skip; eller
- .5 grunnstøting eller udyktiggjøring av et skip eller kollisjon som involverer et skip; eller
- .6 materiell skade som forvoldes i forbindelse med driften av et skip; eller
- .7 miljøskade som oppstår gjennom skade på skip som forvoldes i forbindelse med driften av skip.»

Kodens bestemmelser om når det bør foretas undersøkelser skiller mellom ulykker med ulik alvorlighetsgrad, jf. artikkel 6 nr. 1, der det heter:

«Flaggstater oppfordres til å foreta undersøkelser av alle sjøulykker som rammer deres skip. Alle tilfelle av alvorlige og meget alvorlige sjøulykker bør undersøkes.»

Som «meget alvorlig ulykke» regnes etter artikkel 4 nr. 2 ulykker som:

«.. innebærer totaltap av skipet, tap av liv, eller miljøskade av betydning.»

Som «alvorlig ulykke» regnes etter artikkel 4 nr. 3 en ulykke som ikke er å anse som «meget alvorlig ulykke», og som innebærer:

«1 en brann, eksplosjon, grunnstøting, grunnberøring, hardtværsskade, isskade, skade på skrog eller mistanke om defekter i skroget, etc., som medfører:

.2 strukturell skade som innebærer at skipet er usjødyktig, sånn som hull i skroget under vannlinjen, immobilisering av hovedmaskin, omfattende skade i oppholdsrom etc., eller

.3 forurensning (uansett omfang) og/eller

.4 et sammenbrudd som nødvendiggjør tauing eller assistanse fra land»

Reglene i gjeldende sjølov om undersøkelse av sjøulykker er i hovedsak i samsvar med IMO-kodens bestemmelser. Et av IMO-kodens grunnleggende prinsipper er imidlertid ikke gjennomført i norsk rett. Dette gjelder prinsippet i IMO-koden artikkel 1 nr. 4 om at etterforskning av sjøulykker som har til formål å avdekke årsaksfaktorene med det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet for øyet, skal skje adskilt fra og uavhengig av enhver annen form for etterforskning. Artikkel 1 nr. 4 lyder:

«Det er ikke hensikten med denne Koden å avskjære andre former for etterforskning, hva enten det gjelder sivil, strafferettslig, administrativ, eller enhver annen form for sak, men å skape en prosess for undersøkelse av sjøulykker som har som formål å avdekke de forhold som er relevante for hendelsen, å publisere årsaksforholdene, samt å foreta passende anbefalinger om sikkerheten til sjøs. Ideelt sett bør undersøkelse av sjøulykker skje atskilt fra og uavhengig av enhver annen form for etterforskning.»

Etter gjeldende sjølov foretas både de årsaksrelaterte undersøkelsene som har det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet for øyet og den straffeproses-

suelle etterforskningen i stor utstrekning i sammenheng og i de samme fora. Et av hovedpoengene i proposisjonen her er å innføre et slikt skille mellom årsaksrelaterte undersøkelser på den ene siden og straffeprosessuell etterforskning på den andre siden, som IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker anbefaler i artikkel 1 nr. 4, jf. nærmere om dette i kapittel 8 nedenfor.

3.6 Rapportering til IMO

Flere av IMOs regelverk, bl.a. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973, som endret ved protokollen av 1978 (MARPOL 73/78) artikkel 12 (2), og International Convention for the Safety of Life at Sea 1974, (SOLAS), Regulation I/21 (b), pålegger medlemsstatene å rapportere resultatet av årsaksanalyser av ulykker til IMO. Rapportering skal skje i henhold til MSC/Circ. 827 og MEPC/Circ. 333: Reports on Marine Casualties and Incidents. Sjøfartsmyndighetene står for denne rapporteringen. I NOU 1999:30 side 25 ses om dette:

«Oppfølgingen av disse forpliktelsene skjerpes kontinuerlig. Det foregår en utvikling som vil stille krav om uavhengige verifikasjoner av om sjøfartsmyndighetene ivaretar sine forpliktelser. Internasjonale retningslinjer (IMO) for årsaksanalyse revideres med sikte på forbedringer.»

4 De eksisterende ordningene for undersøkelse av sjøulykker

4.1 Gjeldende rett

Norge har i dag ingen fast undersøkelseskommission for sjøulykker, unntatt for visse ulykker med fiskefartøy (jf. nedenfor i punkt 4.2.2). Sjøulykker undersøkes enten i form av en sjøforklaring eller ved en særskilt oppnevnt undersøkelseskommission.

Utgangspunktet er at undersøkelse av sjøulykker skjer ved sjøforklaring etter reglene i sjøloven kapittel 18 avsnitt II. Sjøforklaring er en særskilt form for rettslig bevisopptak ved domstolene. Formålet med sjøforklaringen er i henhold til sjøloven § 474 første ledd følgende:

«Ved sjøforklaring skal det søkes så vidt mulig fullstendige opplysninger om de faktiske omstendigheter ved og årsakene til vedkommende hendelse, særlig om forhold som er av betydning for bedømmelsen av skipets sjødyktighet, eller for vurdering av reglene om sjødyktighet til sjøs, og om forhold som kan tenkes å begrunne straffansvar eller annet ansvar for rederen, skipsføreren, mannskapet eller andre.»

Sjøforklaringen har altså et todelt formål. For det første skal sjøforklaringen klarlegge årsaksforholdene bak ulykken, med tanke på det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. For det andre skal sjøforklaringen få frem informasjon som kaster lys over forhold som kan begrunne straffansvar eller annet ansvar, i første rekke erstatningsansvar. At sjøforklaringen er et bevisopptak, innebærer at den ikke gir noen rettslig avgjørelse. Poenget er bare å få dokumentert bevis, særlig å få nedskrevet vitneforklaringer osv. Dersom det er grunn til å forfølge saken rettslig senere i en straffesak eller i et sivilt søksmål, skjer dette på vanlig måte ved domstolene.

Sjølovkomiteen beskriver begrunnelsen for reglene om sjøulykker i gjeldende sjølov slik (NOU 1999:30 side 14):

«Reglene om kartlegging av årsakene til ulykker i sjøfartsforhold, er begrunnet ut fra skipsfartens særpreg. Behovet for hurtig undersøkelse står her sentralt, idet skip senere gjerne vil befinne seg andre steder og med en annen besetning. Et pålegg om å holde seg i ro til alminnelige fremgangsmåter for innsamling av bevis

er igangsatt, vil derfor i de fleste tilfellene være en stor ulempe for berørte parter som reder, lasteiere og besetning.»

En nærmere redegjørelse for den historiske bakgrunnen for sjøforklaringsinstituttet er inntatt i NOU 1999:30 side 11–13.

Reglene om hvordan en sjøforklaring skal finne sted er å finne i sjøloven §§ 474 til 476. Sjøforklaringen skal finne sted i et rettsmøte ved vedkommende tingrett. Retten settes med dommer samt to sakkyndige rettsvitner. I tillegg deltar sjøfartsinspektøren. Rettens undersøkelser skjer gjennom avhør av skipsføreren og de av mannskapet som antas å kunne gi opplysninger om hendelsen, og eventuelle andre vitner. Vitneavhørene skjer i utgangspunktet etter de alminnelige reglene i tvistemålsloven kapittel 15. Rettens formann kan foreta avhøringen selv, men kan også overlate avhøringen til sjøfartsinspektøren eller en annen representant for påtalemyndigheten, eller til rederen eller lasteieren eller andre interesserte, som i alle tilfelle har rett til å stille spørsmål. Videre kan retten foreta besiktigelse av skipet og det sted hendelsen fant sted, og foreta annen gransking «for så vidt det hensiktsmessig kan skje i forbindelse med vitneavhøringen».

Når det avholdes sjøforklaring i utlandet skjer dette normalt ved norsk konsulrett, jf. sjøloven § 476 tredje ledd.

Når det gjelder hvilke ulykker som skal undersøkes ved sjøforklaring, skiller sjøloven mellom ulykker der sjøforklaring er obligatorisk, og ulykker der det *kan* holdes sjøforklaring etter begjæring, jf. sjøloven §§ 472 og 473. Se nærmere om dette i punkt 9.1.1 nedenfor. De nærmere reglene om begjæring om sjøforklaring finnes i sjøloven §§ 473, 475 og 477. Ved ulykker der sjøforklaring er obligatorisk skal skipets fører, subsidiært skipets reder, fremsette begjæring om sjøforklaring så snart som mulig etter at hendelsen er oppdaget. Også sjøfartsinspektøren eller Sjøfartsdirektoratet kan begjære sjøforklaring holdt. Loven angir ikke en bestemt frist for fremsettelse av slik begjæring, men det følger forutsetningsvis av regelen om hvor sjøforklaring skal holdes at det må gjøres mens skipet ligger i havn på det sted ulykken ble oppdaget, eventuelt den første havn skipet kommer til etter ulykken. Begjæring om sjøforklaring skal fremsettes på det

stedet der sjøforklaring skal holdes. Dette er i den havnen der ulykken er oppdaget, eventuelt den første havnen skipet kommer til dersom hendelsen er oppdaget ute på havet, og ellers den første havnen skipet kommer til etter hendelsen. I praksis sørger rederiet for at besetningen holdes samlet på et sted hvor sjøforklaring kan bli avholdt.

Sjølovkomiteen har foretatt en gjennomgåelse av avholdte sjøforklaringer i Norge, jf. NOU 1999:30 kapittel 7.1. Tallene, som er fra 1997, viser at det ble foretatt til sammen 138 sjøforklaringer i Norge og 33 i utlandet det året. Det ble gitt fritak fra plikten til å holde sjøforklaring i totalt 84 saker. Sjølovkomiteen har også gjennomgått samtlige sjøforklaringer fra henholdsvis Lofoten, Trondenes og Karmsund sorenskriverembeder over en 4–5 års periode, til sammen 90 sjøforklaringer. I mer enn 60 av disse sakene – altså i to tredeler av sakene – ble ulykkeshendelsen beskrevet som grunnstøting eller sammenstøt som kun hadde medført tingskade. To av ulykkene hadde personskafe, mens tre hadde dødsfall som følge. Sjølovkomiteen fant at det undersøkte materialet tyder på at fiskebåter er involvert i det overveiende antall ulykker hvor det holdes sjøforklaring (NOU 1999:30 side 40).

Når det gjelder betydningen av sjøforklaringer i senere straffesaker, sier Sjølovkomiteen (NOU 1999:30 side 47):

«Sjølovkomiteens inntrykk, som ikke er basert på noen systematisk gjennomgang – er at sjøforklaringene i meget stor utstrekning brukes som grunnlag for å bøtelegge skipsføreren og mannskap – ofte for overtredelser av mer nominell art, selv om ulykken for så vidt er alvorlig.»

Når det gjelder senere saker om sivilt ansvar (erstatningsansvar), blir sjøforklaringene i henhold til Sjølovkomiteen «nærmest unntaksfritt lagt frem som en del av bevisstoffet». Når det gjelder nytteverdien av dette, konkluderer imidlertid Sjølovkomiteen (NOU 1999:30 side 48):

«Det viser seg allikevel i praksis at de ofte kan være mindre egnet som bevismiddel til løsning av de tvistepunkter som foreligger i den sivile saken. Dette henger sammen med at sjøforklaringene holdes før sivilrettslige konsekvenser og problemstillinger er klarlagt.»

Når det gjelder sjøforklaringenes rolle i sjøsikkerhetsarbeidet, sier Sjølovkomiteen (NOU 1999:30 side 47):

«Undersøkelse av sjøulykker med sikte på å avdekke årsakene, er en vesentlig del av sjøsikkerhetsarbeidet. Når sjøforklaring avholdes, anses denne for å være en nyttig innledning til un-

dersøkelsene, men nytten avhenger av sakens art og de opplysninger som fremkommer under sjøforklaringen, slik som nevnt ovenfor under punkt 7.3. Etter Sjøfartsdirektoratets syn er sjøforklaringen sjelden tilstrekkelig for å avdekke årsaksforholdene. Den informasjonen som fremkommer vil derfor alltid bli supplert med sjøfartsinspektørens utenrettslige undersøkelser, som i mange saker er meget omfattende. Deretter foretas en samlet analyse for å klarlegge årsakene til ulykken.»

4.2 Undersøkelseskommisjoner etter sjøloven § 485

4.2.1 Særskilt oppnevnte undersøkelseskommisjoner

Etter sjøloven § 485 første ledd kan Justisdepartementet nedsette en særskilt undersøkelseskommisjon til å foreta gransking av sjøulykker som har medført store tap av liv eller eiendom. Det kan også nedsettes en slik særskilt undersøkelseskommisjon dersom «undersøkelsen antas å bli særlig omfattende eller av innviklet art». Når det nedsettes en slik kommisjon, kan sjøforklaring unnlates, jf. sjøloven § 485 første ledd. Formålet med reglene om en slik særlig undersøkelseskommisjon er å åpne for at et allsidig sammensatt organ i rene unntakstilfeller skal kunne forestå undersøkelsen av særlig omfattende ulykker, samt å frita de ordinære domstolene for langvarige og arbeidskrevende undersøkelser som må antas å bli en uforholdsmessig stor belastning, jf. Innstilling IV fra Sjølovkomiteen (Oslo 1963) side 70. I saker der det dreier seg om større ulykker og årsaksforholdene ikke er opp i dagen, er sjøforklaringen ofte ikke ansett å være tilstrekkelig, og det nedsettes gjerne en undersøkelseskommisjon i tillegg, slik man gjorde etter Sleipner-ulykken 26. november 1999.

Slike undersøkelseskommisjoners arbeid er regulert i forskrift 28. november 1980 nr. 7 om undersøkelseskommisjoner etter sjøloven. Forskriften § 11 annet ledd beskriver undersøkelsenes formål slik:

«Ved undersøkelsen skal det søkes så vidt mulig fullstendige opplysninger om de faktiske omstendigheter ved og årsakene til vedkommende hending, særlig om forhold som er av betydning for bedømmelsen av skipets sjødyktighet eller for vurderingen av reglene om sjødyktighet og sikkerhet til sjøs, og om forhold som kan tenkes å begrunne straffansvar eller annet ansvar for rederen, skipsføreren, mannskapet eller andre, ...»

Bestemmelsen er tilnærmet likelydende med bestemmelsene om sjøforklaringens formål i sjøloven § 474. Formålet er altså det samme ved sjøforklaring og ved undersøkelser ved en særskilt undersøkelsekommisjon etter sjøloven § 485 første ledd. Det er bare undersøkelsenes form som er ulik.

Undersøkelseskommissjonens sammensetning er regulert i § 6 i forskriften. Kommisjonen skal ledes av en formann som fyller vilkårene for å være høyesterettsdommer. I tillegg skal det i alminnelighet delta to medlemmer med slik teknisk og nautisk sakkyndighet som saken krever. Disse oppnevnes etter samråd med Sjøfartsdirektoratet, eventuelt med Fiskeridirektoratet dersom saken gjelder fiske- og fangstfartøyer. Etter samråd med riksadvokaten kan også en representant for påtalemyndigheten oppnevnes som medlem. Dette ble gjort bl.a. i undersøkelseskommissjonen som ble oppnevnt for å granske Sleipner-ulykken.

Kommisjonens undersøkelser skjer ved vitneavhør, besiktigelse og gransking, jf. forskriften § 11 første ledd første punktum. Til møtene hvor det skal foretas avhør, besiktigelse eller gransking, skal kommisjonen varsle vedkommende sjøfartsinspektør og politimester, samt skipsføreren, redere, og så vidt mulig lasteiere, assurandører og andre interesserte, samt personer hvis forhold skal granskes. Disse har rett til å være tilstede i møtene. Vitnene avhøres etter de samme reglene som gjelder ved sjøforklaring. Forskriften § 16 bestemmer at reglene om vitneavhør og gransking skal følge tvistemålslovens regler. Når undersøkelsene er avsluttet, skal kommisjonen avgi en rapport til Justisdepartementet. Denne rapporten skal helt eller delvis bli gjort tilgjengelig for offentligheten.

Det er nedsatt undersøkelseskommissjoner etter sjøloven § 485 første ledd i flere saker, blant annet etter kantringen av boreplattformen «Alexander Kielland». Etter «Scandinavian Star»-ulykken ble det nedsatt en nordisk kommisjon. Sjølovkomiteen konkluderer i NOU 1999:30 side 46 med at disse granskningskommissjonene gjennomgående har fungert meget tilfredsstillende og har utført et omhyggelig og grundig arbeid i å kartlegge årsakene til ulykkene. Ved disse store ulykkene har undersøkelseskommissjonene brukt mye tid, og deres rapporter er blitt offentliggjort i serien Norges Offentlige Utredninger (NOU). Sjølovkomiteen sier videre (NOU 1999:30 side 46):

«Selv om det fra enkelte hold har vært reist kritikk og stilt spørsmålstegn ved konklusjonene, har det ikke senere kunnet konstateres verken gjennom etterfølgende søksmål eller på annen

måte at kommisjonens undersøkelser har vært mangelfulle, eller at konklusjonene de har kommet frem til, har vært feilaktige.»

4.2.2 Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten

Ved ulykker med merkepliktig fiskefartøy hvor fartøyer forlades i sjøen og det er grunn til å frykte at hele mannskapet er omkommet, skal ulykken granskes av en fast undersøkelseskommissjon for slike ulykker, jf. sjøloven § 485 annet ledd. Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten ble vedtatt opprettet ved lov 13. juni 1980 nr. 33. I de tilfeller kommisjonen foretar gransking, pliktes sjøforklaring ikke holdt. Når årsaksforhold og hendelsesforløp til forliset er på det rene, eller antas å kunne bringes på det rene ved sjøforklaring og sjøfartsinspektørens etterforskning, skal kommisjonens formann sammen med vedkommende sjøfartsinspektør avgjøre om gransking ved kommisjonen kan unnlates. Hvilke fiskefartøyer som er merkepliktige og som derved omfattes av sjøloven § 485 annet ledd, følger av lov 5. desember 1917 nr. 1 om registrering og merking av fiskefartøyer.

Nærmere regler for kommisjonens undersøkelser finnes i forskrift 28. november 1980 nr. 7 om undersøkelseskommissjoner etter sjøfartsloven. Kommisjonen skal bestå av tre medlemmer. Formannen skal fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. Utenom formannen bør kommisjonen bestå av en fisker (fortrinnsvis med nautisk utdanning) og en skipsteknisk sakkyndig med særlig tilknytning til fiskefartøyer. Departementet kan i tillegg oppnevne ett eller flere medlemmer for den enkelte sak. Når det gjelder regler for kommisjonens vitneavhør og gransking mv., kommer de samme bestemmelsene i forskriften til anvendelse som ved undersøkelseskommissjoner nedsatt med hjemmel i sjøloven § 485 første ledd. Det vises til punkt 4.2.1 foran om dette.

Kommisjonen har ikke faste møter, men kommer sammen når det er nødvendig for å foreta undersøkelser av en inntruffet ulykke. Saksmengden er varierende, men det inntreffer generelt få ulykker som omfattes av kommisjonens mandat. I perioden 2000–2001 ble det ikke rapportert om forlis som faller inn under kommisjonens mandat. I 2002 og 2003 ble det foretatt to undersøkelser årlig i kommisjonen. I 2004 er det pr. medio mars påbegynt en undersøkelse som ennå ikke er avsluttet.

4.3 Sjøfartsinspektørenes undersøkelse av sjøulykker

Sjøfartsinspektørenes oppgave er å etterforske sjøulykker og lovbrudd under sjødyktighetsloven og sjøloven. De står for etterforskningen av sjøulykker som representanter for påtalemyndigheten, og deltar i den forbindelse i sjøforklaringer, jf. sjødyktighetsloven § 5 jf. §§ 17 til 19 og sjøloven § 474 første ledd. Arbeidet med sjøforklaringer og den videre etterforskningen av disse sakene er deres hovedoppgave i henhold til sjødyktighetsloven § 5.

Sjøfartsinspektørene etterforsker imidlertid også andre saker enn sjøulykker. De etterforsker arbeidsulykker om bord som medfører skade på mannskap, følger opp tilfeller av ulovlige utslipp fra norske skip i utlandet, og etterforsker andre lovbrudd under sjødyktighetsloven og sjøloven, som ulovlige utslipp fra skip i Norge, brudd på sjøveisregler, sertifikater for mannskap og fartøy, og fartsoverskridelser mv.

Det er i dag seks sjøfartsinspektører, som er lokalisert rundt i landet i seks regioner. De etterforsker samlet ca. 1000 saker i året, inkludert de sakene der det holdes sjøforklaring. Sjølovkomiteen beskriver sjøfartsinspektørenes rolle slik (NOU 1999:30 side 25):

«Sjøfartsinspektørene har i utgangspunktet samme politi- og påtalemyndighet som politimestrene i saker som gjelder skips sjødyktighet, se sjødyktighetsloven § 17 jf. lov 4 august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) kapittel II; og påtaleinstruksen § 32–1. Under utøvelse av denne myndigheten er sjøfartsinspektørene underlagt Riksadvokaten. Administrativt hører de imidlertid fortsatt under Sjøfartsdirektoratet.»

Se nærmere om sjøfartsinspektørene i kapittel 18 nedenfor.

4.4 Sjøfartsdirektoratets arbeid knyttet til undersøkelse av sjøulykker

Sjøfartsdirektoratet er et direktorat underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Direktoratet er ansvarlig for å føre kontroll med skip og deres sjødyktighet, jf. sjødyktighetsloven § 3. Undersøkelser av sjøulykker med sikte på å avdekke mulige årsaker er en viktig del av det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. Selve undersøkelsene av sjøulykker foretas imidlertid i hovedsak av sjøfartsinspektørene, jf. punkt 4.3 over.

Sjøfartsdirektoratets databank (DAMA) regi-

strerer alle sjøulykker som er innrapportert fra sjøfartsinspektørene, til bruk i Sjøfartsdirektoratets arbeid for sjøsikkerheten og ivaretagelse av det marine miljø. Sjølovkomiteen sier om Sjøfartsdirektoratets bruk av DAMA (NOU 1999:30 side 25):

«DAMA gir oversikt over de forskjellige typer ulykker og årsaksforhold og gjør det mulig å foreta analyser av hendelser, årsaker og omstendigheter. Statistikken gir også informasjon til næringen om ulykkesfrekvens og årsak. I tillegg til dette mottar Sjøfartsdirektoratet rapporter om personulykker om bord i skip og foretar årsaksundersøkelser og avklaringer i de tilfellene hvor rapporteringer fra verne- og miljøutvalget om bord gir grunn for å undersøke ulykken nærmere. Informasjonen legges i en egen database, og det foretas jevnlig sammenstilling av resultatene.»

Sjøfartsdirektoratet foretar innrapporteringen til IMO om sjøulykker, jf. punkt 3.6 over om rapportering til IMO.

4.5 Undersøkelse av politi og påtalemyndigheten

Etter straffeprosessloven § 224 første ledd skal etterforskning foretas «når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige». Dette er hovedregelen også når det gjelder ulykker. Strpl. § 224 annet ledd gjør imidlertid et særlig unntak for brann og andre ulykker, som går ut på at det kan «foretas etterforskning av saken selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold». Påtaleinstruksen § 7–4 fjerde ledd om politiets etterforskning av ulykker bestemmer:

«Ved brann skal det foretas etterforskning om årsak til ulykken selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold. Det samme gjelder ved annen ulykke som har voldt alvorlig personskade eller betydelig ødeleggelse av eiendom. Ved ulykker som skal undersøkes av en fast eller særskilt oppnevnt kommisjon eller av vedkommende myndighet, kan etterforskning foretas i den utstrekning påtalemyndigheten finner grunn til det. Kommisjonen eller vedkommende myndighet skal i tilfelle varsles om igangsetting av etterforskning. Også ellers kan politiet foreta etterforskning av ulykkesårsaken, jf. straffeprosessloven § 224 annet ledd.»

Dersom påtalemyndigheten setter i verk etterforskning om årsaker til brann eller ulykker i samvar med straffeprosessloven § 224 annet ledd, skal

berørte myndigheter, herunder en eventuell ulykkeskommisjon, varsles, jf. påtaleinstruksen § 7–4 fjerde ledd fjerde punktum og § 5–14 om politiets meldeplikt ved iverksetting av etterforskning etter brann og andre ulykker.

Påtalemyndigheten deltar i sjøforklaringer re-

presentert ved sjøfartsinspektørene, jf. sjødyktighetsloven kapittel 3 og sjøloven § 481 annet ledd. I kommisjoner oppnevnt etter sjøloven § 485 første ledd (jf. punkt 4.2.1 over) deltar ofte politiet, jf. for eksempel ved granskingen av Sleipnerulykken (NOU 2001:31).

5 Undersøkelse av sjøulykker i fremmed rett

5.1 Oversikt

Sjølovkomiteen omhandler undersøkelse av sjøulykker i fremmed rett i kapittel 5 i NOU 1999:30. Her skal bare gjengis noen av hovedpunktene for så vidt gjelder rettsstilstanden i de øvrige nordiske land. For øvrig vises til Sjølovkomiteens utredning.

5.2 Danmark

I Danmark opprettet man i 1990 en særskilt enhet til å foreta oppklaring av ulykker til sjøs, Søfartsstyrelsens Opklarings- og kontrolenhed. Opklarings- og kontrolenheden er direkte underlagt Søfartsstyrelsens direktør. Sjølovkomiteen beskriver Opklarings- og kontrolenheden slik i NOU 1999:30 side 29:

«Den har – som navnet tilsier – et todelt ansvarsområde. Oppklaringsfunksjonen går ut på å undersøke ulykker til sjøs med sikte på å finne ut hva som har skjedd, hvordan og hvorfor det har skjedd. På grunnlag av den informasjon man kommer frem til, skal Opklaringsenheden foreta en vurdering av hvordan risikoen for lignende ulykker kan reduseres for fremtiden, noe som kan munne ut i forslag til nye regler, konkrete anbefalinger til Søfartsstyrelsen og rederiet, eller advarsler. Kontrollfunksjonen dreier seg også om å foreta undersøkelser, men her er det Søfartsstyrelsens egen virksomhet som er gjenstand for kontroll; ansvaret for internkontroll med egen administrasjon gjennomføres med andre ord av Opklaringsenheden.

Opklaringsenheden er administrativt underlagt Søfartsstyrelsen og de er lokalisert på samme sted. Den står også under Søfartsdirektørens instruksjonsmyndighet. Faglig sett arbeider imidlertid Opklaringsenheden selvstendig og uavhengig fra øvrige deler av Søfartsstyrelsen. Kontakten går gjennom personer utvalgt som kontaktpersoner på grunn av deres faglige innsikt.

Opklaringsenheden foretar undersøkelser etter sjøulykker, havari, alvorlige personulykker, dykkerulykker og forurensing. Selv om dette i utgangspunktet omfatter alle typer skip, er arbeidet i praksis konsentrert til ulykker med handels- og fiskefartøy. Undersøkelse etter

ulykker med fritidsfartøyer anses primært som en politioppgave. Opklaringsenheden undersøker likevel disse ulykkene dersom den finner grunn til det. Tall for 1997 viser at Opklaringsenheden det året undersøkte i alt 144 ulykker, fordelt på 47 handelsskip og 97 fiskebåter.»

Danmark har beholdt sjøforklaringsinstituttet i den danske sølov, lov nr. 170 av 16. mars 1994 kapittel 18. Frem til 1. juli 2001 var reglene om sjøforklaring i store trekk de samme som i Norge. Ved lov nr. 106 av 13. februar 2001, som trådte i kraft 1. juli 2002, vedtok imidlertid Danmark endringer i sin sølov som innebærer at det ikke lenger er sjøforklaring som er det viktigste instituttet for undersøkelse av sjøulykker, men Søfartsstyrelsens Opklarings- og kontrolenhed, jf. over. I dag skiller de danske reglene om sjøforklaring seg derfor vesentlig fra reglene i den norske søloven.

Før lov nr. 106 af 13.2.2001 var det i Danmark, på samme måte som i den gjeldende norske søloven, regler om at sjøforklaring skulle være obligatorisk ved nærmere bestemte typer sjøulykker. Regelen er nå at sjøforklaring *kan* holdes etter begjæring, men bare hvis den som begjærer sjøforklaring «har væsentlig retlig interesse deri». Om bakgrunnen for de danske endringene sies i Forslag til Lov om ændring av søloven og retsplejeloven fremsat den 25. oktober 2000, i avsnittet «Bemærkninger til lovforslaget» punkt 1.2:

«Over en fireårig periode fra 1996 til 1999 har det årlig antal søforklaringer gennemsnittlig været ca. 55, heraf har ca. 10 været afholdt i utlandet. Tendensen har været faldende i den omtalte periode, hvilket kan skyldes, at Søfartsstyrelsens opklaringsenhed i stigende udstrækning har iværksat egne undersøgelser. Disse undersøgelser har i de givne tilfælde været tilstrækkelige, og Søfartsstyrelsen har derfor kunnet meddele fritagelse fra den obligatoriske søforklaring.

Efter lovforslaget får den ret, hvor søforklaring begæres afholdt, mulighed for at afvise en sådan begjæring, hvis anvendelsen af den særlige bevisoptagelsesmåde, som en søforklaring er, ikke er nødvendig. Dette kan for eksempel være tilfældet i mindre væsentlige sager. Endvidere vil det kun blive afholdt søforklaring, hvor en person eller det offentlige har en væsentlig

interesse deri. Selv om lovforslaget åpner mulighet for, at en større krets af personer end tidligere kan begære søforklaring, vil kravet om den væsentlige retlige interesse formentlig medføre, at der vil blive afholdt færre søforklaringer enn under de hittidige regler. Det er Sølovsudvalgets opfattelse, at forslaget vil medføre en mindre nedgang i antallet søforklaringer...»

5.3 Finland og Sverige

Både den finske og den svenske sjøloven har regler om søforklaring som stort sett tilsvarer den norske ordningen. På samme måte som i Norge er det obligatorisk med søforklaring ved nærmere bestemte typer sjøulykker. Svensk og finsk sjølov har på noen punkter enkelte avvikende regler fra den norske sjøloven, bl.a. når det gjelder reglene om hvilke ulykker det skal holdes søforklaring for, og hvem som kan begjære søforklaring. Det vises nærmere til NOU 1999:30 side 30. Det pågår for tiden ikke noen revisjon av reglene om søforklaring i Sverige og Finland.

Både Sverige og Finland har også etablert faste undersøkelseskommissjoner som også omfatter visse sjøulykker.

I *Finland* er det opprettet en særskilt administrativ enhet innenfor Justitieministeriet, «Centralen för Undersökning av olyckor» («Centralen»), jf. lag om undersökning av olyckor 13. september 1985 nr.759. Sjølovkomiteen beskriver dens oppgaver slik (NOU 1999:30 side 31):

«Centralen har kompetanse til å etterforske alle storulykker samt ulykker innen luftfarten, sjøfarten og jernbanetrafikken. Den skal også un-

dersøke hendelser der risikoen for en ulykke som nevnt var overhengende. Statsråden kan likevel ved behov oppnevne en særskilt undersøkelseskommissjon til å forestå undersøkelse av enkelte ulykker. Der det dreier seg om undersøkelser etter en hendelse som nevnt, skal Centralen foreta oppnevningen av en ulykkeskommissjon.»

I *Sverige* er det etablert et eget forvaltningsorgan, «Statens Haverikommission» («Haverikommissionen») til å foreta undersøkelser etter alle alvorlige luftfartsulykker, jernbaneulykker og sjøfartsulykker, jf. lag (1990:712) om undersökning av olyckor § 2. Kommisjonens mandat er begrenset til de mest alvorlige ulykkene, ulykker der flere mennesker har blitt alvorlig skadet eller drept, der det er inntruffet omfattende tingskade eller miljøskade, eller der skip er forsvunnet eller forlatt i sjøen. Andre alvorlige ulykker skal undersøkes i den grad det er nødvendig fra et sikkerhetshensyn. Det samme gjelder ved hendelser der det har vært alvorlig fare for en slik ulykke, samt hendelser som har avslørt vesentlige svakheter vedrørende sikkerheten. Om formålet med undersøkelsene i både den finske Centralen og den svenske Haverikommissionen sier Sjølovkomiteen (NOU 1999:30 side 31):

«Formålet med undersøkelsene skal være å klarlegge omstendigheter omkring og årsakene til den enkelte ulykken med sikte på å bedre sikkerheten slik at lignende ulykker/hendelser kan unngås for fremtiden. Undersøkelsene skal også gi grunnlag for en vurdering av redningstjenestens innsats.»

Om den svenske Haverikommissionen og den finske Centralen vises for øvrig til Sjølovkomiteens utredning side 30 – 32.

6 Forslag om en fast havarikommisjon for sjøulykker

6.1 Sjølovkomiteens forslag

6.1.1 Sjølovkomiteens vurdering av sjøforklaringsinstituttet

Sjølovkomiteen anser at sjøforklaringsinstituttet, hensett til den tekniske og organisatoriske utviklingen innen sjøfarten, ikke lenger er tilstrekkelig til å komme til bunns i årsaksforholdene, og viser også til at det er en utstrakt misnøye med ordningen med sjøforklaring i alle deler av sjøfartsnæringen. Sjølovkomiteen mener at en tidsmessig ordning for undersøkelse av sjøulykker bør etableres ut fra prinsipielt andre utgangspunkter enn dem som ligger til grunn for dagens sjøforklaringsinstitutt. Komiteen fremhever at dagens ordning på viktige punkter er i strid med grunnleggende prinsipper i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker, særlig når det gjelder å skille den årsaksrelaterede undersøkelsen av sjøulykker fra spørsmål om ansvar og skyld.

I NOU 1999:30 kapittel 7 (side 40–49) foretar Sjølovkomiteen en vurdering av hvordan sjøforklaringsinstituttet fungerer i praksis. Fra sammenfatningen og konklusjonen av disse vurderingene hitsettes (side 48):

«På bakgrunn av denne gjennomgangen av hvordan sjøforklaringsinstituttet fungerer i praksis, er det Sjølovkomiteens syn at sjøforklaringsinstituttet er lite egnet til å avdekke faktiske omstendigheter ved og årsaker til store og kompliserte ulykker. Det synes også i varierende grad å være et effektivt redskap til å oppklare mindre ulykker.

Den største nytten synes å knytte seg til spørsmålet om straff idet sjøforklaringer som nevnt i stor grad legges til grunn for bøteleggelse av skipsfører og mannskap. I sivile saker samt i etterfølgende sjøsikkerhetsarbeid synes det som om sjøforklaringer har mindre betydning. I begge sammenhenger vil de bli gjenstand for overprøving.

Den upåliteligheten når det gjelder kvalitet og det dobbeltarbeid sjøforklaringene i mange tilfelle fører til, fremstår for Sjølovkomiteen som en betydelig svakhet ved ordningen. I forhold til arbeidet med å styrke sikkerheten til sjøs er det spesielt betenkelig. Sjølovkomiteen mener der-

for at det bør tilstrebes å etablere et bedre alternativ for oppklaring av sjøulykker med tanke på bedret sikkerhet til sjøs.»

Sjølovkomiteen sier videre (side 49–50):

«I dag synes det å være til dels utstrakt misnøye med sjøforklaringsinstituttet, både i næringen og i sjømannsorganisasjonene. Sjølovkomiteen antar at grunnen til kritikken er at domstolene, hensett til den tekniske og organisatoriske utviklingen innen skipsfarten, ikke i tilfredsstillende grad lykkes i å komme til bunns i årsaksforholdene. En ofte påpekt svakhet er at verken dommeren eller de sakkyndige rettsvitnene har nødvendig sakkunnskap eller erfaring med undersøkelse etter sjøulykker. Trolig forsterkes dette ved at innsamlingen av informasjon skal skje med sikte på forskjellige mottakeres behov. Kvaliteten av de bevis en sjøforklaring frembringer trekkes også ofte i tvil.

Sjøforklaringsinstituttet ble gjennomgått av Sjølovkomiteen på begynnelsen av 1960-tallet. Bakgrunnen var også den gang utstrakt misnøye med instituttet. Flertallet foreslo likevel å beholde det og la i den forbindelse vekt på fordelene med å sikre bevis umiddelbart etter sjøulykker.

Mindretallet la på sin side vekt på at ordningen ikke foregikk i betryggende former. Dets offentligrettslige formål kunne skjøttes bedre på annen måte. Når det gjaldt den sivilrettslige siden ved bevisopptaket, mente mindretallet sjøforklaringsinstituttet var «...et utilfredsstillende og ubetryggende middel til sivil bevissikring».

Sjølovkomiteen mener at også utviklingen internasjonalt vitner om at tiden er moden for å revidere sjøforklaringsinstituttet. I forhold til de ordninger som er omtalt foran under kapittel 5 om fremmed rett er Norge alene om å etterforske sjøulykker først og fremst ved domstolene. Denne ordningen er heller ikke i samsvar med internasjonale prinsipper nedfelt i IMO-koden, se ovenfor under punkt 6.3.

....

Sjølovkomiteens utgangspunkt er at undersøkelse av sjøulykker og deres årsaksforhold er en svært viktig del av arbeidet med å bedre sjøsikkerheten. Den tekniske og organisatoriske utviklingen har medført at årsaksproblemene har en ganske annen bredde og kompleksitet

enn i tidligere tider. Etter Sjølovkomiteens oppfatning er det svært viktig at den lovfastsatte ordning for undersøkelse av sjøulykker oppfattes som betryggende av berørte parter og allmennheten, og at den gir en høy grad av sikkerhet for at de reelle årsaksforhold faktisk blir avdekket. Et sentralt forhold vil her være at undersøkelsene rettes inn mot og kan avdekke forhold som kan bidra til å forhindre eller i allfall redusere risikoen for tilsvarende ulykker i fremtiden.

Sjølovkomiteen er kommet til at en ordning for undersøkelse av sjøulykker som i hovedsak baserer seg på gjennomføring av sjøforklaring i domstolsregi, ikke imøtekommer de krav som må stilles ut fra en sterkere vektlegging av ordningens plass i sjøsikkerhetsarbeidet. Sjøforklaringsinstituttet i dag fremstår som en ad hoc preget rettsforhandling for innsamling av vitnebevis og annen informasjon forut for eventuelle rettssaker om strafferettslig og privatrettslig ansvar for en sjøulykke. Den informasjonen som fremskaffes kan i og for seg gi vesentlige bidrag til klarlegging av årsaksforhold. Det vil imidlertid ofte være behov for undersøkelser som i tid og bredde går vesentlig ut over rammene til sjøforklaring. Sjølovkomiteen vil særlig peke på at det ofte oppstår et motsetningsforhold mellom behovet for å klarlegge årsaksforholdene ved sjøulykker, og plassering av straffe- og privatrettslig ansvar for disse, se nærmere om betydningen av å ha et åpent og tillitsfullt forhold til vitnene nedenfor under punkt 8.4.3.

Ved vurderingen av reglene er det også viktig å se hen til hvordan de blir oppfattet i praksis. Komiteen merker seg at det synes å være en så å si samstemmig oppfatning i de organisasjoner som virker innenfor ulike sjøfartsområder at det hefter vesentlige svakheter ved den nåværende ordningen. Dette gjelder uavhengig av ut fra hvilket av de formål sjøforklaringen skal fylle, instituttet blir vurdert. Den informasjonen komiteen har mottatt fra henholdsvis Havarikommisjonen for sivil luftfart og Den faste undersøkelseskommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten, tilsier også at en tidsmessig ordning for undersøkelse av sjøulykker bør etableres ut fra prinsipielt andre utgangspunkter enn de som ligger til grunn for dagens sjøforklaringsinstitutt.»

6.1.2 Sjølovkomiteens forslag om en faglig frittstående havarikommisjon etter mønster av Havarikommisjonen for sivil luftfart

Sjølovkomiteens forslag om å opprette en fast havarikommisjon for sjøulykker er enstemmig. Sjølovkomiteens flertall foreslår en faglig frittstående un-

dersøkelseskommisjon etter mønster av Havarikommisjonen for sivil luftfart. Et mindretall i komiteen (Sjøfartsdirektoratets representant) ønsker den danske modellen, med et undersøkelsesorgan underlagt Sjøfartsdirektoratet.

Sjølovkomiteen vurderer om det ville være et alternativ å basere seg på særskilte undersøkelseskommisjoner av den art som nedsettes etter gjeldende sjølov § 485 første ledd, men finner at det vil være mer effektivt, både når det gjelder ressursbruk og kompetanseoppbygning, å etablere en fast undersøkelseskommisjon. Sjølovkomiteen sier om dette i NOU 1999:30 side 46–47:

«Fordelen ved å sette sammen en særskilt kommisjon for den enkelte ulykken er den konkrete tilpasningen man derved oppnår, både i forhold til antall medlemmer og deres kompetanse. Ulempen er at kommisjonens medlemmer er forskjellige fra sak til sak, og man mister muligheten for kompetanseoppbygging og kontinuitet. Det er dessuten ressurskrevende å skulle foreta en slik særskilt oppnevning etter hver enkelt ulykke som granskes, slik at dette neppe lar seg forsvare med mindre det dreier seg om nettopp kompliserte og ofte også katastrofepregede saker. Formodentlig vil man kunne oppnå en effektiviseringsgevinst foruten en oppsamling av erfaring ved å ha en fast kommisjon til å granske de nevnte ulykker samt mindre omfattende og omtalte ulykker. Behov for kompetanse utover den kommisjonens medlemmer besitter, bør kunne dekkes ved innleid ekspertise.»

Sjølovkomiteen foreslår på denne bakgrunn en faglig frittstående havarikommisjon for sjøulykker. Dens oppgave skal være å foreta undersøkelser av sjøulykker ved å kartlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer, utrede forhold av betydning for å forebygge sjøulykker og bedre sjøsikkerheten. Kommisjonen skal ikke foreta vurderinger av skyld og ansvar.

Sjølovkomiteen fremhever en del viktige hensyn ved utformingen av en ny ordning for undersøkelse av sjøulykker (NOU 1999:30 punkt 8.3, side 51–52).

For det første fremheves at undersøkelsene må baseres på en allsidig kompetanse og god kjennskap til praktiske og tekniske sider ved moderne skipsfart, og at det bør bygges opp nødvendig erfaring i å gjennomføre undersøkelser av sjøulykker, både generell basiskunnskap om ulykkesundersøkelser, og spesialkunnskap knyttet til ulykkestypen.

For det annet fremheves at adgangen til å gjennomføre tekniske og andre undersøkelser må sikres:

«Særlig sentralt står granskning av reelle bevismidler og tilgang til vitneforklaringer.

Kvaliteten og tilgangen til relevant informasjon vil ofte svekkes når avstanden i tid øker fra ulykkestidspunktet til granskning iverksettes. Dette forutsetter at de som skal utføre undersøkelsen varsles snarest mulig etter at ulykken er inntruffet og kommer raskt frem til åstedet/skipet. Tidsmomentet har særlig referanse til vitnebevis, åstedsgranskning mv, men en vesentlig del av undersøkelsesarbeidet vil også ha karakter av etterfølgende oppfølging, tekniske undersøkelser mv som nødvendigvis vil måtte strekke seg over noen tid. Da flertallet i Sjølovkomiteen sist gikk inn for at sjøforklaringsinstituttet til tross for klare svakheter burde beholdes, ble nettopp tidsmomentet tillagt avgjørende vekt, men senere strukturendringer innen skipsfarten gjør at synspunktet nå neppe har allmenn gyldighet. Dagens kommunikasjonsmuligheter er dessuten blitt betraktelig mye bedre enn det som var tilfelle på 1960-tallet, noe som ytterligere svekker betydningen av tidsmomentet.»

For det tredje fremhever Sjølovkomiteen at respekt, integritet og tillit hos allmennheten er nødvendig, og at en nødvendig forutsetning for dette er at undersøkelsesorganet fremstår som selvstendig og uavhengig i forhold til instanser som kan bli gjenstand for undersøkelse og kritikk. Sjølovkomiteen foreslår lovfestet at departementet ikke skal kunne gi instruks om gjennomføringen av undersøkelsene. Sjølovkomiteen uttaler om dette (side 76):

«Komiteen ser det som svært viktig at det ikke i ettertid blir reist tvil om at undersøkelsen er gjennomført på en faglig forsvarlig måte. En adgang for departementet til å gi nærmere instruks om gjennomføringen av undersøkelsen, f.eks. om hva som skal undersøkes og hva som ikke skal undersøkes, vil kunne gi grunnlag for spekulasjoner omkring Havarikommisjonens konklusjoner. Alene muligheten for at departementet vil gi instruks, kan etter omstendighetene gi grunnlag for å trekke Havarikommisjonens konklusjoner i tvil. Sjølovkomiteen mener derfor at departementets instruksjonsmyndighet bør begrenses til utelukkende å gjelde spørsmålet om hvorvidt det skal iverksettes undersøkelse.

Lovutkastet § 477 er imidlertid ikke til hinder for at departementet gir instruks til kommisjonen om lovtolkningsspørsmål eller gir regler eller retningslinjer med hjemmel i utkastet § 472 annet ledd.»

For det fjerde presiserer Sjølovkomiteen at det må tas hensyn til internasjonale forpliktelser som

legger føringer for undersøkelsesarbeidet, særlig IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker. Sjølovkomiteen sier om dette (side 52):

«Det sentrale her er at undersøkelser skal foretas av etterforskere og ha som hovedformål å finne ulykkesårsakene, ikke plassere ansvar eller skyld. Koden gir i innledningen (punkt 1.4) uttrykk for at undersøkelsene bør foretas uavhengig av andre undersøkelser som utføres i sakens anledning.»

Videre fremhever Sjølovkomiteen den nordiske rettsenheten innenfor sjøretten, og at denne taler for at man i Norge beholder en begrenset form for sjøforklaring.

Sjølovkomiteen vurderte ikke alternativet å legge undersøkelser inn i en felles undersøkelseskommisjon som omfatter flere transportområder, da dette falt utenfor komiteens mandat. Spørsmålet om en slik felleskommisjon kommenteres likevel av Sjølovkomiteen på side 53–54 i NOU 1999:30:

«Sjølovkomiteen antar at den finske og svenske modellen med ett felles undersøkelsesorgan for alle større ulykker, på sikt vil kunne være den totalt sett beste løsningen. Et slikt forslag vil imidlertid innebære et radikalt brudd med dagens modell med egne ordninger for hver samferdselssektor, og komiteen antar at innføringen av et slikt felles organ nå vil være en tidkrevende og til dels komplisert reform. Det ligger utenfor komiteens mandat å gå nærmere inn på dette. Komiteens forslag er derfor begrenset til håndteringen av sjøulykker, men den ordning som foreslås lar seg lett samordne innenfor et bredere opplegg.

Komiteens medlem Bruzelius, som er enig i forslaget om å opprette en egen havarikommisjon for undersøkelse av sjøulykker, vil peke på de store likhetene det er mellom oppgavene til den kommisjonen som nå foreslås og oppgavene til Havarikommisjonen for sivil luftfart. Det samlede regelverket for de to kommisjonene har også store likheter. Hun peker videre på at det på forsøksbasis er opprettet undersøkelseskommisjoner for større vegtrafikkulykker ved flere vegkontorer. Arbeidet til disse kommisjonene er ikke lovregulert. Slik dette medlemmet ser det bør det – når Havarikommisjonen for sjøulykker har vært i virksomhet i to år – foretas en undersøkelse av om det ikke vil være mer hensiktsmessig å organisere alt arbeidet med å undersøke transportulykker i en samlet kommisjon for transportulykker på grunnlag av en – felles – lovgivning. Selv om det opprettes en samlet undersøkelsesenhet vil det med en slik samlet organisering og i en slik felles lovgivning, være mulig å ta hensyn til forskjeller som skyldes ulikhetene i de forskjellige transport-

midler og i Norges forpliktelser i henhold til ulike internasjonale konvensjoner. En samlet organisering vil, slik dette medlemmet ser det, kunne føre til en samlet bedret innsats for å øke sikkerheten i transporten samtidig som det vil være mulig å nytte tilgjengelige ressurser på en optimal måte.»

6.2 Høringsinstansenes syn

Da Sjølovkomiteens utredning ble sendt på høring våren 2000, ba Justisdepartementet høringsinstansene spesielt om å uttale seg om en felles havarikommisjon for hele transportsektoren burde utredes. Bakgrunnen for dette var at man i mellomtiden hadde hatt både Åsta-ulykken og Sleipner-ulykken, hvilket aktualiserte spørsmålet om en slik felles kommisjon.

Samtlige høringsinstanser unntatt Sjøfartsdirektoratet støtter i utgangspunktet et forslag om å legge undersøkelsen av sjøulykker inn i en slik fast havarikommisjon for sjøulykker som Sjølovkomiteens flertall foreslår. Ingen høringsinstanser går imot at undersøkelser av sjøulykker legges til en fast havarikommisjon.

Samtidig støtter også 24 høringsinstanser forslaget om at man bør utrede en felles fast havarikommisjon for hele transportsektoren. Ingen høringsinstanser er imot at en felles havarikommisjon for alle typer transportulykker utredes nærmere, selv om noen (*Det Norske Maskinistforbund, Norges Fiskarlag, Havarikommisjonen for sivil luftfart og Luftfartsverket*) også gir uttrykk for en viss skepsis til en slik fast felles kommisjon.

Gjensidige Skipsassurandørers Komité uttaler:

«Som hovedsynspunkt vil vi understreke at sjøforklaringsinstituttet etter vår mening i alt for mange tilfeller har ledet til at protokollasjonen av vitneforklaringer har vært mangelfull, slik at de vanskelig kan sees å ha noen praktisk nytte verken i forhold til å gi informasjon med tanke på å bedre sikkerheten til sjøs eller for å avgjøre spørsmål om strafferettslig og sivilrettslig ansvar.

Vi er enig i at undersøkelse av sjøulykker bør overlates til en fast havarikommisjon som således fra starten innehar den særlige kompetansen som slike undersøkelser krever, foruten at en fast kommisjon også vil kunne bygge opp kompetanse basert på erfaringene fra de undersøkelser den foretar.

Riktignok må man kunne fastslå at erfaringene med de ad hoc kommisjoner som har vært oppnevnt etter store og alvorlige sjøulykker med hjemmel i gjeldende sjølovs § 485 har vært gode, men i og med at disse ad hoc kommisjo-

nene har vært sammensatt av et nytt sett av personer hver gang har man ikke kunnet bygge på kompetanse og erfaringer fra tidligere kommisjonsarbeide på samme måten som om de samme personer hadde foretatt alle undersøkelser.

Vi støtter fullt ut at det snarest mulig utredes og gjennomføres en ordning som innebærer at det i realiteten vil foreligge en havarikommisjon eller ulykkeskommisjon for hele transportsektoren.

Vi antar at en slik ulykkeskommisjon vil kunne gi vesentlig synergi-effekter og en mer effektiv utnyttelse av ulykkeskommisjonens kapasitet. Med synergi-effekter tanker vi særlig på at tekniske spørsmål og sikkerhetskultur innenfor et segment, for eksempel luftfarten, kan gi impulser til forbedringer innenfor skipsfart og vice versa. På samme måte vil det meget lett kunne tenkes at jernbanetransportsektoren vil kunne ha nytte av innsikt i og erfaring med luftfart og sjøfartsforhold.»

Havarikommisjonen for sivil luftfart uttaler:

«HSL støtter komiteens syn at det er viktig at det også innen sjøfarten utføres undersøkelser som er rettet mot sikkerheten ved denne transportformen, uten å ta hensyn til strafferettslige eller sivilrettslige ansvarsforhold. Erfaringsmessig vil slike undersøkelser kunne belyse forhold av betydning for sikkerheten på en bedre måte enn undersøkelser utført med utgangspunkt i Straffeloven. Med bedre måte menes her på en måte som avdekker svakheter ved eksisterende rutiner eller utstyr i bruk, og legger grunnlag for å gjennomføre tiltak som vil bedre sikkerheten.»

Havarikommisjonen for sivil luftfart uttrykker imidlertid en viss skepsis til en felles undersøkelseskommisjon for hele transportsektoren. Begrunnelsen er blant annet at erfaringer fra andre land viser at det blir større avstand mellom undersøkelsesorganet og de myndigheter som har ansvaret for å sette kommisjonens tilrådinger om sikkerhet mv. ut i livet.

Norges Fiskarlag uttaler:

«Norges Fiskarlag slutter seg til Sjølovkomiteens tilrådning om å opprette en permanent Havarikommisjon for ulykker til sjøs. Norges Fiskarlag er svært opptatt av tiltak som kan medvirke til å hindre ulykker til sjøs. Grundig granskning av ulykker til sjøs er et viktig bidrag til å skaffe tilveie kunnskaper om årsaker til ulykker og kan således utvirke forebyggende tiltak for å hindre framtidige ulykker. Informasjon om årsak og hendelsesforløp som blir avdekket etter ulykker bør tilflyte sjøfartsmyndighetene på en hensiktsmessig måte.

Norges Fiskarlag er i første omgang skeptisk til en havarikommisjon for alle typer samferdselsulykker, da en har vanskelig for å se hvordan det vil være mulig å samle tilstrekkelig bred kompetanse til å dekke et så bredt spekter av ulykker i en havarikommisjon. Endelig avgjørelse i det spørsmålet bør i det minste kunne utsettes til en har fått erfaringsgrunnlag for en evaluering av en samordnet havarikommisjon for sjøulykker.»

Norges Rederiforbund uttaler:

«Norges Rederiforbund har lenge vært av den oppfatning at sjøforklaringsinstituttet ikke fungerer tilfredsstillende. Overfor myndighetene har vi ved flere anledninger tatt opp spørsmålet om behov for gjennomgang av instituttet ved blant annet en henvendelse til Justisdepartementet i 1985 samt i forbindelse med oppfølgingen av Stortingsmelding nr. 28 (1995–96) «Hvor fartøy flyte kan». Våre innvendinger har vært knyttet til en rekke forhold hvorav de viktigste kan nevnes:

Nytteverdien av sjøforklaringene har generelt sett vært meget lav både i forhold til det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet og de andre formål instituttet i dag skal ivareta. Det sammensatte formålet sjøforklaringene har i dag der man skal innhente informasjon både i forhold til sjøsikkerhetsarbeidet samt mulig straffeansvar og sivilt ansvar, virker både begrensende og kompliserende. Dette medfører at sjøforklaringene ofte blir meget overfladiske og generelle. Det er som regel kun i meget enkle og oversiktlige saker at det ikke er nødvendig å foreta ytterligere undersøkelser.

Det er ingen grunn til at sjøforklaringene også skal ta sikte på å innhente informasjon med tanke på eventuelt straffeansvar. Dette spørsmålet kan best ivareta av politi og påtalemyndighet på samme måte som ellers i samfunnet. Politiets undersøkelse av alvorlige ulykker der det ikke foreligger mistanke om straffbare forhold fører også til unødvendig og fordyrende dobbeltbehandling.

Domstolene er generelt sett lite egnet til å foreta denne type undersøkelser. Dette skyldes både dommerens ofte mangelfulle kompetanse og kjennskap til sjøfartsforhold, samt at rettsalen skaper et rettssakspreg som kan virke begrensende på muligheten for å få så gode og utfyllende vitneforklaringer som mulig.

Med bakgrunn i det ovennevnte er Norges Rederiforbund meget tilfreds med hovedkonklusjonene i Sjølovkomiteens innstilling som innebærer at man som hovedregel går inn for å avvikle ordningen med domstolsledede sjøforklaringer gjennom etablering av en egen undersøkelsesenhet (Havarikommisjon) og at Havari-

kommisjonen kun skal frembringe dokumentasjon som skal brukes til å forhindre ulykker i fremtiden og dermed kun skal ha til oppgave å finne ut hva som rent faktisk har skjedd i forhold til det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet.»

Når det gjelder spørsmålet om en felles havarikommisjon for flere transportsektorer, uttaler Norges Rederiforbund videre:

«Etter vår oppfatning trekker allerede Sjølovkomiteens innstilling langt på vei i retning av at det bør etableres en felles undersøkelsesenhet ved at forslaget om etablering av en egen Havarikommisjon for sjøulykker lett kan tilpasses et nytt system med en generell undersøkelsesenhet. Man har i begge tilfelle å gjøre med etablering av et eget forvaltningsorgan som kun skal ha ansvar for undersøkelse av ulykker. Det er heller ingen andre elementer eller føringer i Sjølovkomiteens innstilling som skulle tilsi at man må ha et særskilt organ som utelukkende skal ha ansvaret for undersøkelse av ulykker til sjøs.

Norges Rederiforbund har foretatt en grundig vurdering av spørsmålet om etablering av en felles undersøkelsesenhet og har kommet til at dette fremstår som en meget attraktiv løsning som bør ivareta hensynet til alle impliserte parter, og vi vil derfor sterkt anbefale at dette spørsmålet utredes nærmere.»

Sjøfartsdirektoratet uttaler:

«Sjøfartsdirektoratet kan ikke gi sin tilslutning til flertallsinnstillingen NOU 1999:30 som innebærer at alle ulykker til sjøs med betydelig person-/ting-/miljøskade, og hendelser som medfører fare for slik skade, skal undersøkes av en kommisjon. Sjøfartsdirektoratet er ikke motstander av en kommisjonsordning, og har også iht sjøl § 485 flere ganger selv tatt initiativet til opprettelse av kommisjoner, for eksempel ved Ulsund- og Sleipnerulykken.

Vi finner imidlertid å kunne gå inn for at det etableres en fast kommisjon, men under den forutsetning at denne kun skal undersøke de større og mer alvorlige ulykker.

Imidlertid mener vi at en fast felles kommisjon for ulykker innenfor hele transportsektoren bedre vil kunne bidra til å øke sikkerheten for hele sektoren, gjennom kompetanse- og erfaringsoverføring og gi en optimal ressursbesparende løsning. Vi vil sterkt gå inn for at en sammenslåing av de ulike ordninger for undersøkelse av ulykker innenfor transportsektoren utredes nærmere før man går til det skritt å etablere en ny ordning for undersøkelse av sjøulykker.»

Sjøfartsinspektøren i Oslo uttaler at det må opprettes en havarikommisjon for sjøulykker som skal avdekke ulykkesårsakene, ikke klarlegge det sivile og strafferettslige ansvaret. Videre uttaler Sjøfartsinspektøren i Oslo at det som et supplement fortsatt bør være adgang til å opprette særskilte havarikommisjoner, slik som det fremgår av sjøloven § 485 i dag. Sjøfartsinspektøren støtter også forslaget om å opprette en felles havarikommisjon innenfor transportsektoren.

6.3 Departementets vurderinger

Som det fremgår både av Sjølovkomiteens utredning og høringsinstansenes uttalelser, er dagens ordning med undersøkelse av sjøulykker ved sjøforklaring for domstolene ikke tilfredsstillende når det gjelder å frembringe informasjon om årsaksfaktorene bak sjøulykker. Slike årsaksrelaterede undersøkelser av sjøulykker er av grunnleggende betydning for det generelle arbeidet med sikkerhet til sjøs.

Det er nødvendig at myndighetene har grundig innsikt i de årsaksfaktorer som har ledet frem til en ulykke, både direkte og mer bakenforliggende årsaker, for å kunne ta fatt i de ulike forhold med tiltak, pålegg og regler, for å forsøke å hindre at tilsvarende ulykker skjer igjen. Næringen har et tilsvarende behov for kunnskap om årsaksforholdene til en ulykke. Det er derfor av vesentlig betydning for sjøsikkerheten at man har et system for undersøkelse av sjøulykker som er egnet til effektivt og grundig å klarlegge årsaksforholdene ved ulykker.

På bakgrunn av Sjølovkomiteens utredning og høringsinstansenes redegjørelser finner departementet at det er klart at sjøforklaringsinstituttet ikke lenger er en egnet form for undersøkelser av sjøulykker. Som flere høringsinstanser har påpekt, kan dagens domstolsbaserte ordning ikke godt nok ivareta det særlige behovet for nautisk og teknisk innsikt og generell undersøkelseskompetanse som undersøkelser av sjøulykker krever.

Departementet slutter seg i hovedsak til Sjølovkomiteens forslag og begrunnelse, og foreslår at ordningen med sjøforklaring avvikles og erstattes med en faglig uavhengig undersøkelsesmyndighet i form av en fast havarikommisjon.

Undersøkelsesmyndighetens oppgave skal være å foreta undersøkelse av sjøulykker ved å kartlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer, og å utrede forhold av betydning for å forebygge sjøulykker og bedre sjøsikkerheten. Undersøkelsene skal kunne ut i en rapport med havarikommisjonens konklusjoner og tilrådinge om tiltak som bør gjø-

res for å bedre sjøsikkerheten. Når rapporten er avgitt, vil havarikommisjonens oppgave være avsluttet. Det skal ikke høre til kommisjonens oppgaver å påse at de tilrådingene som den kommer med i rapporten, følges opp. Det vil være de offentlige myndigheter som er ansvarlig for saksområdet, normalt Sjøfartsdirektoratet som tilsynsorgan for sjøfarten, som tar stilling til om og på hvilken måte undersøkelsesmyndighetens tilrådinge skal følges opp.

Departementet foreslår også å oppheve sjølovens regler om særskilt nedsatte undersøkelseskommisjoner. Det vil normalt ikke være behov for slike særskilt nedsatte kommisjoner når man etablerer en fast kommisjon. Dersom man i et spesielt tilfelle likevel skulle ønske en ad hoc kommisjon, kan den oppnevnes uten særlige regler om dette i sjøloven.

Etter lovforslaget i proposisjonen her skal undersøkelse av sjøulykker legges til «den myndighet Kongen bestemmer». Departementet går inn for å legge også undersøkelse av sjøulykker inn i den felles havarikommisjon for sivil luftfart og jernbane. Havarikommisjonen vil da omfatte luftfart, jernbane og sjøfart. Dette er i tråd med Sjølovkomiteens generelle anbefaling, jf. punkt 6.1.2 foran, som har fått bred støtte hos høringsinstansene. (I tillegg tas det nå sikte på å legge veitrafikkulykker inn i felleskommisjonen).

Arbeidsgruppen som har vurdert opprettelsen av en felles havarikommisjon for sivil luftfart, jernbane og sjøfart, samt veitrafikk, og som konkluderer med at undersøkelse av sjøulykker bør legges inn i en slik felles havarikommisjon (jf. punkt 2.5 foran), uttaler om fordelene ved å legge sjøulykker inn i en slik felles havarikommisjon (arbeidsgruppens rapport side 45–46):

«Fordelene ved å legge sjøulykker inn i en felles havarikommisjon er etter arbeidsgruppens syn todelt: For det første vil dette være ressursbesparende, fordi det gir en synergieffekt med hensyn til så vel lokaler, administrativt personale og utstyr, som etterforskningskompetanse. For det andre vil det kunne være en fordel for sjøsikkerhetsarbeidet at undersøkelsen av sjøulykker skjer i et bredere fagmiljø med høy ekspertise på ulykkesundersøkelser og årsaksfaktorer. Som Karin Bruzelius uttrykte dette i NOU 1999:30 på side 54:

«En samlet organisering vil, slik dette medlemmet ser det, kunne føre til en samlet bedret innsats for å øke sikkerheten i transporten, samtidig som det vil være mulig å nytte tilgjengelige ressurser på en optimal måte.»

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens vurderinger her.

7 Særlig om Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten

7.1 Sjølovkomiteens forslag

Dagens regler om gransking ved Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten etter sjøloven § 485 er omhandlet foran i punkt 4.2.2, og det vises til det som sies der.

Sjølovkomiteen foreslår at Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten innlemmes i Havarikommisjonen for sjøulykker, og at mandatet da bør omfatte et bredere spekter av ulykker med fiskefartøy enn det som ligger til den faste kommissjonen i dag. På side 54 i NOU 1999:30 uttaler Sjølovkomiteen om dette:

«Uansett hvilken modell som velges for en ny havarikommisjon, mener Sjølovkomiteen at Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten bør søkes innarbeidet. Mandatet med fiskebåter bør imidlertid omfatte flere ulykker med fiskebåter enn det som er tilfellet i dag for å møte det behov kommissjonen gjennom praksis har sett nødvendigheten av. Samtidig bør formålet med undersøkelsene reduseres til å dreie seg om å avdekke forhold av betydning for sjøsikkerheten.»

7.2 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å legge undersøkelsen av alle ulykker med fiskefartøy inn i den faste havarikommisjonen sammen med andre sjøulykker, støttes av *Fiskeridepartementet*, *Fiskebåtredernes Forbund* og *Norges Fiskarlag*, mens *Norges Fiskarkvinnelag* og *Nordland fylkes fiskarlag* ikke kommenterer dette spesielt. Heller ingen andre høringsinstanser kommenterer forslaget.

Fiskeridepartementet uttaler:

«Fiskeridepartementet slutter seg til Sjølovkomiteens forslag om at Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten innarbeides i Havarikommisjonen for sjøulykker, eventuelt som egen avdeling. Departementet anser at dette vil legge til rette for en god samling av kunnskap og erfaring om sjøulykker i Havarikommisjonen for sjøulykker, som også vil komme undersøkelse av sjøulykker innen fiskeflåten til gode. Ved en slik innarbeiding for-

utsetter departementet at mandatet for Havarikommisjonen for sjøulykker når det gjelder undersøkelse av sjøulykker med fiskebåter blir mer omfattende enn tilfellet er i dag for Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten, jf. at de fleste forlis har vist seg å gjelde mindre fartøyer.»

Fiskebåtredernes Forbund uttaler:

«Fiskebåtredernes Forbund støtter forslaget om å innarbeide Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten i den nye havarikommisjonen.»

Norges Fiskarlag uttaler:

«Norges Fiskarlag viser til det omfang og betydning som norsk fiskerinæring har, samt de mange driftsformer som næringa representerer, og forutsetter at kommissjonen blir sammensatt slik at fiskerikyndig kompetanse blir tilfredsstillende representert. Norges Fiskarlag vil også henlede oppmerksomheten på at svært mange ulykker i fiskeflåten skjer blant de mindre fartøyer. Kommissjonen må derfor også granske ulykker innen denne flåten når det anses nødvendig.»

7.3 Departementets vurderinger

Forslaget om å innlemme Den faste havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten i den faste havarikommisjonen vil innebære en styrking av undersøkelsene etter ulykker med fiskebåter, og støttes av fiskerinæringen. Departementet går derfor inn for at disse ulykkene legges inn i den nye havarikommisjonen, i tråd med Sjølovkomiteens forslag. Reglene i gjeldende sjølov § 485 annet ledd om en særskilt havarikommisjon for fiskeflåten foreslås dermed opphevet.

De reglene som foreslås når det gjelder hvilke ulykker den faste havarikommisjonen kan eller skal undersøke, jf. utkastet § 476 annet til fjerde ledd, innebærer at det skal skje undersøkelser av alle ulykker der noen som følger med skipet, har eller antas å ha mistet livet eller kommet betydelig til skade. Forslaget innebærer at området for når det skal skje undersøkelser etter ulykker med fiskebåter utvides vesentlig i forhold til i dag. I tillegg kan hava-

rikommisjonen ellers foreta undersøkelser av andre ulykker når den finner grunn til det. Dette kan være aktuelt i forhold til fiskebåter, hvor for eksempel en undersøkelse av visse typer nestenulykker

over en periode kan gi havarikommisjonen verdifull innsikt i risikofaktorer knyttet til fiskefartøyer.

8 Undersøkelsenes formål – undersøkelsesmyndighetens mandat

8.1 Gjeldende rett

8.1.1 Sjølovens regler om formålet ved undersøkelse av sjøulykker

Formålet ved sjøforklaringer er beskrevet foran i punkt 4.1. Her skal bare gjentas at formålet både er å få frem informasjon om årsaksforholdene slik at man kan benytte denne informasjonen i det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet, samt å klarlegge forhold som kan tenkes å begrunne straffeansvar eller sivilrettslig erstatningsansvar.

På samme måten har både særskilte undersøkelseskommisjoner nedsatt med hjemmel i sjøloven og Den faste havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten, jf. punkt 4.2. foran, et slikt dobbelt formål, jf. § 11 annet ledd i forskrift 28. november 1980 nr. 7 om undersøkelseskommisjoner etter sjøfartsloven.

8.1.2 Internasjonale rekommandasjoner om undersøkelse av sjøulykker

IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker anbefaler i artikkel 1 nr. 4 at undersøkelsen av sjøulykker med henblikk på å kartlegge årsaksforholdene skal skje atskilt fra og uavhengig av annen etterforskning av ulykken, for eksempel strafferettslig etterforskning, jf. nærmere om artikkel 1 nr. 4 i punkt 3.5 foran.

Sjølovkomiteen sier følgende om IMO-kodens anbefaling om å skille undersøkelsen av ulykkesårsaken fra annen etterforskning: (NOU 1999:30 side 38):

«IMO-koden gir regler om undersøkelser etter ulykker og hendelser til sjøs som foretas for å fremskaffe informasjon om omstendigheter omkring og årsaker til ulykkene/hendelsene, herunder hvordan flere berørte stater bør samarbeide om dette arbeidet. Hensikten er å legge til rette for iverksettelse av forebyggende tiltak slik at sikkerheten til sjøs og vernet om det marine miljøet styrkes. IMO-koden utelukker ikke undersøkelser med andre formål som f. eks. å klarlegge ansvarsforholdene eller fordele skyld. Ideelt sett bør disse likevel skilles ut fra, og foretas uavhengig av undersøkelser hvor siktemålet er å bedre sikkerheten til sjøs.»

8.2 Sjølovkomiteens forslag

Som det fremgår i punkt 6.1.2 foran fremhever Sjølovkomiteen at et viktig hensyn ved utformingen av en ny ordning for undersøkelse av sjøulykker er at undersøkelsen skal ha som hovedformål å finne ulykkesårsakene, og ikke å plassere ansvar og skyld.

I NOU 1999:30 uttaler komiteen om dette skillet (side 51):

«Etter Sjølovkomiteens oppfatning bør klarlegging av strafferettslig og annet offentligrettslig ansvar i hovedsak være en politi- og påtalemyndighetsoppgave. De privatrettslige ansvars spørsmål bør på tilsvarende måte først og fremst være en sak for rederier, forsikringsselskaper og andre private parter, og tvister bør være gjenstand for sivile søksmål på vanlig måte. Hovedoppgaven for en offentlig ordning for undersøkelse av sjøulykker kan da utformes først og fremst med henblikk på behovet for effektiv klarlegging av årsakene til sjøulykker, slik at det materialet som fremkommer kan tilflyte allmennheten og utnyttes i forebyggende sjøsikkerhetsarbeid.»

Sjølovkomiteens syn er altså at klarlegging av strafferettslig ansvar må være en oppgave for politi- og påtalemyndigheten, mens de privatrettslige spørsmål på tilsvarende måte må være en oppgave for de berørte private parter. Hovedoppgaven for en offentlig ordning med undersøkelse av sjøulykker bør etter Sjølovkomiteens syn utformes med henblikk på behovet for effektiv klarlegging av årsakene til sjøulykker.

Sjølovkomiteen påpeker særskilt at et hovedproblem med dagens ordning, hvor en og samme undersøkelse både skal avdekke årsaksforholdene til ulykken og i tillegg spørsmål med betydning for ansvar og skyld, er at «det ofte oppstår et motsetningsforhold mellom behovet for å klarlegge årsaksforholdene ved sjøulykker og plassering av straffe- og privatrettslig ansvar for disse» (NOU 1999:30 side 50). Sjølovkomiteens vurdering synes å være at dette motsetningsforholdet særlig skyldes at den nåværende ordningen forhindrer et slikt åpent og tillitsfullt forhold til vitnene som er nødvendig for å få til effektive undersøkelser av årsakene til ulykken.

Sjølovkomiteen legger også betydelig vekt på at en ordning der årsaksorienterte undersøkelser skjer i sammenheng med skyldorienterte undersøkelser, er i strid med IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker.

Sjølovkomiteen foreslår på denne bakgrunn en regel om at havarikommisjonens oppgave skal være:

«å søke å klarlegge hendelsesforløp og årsaksforhold, utrede forhold av betydning for å forebygge sjøulykker og bedre sjøsikkerheten, og avgi og offentliggjøre en rapport med kommisjonens tilrådinger når undersøkelsen er avsluttet».

I dette ligger at havarikommisjonen ikke skal foreta vurderinger knyttet til skyld og ansvar.

8.3 Høringsinstansenes syn

Følgende 12 høringsinstanser uttrykker støtte til Sjølovkomiteens synspunkt om at havarikommisjonens oppgave skal være å avdekke årsaksforholdene ved ulykken, og at spørsmål knyttet til skyld og ansvar bør holdes utenfor: *Fiskeridepartementet, Kystverket, Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Det Norske Maskinistforbund, Havarikommisjonen for sivil luftfart, Landsorganisasjonen i Norge, Norges Rederiforbund, Norsk Losforbund, Norsk Sjøoffisersforbund, Norsk Sjømannsforbund, Oslo Kommune – Havnevesenet og Rederienes Landsforening.*

Fiskeridepartementet uttaler:

«Etter dagens ordning er formålet med sjøforklaringen både å klarlegge de faktiske forhold ved og årsaken til ulykkeshendelsen, samt å fremskaffe opplysninger om forhold som kan tenkes å begrunne straffansvar eller sivilrettslig ansvar, jf. sjøloven § 474. Departementet slutter seg til Sjølovkomiteen når den uttaler at dette både er prinsipielt uheldig og lite formålstjenlig. Klarlegging av strafferettslig og annet offentlig rettslig ansvar bør være en oppgave for politi- og påtalemyndighet. De privatrettslige ansvarsspørsmål bør tilsvarende være en oppgave for rederier, forsikringsselskaper og andre private parter, og tvister bør være gjenstand for søksmål på vanlig måte.»

Havarikommisjonen for sivil luftfart uttaler:

«HSL støtter komiteens syn at det er viktig at det også innenfor sjøfarten innføres undersøkelser som er rettet mot sikkerheten ved denne transportformen, uten å ta hensyn til strafferettslige eller sivilrettslige ansvarsforhold. Erfaringsmessig vil slike undersøkelser kunne belyse forhold av betydning for sikkerheten på en bedre måte enn undersøkelser foretatt med utgangspunkt i Straffeloven. Med bedre måte menes her på en måte som avdekker svakheter ved eksisterende rutiner eller utstyr i bruk, og legger grunnlag for å gjennomføre tiltak som vil bedre sikkerheten.»

Norges Rederiforbund uttaler:

«Det er ingen grunn til at sjøforklaringen også skal ta sikte på å innhente informasjon med tanke på et eventuelt straffeansvar. Dette spørsmålet kan best ivaretas av politi- og påtalemyndighet på samme måte som ellers i samfunnet. Politiets undersøkelse av alvorlige ulykker der det ikke foreligger mistanke om straffbare forhold fører også til unødvendige og fordyrende dobbeltbehandling.»

Norsk Sjøoffisersforbund uttaler:

«Forbundet er av den oppfatning at etterforskning av ulykker gjennom sjøforklaringsinstituttet har vært til dels «overfladisk», idet konklusjonene stort sett er knyttet til menneskelig skyld og bøtelegging, i stedet for å etterforske og vektlegge bakenforliggende årsaker med formål å hindre tilsvarende ulykker i fremtiden.»

Ingen høringsinstanser går imot forslaget om å avgrense havarikommisjonens mandat slik Sjølovkomiteen foreslår. Representanter for politi og påtalemyndighet uttaler imidlertid skepsis til å holde undersøkelser knyttet til strafferettslig skyld og ansvar utenfor havarikommisjonens mandat, og påpeker konsekvenser for den strafferettslige forfølgningen av disse sakene.

Riksadvokaten uttaler:

«Sett fra Riksadvokatens ståsted er den ideelle organisering av undersøkelses- og etterforskningsarbeidet den som fram til 1998 gjaldt for undersøkelse av flyulykker, og som også nylig – med hjemmel i sjøloven § 485 – ble benyttet ved undersøkelsen av hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999. Her er politiet representert i selve undersøkelseskommisjonen og foretar i hovedsak bare egen etterforskning knyttet til sider av hendelsesforløpet som kommisjonen ikke utreder eller ikke utreder godt nok. Riksadvokaten er inneforstått med både ønsket om en mest mulig selvstendig og åpen informasjon til undersøkelseskommisjonen, så vel som at internasjonale krav gjør slike kombinerte løsninger uaktuelle, selv om de fra ressursøkonomiske hensyn fremstår som sterkt ønskelig.»

Både *Riksadvokaten* og *Kripas* påpeker betydningen av politietterforskning og strafferettslig for-

følgning, samt i den forbindelse behovet for særlig politietterforskning dersom dette skal falle utenfor havarikommisjonens undersøkelser. *Oslo politidistrikt* påpeker at Sjølovkomiteens forslag innebærer at man må se nærmere på politiets arbeid i disse sakene.

8.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig med Sjølovkomiteen i at klarlegging av ulykkesårsakene bør stå i sentrum for de offentlige ulykkesundersøkelsene, med det formål at den innsikten man får i årsaksforholdene brukes gjennom det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet til å unngå lignende ulykker i fremtiden. I et system som det en har i dag for undersøkelse av sjøulykker, hvor undersøkelsene samtidig skal ta sikte på å avdekke forhold knyttet til personlig skyld og ansvar, kommer dette lett i et motsetningsforhold til oppklaring av årsakene, fordi vitner og andre berørte i mindre grad står i et åpent tillitsforhold til undersøkelsesorganet. Prinsippet i artikkel 1 nr. 4 i IMO-koden om undersøkelser av sjøulykker, som sier at undersøkelsene av ulykkesårsaken skal skje atskilt fra og uavhengig av enhver annen etterforskning knyttet til ulykken, har derfor etter departementets syn gode grunner for seg.

Høringsinstansene innenfor politiet og påtalemyndigheten har påpekt at denne endringen vil innebære at man må se nærmere på politiets etterforskning av sjøulykker. Departementet er enig i at det blir nødvendig å vurdere dette. Som det fremgår over i punkt 6.1.1, konkluderer Sjølovkomiteen i sin vurdering av sjøforklaringsinstituttet med at den største nytten av sjøforklaringene synes å knytte seg til spørsmålet om straff idet sjøforklaringen i stor grad legges til grunn for bøtelegging av skipsfører og mannskap. Når ordningen med sjøforklaring bortfaller, bortfaller derfor også et viktig element i politiets etterforskning av disse ulykkene. Særlige spørsmål knyttet til politiets (herunder sjøfartsinspektørens) etterforskning av sjøulykker er vurdert nærmere i kapitlene 18 og 19 nedenfor.

Departementet vil understreke at prinsippet om at undersøkelsesmyndigheten ikke skal vurdere forhold knyttet til skyld og ansvar, ikke betyr at den må avstå fra å granske de faktiske forhold, selv om disse kan reise strafferettslige eller erstatningsrettslige spørsmål. Dette er også presisert uttrykkelig IMO-kodens artikkel 2 siste punktum:

«Likevel, bør undersøkelsesmyndigheten ikke avstå fra å avgi fullstendig rapport om årsaksforholdene av den grunn at feil eller ansvar kan utledes av funnene.»

9 Hvilke sjøulykker som skal undersøkes

9.1 Gjeldende rett

9.1.1 Sjøforklaring etter sjøloven

Sjølovens system for undersøkelse av sjøulykker er basert på et skille mellom alvorlige og mindre alvorlige ulykker og hendelser, og på et skille mellom norske og utenlandske skip.

Utgangspunktet er at det er obligatorisk med sjøforklaring bare ved nærmere bestemte typer ulykker med norske skip, jf. sjøloven § 472 som lister opp ulykker med norske skip der det er obligatorisk med sjøforklaring. For det første skal det holdes sjøforklaring i saker der noen har eller antas å ha mistet livet eller er kommet betydelig til skade som følge av en hendelse i forbindelse med skipets drift, eller når skipsføreren eller noen av mannskapet er død om bord, eller når noen antas å være druknet fra skipet. Vilkåret «i forbindelse med skipets drift» omfatter ikke ulykker som er skjedd om bord, men som like gjerne kunne skjedd på land, for eksempel etter et slagsmål. Sjøforklaring skal videre holdes når det er eller antas å være inntruffet alvorlig forgiftning om bord. For øvrig skal det holdes sjøforklaring når skipet har vært utsatt for sammenstøt med annet skip eller grunnstøting, når skipet er forsvunnet eller er blitt forlatt i sjøen, når det i forbindelse med skipets drift er inntruffet en hendelse som har ført til skade av betydning på skipet eller eiendom utenfor skipet, og når det er inntruffet brann eller eksplosjon av betydning i lasten eller betydelig forskyvning av lasten.

Det gjelder i disse sakene to unntak fra plikten til å holde sjøforklaring. Sjøforklaring kan for det første unnlates etter dispensasjon fra Sjøfartsdirektoratet, jf. sjøloven § 483. Forutsetningen for å gi slik dispensasjon er at Sjøfartsdirektoratet finner at saken er eller antas å ville bli tilstrekkelig opplyst gjennom undersøkelser på annen måte. Sjøforklaring kan for det andre unnlates dersom det nedsettes en særskilt undersøkelseskommisjon etter sjøloven § 485, eller saken undersøkes av Den faste undersøkelseskommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten.

I henhold til Sjølovkomiteens undersøkelser ble det i 1997 gitt fritak for sjøforklaring i totalt 84 saker, mens det ble avholdt 171 sjøforklaringer (138 i Norge og 33 i utlandet), jf. NOU 1999:30 side 40.

Det ble altså gitt unntak i grovt regnet en tredel av sakene. Som det fremgår foran i punkt 4.1, var 60 av 90 saker ved Lofoten, Trondenes og Karmsund sorenkriverembeder i en 4–5 års periode grunnstøting og sammenstøt. Bare fem saker medførte personskader (to av ulykkene) eller dødsfall (tre av ulykkene). Det er altså relativt få av sjøforklaringene som gjelder alvorlige ulykker.

Når det ellers utenfor området for tvungen sjøforklaring etter sjøloven § 472 er inntruffet et uhell av betydning i forbindelse med skipets drift, skal det etter § 473 holdes sjøforklaring dersom det begjæres av Sjøfartsdirektoratet eller vedkommende sjøfartsinspektør, eller av skipets reder eller fører, eller dersom det bestemmes av vedkommende konsulretts formann.

Reglene i sjøloven §§ 472 og 473 gjelder bare for norske skip. Dette er en konsekvens av flaggstatprinsippet, jf. punkt 3.2 foran. Spørsmålet om sjøforklaring for utenlandske skip reguleres av sjøloven § 484. Dersom et utenlandsk skip ligger i norsk havn, kan Sjøfartsdirektoratet kreve at det holdes sjøforklaring, men bare dersom norske interesser antas berørt. For øvrig kan det holdes sjøforklaring etter begjæring av skipsføreren, rederen eller vedkommende lands myndigheter. Når saken gjelder et skip som hører hjemme i Danmark, Sverige eller Finland skal det holdes sjøforklaring etter slik begjæring, jf. sjøloven § 484 første ledd første punktum. Frem til endringene i den danske sjøloven, jf. punkt 5.2 foran, gjaldt det her nordisk rettsenhet, slik at tilsvarende adgang til å kreve sjøforklaring gjaldt for nordiske skip i alle de nordiske land. I dansk rett holdes nå sjøforklaring bare dersom den som begjærer sjøforklaring har «væsentlig retlig interesse deri», og dette gjelder også når det er en nordisk sjøfartsmyndighet som begjærer sjøforklaring.

9.1.2 Særlig om arbeidsulykker om bord på skip

Det inntreffer hvert år arbeidsulykker om bord på norske skip som medfører død eller betydelig personskade på ansatte ombord, uten at dette har sammenheng med noen ulykke eller uhell som rammer skipet som sådant. Etter § 2–8 i forskrift 4. august

2000 nr. 808 om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse for arbeidstakere på skip, gitt med hjemmel i sjømannsloven § 40, skal skipsfører eller rederi ved en arbeidsulykke som volder døden eller alvorlig skade straks varsle Sjøfartsdirektoratet om ulykken. Etter ILO-konvensjon nr. 134 av 30. oktober 1970 om forebygging av ulykker (sjøfolk) (jf. om denne i punkt 3.3 foran) er Norge forpliktet til å foreta undersøkelser av slike alvorlige arbeidsulykker om bord. Etter gjeldende rett skal undersøkelsene av slike arbeidsulykker skje ved sjøforklaring, jf. sjøloven § 472 nr. 1 til 3, jf. også sjømannsloven § 30 tredje ledd om at sjøforklaring etter dødsfall av en sjømann som er i tjeneste om bord mv. holdes etter reglene i sjøloven. Etter det departementet har fått opplyst, gis det i disse sakene ofte unntak fra plikten til å holde sjøforklaring med hjemmel i sjøloven § 483, fordi ulykken anses tilstrekkelig opplyst gjennom sjøfartsinspektørens undersøkelser.

Etter det Sjøfartsdirektoratet har opplyst, finnes det i dag ikke noen samlet statistikk over arbeidsulykker til sjøs. Sjøfartsdirektoratet har på basis av tall mottatt fra sjøfartsinspektørene antatt at det i 2002 iallfall var 34 arbeidsulykker til sjøs med død eller alvorlig personskade som følge. Tallene for 2000 og 2001 er henholdsvis 38 og 43. I henhold til Sjøfartsdirektoratet er antakelig det reelle tallet for slike arbeidsulykker noe høyere, kanskje opp mot 40 til 50 i året. Som det fremgår over, holdes det imidlertid ikke sjøforklaring i alle disse sakene.

Etter påtaleinstruksen § 7–4 fjerde ledd første og annet punktum skal politiet foreta etterforskning av ulykker som har voldt alvorlig personskade, selv om det ikke er mistanke om straffbart forhold. Dersom ulykken undersøkes av en kommisjon, er regelen at politiet *kan* foreta slike undersøkelser.

Det inntreffer også hvert år en rekke arbeidsulykker om bord på skip som medfører mindre alvorlige skader. Slike ulykker kan etterforskes av politiet om det foreligger mistanke om straffbart forhold. Loven inneholder ellers ikke nærmere regler om undersøkelser av disse mindre alvorlige arbeidsulykkene.

Rådet for arbeidstilsynet på skip, som ble opprettet ved kongelig resolusjon 12. september 1975, driver etter sitt mandat virksomhet av rådgivende art og skal bidra til å koordinere myndighetenes og organisasjonenes arbeid med spørsmål som har tilknytning til forebyggende tiltak mot yrkesskader blant besetningen på norske fartøyer. Rådet er organisert som et særskilt rådgivende organ under Sjøfartsdirektoratet og med sekretariat i direktoratet. Det har ingen funksjon knyttet til undersøkelser av arbeidsulykker om bord på skip. Rådet be-

står av representanter for Nærings- og handelsdepartementet og fra ulike organisasjoner innen rederi- og fiskerinæringen, herunder sjøfolkenes organisasjoner.

9.2 Sjølovkomiteens forslag

9.2.1 Definisjonen av «sjøulykke»

Sjølovkomiteen foreslår for det første at tilfelle som skal regnes som «sjøulykke» skal være «tilfelle hvor person er død eller det voldes betydelig skade på person, skip, last, eiendom utenfor skipet, eller miljø», jf. Sjølovkomiteens forslag § 471 annet ledd første punktum. Definisjonen av sjøulykke angir den ytre rammen for undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde.

Sjølovkomiteens forslag til definisjon av «sjøulykke» er noe snevrere enn området for tvungen sjøforklaring etter dagens regler. Grunnstøtinger og sammenstøt uten fare for betydelig person- eller tingskade, hvor det gjelder tvungen sjøforklaring etter gjeldende sjølov, vil falle utenfor. Sjølovkomiteens begrunnelse for å holde disse mindre alvorlige sakene helt utenfor havarikommisjonens ansvarsområde fremgår av NOU 1999:30 side 55:

«Komiteen er imidlertid av den oppfatning at det neppe er behov for å la begrepet alvorlige ulykker omfatte alle ulykkestyper som i dag faller inn under sjøloven § 472 om tvungen sjøforklaring. Informasjon mottatt fra Sjøfartsdirektoratet viser nemlig at direktoratet grovt sett gir dispensasjon i ett av tre ulykkestilfeller for hvilke sjøforklaring skulle vært holdt her i riket, og i annet hvert tilfelle i utlandet. I tillegg viser statistikk komiteen har mottatt over avholdte sjøforklaringer ved henholdsvis Karmsund og Trondenes sorenskriverembete at de fleste sjøforklaringer gjelder mindre alvorlige ulykker, se ovenfor under punkt 7.1.

I vurderingen av hvilke ulykker Havarikommisjonen etter Sjølovkomiteens syn bør prioritere, må det helt sentrale momentet være i hvilken grad det vil kunne påregnes at undersøkelsene kan gi nyttige bidrag til det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. Andre momenter er om betydningen av undersøkelsene vil forsvare det tidstapet dette må antas å påføre de involverte parter, og de kostnader undersøkelsen vil medføre. Hvilket behov andre offentlige og private interesser – så som pårørende eller allmennheten for øvrig – har for at undersøkelser iverksettes, er også relevant. Sjølovkomiteen legger til grunn at dette typisk vil og bør lede til at undersøkelser som hovedregel skal innledes etter ulykker der det har inntruffet betydelig tings-

skade (herunder kantring og forlis), personska-
de, og miljøskade. Nesten-ulykker som kunne
fått slike konsekvenser, bør også undersøkes.»

Sjølovkomiteen foreslår altså videre at også nes-
ten-ulykker skal være omfattet av havarikommisjo-
nens ansvarsområde, det vil si «hendelse som med-
fører en umiddelbar fare for slik ulykke eller for sjø-
sikkerheten for øvrig». Dette innebærer en utvidelse
i forhold til gjeldende rett når det gjelder hvilke
tilfelle som skal være gjenstand for undersøkelser.
Sjølovkomiteen begrunner dette slik (NOU 1999:30
side 72):

«Som sjøulykke regnes etter annet punktum og-
så hendelse som medfører en umiddelbar fare
for slik ulykke som nevnt i første punktum eller
for sjøsikkerheten for øvrig, dvs det man litt
upresist kan kalle «nesten-ulykker». En liknen-
de bestemmelse finnes i luftfartsloven § 12–4
annet punktum. Med tanke på sjøsikkerhetsar-
beid kan det være av interesse ikke bare å un-
dersøke ulykker som rent faktisk har inntruffet,
men også hendelser hvor en ulykke bare så vidt
ble unngått. Undersøkelser av slike hendelser
kan gi grunnlag for å finne feil eller svakheter
som bør rettes opp før en virkelig alvorlig ulyk-
ke inntreffer. De kan også indikere hvilke tiltak
som kan forhindre ulykker.»

Sjølovkomiteen foreslår at det presiseres i loven
at også fritidsbåter er omfattet av reglene. Om dette
uttaler komiteen (side 71):

«Komiteen ser riktignok ikke for seg at Havari-
kommisjonen for sjøulykker, jf. utkastet § 472,
vanligvis skal undersøke enkeltstående ulykker
med fritidsbåter. Det bør imidlertid ikke være
noe i veien for at kommisjonen gjør dette, f. eks.
hvis det dreier seg om en alvorlig ulykke. Komite-
ten nevner også at en rekke ulykker med en
bestemt type fritidsbåt kan gi grunn til mistanke
om at det foreligger en systemfeil ved fritidsbå-
ten eller bruk av slike fartøyer. I utgangspunk-
tet bør det da ikke være noe til hinder for at en
slik serie med ulykker undersøkes av Havari-
kommisjonen.»

9.2.2 Når en «sjøulykke» skal gjøres til gjenstand for undersøkelser

Sjølovkomiteen foreslår at det bør overlates til ha-
varikommisjonen selv å avgjøre om den skal iverk-
sette undersøkelser etter en sjøulykke, men likevel
slik at departementet ut fra allmenne hensyn kan
pålegge havarikommisjonen å iverksette undersø-
kelser, jf. komiteens forslag til § 477. Sjølovkomite-
en foreslår altså at man ikke opprettholder dagens
ordning med at det etter loven i alle tilfelle skal

iverksettes undersøkelser etter bestemte typer
ulykker.

Ved avgjørelsen av om undersøkelser skal skje,
foreslår Sjølovkomiteen at havarikommisjonen skal
legge vekt på «behovet for å klarlegge forholdene
vedrørende sjøulykken, hvilket bidrag undersøkel-
sene kan gi til sjøsikkerhetsarbeidet, ressurser som
vil være nødvendige, og om nødvendige undersø-
kelser kan gjennomføres på annen måte». Sjølovko-
miteen begrunner forslaget med at man tar sikte på
å opprettholde dagens ordning med et skille mel-
lom alvorlige og mindre alvorlige ulykker, men slik
at det i utgangspunktet overlates til havarikommi-
sjonen selv å trekke dette skillet, jf. NOU 1999:30
side 55, hvor Sjølovkomiteen uttaler at det bør skje
undersøkelser etter ulykker der det har inntruffet
betydelige tingsskade (herunder kantring og for-
lis), personska- de, og miljøskade, samt ved nesten-
ulykker som kunne fått slike konsekvenser.

9.2.3 Særlig om ansvarsområdet i forhold til norske og utenlandske skip

Sjølovkomiteen foreslår å opprettholde skillet mel-
lom ulykker med norske og fremmede skip, slik at
alle sjøulykker med norske skip omfattes, mens an-
vendelsesområdet for fremmede skip er begrenset
til saker der «ulykken inntreffer her i riket eller i
den økonomiske sonen eller i fiskevernsonen rundt
Svalbard», jf. Sjølovkomiteens forslag til § 471 før-
ste ledd. Anvendelsesområdet for fremmede skip
blir etter Sjølovkomiteens forslag noe utvidet i for-
hold til det som gjelder etter dagens sjølov. I dag er
det bare når norske interesser er berørt av sjøulyk-
ken og skipet befinner seg i norsk havn at det gjel-
der tvungen sjøforklaring for fremmede skip, mens
det ellers kan holdes sjøforklaring etter begjæring.

Når det gjelder reglene om utenlandske skip ut-
taler Sjølovkomiteen (NOU 1999:30 side 72):

«Det er imidlertid ikke slik at Havarikommisjo-
nen uten videre har anledning til å undersøke
alle ulykker som faller inn under virkeområdet
angitt i lovutkastet § 471 (jf. lovutkastet § 477 og
merknadene til den bestemmelsen nedenfor). I
denne forbindelse understrekes at Havarikom-
misjonens virksomhet også må utøves i sam-
svar med folkeretten. I den grad folkeretten
oppstiller grenser for på hvilken måte norske
myndigheter kan undersøke en ulykke, må Ha-
varikommisjonen innrette seg etter det. Der-
som det f. eks. i forbindelse med driften av et
utenlandsk skip inntreffer en sjøulykke i norsk
økonomisk sone, og skipet deretter seiler vide-
re i internasjonalt farvann, vil ikke Havarikom-
misjonen uten videre kunne gjennomføre sine

undersøkelser på samme måte som om ulykken hadde inntruffet i indre norske farvann. En må også ta i betraktning at flaggstatens myndigheter vil kunne foreta undersøkelse etter slike ulykker.»

9.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser uttaler seg spesielt om forslaget til undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde.

Norsk Losforbund uttaler:

«Måten rednings- og bergningsoperasjonene blir organisert og gjennomført på bør være en naturlig oppgave for ulykkeskommisjonen å kartlegge – i tillegg til årsaksforhold og hendelsesforløp for selve ulykken. Dette innebærer en kritisk gjennomgang av beredskap, organisering og innsats til myndigheter og andre som er involvert i dette viktige arbeidet.»

Sjøfartsdirektoratet uttaler at havarikommisjonen bare bør undersøke de større og mer alvorlige ulykkene, mens sjøfartsinspektørene eller en undersøkelsesenhet administrativt lagt til Sjøfartsdirektoratet, bør behandle mindre alvorlige ulykker og nestenulykker. Grenser basert på beløp eller antall omkomne nevnes som en mulighet. Begrunnelsen som gis for standpunktet, er først og fremst Sjøfartsdirektoratets behov for selv å arbeide med undersøkelser av ulykker og nestenulykker for å kunne være en pådriver i sikkerhetsarbeidet. Også *Nærings- og handelsdepartementet* mener Sjøfartsdirektoratet bør overlates ansvaret for å undersøke mindre ulykker og nestenulykker.

Forsvarsdepartementet uttaler at sivile havarikommisjoner ikke bør ha kompetanse til å undersøke rene militære ulykker.

Norges Fiskarlag uttaler:

«Norges Fiskarlag vil også henlede oppmerksomheten på at svært mange ulykker i fiskeflåten skjer blant de mindre fartøyer. Kommisjonen må derfor også granske ulykker innen denne flåten når det anses nødvendig.»

Utenriksdepartementet redegjør for folkerettslige begrensninger i adgangen til å undersøke sjøulykker med utenlandske skip, og uttaler:

«Det følger av HRK [havrettskonvensjonen] artikkel 92 at et skip er underlagt flaggstatens eksklusive jurisdiksjon, med mindre noe annet uttrykkelig følger av HRKs øvrige regler eller annen overenskomst med fremmed stat. Dette gjelder overalt, ikke bare på det åpne hav, med mindre andre stater, i

kraft av havnestats- eller kyststatskompetanse, på enkelte områder har konkurrerende jurisdiksjon.»

Utenriksdepartementet redegjør videre for at andre enn flaggstaten har konkurrerende jurisdiksjon når skipet befinner seg innenfor en annen stats territorialfarvann, eller i forbindelse med kyststatens funksjonelle jurisdiksjon utenfor sjøterritoriet, som i Norges økonomiske sone og i fiskevernsonen rundt Svalbard, eller i forhold til egne borgere. Om bestemmelsene i havrettskonvensjonen artikkel 94 nr. 7 uttaler Utenriksdepartementet:

«HRK artikkel 94 nr. 7 har en bestemmelse som relaterer seg til situasjonen hvor flere stater har konkurrerende jurisdiksjon ved sjøulykke. I henhold til denne påligger plikten til å iverksette granskning i forbindelse med sjøulykker på det åpne hav flaggstaten. Bestemmelsen fastsetter en plikt til samarbeid dersom andre staters interesser er berørt dersom borgere av vedkommende stat enten er omkommet eller alvorlig skadet, eller vedkommende stats skip eller innretning eller det marine miljø er alvorlig skadet. Selv om artikkel 94 nr. 7 derfor ikke utelukker at andre enn flaggstaten kan iverksette granskning av sjøulykker, synes den å forutsette at flaggstaten skal ha primæransvaret for en slik granskning. (Da den foreslåtte havarikommisjon for sjøulykker ikke skal ha befatning med spørsmål om strafferettslig jurisdiksjon, gis det ikke her en omtale av artikkel 97 som er en særregel om strafferettslig jurisdiksjon ved skipssammenstøt eller navigasjonsuhell).»

Utenriksdepartementet konkluderer etter dette slik:

«Hovedregelen er at et skip er underlagt flaggstatens eksklusive jurisdiksjon. Dette prinsippet er underlagt en rekke unntak, blant annet kan stater i kraft av havnestats- eller kyststatskompetanse ha konkurrerende jurisdiksjon.

Det er Utenriksdepartementets oppfatning at utkastets § 471 b som bestemmer at del I skal få anvendelse for utenlandske skip når ulykken inntreffer i økonomisk sone eller i fiskevernsonen rundt Svalbard, ikke fullt ut harmonerer med folkerettens bestemmelser om jurisdiksjonsfordeling, herunder flaggstatsprinsippet. Riktignok kan det være tilfeller hvor norske myndigheter vil ha jurisdiksjon knyttet til undersøkelser av ulykker inntruffet utenfor sjøterritoriet, men bestemmelsen i sin nåværende form er for vid og forbeholdsløs. Utenriksdepartementet foreslår at anvendelsesområdet innnevres til å gjelde utenlandske skip kun i de tilfeller hvor ulykken inntreffer i riket, eller utenfor riket når flaggstaten *samtykker eller det i henhold til folkeretten kan utøves norsk jurisdiksjon.*»

9.4 Departementets vurderinger

9.4.1 Definisjonen av sjøulykke – undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde

De forhold som avdekkes gjennom undersøkelsene av sjøulykker vil legge grunnlaget for det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. Hensynet til dette forebyggende arbeidet tilsier derfor at det skjer undersøkelser etter flest mulig sjøfartsulykker av noen betydning. Dette hensynet må imidlertid sees opp mot hensynet til ressursbruken. En gransking ved en havarikommisjon vil være mer grundig og derved mer ressurskrevende enn dagens sjøforklaringer. Det er nettopp noe av hensikten med de nye reglene at det skal foretas grundigere undersøkelser etter sjøulykker enn det systemet med sjøforklaring gir mulighet til. Dette tilsier en viss avgrensning av undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde, til ulykker hvor det har inntruffet skader av en viss betydning eller hvor det har vært umiddelbar fare for slik skade. Også reglene i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker skiller mellom alvorlige og mindre alvorlige ulykker, slik at det først og fremst er ved de alvorlige ulykkene at statene bør foreta undersøkelser, jf. nærmere om dette i punkt 3.5 foran.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at Sjølovkomiteens forslag til definisjon av «sjøulykke» i hovedsak følges opp. Det vises til utkastet § 472 som definerer «sjøulykke» som «hendelse i forbindelse med driften av et skip, der mennesker er omkommet, eller det er voldt betydelig skade på person, skip, last, eiendom utenfor skipet eller miljø», samt umiddelbar fare for slik hendelse.

Den foreslåtte definisjonen av sjøulykke i lovutkastet § 472 omfatter bare tilfelle som i dag omfattes av sjøloven § 472 nr. 1 til 3 (betydelig personskade eller død) samt nr. 6 og 7 (at skipet er forsvunnet eller forlatt i sjøen samt tilfelle av betydelig skade på skipet eller eiendom utenfor skipet). Andre begivenheter der det i dag er obligatorisk med sjøforklaring vil falle utenfor, med mindre begivenheten har medført slik betydelig skade eller umiddelbar fare for skade som nevnt. Som det fremgår foran i punkt 4.1, fant Sjølovkomiteen at hele to tredeler av sjøforklaringene gjaldt saker om grunnstøting eller sammenstøt som ikke har medført betydelige skader. Med departementets forslag vil disse sakene falle utenfor undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde. Dette betyr at ressurser frigjøres, slik at det blir rom for tilsvarende grundigere undersøkelser i de mer alvorlige sakene. At de mindre alvorlige sakene ikke omfattes av undersøkelses-

myndighetens ansvarsområde, betyr ikke nødvendigvis at det ikke vil kunne skje visse undersøkelser av også slike ulykker. Sjøfartsdirektoratet vil her kunne spille en viss rolle, jf. om dette kapittel 16 nedenfor.

Når det gjelder rådsdirektiv 1999/35/EF, jf. sjøloven § 486 a, er det behov for en videre definisjon av «sjøulykke». Etter direktivets artikkel 12 nr. 2 defineres «sjøulykke» på samme måte som i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker, jf. om dette foran i punkt 3.5. Sjøloven § 486 a omfatter på denne bakgrunn også enhver grunnstøting og kollisjon som involverer skip, og at et skip forsvinner eller blir forlatt i sjøen, samt enhver miljøskade, og alle ulykker som medfører umiddelbar fare for slike tilfelle, selv om det ikke er inntruffet skade av betydning eller umiddelbar fare for slik skade. På denne bakgrunn foreslår departementet i utkastet § 472 annet ledd en tilsvarende definisjon av «sjøulykke» for skip som omfattes av direktivet. Det betyr ikke at undersøkelsesmyndigheten må foreta undersøkelser i alle disse sakene, jf. utkastet § 476, men bare at den har kompetanse til å foreta undersøkelser.

Undersøkelser av ulykker som knytter seg til militær virksomhet står etter departementets syn i en særstilling. Det vil ofte være vanskelig å granske slike ulykker uten å ha særlig innsikt i militære forhold. Det er derfor lite hensiktsmessig å legge undersøkelse av slike ulykker til en sivil undersøkelsesmyndighet. I utkastet § 472 tredje ledd foreslås derfor unntak for tilfelle som bare involverer militære fartøy.

9.4.2 Særlig om arbeidsulykker om bord på skip

Når ordningen med sjøforklaring oppheves, oppstår spørsmålet om hvilket organ som skal overta ansvaret for undersøkelse av arbeidsulykker om bord på skip som har medført død eller alvorlig personskade. (Slike arbeidsulykker er norske myndigheter forpliktet etter ILO konvensjon nr. 134 til å undersøke, jf. punkt 3.3 foran.) Vi snakker her bare om arbeidsulykker som ikke er knyttet til hendelser som ellers faller inn under begrepet «sjøulykke» i utkastet § 472. I det følgende benevnes slike arbeidsulykker som «rene arbeidsulykker». Der som skipet for eksempel synker eller kolliderer og mannskap omkommer eller skades i den forbindelse, er det ikke tale om en ren arbeidsulykke. En typisk ren arbeidsulykke kan være at en ansatt kommer i klem i forbindelse med lasting eller lossing, faller og skader seg under utførelse av sine arbeidsoppgaver, eller får forbrenninger eller skades på annen måte ved håndtering av farlige stoffer om

bord. Denne type forhold knytter seg ikke direkte til sjøsikkerheten på samme måte som for eksempel et forlis eller en skipskollisjon vil gjøre, og departementet mener derfor det er tvilsomt om slike arbeidsulykker naturlig hører hjemme under undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde. Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane har i dag ikke til oppgave å foreta undersøkelser i anledning rene arbeidsulykker om bord på disse transportmidlene. Det kan da være uheldig om havarikommisjonen skulle ha ansvaret for å undersøke slike arbeidsulykker på sjøfartsområdet.

Arbeidsforholdene om bord vil på den annen side ofte være relevant for undersøkelsesmyndighetens formål. Mange sjøulykker skyldes menneskelig feil, og de ansattes arbeidsforhold om bord generelt kan derfor være av stor betydning for sjøsikkerheten. I IMOs Resolution A.884 (21) «Amendment to the code for the investigation of marine casualties and incidents» er arbeidsforholdene ombord fremhevet som sentrale i forbindelse med undersøkelser av sjøulykker, jf. artikkel 2.3.3 der, hvor «working and living conditions» er nevnt som faktorer som bør dekkes av undersøkelsene av en sjøulykke, på linje med «ship factors» (artikkel 2.3.4) og «external influences and environment» (artikkel 2.3.6). Det vil på denne bakgrunn være relevant for undersøkelsesmyndighetens arbeid med sjøulykker å opparbeide innsikt i hvordan arbeidsforholdene om bord på skip kan føre til menneskelige feil, som igjen fører til sjøulykker. Departementet antar imidlertid at undersøkelsesmyndigheten vil kunne oppnå den nødvendige innsikt om dette, selv om rene arbeidsulykker legges utenfor undersøkelsesmyndighetens eget ansvarsområde. For det første vil arbeidsforholdene om bord falle innenfor det som undersøkelsesmyndigheten vil kunne undersøke i forbindelse med en inntruffet sjøulykke. For det andre vil undersøkelsesmyndigheten kunne få tilført relevant erfaringsmateriale i tilknytning til arbeidsulykker om bord på skip fra det organet som eventuelt skal ha ansvaret for undersøkelse av rene arbeidsulykker.

Spørsmålet er etter dette om det finnes et annet organ som kan være egnet som undersøkelsesmyndighet for arbeidsulykker om bord på skip. Arbeidstilsynet, jf. arbeidsmiljøloven kapittel XIII, omfatter ikke sjøfarten, jf. arbeidsmiljøloven § 2. Dette er antakelig en ordning som bør opprettholdes. Undersøkelser av arbeidsulykker om bord på skip bør av hensyn til skipsfartens særpreg legges til et organ som innehar en bredere sjøfartsmessig ekspertise. Å flytte undersøkelse av arbeidsulykker om bord på skip til arbeidstilsynet ville også antakelig gjøre det nødvendig med en gjennomgang av hele

oppgavefordelingen mellom Arbeidstilsynet og Sjøfartsdirektoratet.

Etter departementets syn vil Sjøfartsdirektoratet være velegnet som undersøkelsesorgan for rene arbeidsulykker om bord på skip. For det første vil Sjøfartsdirektoratet i stor grad inneha den ekspertisen i sjøfartsforhold som er nødvendig. Som det fremgår av Sjølovkomiteens utredning, jf. sitatet fra NOU 1999:30 side 25 som er gjengitt foran under punkt 4.4, foretar Sjøfartsdirektoratet allerede visse årsaksundersøkelser i forbindelse med arbeidsulykker om bord på skip. Etter det departementet har fått opplyst dreier dette seg om vurderinger knyttet til de meldingene om arbeidsulykker som kommer inn til Sjøfartsdirektoratet, altså en ren «dokumentkontroll» i Sjøfartsdirektoratet. Eventuelle undersøkelser av arbeidsulykker ute i «felten» er det sjøfartsinspektørene, og ikke Sjøfartsdirektoratet, som i dag foretar. For det andre har Sjøfartsdirektoratet tilsynet med sikkerhets- og arbeidsmiljøtiltak om bord, jf. bl.a. sjødyktighetsloven § 42, og fører tilsyn og kontroll med sjøfolks arbeidsvilkår generelt. Dette tilsynet har direkte sammenheng med undersøkelser av arbeidsulykker om bord, og det kan derfor være hensiktsmessig at dette ligger i ett og samme organ. Man vil da få en synergieffekt som begge ansvarsområdene nyter godt av. På den annen side kan det hevdes at det kan knytte seg prinsipielle betenkeligheter til det å legge undersøkelsesmyndigheten for arbeidsulykkene til den samme instansen som har tilsynsmyndigheten med sikkerheten ombord. Dette gjelder særlig i tilfelle der sider ved Sjøfartsdirektoratets tilsynsaktivitet har vært en mulig medvirkende årsaksfaktor til den aktuelle arbeidsulykken. Etter departementets syn er imidlertid fordelene ved å legge undersøkelsene av arbeidsulykker om bord til det samme organet som har tilsynet med arbeidsforholdene om bord, større enn ulempene ved dette. Om man skulle se dette som problematisk på prinsipiell basis, kan man eventuelt organisere undersøkelsene av rene arbeidsulykker om bord på skip på en måte som gir en viss uavhengighet i forhold til Sjøfartsdirektoratet for øvrig.

På denne bakgrunn er det departementets syn at den beste løsningen antakelig er at undersøkelser av rene arbeidsulykker om bord på skip bør legges til Sjøfartsdirektoratet. Det kan imidlertid være grunn til at loven her åpner for en viss fleksibilitet, fordi det kan endre seg over tid hvilket organ som anses som det mest hensiktsmessige. Det kan for eksempel tenkes at undersøkelsesmyndigheten over tid vil komme til at arbeidsforholdene om bord på skip har slik sammenheng med årsaksfaktorene for sjøulykker generelt, at ansvaret for undersøkel-

ser av disse to typene av ulykker likevel bør samles der. Departementet foreslår derfor en lovteknisk løsning hvor også rene arbeidsulykker om bord på skip i utgangspunktet er omfattet av undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde, men med en særskilt hjemmel i utkastet § 473 fjerde ledd til å legge ansvaret for undersøkelse av arbeidsulykker til et annet organ enn det som ellers er undersøkelsesmyndighet. Det forutsettes at det samtidig med lovens ikrafttredelse vil bli gitt en forskrift som legger undersøkelser av alvorlige arbeidsulykker om bord på skip til Sjøfartsdirektoratet.

Undersøkelser i anledning rene arbeidsulykker som har medført død eller alvorlig personskade, og som har sammenheng med driften av et skip, hvilket normalt vil være tilfellet for arbeidsulykker, vil etter departementets lovforslag ellers være underlagt de samme reglene om gjennomføringen av og saksbehandlingen ved undersøkelsene, som andre sjøulykker. Undersøkelser av arbeidsulykker kan imidlertid reise særlige problemstillinger, og departementet foreslår derfor også en hjemmel til å gi forskrifter med utfyllende regler om undersøkelse av slike arbeidsulykker.

Undersøkelser av arbeidsulykker om bord på skip som ikke har medført død eller alvorlig personskade faller utenfor dagens sjølov og utenfor virkeområdet for de nye reglene som foreslås om undersøkelse av sjøulykker, jf. utkastet § 472. Slike mindre alvorlige arbeidsulykker omhandles derfor ikke nærmere i proposisjonen her.

9.4.3 Særlig om reglenes anvendelsesområde i forhold til utenlandske skip

Norske myndigheter bør etter departementets syn ha adgang til å foreta undersøkelser av ulykker med utenlandske skip, så langt det er anledning til dette innenfor de grensene som folkeretten setter. Departementet går derfor inn for Sjølovkomiteens forslag om å oppheve dagens regel om at norske myndigheter, uten samtykke fra skipets flaggstat, bare kan foreta undersøkelser av utenlandske skip når norske interesser er berørt og skipet ligger i norsk havn. Etter folkeretten har kyststaten i utgangspunktet full suverenitet i sjøterritoriet, jf. FNs havrettskonvensjon artikkel 2 og lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Et unntak gjelder for krigsskip og andre statskip som benyttes for ikke-kommersielle formål, som etter folkeretten har immunitet. Det følger videre av folkeretten at fremmede skip har rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet. Skip som har vært utsatt for en sjøulykke som tilsier undersøkelse,

kan som hovedregel ikke sies å være i uskyldig gjennomfart, og kyststaten vil således ikke etter folkeretten være avskåret fra å foreta undersøkelser. Internasjonal praksis tilsier imidlertid en viss tilbakeholdenhet hva gjelder kyststatens jurisdiksjonsutøvelse overfor fremmede skip, med mindre kyststatens interesser er direkte berørt. Departementet foreslår på denne bakgrunn at anvendelsesområdet for utenlandske skip blir regulert i samsvar med Sjølovkomiteens forslag, men med slike begrensninger som følger av folkeretten. Fremmede skip vil da bli omfattet av reglene når ulykken inntreffer i riket, eller utenfor riket når flaggstaten samtykker eller det i henhold til folkeretten kan utøves norsk jurisdiksjon, jf. utkastet § 472. Det vil imidlertid være opp til undersøkelsesmyndigheten selv å vurdere om den vil foreta undersøkelser av ulykker med utenlandske skip, jf. utkastet § 476. Det er fortsatt først og fremst ulykker med norske skip som skal undersøkes.

Om undersøkelser av fremmede skip, se også kapittel 14 nedenfor om internasjonale undersøkelser.

9.4.4 Når skal det iverksettes undersøkelser av en «sjøulykke»

Et annet spørsmål enn hvilke begivenheter som skal regnes som «sjøulykke», og derved bli omfattet av undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde, er spørsmålet om i hvilken grad det skal være obligatorisk å iverksette undersøkelser, eller i hvilken grad det skal være opp til undersøkelsesmyndigheten selv å avgjøre hvilke sjøulykker som skal undersøkes.

Departementet tar som utgangspunkt at undersøkelser bør være obligatorisk ved de mest alvorlige ulykkene med norske skip. Departementet følger derfor ikke opp Sjølovkomiteens forslag om at det i alle saker skal være opp til havarikommisjonen selv å avgjøre om undersøkelser skal iverksettes eller ikke. Utkastet § 476 er på denne bakgrunn basert på et skille mellom alvorlige sjøulykker med norske skip der det etter loven *skal* skje undersøkelser (utkastet § 476 annet ledd), og alle andre sjøulykker der det etter loven *kan* skje undersøkelser (utkastet § 476 fjerde ledd).

På samme måte som i gjeldende sjølov er det bare ved ulykker med *norske* skip at ulykkesundersøkelser foreslås gjort obligatorisk.

Det viktigste formålet med sjøsikkerhetsarbeidet er å hindre at liv går tapt til sjøs. Departementet mener derfor det bør være obligatorisk med undersøkelser ved alle sjøulykker med norske skip der noen som følger med skipet har mistet livet eller er

kommet betydelig til skade, jf. utkastet § 476 annet ledd bokstav a. Dette er det samme prinsippet som i gjeldende sjølov § 472 nr. 1 til 3.

Arbeidsgruppen som har vurdert opprettelsen av en felles havarikommisjon for luftfart, jernbane, sjø og veitrafikk har innhentet tall (jf. arbeidsgruppens rapport på side 58) som viser at det i perioden 1974–2001 skjedde 17 sjøulykker med fem eller flere omkomne i Norge. Totalt omkom 308 mennesker i disse sjøulykkene. Av disse utgjør to store ulykker med passasjerskip over halvparten av antallet omkomne (158 omkomne i Scandinavian Starulykken og 16 omkomne i Sleipner-ulykken). Departementet mener på denne bakgrunn at det bør legges ekstra stor vekt på arbeidet med sikkerheten i forbindelse med passasjertransport til sjøs, og foreslår derfor at det skal være obligatorisk med undersøkelser ved alle sjøulykker som involverer norsk passasjerskip, jf. utkastet § 476 annet ledd første punktum bokstav b. Det vil si at det ikke bare er ved ulykker der det inntreffer død eller betydelig personskade at det skal være obligatorisk med undersøkelser. I tillegg skal det være obligatorisk med undersøkelser ved alle andre hendelser med norske passasjerskip som omfattes av definisjonen av «sjøulykke» i utkastet § 472, herunder også nestenulykkene. Med dette forslaget utvides området for obligatoriske undersøkelser av ulykker med norske passasjerskip betydelig i forhold til gjeldende rett, da det i dag ikke er krav om sjøforklaring ved nestenulykker med passasjerskip. Departementet ser det som viktig for sikkerheten innenfor passasjertransporten til sjøs at også alle nestenulykker her undersøkes. Dette vil gi en innsikt i risikofaktorer som kan være meget verdifull i det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet rettet mot passasjerskip.

Også når det gjelder sjøulykker med passasjerskip som omfattes av rådsdirektiv 1999/35/EF, mener departementet at regelen om at det skal være obligatorisk med undersøkelser, bør begrenses til ulykker med norske skip, selv om det etter direktivet hører under norske myndigheter å undersøke slike ulykker som enten inntreffer i norsk farvann eller etter at den siste havnen skipet besøkte er norsk, uansett skipets nasjonalitet. Direktivet krever imidlertid ikke at det i alle slike saker faktisk blir foretatt undersøkelser. Direktivet krever bare at det etableres regler slik at myndighetene *kan* foreta undersøkelser av alle slike ulykker. I lys av flaggstatsprinsippet anser departementet det ikke hensiktsmessig at regelen om at det *skal* skje undersøkelser gjøres gjeldende for utenlandske fartøy. Utenlandske passasjerskip foreslås derfor omfattet av utkastet § 476 fjerde ledd, slik at det vil væ-

re opp til undersøkelsesmyndigheten selv å vurdere om den vil iverksette undersøkelser eller ikke.

Når man går over til et helt nytt system for undersøkelse av sjøulykker, kan det være grunn til å ha rom for en viss fleksibilitet i systemet med hensyn til reglene om obligatoriske undersøkelser. Departementet foreslår derfor i utkastet § 476 tredje ledd en hjemmel for Kongen til å unnta visse ulykker fra regelen om obligatoriske undersøkelser. Når den felles havarikommisjonen har virket en stund, kan det vurderes nærmere om, og eventuelt på hvilken måte, denne forskriftshjemmelen eventuelt bør anvendes.

Ved ulykker med lasteskip og fiskefartøy gjør ikke de særlige hensyn knyttet til sjøsikkerheten som gjelder innen passasjertransporten, seg gjeldende på samme måte. For lasteskip og fiskefartøy vil også tidstap i forbindelse med undersøkelser kunne påføre private parter store tap. Som Sjølovkomiteen påpeker, er det ikke alle ulykker det vil være like viktig å undersøke nærmere i forhold til arbeidet med sjøsikkerheten. Når det gjelder ulykker med andre fartøy enn passasjerskip, og hvor det ikke er inntruffet død eller alvorlig personskade, mener departementet derfor at gode grunner taler for å innføre en slik regel som Sjølovkomiteen foreslår, om at undersøkelsesmyndigheten selv i utgangspunktet avgjør om det bør iverksettes undersøkelser, jf. utkastet § 476 fjerde ledd. Ulykker med fritidsbåter står i en særstilling. Den mest typiske ulykken med fritidsbåt er at en mann faller over bord under bevegelse i båten, gjerne i forbindelse med bruk av alkohol. Dette er forhold som ofte ikke knytter seg til den generelle sjøsikkerheten, men hvor det er andre hensyn som kommer inn i bildet. På denne bakgrunn anses det ikke hensiktsmessig at undersøkelsesmyndigheten skal undersøke alle ulykker med fritidsbåter der noen omkommer eller kommer betydelig til skade. Her bør det være opp til undersøkelsesmyndigheten selv å vurdere når det skal foretas undersøkelser. Det foreslås derfor i utkastet § 476 tredje ledd en uttrykkelig bestemmelse om at ulykker med fritidsbåter ikke er omfattet av annet ledd.

9.4.5 Særlig om gransking av redningsoperasjoner og beredskap mv.

I sin høringsuttalelse uttaler *Norsk Losforbund* at havarikommisjonen også bør kunne granske måten rednings- og beredskapsoperasjonene blir organisert og gjennomført på.

Departementet ser det slik at forhold knyttet til redning- og beredskapsoperasjonen kan være så avgjørende for utfallet av ulykken, at også slike ope-

rasjoner naturlig må anses som en del av det hendelsesforløp og de årsaksfaktorer som det ligger til undersøkelsesmyndigheten å undersøke. Granskingen av sjøulykken kan være ufullstendig dersom ikke også viktige forhold knyttet til redning-

og beredskapsoperasjoner blir inkludert. Dersom undersøkelsesmyndigheten avdekker mangler ved slike operasjoner, bør den derfor kunne komme med forslag til tiltak også på det området.

10 Opplysningsplikten overfor undersøkelsesmyndigheten

10.1 Gjeldende rett

Ved sjøforklaring for domstolene reguleres vitneavhør, dokumentinnsyn mv. av den alminnelige prosesslovgivningen. Dette gjelder både reglene om avhør av vitner, og reglene om granskning, jf. sjøloven § 481 som viser til tvistemålslovens regler om dette. Det gjelder noen viktige unntak fra den generelle vitneplikten i tvistemålsloven kapittel 15. Etter reglene i tvml. §§ 204–206 har retten ikke anledning til å motta visse taushetsbelagte opplysninger uten samtykke fra vedkommende. Dette gjelder først og fremst opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat, opplysninger undergitt forvaltningsmessig taushetsplikt og betroelser gitt visse yrkesutøvere. Dernest har vitnet rett til å nekte å forklare seg om visse forhold, jf. tvml. §§ 206 a til 209 a.

Ved særskilte undersøkelseskommissjoner nedsett etter gjeldende sjølov § 485 første ledd gjelder samme regler om opplysningsplikt som ved sjøforklaring, slik at tvistemålslovens regler får anvendelse. Dette gjelder også for Den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten, jf. forskrift 28. november 1980 nr. 7 om undersøkelseskommissjoner etter sjøfartsloven § 16. For «den som får sitt forhold gransket av kommissjonen» gjelder etter forskriften § 16 ingen opplysningsplikt. Dette må ses i sammenheng med at det ligger innenfor undersøkelseskommissjonens mandat å undersøke spørsmål knyttet til strafferettslig ansvar (jf. punkt 8.1.1 foran). En opplysningsplikt for kommissjonen vil da kunne virke selvinkriminerende.

10.2 Sjølovkomiteens forslag

Sjølovkomiteen foreslår at det skal gjelde en opplysningsplikt for vitner mv., men slik at det skal gjelde unntak fra opplysningsplikten overfor undersøkelsesmyndigheten for opplysninger som en domstol ikke kan ta imot forklaring om etter tvistemålsloven §§ 204 til 206. Dette unntaket vil omfatte forhold som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat, jf. tvml. § 204 nr. 1, forhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt som følge av tjeneste for stat eller

kommune mv., jf. tvml. § 204 nr. 2, forklaring av prester, advokater og forsvarere, leger, psykologer mv. om noe som er betrodd dem i deres stilling, jf. tvml. § 205, samt forklaring om innholdet av forhandlinger eller forklaringer som en domstol med hjemmel i lov har pålagt de tilstedeværende taushet om, jf. tvml. § 206.

Sjølovkomiteen fremhever opplysningspliktens vesentlige rolle for undersøkelsens formål som følger (NOU 1999:30 side 73):

«En avgjørende forutsetning for at Havarikommisjonen skal kunne arbeide effektivt, er at den får tilgang til all tilgjengelig informasjon. Sjølovkomiteen ser det derfor som viktig at alle som har opplysninger om forhold som kan være av betydning for undersøkelsen av en sjøulykke pålegges en omfattende opplysningsplikt for havarikommisjonen.»

Sjølovkomiteen var delt i synet på om det bør gjelde et unntak fra opplysningsplikten for opplysninger som omfattes av tvml. §§ 204 til 206, jf. NOU 1999:30 side 56. Flertallet mente opplysningsplikten ikke burde omfatte slike forhold, fordi manglende kjennskap til de aktuelle opplysningene ikke vil være av så stor betydning for havarikommisjonen at dette ville veie opp for den belastningen dette påfører vitnet. Mindretallet mente det burde legges avgjørende vekt på å legge forholdene best mulig til rette for at havarikommisjonen skal få tilgang til informasjon, og gikk derfor inn for en ubegrenset opplysningsplikt, under forutsetning av at dette kombineres med en særskilt bestemmelse om taushetsplikt for havarikommisjonen og dens tjenestemenn når det gjelder opplysninger som omfattes av tvml. §§ 204 til 206.

10.3 Høringsinstansenes syn

Syv av høringsinstansene uttaler seg om opplysningsplikten overfor havarikommisjonen. To av disse mener at opplysningsplikten bør begrenses slik Sjølovkomiteens flertall foreslår (*Fiskebåtrederne Forbund og Riksadvokaten*). Tre høringsinstanser støtter Sjølovkomiteens mindretall, og mener det bør gjelde en ubegrenset opplysningsplikt som den

som gjelder for luftfart og jernbane (*Norges Rederiforbund, Rederienes Landsforening og Norsk Sjøoffisersforbund*).

Fiskebåtredernes Forbund mener at en ubegrenset opplysningsplikt ikke vil fremtvinge opplysninger i en gitt situasjon, men tvert i mot vil kunne gjøre det vanskelig å skape et godt klima når kommisjonen skal oppta sine forklaringer, og støtter derfor konklusjonen til Sjølovkomiteens flertall.

Luftfartstilsynet understreker betydningen av å tilstrebe en lik opplysningsplikt som den som gjelder etter luftfartsloven.

Norges Rederiforbund uttaler:

«Det gjør seg her gjeldende en vanskelig interesseavveining mellom hensynet til muligheten til innhenting av best mulig opplysninger for å avdekke årsaken til ulykken og hensynet til å verne vitnets interesser. Norges Rederiforbund støtter derfor mindretallets forslag om en ubegrenset forklaringsplikt. Hensynet til vitnets interesser vil etter vår oppfatning bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom taushetspliktbestemmelsen i § 476.»

Riksadvokaten uttaler:

«Omfanget av forklaringsplikten er forskjellig i Sjølovkomiteens forslag NOU 1999:30 og det som etter luftfartsloven § 12–5 gjelder for HSLs undersøkelse av luftfartsulykker. Etter forslaget til ny § 15 i jernbaneloven vil gjeldende rett ved undersøkelse av jernbaneulykker bli det samme som ved luftfartsulykker. Etter de to sistnevnte bestemmelser gjelder forklaringsplikt uavhengig av taushetsplikt som måtte påhvile vitnet, mens det i forslaget til ny § 474 i sjøloven foreslås at forklaringsplikten ikke gjelder forklaringer som retten ikke kunne motta etter tvistemålsloven §§ 204–206. Den mer begrensede forklaringsplikt i sjøloven er foreslått under dissens (6–4). Flertallets begrunnelse er at betydningen av å få tilgang til informasjon av det slag som omfattes av tvistemålsloven §§ 204–206 neppe er tilstrekkelig til å oppveie de belastninger som påføres vitnet. Riksadvokaten har atskillig sympati for dette standpunkt, men mener et overordnet synspunkt må være at reglene bør være like, ikke minst med tanke på at man i løpet av kort tid kan få etablert en felles havari-kommisjon. En harmonisering av reglene kan skje på to måter. Enten kan det etter sjøloven § 474 innføres en forklaringsplikt uten hensyn til taushetsplikt, eller luftfartsloven § 12–5 kan endres slik at forklaringsplikten ikke gjelder opplysninger som retten ikke kunne tatt i mot forklaringer om etter tvistemålsloven §§ 204–206. Jernbaneloven § 15 må i tilfelle også utformes i samsvar med dette.

...

Det følger av foranstående at riksadvokaten mener det siste alternativet bør velges».

Nordisk institutt for sjørett uttaler at man savner regler om immunitet for dem som avgir vitneprov for havarikommisjonen og som ved vitneprovet avdekker egne straffbare forhold.

Norsk Sjøoffisersforbund sier seg innforstått med at spørsmålet er komplisert og at en opplysningsplikt kan være en belastning for et vitne. Forbundet

«har respekt for de som mener det bør være en begrenset forklaringsplikt. Dog er forholdet at forbundet i årevis har ønsket å få et frittstående uavhengig organ for å etterforske ulykker til sjøs, for å kunne ha mest mulig sikre, detaljerte opplysninger av hensyn til sikkerheten til sjøs. Av denne grunn, og også av etiske grunner – søken etter sannhet og rettferdighet – finner Sjøoffisersforbundet at det vil gå inn for en ubegrenset forklaringsplikt.»

10.4 Departementets vurderinger

Departementet anser det selvsagt at hovedregelen må være at enhver har opplysningsplikt for havarikommisjonen. Spørsmålet er om den bør være ubegrenset, eller om opplysningsplikten i samsvar med Sjølovkomiteens flertallsforslag bør avgrenses mot forhold som retten ikke kan ta imot forklaring om etter tvml. §§ 204 til 206. På den ene siden står hensynet til å få årsaksforholdene til ulykken klargjort så langt som mulig. På den andre siden står hensynet til at dette kan være uheldig i forhold til vitnene.

Departementet mener det avgjørende her bør være hvilke regler som legger forholdene best til rette for sakens opplysning, og derved for det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. Forhold av den art som en domstol ikke kan ta imot forklaring om etter tvml. §§ 204 til 206, kan etter omstendighetene være opplysninger som er viktige i saken. Mest praktisk her er kanskje opplysninger fra en lege eller psykolog om medisinske problemer av fysisk eller psykisk art, herunder medikamentbruk ol., jf. tvml. § 205. Dette er typisk opplysninger som undersøkelsesmyndigheten vil ha behov for å få tilgang til. Man kan også tenke seg at forhold som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat, jf. tvml. § 204 nr. 1, kan være av betydning i forbindelse med årsaksforholdene til en sjøulykke. Spørsmålet er imidlertid om en opplysningsplikt som også omfatter denne type forhold rent faktisk vil være egnet til å bidra til at undersøkelsesmyndigheten får disse opplysningene. For å oppnå dette er det vesentlig at opplys-

ningsplikten korresponderer med regler om immunitet og taushetsplikt som beskytter vitnene. En ubegrenset opplysningsplikt som ikke kombineres med regler om immunitet for vitnene, kan komme til å virke mot sin hensikt. Dersom hensynet til vitnene ivaretas med regler om immunitet og med taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten, mener departementet at hensynet til sjøsikkerhetsarbeidet tilsier at det bør gjelde en ubegrenset opplysningsplikt. Departementet legger i denne vurderingen også vekt på at det fra grupper som spørsmålet vil berøre direkte, nemlig redere og sjøoffiserer, er gitt uttrykk for at man ønsker en ubegrenset opplysningsplikt, jf. høringsuttaalelsene fra Norges Rederiforbund og Norsk Sjøoffisersforbund.

På denne bakgrunn foreslår departementet en ubegrenset opplysningsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten, kombinert med en bestemmelse om at forklaringene bare kan brukes til sjøsikker-

hetsmessige formål, og ikke tillates brukt i en senere straffesak som bevis mot den som har avgitt forklaringen, jf. utkastet § 477.

Et forbud mot å anvende forklaringene for undersøkelsesmyndigheten som bevis i en senere straffesak vil ikke forhindre at politiet gis tilgang til den offentlige rapporten fra undersøkelsene. På grunn av reglene om taushetsplikt, jf. utkastet § 480, må imidlertid den offentlige rapporten skrives på en slik måte at taushetsbelagte forhold beskyttes.

Forbudet mot å anvende rapporten som bevis vil heller ikke forhindre at politiet selv tar opp forklaring av vedkommende om de samme forhold, og senere benytter dette som bevis innenfor straffeprosesslovens bestemmelser. Da følger det imidlertid av straffeprosessloven § 123 at vitnet kan nekte å svare på spørsmål når svaret vil kunne utsette vedkommende for straff.

11 Undersøkellesmyndighetens taushetsplikt

11.1 Gjeldende rett

Sjøforklaring holdes i rettsmøte og hovedregelen etter domstolloven § 124 er at rettsmøtene er offentlige og at opplysninger som kommer frem i et rettsmøte, fritt kan gjengis. Adgangen til å holde rettsmøte for lukkede dører og påby hemmelighet (taushetsplikt), jf. særlig domstolloven §§ 125 og 128, har neppe noen praktisk betydning ved sjøforklaring. Men reglene om vitner (tvistemålsloven §§ 204 flg.) kan i sjeldne tilfelle medføre rettsmøte for lukkede dører og taushetsplikt for de tilstedeværende om det som vitnet forklarer. Holdes gransking som ledd i sjøforklaringen, jf. sjøloven § 481 tredje ledd, kan granskingen etter domstolloven § 126 annet ledd holdes for lukkede dører, og retten kan pålegge taushetsplikt etter domstolloven § 128 så langt særlige grunner tilsier det. Det gjelder ingen særskilte regler om taushetsplikt ved sjøforklaring.

Forskriften 28. november 1980 nr. 7 som regulerer undersøkelseskommisjoner etter sjøloven § 485, pålegger i § 17 kommisjonen taushetsplikt om «noens personlige forhold eller om drifts- eller forretningsforhold som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde». For øvrig er kommisjonen etter forskriften underlagt taushetsplikt for slike forhold som omfattes av tvistemålsloven § 204 siste ledd siste punktum, § 205 siste ledd og § 209 annet ledd.

11.2 Sjølovkomiteens forslag

Sjølovkomiteen foreslår at kommisjonens medlemmer, i tillegg til den alminnelige taushetsplikten som følger av forvaltningsloven, også skal ha taushetsplikt med hensyn til forhold som et vitne har rett til å nekte å forklare seg om etter reglene i tvistemålsloven §§ 206 a til 209 a. En slik taushetsplikt vil omfatte noe som er blitt betrodd vitnet under sjelesorg, sosial hjelpearbeid, retthjelp eller liknende virksomhet, jf. tvml § 206 a, forklaring om noe som er blitt betrodd vitnet av ektefelle, slektning i rett opp- eller nedstigende linje samt søsken, jf. tvml. § 207, forhold som vil kunne utsette vitnet eller detes ektefelle mv. for straff eller tap av borgerlig ak-

telse og i noen tilfelle vesentlig velferdstap, jf. tvml. § 208, forklaring om forhold som utgjør en forretnings- eller driftshemmelighet, jf. tvml. § 209, samt forhold knyttet til hvem som er hjemmelsmann eller forfatter til opplysninger i trykt skrift eller andre opplysninger meddelt redaktøren, jf. tvml. § 209 a.

Den samme taushetsplikten skal etter Sjølovkomiteens forslag gjelde der et vitne har gitt opplysninger til kommisjonen som faller utenfor vitneplikten etter tvistemålsloven §§ 204 til 206, jf. Sjølovkomiteens utkast til § 476 annet ledd. (Om tvml. §§ 204 – 206, se punkt 10.2. foran.)

11.3 Høringsinstansenes syn

Nordisk institutt for sjørett reiser spørsmål om det bør gjelde en tilsvarende streng taushetsplikt for kommisjonen, der denne mottar opplysninger som er undergitt en taushetsplikt som er strengere enn forvaltningslovens regler om taushetsplikt, for eksempel legers strenge taushetsplikt.

Norges Rederiforbund drøfter dette i sammenheng med opplysningsplikten, jf. uttalelsen som er sitert over i punkt 10.3.

11.4 Departementets vurderinger

En fast havarikommisjon vil være omfattet av forvaltningsloven, jf. fvl § 1. De alminnelige reglene om taushetsplikt i §§ 13 flg. der vil derfor gjelde, med mindre det gjøres særskilte unntak i sjølovens regler. Taushetsplikten innebærer at opplysninger om «noens personlige forhold» samt opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, ikke kan inntas i den offentlige rapporten fra undersøkelsesmyndigheten, eller på annen måte gjøres offentlig kjent. Reglene i forvaltningsloven § 13 b sikrer imidlertid at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene kan brukes for å oppnå det formål de er innhentet for, i dette tilfellet å tilflytte sjøfartsmyndighetene i forbindelse med det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet.

Et særlig spørsmål er om det i tillegg til den alminnelige taushetsplikten etter forvaltningsloven bør gjelde taushetsplikt for forklaringer som en

domstol etter reglene i tvistemålsloven §§ 204 til 206 ikke har adgang til å ta imot forklaring om, eller som et vitne har rett til å nekte å forklare seg om etter reglene i tvistemålsloven §§ 206 a til 209 a, slik Sjølovkomiteen foreslår.

Når det har skjedd en alvorlig sjøulykke vil det på grunn av offentlighetens sterke krav om åpenhet, og eventuelle pårørendes behov for å vite hva som har skjedd, etter departementets syn normalt være uheldig å måtte hemmeligholde årsaksforholdene helt eller delvis for offentligheten. På den annen side er det viktig at vitner føler seg beskyttet, fordi de ellers kan være engstelige for å gi undersøkelsesmyndigheten alle relevante opplysninger. Disse hensyn må balanseres mot hverandre. På grunn av hensynet til offentlighetens interesse i årsaksforholdene er det imidlertid departementets utgangspunkt for vurderingene her at det bør kreves meget tungtveiende grunner for å innføre strengere regler om taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten enn det som ellers følger av forvaltningslovens alminnelige regler. Beskyttelse av vitner bør etter departementets syn primært skje i form av regler som sikrer at man unngår at forklaringen kan bli brukt mot vitnet i en senere straffesak mot vedkommende, jf. utkastet § 477 siste ledd, og ikke gjennom særskilte regler om taushetsplikt som er til hinder for offentlighetens innsyn i årsaksforholdene.

Departementet finner likevel grunn til å vurdere nærmere om det på enkelte punkter kan være grunn til å innføre en slik strengere taushetsplikt, slik Sjølovkomiteen foreslår.

Forhold som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, jf. tvml. § 204 nr. 1, vil typisk være forhold av den art som er beskyttet i medhold av lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste. Undersøkelsesmyndigheten vil i egenskap av å være forvaltningsorgan, jf. sikkerhetsloven § 2, være omfattet av reglene i sikkerhetslovens kapittel 4 om informasjonssikkerhet. Etter departementets syn er det da ikke hensiktsmessig i tillegg å innføre en særskilt bestemmelse om taushetsplikt om denne type forhold i sjølovens regler om undersøkelsene.

Når det gjelder forhold som vitnet ikke kan gi opplysninger om uten å krenke lovbestemt taushetsplikt vedkommende har som følge av tjeneste eller arbeid for stat og kommune, jf. tvml. § 204 nr. 2, vil dette i hovedsak gjelde forhold som undersøkelsesmyndigheten uansett vil være pliktig til å bevare taushet om etter forvaltningslovens § 13. Heller ikke her ser departementet derfor behov for en særskilt regel om taushetsplikt i sjøloven.

Tvml. § 205 omfatter alt som er betrodd prester

ol., advokater ol., samt leger og annet helsepersonell. Taushetsplikten etter forvaltningsloven §§ 13 flg. vil dekke mye av dette. Advokaters taushetsplikt etter domstolloven § 218 tredje ledd omfatter, på samme måte som forvaltningsloven § 13, bare «personlige forhold» og «forretningshemmeligheter», samt «hemmeligheter» betrodd dem i embeds medfør, jf. straffeloven § 144. For prester er det ikke gitt særregler om taushetsplikt, slik at det er forvaltningsloven som gjelder, i tillegg til det generelle forbudet i straffeloven § 144. For helsepersonell gjelder det etter § 21 i lov 2. juli 1999 nr. 64, i tillegg til straffeloven § 144, en generell taushetsplikt for opplysninger om «folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell». Dette er etter departementets syn også forhold som det normalt vil gjelde taushetsplikt for etter forvaltningslovens alminnelige regler, men i visse tilfelle kan nok taushetsplikten etter helsepersonelloven være noe strengere. Et særlig praktisk tema her er bruk av rusmidler. Ved anvendelsen av forvaltningsloven § 13 vil det normalt ikke anses som et «personlig forhold» at en person har vært beruset under utøvelsen av sitt arbeid og derved har forårsaket en ulykke. Dette kan muligens stille seg annerledes etter helsepersonelloven § 21. Etter helsepersonelloven § 23 nr. 4, er imidlertid taushetsplikten i § 21 ikke til hinder for at taushetsbelagte opplysninger gis videre når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør dette rettmessig. Behovet for å klarlegge årsaksforholdene ved sjøulykker, samt behovet for at offentligheten gis informasjon om ulykkesårsaken ved alvorlige sjøulykker, må etter departementets syn anses som en slik tungtveiende offentlig interesse. Dette unntaket innebærer derfor at leger og annet helsepersonell kan gi opplysninger til undersøkelsesmyndigheten som kan være relevante i forbindelse med årsaksforholdene til en skipsulykke, uten at dette er i strid med helsepersonellens taushetsplikt etter § 21.

Nordisk institutt for sjørett har i sin høringsuttalelse anbefalt at når en person som avgir forklaring for undersøkelsesmyndigheten er undergitt en streng taushetsplikt, for eksempel en lege som uttaler seg om medikamentbruk eller psykiske eller fysiske lidelser, bør den samme strenge taushetsplikten også gjelde for undersøkelsesmyndigheten. Departementet ser gode grunner til å innføre en regel som, på den samme måten som i helsepersonelloven, beskytter opplysninger som er underlagt en særlig streng taushetsplikt, med mindre tungtveiende offentlige interesser tilsier at opplysningene bør kunne gis videre. En slik regel innebærer at opplysningene generelt vil kunne gis videre fra un-

dersøkelsesmyndigheten til sjøfartsmyndighetene til bruk i det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet, da dette er en tungtveiende offentlig interesse. For så vidt gjelder adgangen til å innta de aktuelle opplysningene i den offentlige rapporten, eller på annen måte å gjøre opplysningene offentlig tilgjengelig, bør det etter departementets syn være adgang til dette bare dersom den aktuelle opplysningen er nødvendig for å forklare ulykkesårsaken. Ofte vil denne type opplysninger vise seg å ikke være direkte relevante som årsaksfaktor. Det kan for eksempel tenkes at en av mannskapet har hatt rusmiddelproblemer, men at dette viser seg å være uten betydning for hendelsesforløpet. I slike tilfelle er det ingen grunn til at denne opplysningen skal inntas i den offentlige rapporten. Dersom den aktuelle opplysningen om den fysiske eller psykiske helsen til en av mannskapet (herunder rusmiddelbruk) er en sentral årsaksfaktor til ulykken, bør imidlertid etter departementets syn dette kunne opplyses også offentlig. Forutsetningen for at opplysningene bør kunne gis ut i slike tilfelle må imidlertid være at forholdet faller utenfor det som ellers er beskyttet under forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt. Forvaltningsloven er et absolutt hinder for å gi ut opplysninger om personlige forhold eller forretningshemmeligheter, jf. §§ 13 flg.. Personlige helsemessige forhold vil derfor normalt være beskyttet mot å komme offentligheten for øret, selv om dette skulle være en hovedårsak til ulykken. Se nærmere om dette i spesialmerknadene til utkastet § 480 annet punktum.

Tvml. §§ 206 – 207 omhandler forhold som enten normalt ikke er relevante i forhold til undersøkelser av sjøulykker, eller hvor det uansett ellers langt på vei vil gjelde taushetsplikt etter forvaltningslovens regler. Departementet ser ikke grunn til å innføre en særskilt taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten i sjøloven for denne type forhold.

Tvml. § 208 derimot, som gjelder forhold som

kan utsette vitnet eller nærstående til vitnet for straff mv., omhandler forhold som er praktisk viktig i forbindelse med sjøulykker. Det vil ikke sjelden forholde seg slik at en skipsulykke er forårsaket av brudd på sjøveisregler eller andre liknende straffbare forhold, herunder promille. Om undersøkelsesmyndigheten skulle være forhindret fra å offentliggjøre denne type opplysninger, ville det innebære at myndigheten for en vesentlig andel av sjøulykkene ikke vil kunne offentliggjøre selve hovedårsaken til ulykken. Denne type forhold faller normalt utenfor det som er beskyttet under taushetsplikten i forvaltningsloven. Å innføre en særskilt taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten for slike forhold vil etter departementets syn være å gå alt for langt i å begrense innsyn og offentlighet i forbindelse med undersøkelsesmyndighetens arbeid. Også her bør forvaltningslovens regler om taushetsplikt være tilstrekkelige, kombinert med regler som beskytter vitnet mot at forklaringen kan brukes mot vedkommende som bevis i en senere straffesak, jf. utkastet § 477 siste ledd.

Tvml. § 209 om forretningshemmeligheter gjelder forhold der undersøkelsesmyndigheten uansett har taushetsplikt etter forvaltningslovens regler. Tvml. § 209 a om hva redaktøren av et trykt skrift kan nekte å svare på spørsmål om er lite relevant i forhold til sjøulykker. Departementet ser ikke grunn til å innføre noen særskilt taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten om den type forhold som omfattes av disse bestemmelsene.

På denne bakgrunn foreslås ikke en slik generell regel om at det skal gjelde en særskilt taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten for forhold som nevnt i tvml. §§ 204 – 209 a, som Sjølovkomiteen foreslår. Det foreslås imidlertid i utkastet § 480 annet punktum regler som med enkelte unntak gir en tilsvarende streng taushetsplikt for opplysninger som er undergitt en strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven.

12 Rettigheter under saksbehandlingen for dem som saken angår

12.1 Gjeldende rett

Sjøforklaringen holdes i et rettsmøte hvor de som avhøres, regelmessig har status som vitner, jf. sjøloven § 481 og tvistemålsloven kap. 15. Det som protokolleres i rettsboken fra en vitneforklaring, skal leses opp for vitnet til vedtakelse, jf. tvistemålsloven § 127. Det er sjelden et vitne møter med advokat, jf. NOU 1999: 30 side 45. Sjøloven § 478 gir regler om hvem som ellers skal varsles til sjøforklaringen.

For særskilte undersøkelseskommisjoner nedsett med hjemmel i sjøloven § 485 og Den faste undersøkelseskommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten er det i forskrift 28. november 1980 nr. 7 gitt særlige regler om rett til å bli varslet om undersøkelsene, rett til selv å føre bevis for kommisjonen og rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig. Det gjelder ingen regler om at kommisjonen skal sende utkastet til rapport til de berørte for uttalelse. Dette er likevel blitt gjort i noen grad. Se bl. a. NOU 2000:31 om hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999, hvor det i punkt 2.7 fremgår at:

«Kommisjonen har forelagt utkast til faktiske fremstillinger for dem som er direkte berørt av fremstillingen. Disse har fått anledning til å uttale seg. De innvendinger som er kommet inn er vurdert, men ikke nødvendigvis tatt til følge.»

12.2 Sjølovkomiteens forslag

Sjølovkomiteen foreslår at havarikommisjonen skal varsle dem som saken angår om undersøkelsene (komiteens lovutkast § 478).

Videre foreslår Sjølovkomiteen regler om at de som saken angår skal gis adgang til å fremkomme med opplysninger og synspunkter før saken er avsluttet, at de skal ha rett til å være tilstede ved undersøkelsene og gjøre seg kjent med dokumentene, og at de skal ha rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig i forbindelse med undersøkelsene, og til å uttale seg i saken.

Om retten for dem som saken angår til å følge undersøkelsene uttaler Sjølovkomiteen (NOU 1999:30 side 76):

«Berørte parters rett til å følge undersøkelsen vil kunne være både i deres og kommisjonens interesse. Havarikommisjonen vil kunne unngå den mistenkeliggjøring hemmeligholdelse kan føre til. Videre kan den informasjon partene der ved får, føre til at det fremkommer flere opplysninger om saken. Finner kommisjonen derimot at innsyn eller deltakelse fra berørte parter vil gå på bekostning av undersøkelsesarbeidet, f. eks fordi administrering blir ressurskrevende, kan den nekte. Etter komiteens syn bør det normalt gjøres dersom undersøkelsesarbeidet hindres i ikke ubetydelig grad.»

Sjølovkomiteen foreslår også at de som saken angår skal ha rett til å få et utkast til rapport forelagt seg til uttalelse, «med mindre særlige forhold tilsier at dette ikke gjøres» (komiteens lovutkast § 480 annet ledd). Sjølovkomiteen uttaler om forslaget (NOU 1999:30 side 77):

«For å sikre at rapporten gir et mest mulig korrekt bilde av hva som har skjedd, har kommisjonen etter annet ledd en plikt til å forelegge et utkast til rapport for personer og foretak som nevnt i lovutkastet § 478, til uttalelse. I dette ligger at de må gis en rimelig frist for uttalelse. Nevnte personer og foretak har ikke noe krav på at det blir tatt hensyn til deres uttalelser; det sentrale i denne sammenhengen er at de får anledning til å fremlegge sine synspunkter før den endelige rapporten fremlegges.»

Kommisjonen bør i særlige tilfeller ha mulighet til å unnlate å forelegge rapporten for enkelte personer og foretak som kommisjonen ikke finner det tilrådelig å forelegge rapporten for, jf. annet ledd i f. Tanken er å unngå en plikt til foreleggelse i de tilfellene der det ikke kan anses som formålstjenlig, f. eks der aktuelle personer åpenbart ikke vil ha noen relevant informasjon å tilføre kommisjonen.»

12.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene uttaler seg i liten grad om spørsmålet.

Regjeringsadvokaten uttaler at rett til dokumentinnsyn og retten til å la seg bistå av advokat er viktige elementer, og videre at også berørte offentlige organer bør forlegges utkastet til rapport.

Enkelte høringsinstanser tar spesielt opp Sjøfartsdirektoratets stilling som berørt part, se nærmere kapittel 16 nedenfor.

12.4 Departementets vurderinger

Forvaltningsloven og offentlighetsloven vil gjelde for havarikommisjoners arbeid, jf. forvaltningsloven § 1 og offentlighetsloven § 1. Virksomheten til en havarikommisjon er imidlertid av en annen karakter enn den saksbehandlingen som forvaltningsloven typisk er utformet med tanke på. Havarikommisjonens virksomhet har preg av etterforskning, ikke av vedtak. Forvaltningslovens alminnelige regler om partsinnsyn (forvaltningsloven § 18 flg.) vil for eksempel ikke komme til anvendelse, fordi disse reglene bare gjelder i saker som gjelder enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd. Det samme gjelder reglene om forhåndsvarsling og underretning mv. i forvaltningslovens kapittel IV til VI. Noen rett til å delta i undersøkelsene og til å få et utkast til rapport forelagt seg følger heller ikke av forvaltningslovens og offentlighetslovens regler. Departementet anser det derfor nødvendig med særregler i sjøloven som gir dem som saken berører, nærmere rettigheter under havarikommisjonens saksbehandling.

For undersøkelseskommisjoner som i dag nedsettes etter sjøloven § 485, gjelder det flere særregler som medfører unntak fra offentlighetsloven og forvaltningsloven, og som i stedet følger tvistemålslovens regler (jf. punkt 12.1 foran). Virksomheten i den nye havarikommisjonen vil ikke ha det domstolspreget som dagens særskilte undersøkelseskommisjoner kan sies å ha, fordi den nye havarikommisjonen ikke skal foreta vurderinger knyttet til skyld og ansvar (jf. kapittel 8 foran). Det er derfor ikke naturlig å fortsette å la tvistemålslovens regler regulere spørsmål knyttet til de berørte personenes rettigheter mv. Det bør i stedet gis regler om de berørtes rettigheter som er tilpasset havarikommisjonens spesielle type virksomhet.

Departementet er på denne bakgrunn enig i Sjølovkomiteens forslag til regler om undersøkelsesmyndighetens plikt til å varsle dem som saken angår, og forslaget om å åpne for at de kan følge undersøkelsene og gi dem rett til å gjøre seg kjent med dokumentene. Departementet foreslår imidlertid enkelte mindre endringer i Sjølovkomiteens forslag. For det første foreslås retten til å følge undersøkelsene formulert som et direktiv til kommisjonen i stedet for som en rettighet. Siden dette bare skal gjelde om undersøkelsesmyndigheten finner at det ikke er til hinder for undersøkelsene, er det mer dekkende å formulere dette slik at de berørte *bør gis adgang* til å følge undersøkelsene. For

det andre foreslår departementet i tillegg en plikt for undersøkelsesmyndigheten til å gi varsel om undersøkelsene til særlig berørte stater. Se nærmere om disse spørsmålene i spesialmerkningene til utkastet §§ 484 og 485.

Departementet er i utgangspunktet enig i forslaget om å gi alle som saken angår, en rett til å få et utkast til rapport forelagt seg. Dette vil være hensiktsmessig for å sikre at rapporten gir et mest mulig korrekt bilde av saken, ved at alle som var involvert i sjøulykken, får anledning til å gjennomgå utkastet og komme med innspill. Departementet ser imidlertid også enkelte betenkeligheter ved en slik ordning, som hensynet til at den endelige ulykkesrapporten bør være klar så raskt som mulig. Å sende ut en omfangsrik rapport til en stor mengde personer, for så å gjennomgå kommentarer av ulike slag, vil være en tidkrevende prosess, som etter omstendighetene vil kunne forsinke arbeidet med å ferdigstille rapporten betydelig. Etter departementets syn bør derfor retten til de som saken angår til å få utkastet til rapport forelagt seg, begrenses noe i forhold til det Sjølovkomiteen foreslår. Retten bør begrenses til det som er hensiktsmessig i forhold til formålet med en slik rett, nemlig å bidra til at rapporten gir et mest mulig korrekt bilde av saken, ved at alle som var involvert i sjøulykken får anledning til å gjennomgå utkastet og komme med innspill

Departementet ser det på denne bakgrunn ikke som hensiktsmessig at alle de som saken angår skal få seg tilsendt et slik utkast til rapport, enten vedkommende selv ønsker det eller ikke, slik Sjølovkomiteen foreslår. I enkelte saker kan antallet personer som saken angår være meget omfattende, for eksempel i en sak der det er oppstått lasteskader for mange ulike lasteiere, eller i en sak der et betydelig antall passasjerer er kommet til skade. Her vil de som saken angår, kunne omfatte alle lasteiere, eventuelt alle de etterlatte, alle involverte forsikringsselskaper, alle ansatte på skipet osv. Det vil kunne være vanskelig for undersøkelsesmyndigheten å få en fullstendig oversikt over alle disse, og det vil være ressurskrevende å finne frem til alle og få sendt dem rapportutkastet. Det er heller ikke gitt at alle som saken kan sies å angå, vil ha noe ønske om å motta utkastet til rapport for uttalelse. Departementet foreslår på denne bakgrunn at den som ønsker å motta utkastet til rapport, selv må anmode undersøkelsesmyndigheten om dette, jf. utkastet § 485 annet ledd. Utkastet stiller ingen formelle krav til denne anmodningen. En enkel telefonhenvendelse til undersøkelsesmyndigheten bør være tilstrekkelig, dog slik at kommisjonen kan kreve at vedkommende kan dokumentere å være blant dem som har rett til å få utkastet til rapport forelagt seg

etter utkastet. De som saken angår, skal etter utkastet § 484 gis underretning om retten til å anmode om å få utkastet til rapport til uttalelse.

Videre mener departementet at hensynet til at de som saken angår skal få anledning til å komme med innspill til utkastet til rapport, bare strekker seg til de delene av rapporten som vedkommende har forutsetninger for å uttale seg om. Typisk vil et vitne ha forutsetninger for å uttale seg om de delene av hendelsesforløpet som vedkommende hadde tilknytning til, men ikke om tekniske forhold som vedkommende ikke har innsikt i. Tekniske vurderinger mv. vil derimot bare de som har kyndighet i slike spørsmål, kunne uttale seg om. Et utkast til rapport kan være meget omfattende. Det er lite hensiktsmessig å sende ut flere hundre sider til en person hvis tilknytning til saken er begrenset til en avgrenset del av rapporten. Av hensyn til kommisjonens ressursbruk bør derfor de berørtes rett til å få utkastet til rapport forelagt for seg begrenses. På denne bakgrunn foreslår departementet at retten begrenses til de deler av rapporten som knytter seg til forhold som vedkommende har særlige forutsetninger for å uttale seg om. Det vil likevel ikke være noe til hinder for at undersøkelsesmyndigheten, om den selv ønsker det, forelegger hele utkastet for vedkommende.

Sjølovkomiteens forslag gjør et unntak fra plikten til å sende utkastet til rapport til de berørte, dersom undersøkelsesmyndigheten finner at særlige forhold tilsier at dette ikke gjøres. Departementet foreslår en tilsvarende begrensning, se nærmere merknadene til utkastet § 485.

Når det gjelder *Regjeringsadvokatens* spørsmål om berørte offentlige instanser vil være å anse som en som «saken angår», og derfor vil ha rett til å mota utkastet til rapport, vil departementet bemerke at det vil være naturlig å anse offentlige instanser som «berørt» i saker der vedkommende instans får sine forhold (inkludert unnlater) undersøkt som en mulig del av de relevante årsaksforholdene. Se for øvrig om dette i kapittel 16 og 17 nedenfor om Sjøfartsdirektoratet og Kystverket.

Utsendelsen av utkastet til rapport kan reise spørsmål om utkastet derved blir offentlig etter offentlighetsloven. Etter departementets syn vil det være uheldig om det uferdige utkastet til rapport skulle være offentlig, fordi konklusjonene der om årsaksforhold mv. ikke er endelige, og kan bli korrigert som følge av innspill til utkastet fra de berørte parter. Det foreslås derfor i utkastet § 485 tredje ledd en presisering av at utkastet til rapport ikke er offentlig.

13 Meldeplikt

13.1 Gjeldende rett

13.1.1 Sjøloven med forskrifter

Det gjelder i dag ingen generell bestemmelse i sjøloven om varslingsplikt ved sjøulykker mv. til sjøs. Etter § 1 bokstav b i forskrift 1. september 1987 om sjøforklaring, gitt med hjemmel i sjøloven § 493, plikter skipets reder eller fører å melde sjøulykken til vedkommende sjøfartsinspektør eller til Sjøfartsdirektoratet.

13.1.2 Forskrifter om forurensning og utslipp av farlige stoffer – sjødyktighetsloven og forurensningsloven

Forskrift 2. april 1987 nr. 231 om rapportering av hendelse til sjøs, som er gitt med hjemmel i sjødyktighetsloven, krever rapportering til Kystverkets beredskapsavdeling, Horten eller Sjøfartsdirektoratet om utslipp av farlige eller skadelige stoffer, jf. forskriften § 5. Rederiet skal også sette seg i forbindelse med vedkommende kystradiostasjon og stille seg til rådighet. For hendelser utenfor norsk farvann skal rapporter sendes til nærmeste kyststat med høyest mulig prioritet. Meldeplikten påhviler som utgangspunkt skipsføreren eller annen person som har ansvaret for skipet. Hvis skipet forlates mv., påhviler meldeplikten eieren, befrakteren, den som disponerer eller opererer skipet eller deres agenter (forskriften § 3).

Forskrift 9. juli 1992 nr. 1269 om varslings av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning, som er gitt med hjemmel i forurensningsloven § 39, krever rapportering av slik forurensning. Meldingen skal gis til nærmeste kystradio, jf. § 4, og meldeplikten påhviler «den ansvarlige for akutt forurensning», jf. § 3.

13.1.3 Arbeidsulykker

Arbeidsulykker på skip er regulert i forskrift 4. august 2000 nr. 808 om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse for arbeidstakere på skip, gitt med hjemmel i sjømannsloven § 40. Etter forskriften § 2–8 skal en arbeidsulykke som volder døden eller alvorlig skade, straks varsles til Sjøfartsdirektoratet.

13.2 Sjølovkomiteens forslag

Sjølovkomiteen foreslår en regel som pålegger skipsføreren eller rederiet å gi melding til havarikommisjonen eller Hovedredningssentralen eller nærmeste politimyndighet om sjøulykke (komiteens lovutkast § 473). Meldeplikten skal også gjelde for personer som ellers blir vitne til slik ulykke, eller som påtreffer vrakrester mv. som gir grunn til å frykte at det har inntruffet en ulykke.

Sjølovkomiteen foreslår videre en ny straffebestemmelse i straffeloven § 414 a som bl.a. rammer brudd på meldeplikten.

13.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser berører spørsmålet om meldeplikt. *Kriminalpolitisen* uttaler:

«For at politiet skal kunne foreta den nødvendige vurdering av hvorvidt etterforskning skal iverksettes, er det viktig at politiet får raskt kjennskap til ulykker. Dette må også gjelde ved ulykker hvor man i forbindelse med skips drift, navigering og sjødyktighet har mistet livet eller det foreligger betydelig personskade. Det må fremgå av forslag til Sjøloven § 473 at både politi og Havarikommisjonen skal ha melding, og at disse seg imellom har gjensidig informasjonsplikt.»

Riksadvokaten anbefaler at den foreslåtte straffebestemmelsen i stedet inntas som et nytt annet ledd i straffeloven § 414.

13.4 Departementets vurdering

Regler om meldeplikt ved sjøulykker er viktig, fordi et fungerende varslingsystem er en nødvendig forutsetning for at myndighetene skal komme raskt til ulykkesstedet. Departementet mener derfor meldeplikten bør fremgå av loven. I utkastet § 475 foreslår derfor departementet bestemmelser om meldeplikt i tråd med Sjølovkomiteens forslag.

I tillegg foreslår departementet at meldeplikten skal omfatte grunnstøtinger og sammenstøt, selv om tilfellet ikke er alvorlig nok til å bli regnet som

«sjøulykke» etter definisjonen i utkastet § 472. Det er viktig at myndighetene også gjøres oppmerksom på slike tilfelle, selv om de ikke omfattes av undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde. Både Sjøfartsdirektoratet og politiet vil her kunne komme inn i bildet. Sjøfartsdirektoratet vil ha behov for å kjenne til slike hendelser av hensyn til rapporteringsplikten til IMO, jf. punkt 3.6 foran, og vil også eventuelt kunne foreta enkelte undersøkelser, jf. nærmere om dette nedenfor i kapittel 16. Hensynet til et enkelt regelverk tilsier imidlertid at meldingen om en begivenhet alltid skal gis til de samme myndigheter uansett, slik at den som melder fra, ikke trenger å foreta noen nærmere vurdering i det enkelte tilfellet av hvilken myndighet som skal få meldingen.

Departementet er enig med *Kriminalpolitisen-tralen* i at det bør gjelde en gjensidig varslingsplikt mellom undersøkelsesmyndigheten og politiet når en av dem mottar melding om sjøulykke mv., og foreslår derfor en slik gjensidig varslingsplikt i utkastet § 475. Det foreslås også i utkastet § 486 en regel om at undersøkelsesmyndigheten skal gi melding til Sjøfartsdirektoratet. Som det fremgår foran i punkt 9.4.2, legges det opp til at undersøkelse av arbeidsulykker om bord på skip skal legges til Sjøfartsdirektoratet i første omgang. Det kan være hensiktsmessig at Sjøfartsdirektoratet jevnlig informerer undersøkelsesmyndigheten om de erfaringene man kan trekke ut av undersøkelsene av arbeidsulykker og som er relevante generelt i forbin-

delse med menneskelige feil om bord på skip, jf. det som sies foran i punkt 9.4.2 om sammenhengen mellom arbeidsforholdene om bord på skip og sjøsikkerheten generelt. Det anses imidlertid ikke nødvendig å regulere denne utvekslingen av erfaringer nærmere i loven. Dette kan det være opp til undersøkelsesmyndigheten og Sjøfartsdirektoratet å organisere slik man finner hensiktsmessig, eventuelt kan det sies noe om dette i forskrifter som gis i medhold av utkastet § 473 fjerde ledd. Undersøkelsesmyndigheten bør imidlertid uansett ha en viss oversikt over hvilke arbeidsulykker som inntrer. Det foreslås derfor i utkastet § 475 siste ledd en bestemmelse som innebærer at Sjøfartsdirektoratet skal gi melding til undersøkelsesmyndigheten når direktoratet mottar varsel om arbeidsulykker.

De nye reglene om meldeplikt i sjøloven vil ikke medføre noen endringer i de gjeldende reglene om meldeplikt i forskrifter gitt med hjemmel i sjødyktighetsloven, forurensningsloven, og sjømannsloven. For så vidt gjelder arbeidsulykker finner departementet grunn til å presisere særskilt i utkastet § 475 at melding skal skje etter reglene i sjømannsloven § 40 med tilhørende forskrifter.

Unnlatelse fra skipsførerens eller rederiets side av å overholde meldeplikten mv. bør belegges med straff. Departementet foreslår derfor en ny straffebestemmelse i straffeloven § 414 annet ledd som vil ramme dette.

14 Særlig om internasjonale undersøkelser

14.1 Gjeldende rett

Når det gjelder utenlandske skip, er det i dag bare en begrenset adgang til å holde sjøforklaring, jf. punkt 9.1.1 foran. Når det først holdes sjøforklaring for utenlandske skip i Norge, gjelder det etter sjøloven i utgangspunktet ingen særregler med henblikk på å ivareta fremmede staters interesser i undersøkelsen.

Undersøkelser av ulykker med norske skip utenfor Norden skjer i dag ved vedkommende norske konsulrett, jf. sjøloven § 476 tredje ledd. Er det ikke kompetent norsk utenriksstjenestemann i vedkommende havn, kan sjøforklaring i stedet holdes for kompetent dansk, finsk eller svensk utenriksstasjon i den havnen. Nærmere regler for konsulrettens saksbehandling er fastsatt i forskrift 1. september 1987 nr. 742 om sjøforklaring § 5.

Rådsdirektiv 1999/35/EF artikkel 12 inneholder unntak fra flaggstatsprinsippet. Kompetansen til å foreta undersøkelser er knyttet til hvor ulykken skjer, og ikke til skipets flagg, jf. artikkel 12 nr. 3, se nærmere punkt 3.4 foran. Direktivets artikkel 12 nr. 1 krever at statene gjør det mulig for andre berørte stater å delta i eller samarbeide om de undersøkelsene som foretas. For definisjonen av «særlig berørt stat» viser direktivet til IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker, jf. 14.2 nedenfor.

14.2 Særlig om reglene om samarbeid mellom berørte stater i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker

IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker (se punkt 3.5 foran) inneholder flere regler om samarbeidet mellom flere berørte stater i forbindelse med undersøkelsene av sjøulykker. Etter IMO-koden artikkel 5 nr. 2 bør andre særlig berørte stater inviteres til å være tilstede ved undersøkelsene, og gis mulighet for å delta som part i undersøkelsene og å inneha den samme posisjon, rettigheter og adgang til bevismaterialet som den staten som har hovedansvaret for undersøkelsene.

«Særlig berørt stat» er definert i artikkel 4 nr. 11 som:

- staten der skipet er registrert,
- staten der ulykken skjedde innenfor sjøterritoriet,
- en stat hvis miljø eller eiendom er blitt alvorlig skadet eller utsatt for fare for alvorlig skade,
- en stat hvis kunstige øyer, installasjoner eller strukturer under dens jurisdiksjon er blitt alvorlig skadet eller utsatt for fare for alvorlig skade
- en stat hvis borgere har omkommet eller kommet betydelig til skade som følge av sjøulykken,
- en stat som har informasjon som kan være av sentral betydning for undersøkelsene, eller
- en stat som på annet vis har vesentlig interesse i undersøkelsen.

Artikkel 6 nr. 2 oppfordrer til et nært samarbeid mellom flaggstaten og kyststaten når en sjøulykke inntreffer innenfor et annet lands territorium.

9 regulerer samarbeidet mellom de involverte statene. Artikkel 9 nr. 1 pålegger den staten som har hovedansvaret for undersøkelsene å gi andre særlig berørte stater mulighet til å:

- utspørre vitner,
- granske bevismaterialet og kopiere dokumentasjon,
- selv føre vitner og annen dokumentasjon,
- fremsette henstillinger i anledning bevismaterialet, og kommentere og få sine synspunkter reflektert i den endelige rapporten,
- å motta utskrifter, erklæringer og den endelige undersøkelsesrapporten.

Artikkel 9 nr. 2 oppfordrer til at alle stater med vesentlige interesser i sjøulykken skal kunne delta i så stor grad som mulig i undersøkelsene.

IMO-kodens bestemmelser om statenes samarbeid mv. ved undersøkelse av sjøulykker er ikke gjennomført ved uttrykkelige bestemmelser i norsk rett.

14.3 Sjølovkomiteens forslag

Sjølovkomiteen drøfter ikke spørsmål knyttet til særlig berørte staters stilling ved undersøkelser av sjøulykker som skjer i Norge.

det gjelder undersøkelser av sjøulykker i utlan-

det, foreslår Sjølovkomiteen at alle ulykker med norske skip skal omfattes av havarikommisjonens ansvarsområde, uansett hvor ulykken inntreffer, jf. nærmere punkt 9.2.3 foran og komiteens lovutkast § 471 første ledd. Sjølovkomiteen anser dette som uproblematisk i forhold til ulykker som inntreffer på norsk territorium eller i internasjonalt farvann, men presiserer at folkeretten oppstiller enkelte begrensninger med hensyn til hva slags undersøkelser norske myndigheter kan foreta uten de stedlige myndigheters samtykke eller forståelse (jf. NOU 1999:30 side 72.)

Sjølovkomiteen foreslår på denne bakgrunn at undersøkelsene av sjøulykker i utlandet i utgangspunktet skal foretas av havarikommisjonen, og ikke av norsk konsulrett, men slik at deler av undersøkelsene kan gjennomføres i samarbeid med norsk utenriksstasjon (komiteens lovutkast § 481). Sjølovkomiteen uttaler (NOU 1999:30 side 77) at det vil være havarikommisjonen som har hovedansvaret for å gjennomføre sjøulykker inntruffet utenfor riket, men at norske utenriksstasjoner f.eks. vil kunne bidra med innhenting av informasjon.

Sjølovkomiteen foreslår videre at havarikommisjonen kan anmode om bistand fra utenlandsk havarikommisjon, og at den kan delta i undersøkelser som gjennomføres av utenlandsk havarikommisjon utenfor riket, samt at utenlandsk havarikommisjon kan delta i havarikommisjonens undersøkelser der, etter avtale med fremmed stat.

Om forholdet til andre staters myndigheter ved undersøkelser av ulykker som inntreffer i utlandet, uttaler Sjølovkomiteen i NOU 1999:30 (side 58):

«Folkerettslig oppstår da spørsmålet om adgangen til å utøve statsmyndighet på andre staters territorium. Som nevnt ovenfor i punkt 6.1.2 følger det av Wien-konvensjonen at dette hører til de konsulære gjøremål. Komiteen antar at det innenfor rammen av disse reglene bør kunne legges til rette for at Havarikommisjonen kan gjennomføre undersøkelser i utlandet dersom det skjer i samarbeid med vedkommende norske utenriksstasjon.

... Komiteen er for øvrig av den oppfatning at man ved utformingen av en ny ordning for undersøkelse etter ulykker til sjøs, må legge vekt på de prinsipper som er nedfelt i IMO-koden, blant annet om samarbeidsordninger med andre stater som er involvert i ulykken, f.eks. som kyststat eller flaggstat.»

14.4 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som uttaler seg om spørsmålet, uttrykker støtte til Sjølovkomiteens forslag om at undersøkelser i utlandet skal skje ved havarikommisjonen i samarbeid med norsk utenriksstasjon (*Nærings- og handelsdepartementet, Utenriksdepartementet, Den norske Advokatforening, Det norske maskinistforbund, Gjensidige skipsassurandørers komité, Nordisk Skipsrederforening*). Mange påpeker at utenriksstasjonene mangler den nødvendige ekspertise og erfaring for å ha ansvaret for undersøkelse av sjøulykker.

Utenriksdepartementet redegjør for de begrensninger som følger av folkeretten når det gjelder norske myndigheters kompetanse i forhold til ulykker i utlandet, og uttaler:

«I den grad en slik undersøkelse kan foretas uten at skipets mannskap, kaptein, rederi, flaggstat eller andre berørte pålegges forpliktelser eller byrder eller skipet hindres eller undergis undersøkelse, kan norske myndigheter iverksette slike undersøkelser uten hinder av folkeretten. I del I foreslås imidlertid bestemmelser som innebærer forpliktelser og byrder for de involverte, blant annet i form av bestemmelser om meldeplikt for skipsfører eller rederi, opplysningsplikt for de berørte i ulykken og tiltak for å fremskaffe opplysninger. Dette innebærer at folkerettens bestemmelser om jurisdiksjonsutøvelse setter nærmere grenser for hvilke undersøkelser norske myndigheter kan iverksette i anledning ulykken. Nærmere bestemt er det spørsmål om utøvelse av norsk jurisdiksjon overfor henholdsvis norske skip og utenlandske både i og utenfor norsk territorialfarvann.

... I den grad et norsk skip befinner seg innenfor en annen stats territorialfarvann er den, med unntak av retten til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet, i utgangspunktet også underlagt kyststatens fulle jurisdiksjon. Det kan altså foreligge situasjoner hvor flaggstat og kyststat har konkurrerende jurisdiksjon. Imidlertid vil kyststaten gjerne unnlate å gripe inn overfor fremmede skip, selv om kyststaten har jurisdiksjon, så lenge det ikke foretas handlinger som forstyrrer ro og orden, eller for øvrig berører kyststatens interesser. Det må imidlertid antas at en sjøulykke ofte berører havnestaten på en slik måte at den anser det som berettiget å gripe inn. Norske myndigheter kan under enhver omstendighet ikke iverksette tvangstiltak overfor egne skip så lenge de befinner seg innenfor en annen stats territorialfarvann.

Etter Utenriksdepartementets syn bør det på denne bakgrunn i forhold til anvendelse av

loven overfor egne skip, presiseres at i andre staters sjøterritorium gjelder dette så lenge kyststatens lovgivning ikke er til hinder for det.»

Gjensidige skipsassurandørers komité uttaler:

«Det må imidlertid understrekes at Havarikommisjonen må gjøre sitt ytterste for å unngå at skip som kan seile blir unødig oppholdt. Ved mindre ulykker vil Havarikommisjonen således i mange tilfelle måtte kunne nøye seg med å innhente informasjon gjennom konsulrett med mulighet for Havarikommisjonen å gi direktiver om hva konsulretten skal spørre om.

Ved større havarier vil skipet likevel ofte være ute av drift i en lengre periode som følge av skadene det har fått etter for eksempel en brann, eksplosjon, kollisjon eller grunnstøting. I disse tilfellene vil det være best om Havarikommisjonen i størst mulig utstrekning foretar undersøkelser på egen hånd, ikke nødvendigvis med en samlet kommisjon, men ved hjelp av en enkeltperson med særlige kvalifikasjoner for å foreta nettopp den aktuelle undersøkelsen.»

Kriminalpolitisen uttaler:

«Strafferettslig oppfølging av sjøulykker med norske skip i utlandet, og undersøkelse av sjøulykker med utenlandske skip i Norge, gjennomføres innen norsk politis jurisdiksjonskompetanse og etablerte ordninger gjennom internasjonale politisamarbeid. Bruk av tvangsmiddel utenom norsk jurisdiksjonskompetanse gjennomføres innenfor nordisk, europeisk og øvrige politisamarbeidsordninger.

Undersøkelse av sjøulykker med norske skip i utlandet er regelmessig vanskeligere å gjennomføre på grunn av at en må forholde seg til andre lands myndigheter. Politiets deltagelse i undersøkelsene fra starten av, er i slike saker viktig for å kunne unngå at samme undersøkelser foretas to ganger overfor utenlandske myndigheter.»

Sjøfartsinspektøren i Oslo uttaler at havarikommisjonen i sitt arbeid bør legge vekt på de internasjonale prinsipper om samarbeid med andre stater som er involvert i en sjøulykke, som er nedfelt i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker.

14.5 Departementets vurderinger

Departementet viser til at mange høringsinstanser mener at utenriksstasjonene mangler den nødvendige ekspertise og erfaring til å ha ansvaret for undersøkelse av sjøulykker, og legger til grunn at det vil heve kvaliteten på undersøkelsene å legge slike

undersøkelser til undersøkelsesmyndigheten. Departementet går på denne bakgrunn inn for Sjølovkomiteens forslag om å overføre undersøkelser av sjøulykker i utlandet til undersøkelsesmyndigheten, men slik at undersøkelsen kan gjennomføres i samarbeid med norsk utenriksstasjon, jf. utkastet § 482. Prinsippene i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker artikkel 6 nr. 2 om at undersøkelsesmyndigheten skal samarbeide med kyststaten om undersøkelsene foreslås presisert i loven. Departementet foreslår samtidig å presisere at de norske reglene bare kommer til anvendelse så langt norske myndigheters kompetanse rekker etter folkeretten.

I tråd med Sjølovkomiteens forslag foreslår departementet også å presisere i loven at undersøkelsesmyndigheten kan delta i undersøkelser utenfor riket som gjennomføres av utenlandsk undersøkelsesmyndighet.

IMO-koden artikkel 6 nr. 2, og artikkel 12 i rådsdirektiv 1999/35, legger begge opp til at de berørte stater skal komme til enighet om hvilken stat som skal ha hovedansvaret for undersøkelsen. Det er derfor behov for at de norske reglene også omhandler den situasjonen at den norske undersøkelsesmyndigheten overlater undersøkelser i utlandet til en annen stats undersøkelsesmyndighet. Departementet foreslår derfor å presisere at undersøkelsesmyndigheten helt eller delvis kan overlate ansvaret for undersøkelsene til fremmed stats undersøkelsesmyndighet. Departementet mener imidlertid at gode grunner taler for at den norske undersøkelsesmyndigheten selv bør foreta undersøkelser når det gjelder de mest alvorlige ulykkene i utlandet med norske skip. Adgangen til å overlate undersøkelsene til en annen stats myndigheter foreslås derfor i utgangspunktet begrenset til de ulykkene der det etter utkastet § 476 er opp til undersøkelsesmyndigheten selv å bestemme om undersøkelser bør iverksettes. Når det gjelder de mest alvorlige ulykkene med norske skip, som omfattes av utkastet § 476 annet ledd, bør undersøkelsesmyndigheten normalt være pliktig til å foreta undersøkelser uansett om det iverksettes undersøkelser i regi av utenlandske myndigheter eller ikke. Undersøkelsesmyndighetens undersøkelser her vil imidlertid kunne basere seg mye på det som fremkommer ved de utenlandske undersøkelsene, jf. prinsippet i utkastet § 476 første ledd om at undersøkelsesmyndigheten selv bestemmer omfanget av sine undersøkelser. Ved spesielt alvorlige sjøulykker med tilknytning til flere stater kan det imidlertid være ønske om å opprette en felles havarikommisjon til å foreta undersøkelsene, slik som for eksempel ble gjort etter ulykken med Scandinavian Star. Her ble

undersøkelsene etter avtale mellom Sverige, Danmark og Norge foretatt av et særskilt oppnevnt felles granskningsutvalg, jf. St.meld. nr. 63 (1991–92). Det kan i slike tilfelle være uheldig om undersøkelsesmyndigheten skal være forpliktet til å foreta egne undersøkelser samtidig. Loven bør derfor åpne for at undersøkelsesmyndigheten i slike tilfelle fritas fra plikten etter § 476 annet ledd til selv å foreta undersøkelser.

Prinsippene i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker og i rådsdirektiv 1999/35/EF om at sær-

lig berørte stater skal kunne delta i og ha visse rettigheter i forhold til undersøkelsesmyndighetens undersøkelser i Norge bør nedfelles i sjølovens regler om undersøkelse av sjøulykker. I utkastet § 474 gis derfor særlig berørt stat rett til å delta i undersøkelsene, om den ønsker det. Hvordan denne deltakelsen skal gjennomføres praktisk, anses ikke hensiktsmessig å regulere nærmere i loven. Dette bør undersøkelsesmyndigheten kunne vurdere selv i det enkelte tilfellet.

15 Bør reglene om sjøforklaring beholdes som et supplement til en særskilt undersøkelseskommissjon?

15.1 Sjølovkomiteens forslag

Sjølovkomiteens flertall går inn for at det fortsatt skal være mulighet til å foreta en noe begrenset form for sjøforklaring etter begjæring fra rederiet, skipsføreren eller andre med vesentlig interesse, eller fra Sjøfartsdirektoratet, eller etter begjæring fra havarikommisjonen eller andre nordiske lands myndigheter. Om begrunnelsen for forslaget om å opprettholde en form for frivillig sjøforklaring uttaler Sjølovkomiteen (NOU 1999:30 side 64):

«Etableringen av en havarikommisjon for sjøulykker innebærer etter Sjølovkomiteens flertall sitt syn ikke at en dermed uten videre bør oppheve sjøforklaringsinstituttet. Gjeldende regler om sjøforklaringer må imidlertid tilpasses det forhold at hovedansvaret for undersøkelse av hendelsesforløp og årsaksforhold ved sjøulykker etter komiteens forslag legges til Havarikommisjonen. Dette betyr at sjøforklaringsinstituttets rolle må bestemmes ut fra hvilke behov som fortsatt måtte foreligge for å kunne holde sjøforklaring til tross for at det viktigste formålet med sjøforklaring nå forutsettes ivaretatt av en administrativt organisert undersøkelsesordning. Hovedsynspunktet bør være at sjøforklaringsinstituttet kan videreføres som et supplement til den ordning for undersøkelse av sjøulykker som komiteen fremmer forslag om. Dette er det redegjort for foran i avsnitt 8.3, hvor det også fremgår at komiteemedlemmet *Kopperud* uenig med flertallet i dette spørsmålet.

...På denne bakgrunn foreslår komiteens flertall at reglene om obligatorisk sjøforklaring i hovedsak oppheves. Flertallet legger imidlertid til grunn at sjøforklaring etter omstendighetene fortsatt vil kunne være en egnet form for innhenting av opplysninger om forhold vedrørende en sjøulykke. Havarikommisjonen for sjøulykker vil derfor ut fra praktiske hensyn kunne finne det hensiktsmessig å gjøre bruk av sjøforklaring som ledd i sine undersøkelser. I samsvar med dette antar komiteens flertall at sjøforklaring bare bør være obligatorisk når Havarikommisjonen krever at sjøforklaring skal holdes, se lovutkastet § 482.»

Sjølovkomiteen foreslår at retten ved beslutningen om sjøforklaring skal holdes, skal legge særlig vekt på om det er behov for bevissikring gjennom

sjøforklaring, og om forholdene vedrørende sjøulykken må antas å bli tilfredsstillende klarlagt på annen måte. Dersom det er havarikommisjonen selv som begjærer sjøforklaring foreslår Sjølovkomiteen at sjøforklaring skal holdes. Av hensyn til den nordiske rettsenheten på området, foreslår Sjølovkomiteen at sjøforklaring for danske, svenske og finske skip alltid skal holdes når dette begjæres av vedkommende lands sjøfartsmyndigheter.

Den formen for «sjøforklaring» som Sjølovkomiteen foreslår å videreføre som en frivillig ordning, er imidlertid noe helt annet enn det som etter gjeldende rett er en «sjøforklaring». Sjølovkomiteen foreslår ikke noen videreføring av dagens sjøforklaringsinstitutt. Undersøkelsene foreslås avgrenset til klarlegging av hendelsesforløpet og årsakene til ulykken, samt bevissikring i den forbindelse. I tillegg foreslås undersøkelsene å omfatte «omstendigheter av betydning ved bedømmelsen av om reglene for sjødyktighet og sikkerhet til sjøs er overholdt». Klargjøring av forhold med betydning for strafferettslige vurderinger, som i dag er en sentral del av formålet med sjøforklaring etter sjøloven § 474, foreslås ikke omfattet av undersøkelsene. I forlengelse av dette foreslås at sjøfartsinspektorene ikke lenger skal delta i undersøkelsene. (Sjølovkomiteen foreslår at ordningen med sjøfartsinspektører oppheves, jf. nærmere om dette i kapittel 18 nedenfor).

Om formålet med å utelate strafferettslige forhold fra den formen for sjøforklaring som foreslås videreført, uttaler Sjølovkomiteen at (jf. NOU 1999:30 side 64–65):

«I den utstrekning en ved politimessig etterforskning vil ha behov for rettslige avhør, bør dette etter komiteens syn skje etter reglene i straffeprosessloven. En fremmer derfor ikke forslag om at sjøforklaring skal holdes etter krav fra påtalemyndigheten.

Det har lenge vært vanlig at sjøforklaringer blir brukt som bevis i etterfølgende søksmål om sivilrettslig ansvar i anledning av en sjøulykke, se ovenfor under punkt 7.3.3. Komiteens hovedinnvending er likevel at bevisverdien nok vanligvis overvurderes, og at de bevis det dreier seg om langt på vei vil kunne fremskaffes på et tidlig stadium av en rettstvist selv om sjøforklaring ikke blir holdt. På den annen side er en av

de viktigste begrunnelser for sjøforklaringsinstituttet tradisjonelt antatt å ligge i den mulighet til forholdsvis omgående sikring av bevis for hendelsesforløp og årsaker til en sjøulykke. Som allerede nevnt antar komiteen at dette forholdet i seg selv ikke gir tilstrekkelig grunn til å videreføre regler om tvungen sjøforklaring.

Utenfor sjøfartsforhold vil private parter i tilsvarende situasjoner være henvist til å sikre bevis innenfor rammen av reglene i tvistemålsloven om bevisopptak forut for rettsak eller hovedforhandling. På den annen side har bevissikring ved sjøforklaring meget lang tradisjon hos oss. Komiteens flertall er derfor kommet til at det fortsatt bør foreligge en begrenset adgang for rederiet, skipsføreren, assurandører og andre kommersielle eller private parter med vesentlig interesse i at sjøforklaring holdes, til å fremsette begjæring om dette.»

Sjølovkomiteen foreslår at sjøforklaringen skal gjennomføres etter tvistemålslovens regler om bevisopptak utenfor hovedforhandling, så langt de passer. Den nye formen for sjøforklaring som Sjølovkomiteen foreslår er altså et rent sivilrettslig bevisopptak, men med en del særregler for begjæringen, berammelsen, saksbehandlingen mv. som er basert på tradisjonen med sjøforklaring (komiteens lovtkast §§ 482 til 489).

Sjølovkomiteens mindretall, Kopperud, mener at sjøforklaringsinstituttet er så uegnet for etterforskning av sjøulykker, grunnet manglende kunnskap og ressurser på feltet ved domstolene, at det ikke er hensiktsmessig å opprettholde ordningen, selv i en slik begrenset form (jf. NOU 1999:30 side 52–53).

15.2 Høringen

Atten høringsinstanser uttaler seg om Sjølovkomiteens forslag om å opprettholde en begrenset form for sjøforklaring som en frivillig ordning. Syv av disse mener sjøforklaringsinstituttet bør oppheves helt (*De Sjøkyndiges Forbund, Det Norske Maskinistforbund, Nordland Fylkes Fiskarlag, Norsk Losforbund, Norsk Sjøoffisersforbund, Sjøassurandørenes Centralforening, Sjømannsforeningenes Landsforbund*).

De sjøkyndiges Forbund uttaler:

«De Sjøkyndiges Forbund foreslår at Sjøforklaring utgår. I de tilfeller hvor rettslig avhør ønskes, er det full anledning til dette både i inn- og utland.»

Det norske maskinistforbund uttaler:

«Det norske maskinistforbund må si seg enig

med mindretallet i komiteen hva gjelder å opprettholde sjøforklaringsinstituttet som en frivillig ordning. Den erfaring man har med ordningen foruten det ovenfor nevnte, oppfattes som lite betryggende av både sjøfolkene og næringsen for øvrig. Med en selvstendig, uavhengig administrativ enhet som Havarikommisjonen for sjøulykker er ment å være, kan DNMF ikke se noe stort behov for å opprettholde sjøforklaringsinstituttet i tillegg. Det kan virke forvirrende og ikke minst unødvendig fordyrende.»

Nordland Fylkes Fiskarlag uttaler:

«Styret finner det videre merkelig at Sjølovkomiteen på den ene siden foreslår at mesteparten av det som sjøforklaringsinstituttet står for, ikke minst av svakheter, bør fjernes, mens det på den annen side foreslår å opprettholde sjøforklaringen. I høringsnotatet vises det til en fordeling av ansvar og arbeidsoppgaver mellom en kommisjon, politi og påtalemyndighet samt privatrettslige forhold. Forannevnte tredeling bør fullt ut kunne oppklare omstendighetene rundt en ulykke, og styret ser derfor en opprettholdelse av sjøforklaringen som unødvendig.»

Norsk Losforbund uttaler:

«Vi er betenkt over Sjølovkomiteens forslag om å opprettholde ordningen med sjøforklaringer som en frivillig ordning, parallelt med reformen hvorved det etableres en profesjonell, fast undersøkelseskommisjon. Vi frykter at dette vil kunne medføre ansvarspulverisering, og en svekkelse av de hensyn som ligger til grunn for reformen: å styrke sjøsikkerheten.

Undersøkelsesorganet bør sikres arbeidsforhold i lovverket som er tilstrekkelig for å ivareta dets bevissikringsbehov, uten å måtte støtte seg til et domstolsbasert sjøforklaringsinstitutt som det er bred konsensus om at er utgått på dato.

Vi slutter oss for øvrig til Sjølovkomiteens mindretall Kopperuds merknader i denne sammenheng.»

Sjøassurandørenes Centralforening uttaler:

«Vi formoder at opprettelsen av og virksomheten til undersøkelsesenheten vil bli regulert gjennom lov og forskrifter, og at forholdet til politiets etterforskningsansvar ved mistanke om straffbare handlinger vil bli regulert generelt og ikke kun i forhold til sjøulykker, slik Sjølovkomiteen legger opp til. I den sammenheng formoder vi at behovet for sjøforklaring som eget institutt vil falle bort til fordel for reglene om bevisopptak i straffe- og sivilprosessen.»

Tre høringsinstanser (*Norges Rederiforbund, Gjensidige Skipsassurandørers Komite, Norges Fis-*

karlag) er i utgangspunktet noe skeptisk til å beholde sjøforklaring som en frivillig ordning, men mener sjøforklaringsinstituttet kan beholdes dersom det begrenses til saker der havarikommisjonen ikke iverksetter undersøkelser. *Rederienes Landsforening* mener sjøforklaringsinstituttet bør beholdes begrenset til de sakene havarikommisjonen ikke undersøker.

Norges Rederiforbund uttaler:

«Som følge av de innvendingene mot sjøforklaringsinstituttet som har dannet grunnlag for Sjølovkomiteens forslag om etablering av en egen Havarikommisjon for sjøulykker, fremstår det etter vårt syn i utgangspunktet som noe inkonsekvent når Sjølovkomiteens flertall foreslår at det fortsatt skal være adgang til avholdelse av sjøforklaring. Vi ser imidlertid at det på den annen side kan være behov for sjøforklaring i tilfeller Havarikommisjonen ikke iverksetter undersøkelser eller Havarikommisjonen selv har behov for at det avholdes sjøforklaring som ledd i sin egen undersøkelse.»

I spesialmerknadene til § 485 legges det på side 79 sterke føringer i retning av at det ikke bør avholdes sjøforklaring dersom ulykken underlegges gransking av Havarikommisjonen ved at dette fører til unødvendig og uønsket dobbeltbehandling og at det må foreligge særlige hensyn for å etterkomme en begjæring under slike forhold. Vi er for vår del i sterk tvil om det overhodet bør være adgang til avholdelse av sjøforklaring i tillegg til Havarikommisjonens undersøkelse, med den tilleggsbegrunnelse at slik dobbeltbehandling også vil kunne undergrave og svekke tilliten til Havarikommisjonens arbeid og skape uklarhet om hvem som har hovedansvaret for undersøkelsen. Da det helt unntaksvis vil kunne oppstå situasjoner der det vil kunne være behov for rettslig bevisopptak gjennom sjøforklaring i tillegg til situasjonene som nevnt ovenfor, har vi kommet til at vi likevel støtter spesialmerknadenes føringer på dette punkt.»

Gjensidige Skipsassurandørers Komité uttaler:

«GSK har vært noe i tvil om Sjølovkomiteens flertalls forslag om å opprettholde det nåværende sjøforklaringsinstitutt som en frivillig ordning, men støtter flertallsforslaget som nevnt. Men det må legges sterke føringer enten i form av forskrifter eller uttalelser i forarbeidene om at domstolene ikke skal innvilge begjæring om sjøforklaring med mindre det er helt på det rene at Havarikommisjonen ikke finner det nødvendig for sitt formål å foreta undersøkelser.»

Norges Fiskarlag uttaler:

«Norges Fiskarlag går inn for at dagens ord-

ning med sjøforklaring kan opprettholdes som en frivillig ordning, begrenset til de tilfeller hvor Havarikommisjonen ikke iverksetter undersøkelser. Er ulykken først underlagt gransking av Havarikommisjonen bør det ikke være anledning til å iverksette sjøforklaring. Slik dobbeltbehandling vil kunne undergrave tilliten til Havarikommisjonen for sjøulykker, og skape uklarhet om hvem som har hovedansvaret for slike undersøkelser.»

Rederienes Landsforening uttaler:

«Vi er også enig i at sjøforklaring opprettholdes som en frivillig ordning. Denne vil kunne anvendes i de tilfeller hvor havarikommisjonen selv ikke iverksetter undersøkelser eller når det selv måtte ha behov for at det avholdes sjøforklaring som ledd i sin egen undersøkelse.»

Fire høringsinstanser (*Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeridepartementet, Fiskebåtredernes forbund og Sjøfartsinspektøren i Oslo*) mener adgangen til sjøforklaring bør opprettholdes av hensyn til den nordiske rettsenheten.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler:

«Komiteen foreslår å opprettholde Sjøforklaringsinstituttet som en frivillig ordning. Et viktig hensyn i denne sammenheng er å bevare den nordiske rettsenheten på området, hvor landene er gitt en gjensidig adgang til opptak av sjøforklaring ved domstolene i de nordiske landene. Nærings- og handelsdepartementet er enig i flertallets innstilling på dette punkt.»

Fiskeridepartementet uttaler:

«Etter Fiskeridepartementets vurdering må havarikommisjonen for sjøulykker forutsettes å besettes med så vel nødvendig kunnskap som myndighet til å foreta grundige undersøkelser og analyser av årsaksforholdene ved ulykker. Fiskeridepartementets vurdering er da at opprettholdelse av sjøforklaringsinstituttet ikke vil være avgjørende for å foreta grundige undersøkelser av sjøulykker. Departementet ser imidlertid at hensynet til nordisk rettsenhet og gjensidig adgang til bevisopptak ved domstolene i de nordiske land kan tale for å opprettholde sjøforklaring som en frivillig ordning.»

Bare *Den Norske Advokatforening, Oslo kommune Havnevesenet og Sjøfartsdirektoratet* gir ubetinget støtte til at sjøforklaringsinstituttet opprettholdes som en frivillig ordning, men uten at dette begrunnes nærmere.

15.3 Departementets vurderinger

15.3.1 Bør sjøforklaringsinstituttet oppheves i sin helhet?

Som flere av høringsinstansene påpeker, kan det stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av å opprettholde den nåværende ordning med sjøforklaring, selv i en begrenset form, siden det er bred enighet om at sjøforklaringsinstituttet ikke fungerer tilfredsstillende i praksis. Selv om Sjølovkomiteen foreslår å begrense formålet med en slik begrenset sjøforklaringsordning, mener departementet at det ikke vil være tilstrekkelig til å avhjelpe de manglene ved sjøforklaringsinstituttet som gjør at det hersker utbredt misnøye med ordningen, jf. kapittel 6 foran.

Det forhold at sivilrettslige og strafferettslige ansvarsforhold vil falle utenfor undersøkelsesmyndighetens mandat, jf. kapittel 8 foran, reiser imidlertid spørsmålet om det bør etableres spesialordninger for behandlingen av disse forhold utenfor undersøkelsesmyndigheten, eller om de alminnelige sivilprosessuelle og straffeprosessuelle reglene her er tilstrekkelige. Departementet er her enig i Sjølovkomiteens prinsipielle utgangspunkt, som er at klarlegging av strafferettslig ansvar er en politio- og påtalemyndighetsoppgave, mens de privatrettslige spørsmål i hovedsak bør være en sak for de berørte private parter innenfor de alminnelige reglene om sivile søksmål (jf. NOU 1999:30 side 51). Strafferettslige avhør og etterforskning bør uansett skje etter reglene i straffeprosessloven. Ingen høringsinstanser har sagt seg uenige i Sjølovkomiteens forslag på dette punkt.

Spørsmålet er etter dette bare om det er grunn til å opprettholde sjøforklaringsinstituttet med henblikk på sivilrettslige bevisopptak, slik Sjølovkomiteen foreslår. Som det fremgår ovenfor, er det i høringen fra bransjens side ikke gitt uttrykk for at det foreligger et særlig behov for å beholde sjøforklaringsinstituttet. Tvert imot hersker det generelt en sterk skepsis til å beholde reglene om sjøforklaring, men slik at noen høringsinstanser mener det er behov for å beholde sjøforklaringer for sivilrettslig bevisopptak eller av hensyn til den nordiske rettsenheten.

Spørsmålet er imidlertid om behovet for sivilrettslig bevisopptak tilsier at det bør gjelde særlige regler om dette for sjøfartens del, eller om tvistemålslovens alminnelige regler om bevisopptak vil være tilstrekkelig også innenfor sjøfarten. Etter tvistemålsloven kapittel 20 er det anledning til å kreve slik bevisopptak når det er nødvendig fordi bevis ellers vil kunne gå tapt eller bli særlig vanske-

lig å føre (jf. tvml. § 267). Om tvistemålslovens vanlige regler om bevisopptak vil kunne fylle behovet, eller om det er nødvendig med særregler om bevisopptak for sjøfarten, er i liten grad drøftet i Sjølovkomiteens utredning, og berøres også i liten grad av høringsinstansene. Enkelte høringsinstanser (bl.a. *De sjøkyndiges forbund* og *Nordland fylkes fiskarlag*) påpeker imidlertid at det kan foretas slike rettslige avhør som man har behov for også uten særskilte regler om sjøforklaring.

Departementet finner at en særskilt form for sivilrettslig bevisopptak, i form av en slik begrenset form for sjøforklaring som Sjølovkomiteen foreslår, ikke vil være hensiktsmessig. Utgangspunktet for denne vurderingen er at det ikke bør gis særlige regler om sivilrettslig bevisopptak innenfor et særlig felt, med mindre det foreligger et spesielt behov for særregler. Det er bred enighet, både i Sjølovkomiteen og hos høringsinstansene, om at sjøforklaring i liten grad fyller sitt formål om å virke som et sivilrettslig bevisopptak, se punkt 6.1.1 foran, og uttalelsene fra *Gjensidige Skipsassurandørers Komité* og *Norges Rederiforbund* i punkt 6.2 foran.

Dertil kommer, som flere høringsinstanser peker på, at det kan være fare for at en ordning som den foreslåtte «sjøforklaringen» i disse sakene ville kunne undergrave og svekke tilliten til undersøkelsesmyndighetens arbeid og skape uklarhet om hvem som har hovedansvaret for undersøkelsen, særlig i saker der undersøkelsesmyndigheten foretar undersøkelser.

Når det gjelder situasjoner der undersøkelsesmyndigheten selv vil ha behov for bevisopptak, er departementet enig med *Norsk Losforbund* i at undersøkelsesmyndigheten bør sikres arbeidsforhold i lovverket som er tilstrekkelig for å ivareta dets bevissikringsbehov, uten å måtte støtte seg til et domstolsbasert sjøforklaringsinstitutt som det er bred konsensus om at er utgått på dato.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at reglene om sjøforklaring oppheves i sin helhet. Det foreslås i stedet regler i utkastet § 481 som gir undersøkelsesmyndigheten rett til å kreve bevisopptak etter reglene i tvistemålsloven kapittel 20. Etter tvistemålsloven kapittel 20 er det i utgangspunktet et vilkår for at slik bevisopptak kan finne sted at «der er grunn til at frygte for, at bevis for kjendsgjerninger av retslig betydning ellers vilde gaa tapt, eller at det vilde bli særlig vanskelig at føre det», jf. tvml. § 267. Departementet mener undersøkelsesmyndigheten bør ha en bredere adgang til å føre bevisopptak enn det som gjelder ellers, særlig fordi kommisjonens undersøkelser ikke vil knytte seg til et sivilrettslig rettskrav, men til et behov for å undersøke årsaksforholdene bak ulykken med tanke

på det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. Det er ikke grunn til å frykte at undersøkelsesmyndigheten vil kreve rettslig bevisopptak uten at det er grunn til det. Departementet foreslår på denne bakgrunn i utkastet § 481 en ubetinget rett for undersøkelsesmyndigheten til å kreve bevisopptak, uten hensyn til de begrensninger som ellers gjelder i medhold av tvml § 267.

En tilsvarende særlig rett til å kreve bevisopptak foreslås også for andre nordiske lands myndigheter, jf. punkt 15.3.3 nedenfor.

Når det gjelder rederiet eller kapteinen eller andre berørte private parter, gjør det seg etter departementets mening ikke gjeldende særlige hensyn som tilsier en videre adgang til å kreve bevisopptak enn det som gjelder i andre typer sivile saker. For private parter bør det gjelde de samme vilkår for adgangen til bevisopptak etter tvistemålslovens regler, uansett om det dreier seg om en sjøulykke eller ikke. For eksempel bør det i en lasteskadesak gjelde de samme reglene om bevisopptak uansett om lasteskaden er oppstått ved en sjøulykke, eller ved en lekkasje i lasterommet. Det foreslås derfor ingen tilsvarende særregel for private parter når det gjelder vilkårene for å kreve bevisopptak etter tvistemålsloven kapittel 20. Her er det de alminnelige vilkårene for bevisopptak i tvistemålsloven § 267 som vil gjelde, og departementet foreslår av rettspedagogiske hensyn at dette presiseres i loven.

Tvistemålsutvalget har i sitt forslag til ny tvistelov foreslått å videreføre og utvide adgangen til bevissikring utenfor rettssak (se utkastet til tvistelov kapittel 31 med merknader: NOU 2001: 32 del B s. 987–90). Når en ny tvistelov er vedtatt, vil departementet vurdere om det er behov for å justere de reglene i sjøloven som foreslås i denne proposisjonen.

15.3.2 Prosessuelle særregler for bevisopptak knyttet til sjøulykker

Departementet har vurdert om det er behov for prosessuelle særregler for bevisopptak som knytter seg til sjøulykker. I sitt forslag om «sjøforklaring» som et sivilrettslig bevisopptak foreslår Sjølovkomiteen blant annet særlige regler om vernetinget, om sakkyndige, om gransking, om saksbehandlingen mv.

Departementet har som prinsipielt utgangspunkt her at det ikke bør gis særskilte prosessuelle regler for bevisopptak i anledning sivile krav som springer ut fra en sjøulykke, utover det som er nødvendig for å ivareta eventuelle spesielle hensyn, jf. punkt 15.3.1 foran. Når det gjelder selve behandlin-

gen av bevisopptaket, kan departementet ikke se at det gjør seg gjeldende særlige hensyn ved sjøulykker som tilsier at det bør gjelde andre prosessuelle regler enn ved for eksempel en lasteskadesak som ikke springer ut fra en sjøulykke. Departementet ser det imidlertid hensiktsmessig med en særregel for bevisopptak ved sjøulykker når det gjelder spørsmålet om hvilken domstol begjæringen om bevisopptak skal fremsettes for. Etter tvistemålsloven § 268 skal begjæringen fremsettes «paa det sted, hvor de, som skal avhøres, bor eller oppholder seg, eller hvor en ting skal granskes». Ved en sjøulykke vil situasjonen ofte være den at både skipet og mannskapet vil være i bevegelse, slik at det kan være vanskelig å fastslå et bestemt sted der vedkommende «oppholder seg». Sjølovkomiteen foreslår en regel om at bevisopptaket skal holdes hvor «det vil være mest praktisk at sjøforklaring holdes» (Sjølovkomiteens utkast § 485 første ledd). Departementet foretrekker en fastere regel og foreslår at tilsvarende regler som i dag gjelder for hvor sjøforklaring skal finne sted, skal gjelde for bevisopptak knyttet til en sjøulykke etter tvistemålsloven. Det foreslås derfor at bevisopptak etter en sjøulykke også kan holdes ved tingretten for en havn skipet oppholder seg i eller kommer til, eller der mannskapet befinner seg, jf. utkastet § 481 fjerde ledd.

15.3.3 Den nordiske rettsenheten

Etter gjeldende rett kan andre nordiske lands myndigheter, samt rederen eller skipsføreren, kreve sjøforklaring holdt, jf. sjøloven § 484 første ledd. Tilsvarende gir svensk og finsk rett norske myndigheter og redere mv. rett til å kreve sjøforklaring holdt der for norske skip. Dansk rett skiller seg her fra norsk, finsk og svensk rett ved at vedkommende for å ha rett til å kreve sjøforklaring må ha «vesentlig rettslig interesse».

Noen høringsinstanser påpeker at den fellesnordiske retten til å kreve bevisopptak ved sjøforklaring tilsier at sjøforklaringsinstituttet opprettholdes. Departementet er enig i at det er viktig å opprettholde den fellesnordiske adgangen til å kreve bevisopptak i forbindelse med sjøulykker. Den nordiske rettsenheten kan imidlertid opprettholdes for sivilrettslige formål ved at myndighetene i de andre nordiske land får samme rett til å kreve bevisopptak etter tvistemålslovens og domstollovens alminnelige regler som den norske havarikommisjonen får. Det er av mindre betydning for den nordiske rettsenheten om man kaller dette bevisopptaket for en «sjøforklaring», og anvender særskilte prosessuelle regler for håndteringen av saken.

Det foreslås derfor en særlig regel i utkastet § 481 om at ved ulykker med skip hjemmehørende i Danmark, Sverige eller Finland, kan vedkommende lands myndigheter kreve bevisopptak etter de samme regler som det som gjelder for den norske havarikommisjonen etter første ledd.

For rederens rett til å kreve bevisopptak i disse tilfellene, vil det være de vanlige vilkårene i tvistemålsloven § 267 som regulerer dette, på samme måte som for norske redere. Vilråene i tvistemålsloven § 267 innebærer at de norske reglene, på samme måte som de danske, ikke uten videre gir skipsføreren eller rederen rett til slik bevisopptak. Retten til bevisopptak for nordiske redere vil være kvalifisert i henhold til vilkårene i tvistemålsloven § 267 om at det må være « grund til at frygte for, at bevis for kjendsgjæringer av retslig betydning ellers vilde gaa tapt, eller at det vilde bli særlig vanskelig at føre det». Med forslaget begrenses den nordiske rettsenheten her noe når det gjelder rederens rett til å kreve bevisopptak, ved at man i den norske sjøloven velger en tilsvarende løsning som den Danmark har valgt. Hovedtrekkene i den nordiske rettsenheten på området beholdes imidlertid med den foreslåtte løsningen, og den nordiske rettsenheten er her, som det fremgår, allerede noe sprikende i og med de danske reglene.

For å markere at det fortsatt vil være adgang for nordiske skip å få bevisopptak ved norsk konsulrett i utlandet, på samme måte som det i dag kan holdes sjøforklaring i utlandet i disse tilfellene, foreslår departementet også en bestemmelse om at de ordinære reglene om bevisopptak ved norsk konsulrett i utlandet, jf. domstolloven § 50, også gjelder ved ulykker med nordiske skip.

For øvrig vil også undersøkelsesmyndigheten kunne foreta undersøkelser av ulykker med nordiske skip i henhold til reglene i utkastet § 472 første ledd første punktum bokstav b, når vilkårene der er tilfredsstilt. I tilfelle der et nordisk skip forulykkes i Norge og det nordiske landets myndigheter anmoder om at det blir foretatt undersøkelser her, bør det normalt iverksettes slike undersøkelser. Som

«særlig berørt stat» etter utkastet § 474 vil vedkommende lands myndigheter ha rett til å delta i undersøkelser. Ved mer alvorlige sjøulykker vil nok de andre nordiske lands myndigheter anse dette mer hensiktsmessig enn bevisopptak etter utkastet § 481 annet ledd.

I utkastet § 481 femte ledd foreslås en bestemmelse som viderefører gjeldende sjølovs § 476 annet ledd om sjøforklaring for norsk skip i Danmark, Finland og Sverige. En slik bestemmelse er egentlig ikke nødvendig, da dette reguleres av lovgivningen i de respektive land. Det har imidlertid vært tradisjon for å nevne dette i den norske sjøloven. Departementet viderefører denne bestemmelsen for å markere at endringene i den norske sjøloven ikke berører adgangen til å holde sjøforklaring for norske skip i de øvrige nordiske land, eventuelt i tillegg til de undersøkelser som den norske undersøkelsesmyndigheten vil foreta.

15.3.4 Særlig om bevisopptak i utlandet

Når ordningen med sjøforklaring bortfaller og erstattes med de vanlige reglene om bevisopptak, vil dette også gjelde for bevisopptak i utlandet. Sjølovkomiteen foreslår særlige regler om sjøforklaring ved konsulrett. Departementet vil bemerke at konsulrettene allerede etter gjeldende rett har som funksjon å foreta bevisopptak i utlandet, jf. domstolloven § 50. Etter domstolloven § 50 skal bevisopptaket likestilles med bevis som er opptatt ved norske domstoler, og bevisopptaket skal foregå etter de regler som gjelder for innenlandske dommerhandlinger. Nærmere regler om fremgangsmåten er gitt ved forskrift 28. april 1950 nr. 3419 om bevisopptak i sivile saker i utlandet. Departementet ser ikke behov for å gi særregler om dette i sjøloven. Skulle et behov vise seg kan det i forskrift gis særlige regler om sjørettslige bevisopptak ved konsulrett i utlandet med hjemmel i domstolloven § 50 annet ledd annet punktum.

16 Sjøfartsdirektoratets rolle ved undersøkelse av sjøulykker

16.1 Gjeldende rett

Sjøfartsdirektoratet har tilsynet med skip etter reglene i lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed mv. (sjødyktighetsloven). Undersøkelser av sjøulykker i den forbindelse utføres ikke av Sjøfartsdirektoratet selv, men av sjøfartsinspektørene, jf. sjødyktighetsloven § 5 og lovens tredje kapittel. (Sjøfartsinspektørene omhandles nærmere nedenfor i kapittel 18).

Etter sjødyktighetsloven § 15 skal «tilsynet», som etter § 10 jf. § 4 omfatter sjøfartsinspektørene, sende innberetning til Sjøfartsdirektoratet om hendelser og forhold innen sitt distrikt som kan antas å være av interesse og betydning for sikkerheten for menneskeliv til sjøs. Sjøfartsdirektoratet skal utarbeide en årlig statistisk oversikt over forlis og havarier som norske fartøyer har vært utsatt for. Denne oversikten skal også etter loven inneholde «opplysninger om de nærmere omstendigheter hvorunder sjøulykkene har funnet sted, og om ulykkenes sannsynlige årsaker og omfang». Dette statistikkgrunnlaget, Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase, er viktig for direktoratets forebyggende sjøsikkerhetsarbeid.

I særskilte undersøkelseskommisjoner under sjøloven § 485 første ledd oppnevnes kommisjonens medlemmer etter samråd med Sjøfartsdirektoratet, jf. forskrift 28. november 1980 nr. 7.

Sjøfartsdirektoratet er altså ikke selv direkte involvert i undersøkelsen av sjøulykker. Sjøfartsdirektoratet mottar resultatene fra sjøfartsinspektørenes undersøkelser, fra sjøforklaringer og fra særskilte undersøkelseskommisjoner som nedsettes, foretar statistikker og analyser, og iverksetter slike sjøsikkerhetstiltak i form av regelarbeid mv. som resultatene tilsier.

16.2 Sjølovkomiteens forslag

Sjølovkomiteen drøfter forholdet til Sjøfartsdirektoratet nærmere på side 63 i NOU 1999:30. Sjølovkomiteens syn er at Sjøfartsdirektoratets virksomhet bør avgrenses mot de oppgavene som legges til havarikommisjonen. Sjølovkomiteen mener imidlertid at Sjøfartsdirektoratet fortsatt bør ha adgang til å

iverksette undersøkelser etter sjøulykker, for eksempel ut fra andre formål eller av ulykker som havarikommisjonen velger å avstå fra å undersøke, såfremt havarikommisjonens virksomhet ikke forstyrres. Det foreslås imidlertid ingen nærmere regler om dette i NOU 1999:30.

Utover dette, sier Sjølovkomiteen på side 63 om Sjøfartsdirektoratets fremtidige rolle at:

«Dets rolle i sjøsikkerhetsarbeidet i forbindelse med kommisjonens undersøkelser av ulykker og nestenulykker, vil derfor først og fremst være som mottaker og oppfølger av kommisjonens ulykkesrapporter. Sjølovkomiteens flertall vil understreke at dette er et nødvendig og viktig ledd i arbeidet med å styrke sikkerheten til sjøs og at en derfor forutsetter at denne delen av virksomheten prioriteres. Omdefineringen av Sjøfartsdirektoratets rolle i sjøsikkerhetsarbeidet må komme til uttrykk i sjødyktighetsloven med tilhørende forskrifter ved at de nødvendige endringer foretas.»

Sjølovkomiteen drøfter videre spørsmålet om forholdet mellom Sjøfartsdirektoratet og havarikommisjonen, og uttaler (side 63): «Spesielt tilgangen til informasjon om sjøfartsforhold vil være av stor betydning for kommisjonens arbeid. Den bør derfor ha rett til fullt innsyn i direktoratets dokumenter.

....

Av hensyn til betydningen av at kommisjonen fremstår som et selvstendig og faglig uavhengig organ, bør imidlertid ikke direktoratet ha rett til innsyn i Havarikommisjonens dokumenter i større grad enn allmennheten for øvrig.»

16.3 Høringsinstansenes syn

Nærings- og handelsdepartementet, Det norske Maskinistforbund, Norges Rederiforbund og Rederienes Landsforening, uttaler i høringen at det er viktig at Sjøfartsdirektoratets rolle i det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet ikke svekkes.

Fiskebåtredernes forbund uttaler:

«Det er vesentlig at det ikke foreligger en identifikasjon mellom Sjøfartsdirektoratet og Hava-

rikommisjonen. Skulle situasjonen oppstå at det blir stilt spørsmål ved Sjøfartsdirektoratets utøvelse av sin funksjon, er det av stor verdi at Havarikommisjonen kan fremstå som et uavhengig organ som på en objektiv måte kan vurdere direktoratets handlinger eller unnlatelser.»

Sjøfartsdirektoratet tar i sin høringsuttalelse til orde for at bare de mest alvorlige ulykkene skal legges til havarikommisjonen, og at de mindre alvorlige ulykkene bør fortsette å ligge hos sjøfartsinspektørene eller en granskningsenhet i Sjøfartsdirektoratet, og at direktoratet må kunne gjennomføre etterforskning parallelt med havarikommisjonen. *Sjøfartsdirektoratet* uttaler i den forbindelse:

«Innstillingen har ikke drøftet hvordan de sakene undersøkelsesenheten ikke behandler, skal tas hånd om. Sjølovkomiteen har kun laget en svært grov skisse av hva en undersøkelsesenhet bør arbeide med. Det er de store ulykkene det arbeides med i innstillingen. Samtidig utgjør store ulykker en liten del av den undersøkelsesvirksomhet sjøfartsinspektørene bedriver.

Det er viktig å få klarlagt hvem som skal ivareta de nasjonale og internasjonale forpliktelsene som Norge som sjøfartsnasjon har til å undersøke og rapportere også saker hvor det ikke er – eller foreligger fare for – betydelig skade.

Rent sjøsikkerhetsmessig vil det av den grunn være hensiktsmessig å organisere arbeidet for mindre alvorlige ulykker og nestenulykker innenfor Sjøfartsdirektoratets apparat, bl.a. fordi direktoratet allerede har kompetanse og et apparat til å håndtere dette.

En av årsakene til at Sjøfartsdirektoratet ikke kan gi sin tilslutning til flertallsinnstillingen i nåværende form, er bl.a. at Sjøfartsdirektoratet skal arbeide overordnet og være en pådriver i sjøsikkerhetsarbeidet. Direktoratets grunnlag for forbedringer av regler og prosedyrer er bl.a. erfaringer fra ulykker og nestenulykker, i tillegg til erfaringer fra egen tilsynsaktivitet. For at Sjøfartsdirektoratet skal kunne være en pådriver i sikkerhetsarbeidet og arbeide proaktivt, må direktoratet ha et aktivt engasjement rettet mot å finne årsaken til at det skjer ulykker. Uten at man har dette engasjementet, vil man vanskelig kunne bidra til å forhindre ulykker. For at Sjøfartsdirektoratets regelarbeid ikke skal bli svekket, må Sjøfartsdirektoratet, slik forslaget nå foreligger, parallelt med kommisjonens arbeid, gjennomføre egen erfaringsinnhenting. Sjøfartsdirektoratet må kunne treffe umiddelbare tiltak etter ulykker og kan ikke vente til konklusjonene fra kommisjonen foreligger.»

Når det gjelder spørsmålet om direktoratets innsynsrett, uttaler *Sjøfartsdirektoratet*:

«Sjøulykker angår Sjøfartsdirektoratet og dets virksomhet, og direktoratet er av den oppfatning at «Sjøfartsdirektoratet» således bør være eksplisitt nevnt i lovutkastets § 478.

Flertallet i Sjølovkomiteen legger opp til at Sjøfartsdirektoratet ikke skal ha mer innsynsrett i kommisjonens rapporter enn allmennheten for øvrig (innstillingen s. 63). Sjøfartsdirektoratet må gis anledning til å uttale seg om kommisjonens rapporter før de ferdigstilles og offentliggjøres.

...

Også rapportene som Havarikommisjonen for sivil luftfart (HSL) utarbeider, sendes berørte parter, inklusive luftfartsverket, til høring før de gjøres ferdige. Hensikten er bl.a. at Luftfartsverket kan komme med nyttige innspill og faglige vurderinger til rapporten. Luftfartsverket holdes også orientert om HSLs arbeid underveis.

Det er ingen grunn til at Sjøfartsdirektoratet skal behandles annerledes på sjøsikkerhetsområdet. Uten en slik form for høringsmulighet på et foreløpig stadium i prosessen, vil Sjøfartsdirektoratet bli avskåret fra muligheten for å videreutvikle sin kompetanse innen forebygging av ulykker. En uttalelles- og høringsmulighet, som nevnt ovenfor, vil ikke etter Sjøfartsdirektoratets vurdering, svekke undersøkelsesenhets autoritet og uavhengighet. Den vil uansett stå helt fritt til å konkludere uavhengig av innspill.»

Nærings- og handelsdepartementet uttaler:

«Utvalgets flertall går ikke inn for at Sjøfartsdirektoratet skal få innsynsrett i havarikommisjonens arbeid, noe Nærings- og handelsdepartementet er enig i. Vi er allikevel av den oppfatning at det vil være nyttig for både kommisjonen og ikke minst Sjøfartsdirektoratet at rapporten sendes dit på en kommentarrunde før den offentliggjøres. På den måten sikrer man en best mulig oppfølging av kommisjonens foreslåtte tiltak.

Videre er det etter vårt skjønne hensiktsmessig at kommisjonen meddeler direktoratet fakta og foreløpige konklusjoner underveis. Når havarikommisjonens rapport foreligger er det Sjøfartsdirektoratet som vil få arbeidet med gjennomføringen av de ulike tiltakene. For at gjennomføringen av tiltakene skal skje så raskt og effektivt som mulig er det derfor fornuftig at direktoratet holdes orientert underveis og kan gi tilbakemeldinger.»

Rederienes Landsforening uttaler:

«Dersom det etter høringsrunden blir besluttet at det skal etableres en særskilt havarikommisjon for sjøulykker forutsetter vi at Sjøfartsdi-

rektoratet får den samme innsyn- og uttalerett i forhold til kommisjonens arbeid som Luftfartsverket har overfor Havarikommisjonen for sivil luftfart.»

16.4 Departementets vurderinger

Et grunnleggende hensyn ved utformingen av forholdet mellom undersøkelsesmyndigheten og Sjøfartsdirektoratet er å ivareta undersøkelsesmyndighetens frittstående og uavhengige stilling. Dette er nødvendig for at kommisjonen skal oppnå den tillit og respekt som er nødvendig for at den skal kunne fungere etter hensikten. Forholdet til Sjøfartsdirektoratet må derfor forstås og vurderes i lys av denne selvstendigheten, og det gjelder ikke minst i saker der undersøkelsene direkte omfatter momenter med tilknytning til Sjøfartsdirektoratets egen rolle, som for eksempel tilfellet var i Sleipner-saken.

Sjøfartsdirektoratet vil, som alle andre, få tilgang til resultatet av undersøkelsene gjennom havarikommisjonens offisielle rapport. I hvilken grad havarikommisjonen ellers vil finne det naturlig å kontakte Sjøfartsdirektoratet i forbindelse med sine undersøkelser, vil det være opp til kommisjonen selv å vurdere, innenfor prinsippet om undersøkelsesmyndighetens selvstendighet. Departementet finner ikke grunn til å lovregulere dette nærmere.

Ofte vil situasjonen være den at Sjøfartsdirektoratet kan sitte inne med relevant informasjon. Opplysningsplikten som foreslås i utkastet § 477 vil gjelde for alle, herunder alle offentlige myndigheter. Undersøkelsesmyndigheten vil derfor etter utkastet ha rett til fullt innsyn i all relevant informasjon og dokumentasjon som Sjøfartsdirektoratet sitter med.

Et særlig spørsmål er om Sjøfartsdirektoratet bør ha rett til å få utkastet til rapport forelagt seg for uttalelse. Utkastet inneholder forslag til generelle regler om hvem som gis rett til å få utkastet til rapport forelagt seg, jf. nærmere om dette i punkt 12.4 over. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å foreta en nærmere og mer individuell regulering av hvem som skal anses å være blant de «som saken angår», og som derfor skal ha rett til å få utkastet til rapport til gjennomsyn. Departementet foreslår derfor ingen særlig regel om dette spesielt i forhold til Sjøfartsdirektoratet.

Departementet vil for øvrig bemerke at det ikke er naturlig å anse Sjøfartsdirektoratet i kraft av sitt generelle ansvar for sjøsikkerhetsarbeidet som en som «saken angår», i den forstand at direktoratet skal ha rett til å være tilstede ved undersøkelsene osv. etter utkastet § 484. Å gi Sjøfartsdirektoratet

en slik posisjon ville være problematisk i forhold til undersøkelsesmyndighetens selvstendighet. I saker der Sjøfartsdirektoratets forhold er direkte gjenstand for gransking i undersøkelsesmyndigheten, slik tilfellet var ved undersøkelsene av Sleipnerulykken, må derimot Sjøfartsdirektoratet regnes som en «som saken angår» på linje med andre som får sitt forhold undersøkt. Det bør imidlertid utvises betydelig forsiktighet også i en slik situasjon, for å unngå at det reises tvil om undersøkelsesmyndighetens selvstendige rolle. Det bør imidlertid ikke være noe i veien for at undersøkelsesmyndigheten uansett innfører en praksis – om den ønsker det – hvoretter Sjøfartsdirektoratet mottar utkastet til rapport for merknader, selv om direktoratet ikke anses å være blant de «som saken angår». Her vil det i den felles havarikommisjonen antagelig være naturlig å følge den samme praksis som den som har etablert seg i forholdet mellom Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane, og henholdsvis luftfartsmyndighetene og jernbanemyndighetene.

Departementet legger samtidig vekt på at Sjøfartsdirektoratets rolle i det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet ikke må svekkes når undersøkelsen av sjøulykker legges inn i en fast havarikommisjon. At det vil være en fast havarikommisjon, og ikke sjøfartsinspektorene, som foretar etterforskningen av sjøulykker, vil etter departementets syn ikke medføre noen nevneverdig endring i eller svekkelse av Sjøfartsdirektoratets rolle i det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. På samme måte som i dag vil ikke Sjøfartsdirektoratets rolle være avhengig av at det er Sjøfartsdirektoratet *selv* som foretar undersøkelsene. Sjøfartsdirektoratets rolle når det gjelder å føre ulykkesstatistikk og å iverksette tiltak som følger opp resultatene fra undersøkelsene vil være den samme som i dag. En viktig forutsetning for at Sjøfartsdirektoratets rolle i det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet ikke skal svekkes, er imidlertid at direktoratet på samme måte som i dag mottar informasjon om alle sjøulykkene og andre uhell. Departementet foreslår på denne bakgrunn regler for å sikre at Sjøfartsdirektoratet får den nødvendige informasjonen om sjøulykker og andre hendelser til sjøs, se utkastet § 486 fjerde ledd om at undersøkelsesmyndigheten skal gi Sjøfartsdirektoratet melding om alle sjøulykker som inntreffer. Fordi Sjøfartsdirektoratets forebyggende sjøsikkerhetsarbeid, herunder statistikken, ikke er begrenset til det som etter utkastet anses som sjøulykker, men også omfatter mindre alvorlige grunnstøtinger og sammenstøt, foreslås en tilstrekkelig vid meldeplikt for dette formål. Det vises nærmere til kapittel 13, særlig punkt 13.4.

Departementet anser en slik meldeplikt til Sjø-

fartsdirektoratet uproblematisk for undersøkelsesmyndighetens selvstendighet. Det vises til at det er tale om ren informasjon fra undersøkelsesmyndigheten til Sjøfartsdirektoratet, som er viktig for at Sjøfartsdirektoratet skal kunne utføre sitt sjøsikkerhetsarbeid.

Et særlig spørsmål er i hvilken utstrekning Sjøfartsdirektoratet skal ha anledning til selv å foreta ulykkesundersøkelser. Departementet ser det som lite hensiktsmessig at også Sjøfartsdirektoratet skal foreta undersøkelser i saker der undersøkelsesmyndigheten og eventuelt også politiet gjør det. Undersøkelsesmyndigheten vil normalt ha anledning uten særskilt hjemmel til å utlevere resultatene av tekniske undersøkelser ol. til Sjøfartsdirektoratet underveis. Vanligvis vil det være nok til å oppfylle Sjøfartsdirektoratets behov for å være informert for å kunne sette i verk sikkerhetstiltak som ikke bør vente. Det bør overlates til undersøkelsesmyndigheten og Sjøfartsdirektoratet selv å utvikle hensiktsmessige kontaktformer innenfor de rammer som prinsippet om undersøkelsesmyndighetens selvstendighet setter.

Sjøfartsdirektoratet kan i spesielle saker ha behov for enkelte undersøkelser mv. som undersøkelsesmyndigheten legger mindre vekt på. Departementet foreslår derfor i utkastet § 486 at Sjøfartsdirektoratet, etter godkjenning fra undersøkelsesmyndigheten, kan gis anledning til å foreta egne undersøkelser i en sak som undersøkelsesmyndigheten har til behandling. Undersøkelsesmyndigheten bør kunne nekte direktoratet det aktuelle tiltaket dersom den finner at tiltaket kan komme i veien for kommisjonens egne undersøkelser.

Sjøfartsdirektoratet bør underrettes når undersøkelsesmyndigheten har vurdert om den vil iverksette undersøkelser i en sak eller ikke, slik at Sjøfartsdirektoratet eventuelt kan vurdere om den selv ønsker å foreta undersøkelser i en sak som undersøkelsesmyndigheten velger å ikke undersøke. Det foreslås derfor en regel om dette i utkastet § 486.

Ved sjøulykker hvor undersøkelsesmyndigheten ikke iverksetter undersøkelser, og ved hendelser som faller utenfor undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde, stiller saken seg annerledes. Det er her ingenting i veien for at Sjøfartsdirektoratet foretar egne ulykkesundersøkelser. Også Sjølovkomiteen legger dette til grunn. Departementet foreslår derfor en bestemmelse i utkastet § 486 som presiserer at reglene ikke er til hinder for at Sjøfartsdirektoratet foretar undersøkelser i slike tilfelle.

Politiet vil i medhold av påtaleinstruksen § 32–3 normalt iverksette undersøkelser av sjøulykker og andre hendelser i forbindelse med skips drift, navigering og sjøsikkerhet for å bringe på det rene i hvilken grad forholdet kan tilskrives brudd på sjøfartslovgivningen, jf. kapittel 18 nedenfor. Departementet antar at disse undersøkelsene som regel vil være tilstrekkelig også for Sjøfartsdirektoratets formål, forutsatt at politiet rapporterer til Sjøfartsdirektoratet om resultatet, på samme måte som sjøfartsinspektørene gjør i dag. Departementet regner derfor med at Sjøfartsdirektoratet forholdsvis sjelden vil ha behov for å foreta undersøkelser på egen hånd.

17 Forholdet til Kystverket

Sjølovkomiteen tar ikke opp forholdet til Kystverket. I høringen har *Kystdirektoratet* uttalt:

«I utredningen kapittel 8.7 drøfter Sjølovkomiteen forholdet mellom en selvstendig Havarikommisjon og andre myndigheter. Det er bl.a. pekt på at Havarikommisjonen bør ha fullt innsyn i Sjøfartsdirektoratets dokumenter, mens det fremholdes at direktoratet ikke bør ha større innsynsrett enn allmennheten for øvrig. Sjølovkomiteen har i denne forbindelse ikke kommentert forholdet til Kystverket. Kystverket er ansvarlig for lostjenesten og fyr- og merketjenesten langs kysten. Kystverket har dessuten etablert flere maritime trafikksentraler, bl.a. en som overvåker trafikken i Oslofjorden. Dersom ulykker til sjøs kan knyttes til «infrastrukturen» langs kysten, eller til andre forhold som faller inn under Kystverkets ansvarsområde, vil Havarikommisjonens konklusjoner være av stor interesse for Kystverket. Vi savner i denne forbindelse en nærmere avklaring både av mulige samarbeidsformer og rett til innsyn mellom Ha-

varikommisjonen og Kystverket. I denne forbindelse vil vi nevne at Kystverket ved de trafikksentraler som er etablert, vil kunne ha mye informasjon om ulykker som inntreffer i sentralens dekningsområde. Blant annet vil trafikksentralene kunne ha lagret radarbilder med posisjoner, men også opptak av radiosamband. Fra Kystdirektoratets side ser vi det som ønskelig at spørsmål om innsyn i denne type informasjon avklares prinsipielt.»

Fiskeridepartementet støtter Kystdirektoratets synspunkter.

Departementet vil bemerke at på samme måte som for Sjøfartsdirektoratet, jf. kapittel 16 foran, vil den opplysningsplikten overfor undersøkelsesmyndigheten som foreslås i utkastet § 477 også omfatte den informasjon og det materiale som offentlige myndigheter, herunder Kystverket, sitter inne med. Når det gjelder foreleggelse av rapportutkast mv., bør det samme gjelde som i forhold til Sjøfartsdirektoratet.

18 Endringer i ordningen med sjøfartsinspektører – overføring av deres oppgaver til politiet

18.1 Gjeldende rett

Sjøfartsinspektørene er en del av Sjøfartsdirektoratets tilsyn etter sjødyktighetsloven. Deres oppgaver knytter seg særlig til etterforskning av sjøulykker, jf. sjødyktighetsloven § 5. Sjøfartsinspektørene deltar i sjøforklaringer som representant for påtalemyndigheten, jf. sjøloven § 481 og sjødyktighetsloven kapittel 3. De har politimyndighet i anliggender under sjødyktighetsloven, jf. sjødyktighetsloven § 17 og påtaleinstruksen kapittel 32 om sjøfartsforhold, og foretar etterforskning av ulike typer lovbrudd, som brudd på sjøveisregler og sertifikatregler, fartsoverskridelser mv. De foretar også den straffeprosessuelle oppfølgingen av ulovlige utslipp fra norske skip i utlandet, etterforsker ulovlige utslipp fra skip i Norge, og etterforsker arbeidsulykker om bord. Sjøfartsinspektørene har videre til oppgave å rapportere til Sjøfartsdirektoratet om årsaksforhold til sjøulykker og eventuelt strafferettslig reaksjon, og fortløpende registrere informasjon i Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase til bruk i direktoratets arbeid for sjøsikkerheten og ivaretagelse av det marine miljø.

Det er i dag seks sjøfartsinspektører lokalisert rundt i landet i seks regioner. De etterforsker samlet ca. 1000 saker i året, inkludert de sakene der det holdes sjøforklaring.

I Sjølovkomiteens utredning beskrives sjøfartsinspektørens rolle slik (NOU 1999:30 side 24 – 26):

«Sjøfartsinspektørene foretar undersøkelser av forlis, havarier og andre rapporteringspliktige sjøulykker og av arbeids- og personulykker om bord. Dessuten undersøkes avvik fra lover og forskrifter som har betydning for sikkerhet og beskyttelse av miljø, samt avvik fra lover og regler med hensyn til nedlasting, vakthold, navigasjon, bemanning m.v.. De fleste av sjøfartsinspektørens undersøkelser av sjøulykker finner sted uten at sjøforklaring avholdes.

.....

Sjøfartsinspektørene har i utgangspunktet samme politi- og påtalemyndighet som politimestrene i saker som gjelder skips sjødyktighet, se sjødyktighetsloven § 17 jf. lov 4 august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) kapittel II, og påtaleinstruksen § 32–1. Under utøvelse av denne

myndigheten er sjøfartsinspektørene underlagt Riksadvokaten. Administrativt hører de imidlertid fortsatt under Sjøfartsdirektoratet. Det innebærer at de skal iverksette etterforskning etter samme regler som gjelder for politiet. Med politimyndigheten følger kompetanse til blant annet å pålegge enhver å følge ordre gitt i medhold av politiloven kapittel II, og å anvende makt under utførelsen av tjenesten i den grad den er naturlig og forsvarlig.

Påtalemyndigheten er likevel underlagt enkelte begrensninger, se påtaleinstruksen § 32–1 tredje ledd. Det innebærer at sjøfartsinspektørene leder og har ansvar for etterforskningen i slike saker. Avgjørelse av spørsmål som knytter seg til den videre oppfølgingen av saken, f.eks. om det skal tas ut tiltale eller utferdiges forelegg, avgjøres av politimestrene. Som regel skal imidlertid ikke slike spørsmål avgjøres før sjøfartsinspektørene har fått anledning til å uttale seg.

Etterforskningen innledes normalt med at sjøfartsinspektørene avhører personer som antas å sitte inne med informasjon om saken, se påtaleinstruksen § 32–4. Dersom det vurderes som nødvendig kan han begjære rettslige avhør. Sjøfartsinspektøren skal møte personlig ved rettsmøter under etterforskningen og ved sjøforklaringer, se påtaleinstruksen § 32–5. Når han har avsluttet sin etterforskning, skal han utarbeide en redegjørelse for årsaksforholdene og uttale seg om hvorvidt det er grunnlag for straffansvar og hvilken reaksjon som eventuelt bør være aktuell, se påtaleinstruksen § 32–6.»

18.2 Sjølovkomiteens forslag

Sjølovkomiteen legger til grunn at sjøfartsinspektørens oppgaver vil bli overflødige som en følge av de foreslåtte endringene i reglene om sjøforklaring, og foreslår derfor at ordningen med sjøfartsinspektører opphører og at sjødyktighetsloven kapittel 3 oppheves, se NOU 1999:30 side 63 og side 81.

uttaler på side 81:

«Lovens kapittel 3 gir regler om sjøfartsinspektørens undersøkelse av sjøulykker, som i henhold til loven § 5 er deres hovedgjøremål. Sjølovkomiteen foreslår at slike undersøkelser her-

etter skal gjennomføres av Havarikommisjonen. Følgelig kan ordningen med sjøfartsinspektører og sjødyktighetsloven kapittel 3 oppheves som overflødig.»

På side 63 i utredningen utdyper Sjølovkomiteen dette slik:

«I dag gjennomfører Sjøfartsdirektoratet ved sjøfartsinspektørene undersøkelser etter ulykker til sjøs. Dette er deres hovedgjøremål, jf sjødyktighetsloven § 5 første ledd. Ettersom Havarikommisjonen opprettes for å være et særskilt undersøkelsesorgan for sjøulykker vil det være en lite rasjonell utnyttelse av det offentliges ressurser om sjøfartsinspektørene fortsatt skulle ha dette som sin primærfunksjon, særlig med tanke på den mulighet det åpner for konflikter som ovenfor skissert der flere organ er involvert i undersøkelsesarbeidet samtidig. Sjølovkomiteens flertall går inn for at Sjøfartsdirektoratets virksomhet avgrenses mot de oppgaver som legges til Havarikommisjonen. Direktoratets rolle i forbindelse med sjøulykker dreies derved mot regelutforming og -forvaltning. Som en konsekvens av dette bør ordningen med sjøfartsinspektører avskaffes som overflødig. Såfremt Havarikommisjonens virksomhet ikke forstyrres, bør imidlertid Sjøfartsdirektoratet fortsatt ha adgang til å iverksette undersøkelser etter sjøulykker, f eks ut fra andre formål eller av ulykker kommisjonen velger å avstå fra å undersøke.»

18.3 Høringsinstansenes syn

Det er åtte høringsinstanser som berører spørsmålet. Hovedinntrykket er at høringsinstansene i prinsippet ikke har motforestillinger mot at ordningen med sjøfartsinspektører opphører. Høringsinstansene presiserer imidlertid at man likevel ikke uten videre kan nedlegge ordningen med sjøfartsinspektører slik Sjølovkomiteen foreslår, fordi de oppgavene som sjøfartsinspektørene utfører for påtalemyndigheten i sjøfartssaker ikke vil bli overflødige selv om de forebyggende ulykkesundersøkelsene legges inn i en havarikommisjon.

Syv av høringsinstansene (*Sjøfartsdirektoratet, Nordisk institutt for sjørett, Troms politidistrikt, Oslo politidistrikt, Riksadvokaten, Sjøfartsinspektøren i Oslo og Statens Forurensningstilsyn*) reiser på denne bakgrunn spørsmål om hvem som skal ta seg av den fremtidige behandlingen av alle de sakene som i dag ligger under sjøfartsinspektørene, og som ikke vil falle inn under den nye havarikommisjonens arbeidsområde.

Nordisk institutt for sjørett uttaler:

«Når det gjelder sjøfartsinspektørens rolle, synes det riktig å oppheve sjødl. kap. 3, som foreslått. Hvis det ikke bare skyldes en forglemmelse at samme lovs § 4 første ledd a) ikke oppheves, bør imidlertid sjøfartsinspektørens nye rolle klarlegges. Det kan også være grunn til å drøfte om politiet uten sjøfartsinspektøren er i stand til å ivareta etterforskning og påtale på en forsvarlig måte i disse sakene.»

Oslo politidistrikt uttaler:

«I forslaget som nå presenteres anbefales det at ordningen med sjøfartsinspektører oppheves og at det opprettes en Havarikommisjon som kun skal avdekke ulykkesårsaker; ikke klarlegge strafferettslig ansvar.

I dag har sjøfartsinspektørene samme politio- og påtalemyndighet som politimesteren i saker som gjelder skip og sjødyktighet, jf sjødyktighetsloven § 17 jf. politiloven kap II og påtaleinstruksen § 32–1, og er i sin utøvende myndighet underlagt Riksadvokaten. I praksis har sjøfartsinspektøren gjennomført etterforskning og forberedt saken for påtalemyndigheten som har fattet endelig påtalevedtak.

Denne endringen vil medføre for politi/påtalemyndighet at man må opparbeide en langt bedre kompetanse på disse spørsmål enn det tilfellet er pr. i dag. Særlig vil det være aktuelt når det gjelder etterforskning, da denne i praksis har blitt ivaretatt av sjøfartsinspektøren. Fagkunnskap av denne art, kan man ikke forvente å finne inne etaten, slik at det må påregnes at politiet må ansette/knytte til seg fagkunnskap med annen bakgrunn enn politihøgskolen.»

Riksadvokaten er den eneste høringsinstansen som uttrykkelig går imot forslaget om å oppheve sjødyktighetsloven kapittel 3 og uttaler:

«Etterforskningen av sjøulykker og -hendelser skal – og blir også – i stor grad etterforsket av sjøfartsinspektørene med hjemmel i sjødyktighetsloven kap. 3 og påtaleinstruksen kap. 32. Det fremgår av sjødyktighetsloven at slik etterforskning er inspektørens hovedoppgave. Sjølovkomiteen synes ikke å ha tatt inn over seg at en undersøkelse som beskrives i sjødyktighetsloven kap. 3 i det alt vesentlige er en straffeprosessuell etterforskning, til tross for at dette fremgår uttrykkelig i lovens § 18 og til overmål av påtaleinstruksen kap. 32. Når det nå foreslås oppnevnt en havarikommisjon som nettopp ikke skal utrede mulig strafferettslig ansvar, blir det galt når komiteen anfører at:

«slike undersøkelser heretter skal gjennomføres av Havarikommisjonen. Følgelig kan ordningen med sjøfartsinspektører og sjødyktighetsloven kapittel 3 oppheves som overflødig.»

Selv med komiteens eget standpunkt om at etterforskning skal være subsidiær i forhold til kommisjonsundersøkelsene, blir ovenstående mindre treffende. I de tilfeller hvor Havarikommisjonen ikke skal eller velger ikke å iverksette undersøkelser er det jo forutsetningen at det skal foretas en vanlig ulykkesetterforskning, noe som i dag utføres av sjøfartsinspektørene. Dette vil jo for eksempel gjelde ved mindre alvorlige grunnstøtinger eller sammenstøt med faste installasjoner (brygge).

Legger en til grunn at retten og plikten til å etterforske sjøulykker opprettholdes uendret, og følgelig i stor grad vil foregå parallelt med kommisjonsundersøkelsen, vil det også i fremtiden være behov for sjøfartsinspektørenes særlige etterforskningsmessige kompetanse. Riksadvokaten foreslår på denne bakgrunn at ordningen med sjøfartsinspektører opprettholdes, og at sjødyktighetsloven kap. 3 ikke oppheves, men tilpasses det nye undersøkelses- og etterforskningskonsept.»

Sjøfartsdirektoratet uttaler:

«For så vidt gjelder flertallets syn om at sjøfartsinspektørene er overflødige, kan vi ikke støtte dette. Etter direktoratets syn ville det være naturlig å opprettholde sjøfartsinspektørene til å granske de hendelser som faller utenfor virksomheten til en eventuell kommisjon. Hvorvidt sjøfartsinspektørene fortsatt skal ha påtalemyndighet kan vurderes nærmere. Alternativt må det opprettes en egen granskningsenhet for slike saker i Sjøfartsdirektoratet.»

Sjøfartsdirektoratet i Oslo uttaler:

«Sjøfartsinspektørene behandler hvert år ca. 1000 saker. Når ordningen med sjøfartsinspektører oppheves, må de gjøre mål som nå er pålagt sjøfartsinspektørene, i sin helhet utføres av politiet/Sjøfartsdirektoratet, jf. bl.a. sjødyktighetsloven §§ 17–19, påtaleinstruksen kapittel 32 og sjøfartsinspektørenes stillingsinstruks av 19.08.98.»

Statens forurensningstilsyn uttaler:

«Flertallet i Sjølovkomiteen går inn for å oppheve ordningen med sjøfartsinspektører. Sjøfartsinspektøren er den som forestår etterforskning i saker med ulovlige utslipp fra skip og er i så måte en viktig aktør for miljøvernmyndighetene. Oppheves ordningen med sjøfartsinspektører, anbefaler SFT at arbeidet med etterforskning av ulovlige utslipp fra skip videreføres i Sjøfartsdirektoratet av jurister og maritimt kyndig personell eller at Økokrim, tilført maritimt kyndig personell, utfører etterforskningsarbeidet.»

Troms politidistrikt uttaler:

«Politiet mottar i dag en rekke saker fra Sjøfartsdirektøren etter at saken er ferdig etterforsket. Dette kan dreie seg om brudd på sjødyktigheten, uaktsom navigering, sjøveisregler, sertifikathold for mannskap og fartøy, forurensning fra skip, samt spørsmål om lov og forskriftsforståelse – eller faglig forståelse, i sjøfartsforhold. Etter påtaleinstruksen § 32–6 skal sjøfartsinspektøren i slike saker gi en begrunnet uttalelse om det er grunnlag for straffansvar og hvilken strafferettslig reaksjon som i tilfelle bør komme på tale. Denne bestemmelsen letter politiets arbeid i vesentlig grad når påtalespørsmålet skal avgjøres.

Dersom politiet skal overta all bedømmelsen i denne type saker – er det lite tvilsomt at det må medføre spesialopplæring av så vel jurister som etterforskere.»

18.4 Departementets vurderinger

Under dagens system undersøker sjøfartsinspektørene årsaksforholdene med tanke på det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet, samtidig som de også foretar politietterforskning av lovbrudd. Disse oppgavene løses ikke hver for seg, men under ett. Denne formen for sammenblanding strider mot prinsippet i IMO-koden artikkel 1 nr. 4 om at disse to ulike typene undersøkelser/etterforskning skal skje separat og uavhengig fra hverandre, jf. kapittel 8 foran. Dagens system med sjøfartsinspektører kan derfor ikke beholdes. Dertil kommer at ordningen med sjøfartsinspektører er «skreddersydd» til et system som det vi har i dag, basert på sjøforklaringer. Når sjøforklaringsinstituttet erstattes med en fast havarikommisjon, vil sjøfartsinspektørene ikke lenger ha sin tidligere rolle.

Som blant annet *Riksadvokaten* og *Oslo politidistrikt* fremhever, er det imidlertid ikke slik at alle de oppgavene som i dag ligger til sjøfartsinspektørene bortfaller eller tas hånd om av undersøkelseskommisjonen. Selv om årsaksundersøkelsene etter sjøulykker legges inn i en fast havarikommisjon, vil ikke det påvirke behovet for politimessig etterforskning av lovbrudd innenfor sjøfarten, verken når det gjelder straffbare forhold ved sjøulykker, eller når det gjelder andre straffbare forhold til sjøs som sjøfartsinspektørene i dag etterforsker. Departementet er derfor enig med høringsinstansene i at sjøfartsinspektørenes oppgaver av politimessig art i hovedsak bør videreføres.

Spørsmålet er hvordan sjøfartsinspektørenes politimessige oppgaver bør organiseres for fremti-

den, når ulykkesundersøkelser legges til havari-kommisjonen. Dagens ordning, der det er Sjøfartsdirektoratet som er administrativt overordnet sjøfartsinspektørene, bør opphøre. Det vil ikke lenger fremstå som hensiktsmessig at tilsynsorganet innenfor sjøfarten skal være administrativt overordnet den politimessige etterforskningen av lovbrudd i sjøfartsforhold. De funksjonene som sjøfartsinspektørene i dag ivaretar i kraft av sin politi- og påtalemyndighet, bør derfor flyttes fra å ligge under Sjøfartsdirektoratets administrasjon til et annet organ. Det mest nærliggende alternativet her er etter departementets syn at den politimessige etterforskningen av sjøfartshendelser, jf. sjødyktighetsloven kapittel 3 og påtaleinstruksen kapittel 32, legges administrativt under politiet, samtidig som dagens regler i sjødyktighetsloven om sjøfartsinspektørene oppheves. En slik omorganisering vil, i tillegg til å opprettholde den politimessige etterforskningen i sjøfartsforhold, også være egnet til *styrke* denne siden. Det vil bli lettere å styrke den etterforskningsmessige kompetansen på området, og det vil også bli bedre muligheter for å etablere et bredere fagmiljø enn i dag når det gjelder den politimessige etterforskningen av sjøfartsforhold.

På denne bakgrunn foreslår departementet at sjødyktighetslovens regler om sjøfartsinspektørene oppheves, og at sjøfartsinspektørenes oppgaver videreføres og legges administrativt inn i politiet. Samtidig foreslås straffeprosessloven § 55 første ledd nr. 4 endret, slik at sjøfartsinspektørene kommer inn i straffeprosessloven som en del av påtalemyndigheten. Lovendringene må følges opp med korresponderende tilpasninger i påtaleinstruksen og forskriftene til politiloven.

18.5 Arbeidsgruppen som har vurdert organiseringen av politiets etterforskning av sjøfartsforhold når sjøfartsinspektørene overføres dit

Etter anmodning fra Justisdepartementet nedsatte Politidirektoratet 28. februar 2002 en arbeidsgruppe med representanter fra Justisdepartementet, Riksadvokaten, Politidirektoratet og Sjøfartsdirektoratet og sjøfartsinspektørene, med mandat å vurdere hvordan den straffeprosessuelle etterforskningen av sjøulykker og andre saker under sjøfartslovgivningen bør organiseres innenfor politiet når dagens ordning med sjøfartsinspektører opphører.

I mandatet ble det gitt føringer om at følgende grunnleggende hensyn må ivaretas i forbindelse med en slik omorganisering:

- Den kompetansen som er bygget opp hos dagens sjøfartsinspektører må ivaretas og videreføres.
- Etterforskningen av sjøulykker må organiseres slik at den etterforskningsmessige kompetansen kan være raskt på plass etter en ulykke,
- Rapporteringen om etterforskningen av sjøulykker og andre saker under sjøfartslovgivningen til Sjøfartsdirektoratet til bruk i direktoratets arbeid med regelutvikling mv. bør fortsette i en form som er hensiktsmessig innenfor den nye organiseringen.
- Sjøfartsdirektoratets anmeldelser av mulige lovbrudd i sjøfartsforhold må fortsatt føre til nærmere etterforskning i samme grad som under dagens system.

Arbeidsgruppens rapport følger som uttrykt vedlegg til proposisjonen. Her skal gjengis enkelte hovedpunkter fra rapporten.

Arbeidsgruppen vurderer ulike modeller for organiseringen av sjøfartsinspektørenes virksomhet innenfor politiet. Den anbefaler at sjøfartsinspektørene samles i to enheter, en med ansvar for Sør-Norge, og en med ansvar for Nord-Norge, med beliggenhet i den respektive landsdel, og tilknyttet et politidistrikt der. Det forutsettes seks stillingshjemler, som i dag.

Arbeidsgruppen ser det som hensiktsmessig at sjøfartsinspektørene fortsatt skal ha begrenset påtalemyndighet og politimyndighet, på samme måte som i dag, og at de fortsatt skal forestå rapporteringen om ulykker og hendelser til Sjøfartsdirektoratets statistikk. Man tenker seg videre at det innføres en plikt for det enkelte politidistrikt som mottar melding om sjøulykker og andre relevante hendelser, til å varsle sjøfartsinspektørene som distriktet hører under.

Arbeidsgruppen foreslår i tråd med det ovennevnte en rekke tilpasninger i påtaleinstruksen §§ 2–2, § 2–7 og kapittel 32. Den foreslår også at det med hjemmel i politiloven gis nærmere forskrifter som regulerer kompetansekrav for sjøfartsinspektørene, stillingstittel, distriktsinndeling, tildeling av politimyndighet ol.

Departementet mener at arbeidsgruppens forslag viser at det er mulig å gjennomføre på en egnet måte en omlegging av sjøfartsinspektørenes rolle med innpassing i politi og påtalemyndighet. Gruppens forslag må vurderes nærmere før ikraftsetting av de lovendringer som foreslås i proposisjonen her, etter at forslagene til forskriftsendringer har vært på høring.

19 Forholdet mellom politiets etterforskning og undersøkelsesmyndighetens undersøkelser

19.1 Gjeldende rett

19.1.1 Generelt

Etter straffeprosessloven § 224 første ledd skal etterforskning foretas «når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige». Dette er hovedregelen også når det gjelder ulykker. Strpl. § 224 andre ledd gjør imidlertid et særlig unntak for brann og andre ulykker, som går ut på at det kan «foretas etterforskning om årsaken selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold».

Påtaleinstruksen § 7–4 femte ledd om politiets etterforskning av ulykker lyder:

«Ved brann skal det foretas etterforskning om årsaken selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold. Det samme gjelder ved annen ulykke som har voldt alvorlig personska- de eller betydelig ødeleggelse ev eiendom. Ved ulykker som skal undersøkes av fast eller særskilt oppnevnt kommisjon eller av vedkommende myndighet, kan etterforskning foretas i den utstrekning påtalemyndigheten finner grunn til det. Kommisjonen eller vedkommende myndighet skal i tilfelle varsles om igangsetting av etterforskning. Også ellers kan politiet foreta etterforskning om årsaken til ulykker, jf. straffeprosessloven § 224 annet ledd.»

Når undersøkelser foretas av en fast eller særskilt oppnevnt kommisjon, har altså politiet ikke plikt, men likevel rett til å sette i verk undersøkelser, i den utstrekning politiet finner grunn til det. Det gjelder ingen særlige begrensninger i adgangen til samtidig politietterforskning ved siden av undersøkelsen av ulykkesårsakene, verken ved sjøforklaring eller ved særskilte undersøkelseskommisjoner etter sjøloven § 485 første ledd. Tvert imot er dagens system basert på at det ikke gjelder noe skille mellom den strafferettslige etterforskningen og de årsaksrelaterte undersøkelsene, jf. kapittel 8 foran. Påtalemyndigheten, representert ved vedkommende sjøfartsinspektør, deltar i sjøforklaringer, jf. kapittel 18 over. I særskilte undersøkelseskommisjoner etter sjøloven deltar også ofte politiet, jf. for eksempel granskingen av Sleipnerulykken (NOU 2000:31).

19.1.2 Særlig om erfaringene med politiets etterforskning i saker som granskes av Havarikommisjonen for sivil luftfart

Også ved luftfartsulykker reguleres forholdet mellom havarikommisjonens undersøkelser og politiets etterforskning i de alminnelige reglene i straffeprosessloven og påtaleinstruksen, jf. punkt 19.1.1. Når politiet bør iverksette etterforskning ved luftfartsulykker, er i tillegg nærmere bestemt i Riksadvokatens rundskriv 30. april 1992, «Etterforskning av luftfartsulykker og hendelser» avsnitt II.

I sin høringsuttalelse til Sjølovkomiteens utredning uttaler *Riksadvokaten* følgende om denne instruksen:

«I hovedtrekk innebærer riksadvokatens retningslinjer at det parallelt med havarikommisjonens undersøkelser også skal gjennomføres en ordinær ulykkesetterforskning. Med to offentlige etater som begge undersøker det samme åsted og gjør bruk av det samme tekniske bevismateriale, ble kommisjonsmedlemmer og etterforskere stillet overfor store utfordringer med hensyn til samarbeid og gjensidig respekt. Etter noen mindre tilfredsstillende episoder i ordningens første år, synes det nå å være en samstemmig oppfatning hos de involverte parter at samarbeidet fungerer godt, jfr. nærmere nedenfor under 6.1.»

I Riksadvokatens instruks 30. april 1992 om etterforskning av luftfartsulykker og hendelser heter det bl.a.:

«Slik påtaleinstruksen § 7–4 fjerde ledd lyder etter endringen av 20. desember 1991 er den ubetingede etterforskningsplikt bortfalt når det på vedkommende område er opprettet en undersøkelseskommisjon. Endringen er foranlediget av den uklarhet og de tilløp til kompetansestrid som oppsto i kjølvannet av at Havarikommisjonen for sivil luftfart ble omorganisert. Men som følge av begrensningene i mandatet til kommisjonen vil endringen neppe lede til at politietterforskning ved denne type ulykker kan unnlates i særlig stor utstrekning. Det er innledningsvis grunn til å presisere at har ulykken eller hendelsen bestått i eller resultert i brann, består fremdeles en ubetinget etterforskningsplikt, idet påtaleinstruksen § 7–4 fjerde ledd, første punktum ikke er endret.

Forholdene omkring ulykken eller hendelsen kan ellers være slik at det etter hovedregelen i straffeprosessloven § 224 første ledd (jfr. påtaleinstruksen § 7–4 fjerde ledd) «er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold». Selv om denne avgjørelsen må treffes ut fra en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, vil det normalt være grunn til å iverksette etterforskning når det er en objektivt forankret mulighet for at ulykken eller hendelsen skyldes ett av følgende forhold:

- (1) Sabotasje
- (2) Ulykkens eller hendelsens karakter bærer bud om at besetningsmedlemmer og/eller personell på bakken (for eksempel luftkontrolltjenesten eller vedlikeholdspersonell) forsettlig har satt seg ut over gjeldende regelverk eller gjort seg skyldig i grov uaktsomhet.
- (3) Mangelfullt ettersyn eller vedlikehold av luftfartøyet eller bakkjetjenestens materiell (radar, radiofyr og lignende).
 - Mangelfull opplæring eller erfaring hos bakkjetjenesten eller flyselskapets ansatte.
 - Mangelfulle rutiner eller instruksjoner for koordinering av de enkelte ledd i virksomheten.»

19.2 Sjølovkomiteens forslag

Sjølovkomiteen foreslår en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 224 om at politiet ved sjøulykker som faller inn under ansvarsområdet for Havarikommisjonen for sjøulykker, bare kan iverksette etterforskning i følgende to tilfelle:

- dersom havarikommisjonen velger å ikke iverksette egne undersøkelser, eller
- dersom havarikommisjonen selv ber om at politiet skal etterforske saken.

Sjølovkomiteens forslag gjelder bare i forhold til ulykker hvor det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold. For ulykker der det er grunn til mistanke om straffbart forhold, foreslår Sjølovkomiteen ingen slik begrensning i politiets adgang til å foreta etterforskning.

Sjølovkomiteen begrunner sine forslag her med at parallelle undersøkelser vil kunne virke både unødvendig og forstyrrende for havarikommisjonens arbeid (jf. NOU 1999:30 side 57, 62 og 81). Komiteen uttaler på side 62:

«Når det gjelder forholdet til politiet, mener Sjølovkomiteen at dets kompetanse til å iverksette undersøkelser etter sjøulykker der det ikke foreligger mistanke om straffbart forhold, bør begrenses. Å ha to undersøkelsesorgan som gjen-

nomfører parallelle undersøkelser kan gi mye unødig dobbeltarbeid og komplisere selve gjenomføringen. Det synes derfor som en mer rasjonell løsning å la et rendyrket undersøkelsesorgan foreta undersøkelser med sikte på å avdekke årsaksforholdene.»

Sjølovkomiteen foreslår videre en bestemmelse i sjøloven om at havarikommisjonen kan kreve bistand fra politiet for å få innhentet forklaringer fra vitner eller for å få gjennomført tiltak i forbindelse med å undersøke vrakresten mv. Forslaget er ikke begrunnet eller drøftet nærmere fra Sjølovkomiteens side, utover at den på side 74 uttaler:

«Havarikommisjonen har ikke selv politimyndighet. Hvor bistand fra politiet er nødvendig for å få innhentet forklaringer fra vitner eller for å få gjennomført tiltak som nevnt i annet ledd, kan kommisjonen etter tredje ledd kreve slik bistand.»

19.3 Høringen

Høringsinstansene med tilknytning til politi- og påtalemyndighetene (*Riksadvokaten, Kriminalpolitisenstralen og Oslo politidistrikt*) går mot forslaget til en endring av straffeprosessloven § 224 annet ledd.

Kriminalpolitisenstralen uttaler:

«For å avgjøre om det foreligger mistanke om straffbare forhold, kreves det regelmessig at hendelsesforløpet først klarlegges. Det kan innebære til dels omfattende undersøkelser/etterforskning over tid. En avgjørende forutsetning for å lykkes i en etterforskning synes ofte å være at politiet så raskt som mulig starter opp sine undersøkelser. Dersom komiteens forslag gjennomføres vil det kunne innebære at politiets etterforskning først vil kunne starte opp til dels lang tid etter hendelsen.

En forsinket oppstart av etterforskningen vil være svært uheldig.

....
Komiteens ønske om å begrense politiets adgang til å iverksette undersøkelser synes derfor ikke å være forenlig med grunnleggende krav til gjennomføring av politiets etterforskning.

....
Kriminalpolitisenstralen anbefaler at Havarikommisjonen og politiets undersøkelser gjenomføres parallelt og koordineres i initialfasen.»

Oslo politidistrikt uttaler at man er enig i at det bør utarbeides samarbeidsregler som ivaretar et godt samarbeid og gjensidig bistand, men at man

er uenig med kommisjonen i at man bør lage regler som vil prioritere havarikomisjonens formål (å bedre sjøsikkerheten), på bekostning av politiets formål (å avdekke straffbare forhold).

Riksadvokaten redegjør i sin høringsuttalelse grundig for strafforfølgningens begrunnelse og funksjon ved ulykker, og uttaler med utgangspunkt i denne drøftelsen at det er nødvendig at politiets etterforskning skjer parallelt med havarikomisjonens undersøkelser. Riksadvokaten uttaler bl.a.:

«Siden politi- og påtalemyndighet ikke får tilgang til kommisjonens grunnlagsmateriale i form av forklaringene, vil det være nødvendig å iverksette egne politiavhør så snart som mulig. Å utsette slike avhør til etter at kommisjonens hovedkonklusjoner er blitt kjent gjennom rapporten, vil langt på veg gjøre politiavhørene verdiløse. Ett år eller mer etter hendelsen vil vitnenes erindring være vesentlig svakere, og de vil kanskje også være påvirket av rykter og spekulasjoner siden hendelsen. For de vitner som har forklart seg for kommisjonen, vil erindringen ofte også være påvirket av denne utspørring.»

I tillegg til de ovennevnte høringsinstansene fra politi og påtalemyndighet, er det bare *Gjensidige Skipsassurandørers Komite* og *Sjømannsforeningenes Landsforbund* som uttaler seg om spørsmålet. *Gjensidige Skipsassurandørers Komite* uttrykker at politiets etterforskning ikke må forhindre havarikomisjonens arbeide, og støtter Sjølovkomiteens forslag. Også *Sjømannsforeningenes Landsforbund* støtter forslaget om at politiet ikke skal kunne foreta parallell etterforskning der det ikke er mistanke om straffbart forhold.

Til Sjølovkomiteens forslag i § 475 tredje ledd om at havarikomisjonen kan kreve hjelp av politiet til å få innhentet forklaringer fra vitner mv., uttaler *Riksadvokaten*:

«Etter [luftfartsloven] § 12–5 annet ledd kan kommisjonen kreve bistand fra politiet til å få tilgang til fartøy, vrakrester og dokumenter som befinner seg på privat grunn. En tilsvarende regel er foreslått også i ny § 475 tredje ledd i sjøloven, men her er den utvidet til også å gjelde bistand til å få innhentet forklaringer fra vitner.

....

Både utkastet til lovbestemmelse og motive- ne er uklare. Som redegjort for ovenfor kan politiet under etterforskning etter straffeprosessloven ikke kreve at vitner avgir forklaring, og noen slik plikt til å forklare seg utenfor etterforskning er heller ikke hjemlet i politiloven. Det havarikomisjonen kan få bistand til er derfor bare å lokalisere vitner og eventuelt få disse fremstilt for kommisjonen. Etter Riksadvokatens

oppfatning bør lovteksten endres slik at den gir et mer dekkende uttrykk for bistandsplikten.»

19.4 Departementets vurderinger

De redegjørelsene som er gitt av høringsinstansene om situasjonen der politiet driver sin etterforskning parallelt med undersøkelsene til en havarikomisjon, viser at det kan være en utfordring å unngå at politiets etterforskning kommer i veien for havarikomisjonens undersøkelser. Dette har i praksis vært en problemstilling i forbindelse med virksomheten i Havarikomisjonen for sivil luftfart. Etter det Riksadvokaten uttaler, jf. punkt 19.1.2, har man imidlertid klart å komme frem til løsninger her. Utfordringene på dette punktet blir ikke mindre ved sjøulykkene.

Når det for sjøulykkesdel skal finnes hensiktsmessige løsninger på mulige interessekonflikter mellom politiet og undersøkelsesmyndigheten, bør man tilstrebe å oppnå en balanse mellom på den ene siden hensynet til at undersøkelsesmyndighetens virksomhet skal foregå så effektivt som mulig uten forstyrrelser, og på den andre siden samfunnets interesse i at straffbare forhold i forbindelse med sjøulykker blir etterforsket av politiet og påtalt, slik at de ansvarlige blir straffet der det er grunn til det. Departementet finner det tvilsomt om en begrensning av politiets adgang til å foreta etterforskning i forbindelse med sjøulykker, slik Sjølovkomiteen foreslår, er egnet til å gi en hensiktsmessig balanse mellom disse to hensynene. Sjølovkomiteens forslag om å begrense politiets adgang til å foreta parallell etterforskning i saker der det ikke er mistanke om straffbart forhold, synes også vanskelig å gjennomføre. Som *Kriminalpolitisen* påpeker i høringen, kan politietterforskning være nødvendig før man over hodet kan slå fast om det er grunn til slik mistanke eller ikke. Det må være klart at politiet må gis mulighet til å vurdere om det er slik grunn til mistanke at det skal iverksettes etterforskning etter reglene i straffeprosessloven § 224 første ledd. Undersøkelsesmyndigheten vil selv ikke kunne ta stilling til om det foreligger mistanke om straffbart forhold, siden dette er spørsmål som av prinsipielle grunner skal ligge utenfor dens mandat å vurdere.

Innenfor luftfartsområdet har man ikke etablert noen slik begrensning i politiets adgang til etterforskning som Sjølovkomiteen har foreslått. Erfaringene derfra viser at de samarbeidsproblemer som har oppstått, har latt seg løse ved et samarbeid mellom undersøkelsesmyndigheten og politiet. Gode grunner taler for at de samme reglene bør gjelde

innenfor sjøfartsulykkene her, som det som gjelder for luftfartsulykkene, særlig ettersom dette vil bli lagt inn i en felles havarikommisjon.

På denne bakgrunn går departementet ikke inn for å følge opp Sjølovkomiteens forslag til en ny bestemmelse i straffeprosessloven som begrenser politiets adgang til parallell etterforskning.

Når det gjelder forslaget om en særlig bestemmelse om politiets hjelp til vitneforklaringer vises til *Riksadvokatens* høringsuttalelse, som departementet slutter seg til.

20 Særskilte undersøkelseskommissjoner

Når det etableres en fast havarikommisjon for sjøulykker, er det ikke behov for å beholde særskilte regler i sjøloven om adhoc undersøkelseskommissjoner av den typen man har i dag i sjøloven § 485 første ledd. Dersom det skulle oppstå en situasjon hvor en slik adhoc undersøkelseskommissjon er ønsket, vil den kunne oppnevnes uten særskilt lov-

hjemmel, i tråd med de til enhver tid alminnelige gjeldende reglene for adhoc granskningskommissjoner, se for tiden Justisdepartementets rundskriv G-48/75. (I forhold til en slik adhoc kommisjon vil det imidlertid ikke gjelde forklaringsplikt mv. uten særskilt lovhjemmel).

21 Organisasjon og sammensetning

21.1 Sjølovkomiteens forslag

Sjølovkomiteen behandler spørsmålet om havarikommisjonens organisasjon og sammensetning i NOU 1999:30 på side 54. Sjølovkomiteen uttaler at valget av hvordan en havarikommisjon organiseres, vil avhenge av en helhetsvurdering hvor sentrale momenter er kommisjonens sammensetning og mandat, og at avgjørelsen av dette spørsmålet derfor bør overlates til Kongen. På denne bakgrunn foreslår Sjølovkomiteen ingen lovregulering av havarikommisjonens organisasjon og sammensetning.

Sjølovkomiteen uttaler for øvrig at kommisjonen bør ha teknisk, nautisk og generell undersøkelseskompetanse, og at den bør ha en forholdsvis liten stab fast ansatte som dekker de grunnleggende kompetansebehovene, og at i situasjoner der det trengs en annen type kompetanse, bør dette kunne leies inn etter behov. Sjølovkomiteen viser her til den adgangen Havarikommisjonen for sivil luftfart har til å supplere sin faste stab med særskilt sakkyndige etter behov.

21.2 Høringen

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om spørsmål knyttet til organisasjon og sammensetning. Noen høringsinstanser tar opp spørsmål om bl.a. lokalisering og departementstilknytning. Dette er imidlertid spørsmål som ikke behandles i proposisjonen her, siden det legges opp til at undersøkelse av sjøulykker vil bli lagt inn i en felles havarikommisjon basert på en utvidelse av Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane.

De sjøkyndiges forbund uttaler at det er viktig at minst ett av kommisjonens medlemmer er sjøkyndig, og videre at det er viktig at medlemmene er uhildet i forhold til Kystverket, Sjøfartsdirektoratet og andre offentlige organer innen sjøfarten. Forbundet foreslår også at et presse- og informasjonselement inngår i havarikommisjonen, og presiserer at havarikommisjonen bør settes opp med et sterkere støtteapparat/sekretariat enn det utredningen tilsier.

Det norske maskinistforbund uttaler:

«Vi tør foreslå at den faste kommisjonen skal ha en leder og nestleder tillagt 4–5 personer – alle

med høy kompetanse på de felt kommisjonen skal arbeide. Leder og nestleder bør ha seilt til sjøs i ledende stillinger, og den faste kommisjonen må være i besittelse av så vel maskinteknisk som nautisk kompetanse på høyt maritimt nivå. Samtlige bør ha gode kunnskaper om etterforskning, avhørsteknikk etc. Kommisjonen må ha anledning og budsjett til å benytte spesialister innen fag som krever spisskompetanse i områder den ikke selv besitter.»

21.3 Arbeidsgruppen som har vurdert etablering av en felles havarikommisjon

Spørsmålet om den nærmere organiseringen av undersøkelser av sjøulykker innenfor en felles havarikommisjon er etter at Sjølovkomiteen avga sin utredning, blitt vurdert nærmere av en arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet. Denne arbeidsgruppen avga i februar 2002 rapporten «Utredning angående etablering av felles havarikommisjon».

Arbeidsgruppen anbefalte at en fast havarikommisjon for sjøfart ble lagt inn i en felles havarikommisjon for transportområdet. Fra rapportens side 46–47 hitsettes:

«Etter arbeidsgruppens syn vil det være hensiktsmessig at man ansetter egne medarbeidere med særskilt kompetanse knyttet til sjøulykker i den felles havarikommisjonen. Medarbeiderne bør ha kompetanse på operative og tekniske områder innen sjøfart slik at de bl.a. kan definere oppgaver og stille spørsmål til og vurdere svar fra eksterne spesialister samt treffe avgjørelser i forbindelse med forundersøkelser.

Fagmedarbeiderne bør ha ansvaret for å forberede/foreta den første vurderingen av om det er grunnlag for havarikommisjonen til å foreta seg noe i forbindelse med den innrapporterte ulykke eller hendelse. Det vil være tale om ca. 60 tilfeller i året som faller innenfor havarikommisjonens ansvarsområde, i den forstand at det skal skje en vurdering av om det er grunnlag til å foreta nærmere undersøkelser. I tillegg vil antakelig flere ulykker og hendelser som det viser seg faller utenfor ansvarsområdet også bli meldt inn til kommisjonen.

Arbeidsgruppen antar at det i første omgang ikke er nødvendig å sette samme standardkrav til omfanget av undersøkelser slik det er nødvendig å gjøre på luftfartens område i henhold til internasjonale forpliktelser. Gruppen mener det kan være hensiktsmessig å starte noe forsiktig med 1 – 3 faste medarbeidere med sjøfartskompetanse for å se hvorledes undersøkelsene gir bidrag i det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. Mer generell undersøkelseskompetanse til bruk ved undersøkelse av sjøulykker bør antagelig kunne dekkes ved den felles havarikommisjonens stab for øvrig.

Utover fast ansatt personell med ansvar for sjøulykkene, vil det være behov for at det suppleres med særskilt sakkyndig ekspertise etter behov, i tilknytning til undersøkelser av de enkelte sjøulykker. Det er antagelig ikke hensiktsmessig at det foreligger en permanent stab av eksperter for å dekke behovet for undersøkelseskompetanse i forhold til sjøulykkene fullt ut, da behovet vil kunne variere betydelig avhengig av hvilke ulykker som skjer. Det bør derfor slik tilfellet er for luftfarten bygges opp en liste med sakkyndige som kan trekkes inn etter behov.»

21.4 Departementets vurderinger

For at den felles havarikommisjonen skal kunne fylle sitt formål med å bidra vesentlig til det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet, er det nødvendig at den foretar undersøkelser i flere saker enn bare de sakene der det etter utkastet § 476 annet ledd skal skje undersøkelser. Etter utkastet § 476 fjerde ledd fjerde punktum skal det derfor «legges vekt på at antallet undersøkelser generelt bør være av et slik omfang at det kan gi et tilfredsstillende grunnlagsmateriale for det generelle sjøsikkerhetsarbeidet». Det er vanskelig å si på forhånd hvor mange sjøulykker havarikommisjonen vil måtte undersøke for å fylle dette formålet. Til sammenligning kan nevnes at luftfartsseksjonen i Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane undersøker ca. 50 – 70 hen-

delser hvert år, og har syv årsverk. På banesektoren undersøker man nå rundt 20 hendelser i året, og her har man fire årsverk. Sjøulykker, som ofte har tap av menneskeliv eller alvorlig forurensning til følge, bør etter departementets syn minst gis en tilsvarende ressursbase som disse andre transportområdene, med mellom fire og seks årsverk.

I denne forbindelse nevnes at undersøkelse av sjøulykker kan være mer arbeids- og ressurskrevende enn undersøkelser på de andre transportområdene. Flaggstatsprinsippet innebærer at det vil høre under havarikommisjonen å undersøke skips-havarier med norske skip over hele verden. Dette betyr at en eller flere av havarikommisjonens medlemmer innenfor sjøfart ofte vil være opptatt med undersøkelser i utlandet over flere dager. Dette kan føre til en ekstra belastning på de andre medarbeiderne innen sjøfartsseksjonen med tanke på å opprettholde døgnkontinuerlig vakt, hvilket er en forutsetning om havarikommisjonen skal komme så raskt til et ulykkested som mulig.

Om man skulle følge arbeidsgruppens anbefaling i rapporten fra 2002 om å nøye seg med 1–3 fast ansatte for undersøkelse av sjøulykker, og for øvrig basere seg på innleid ekspertise i enkelttilfelle, ville kommisjonen måtte anvende innleid ekspertise i et stort antall saker om den skulle få foretatt et tilstrekkelig antall ulykkesundersøkelser. Dette vil etter departementets syn kunne bli mer kostbart enn å ha flere fast ansatte. Det er viktig å bygge opp et solid fagmiljø på sjøfartsulykker innenfor havarikommisjonen. Dette danner et bedre grunnlag for synergieffekter, kostnadseffektivitet og kompetanseutvikling enn å basere seg på innleide personer. Å basere seg på innleide personer vil også gjøre det vanskeligere å være på ulykkestedet raskt, fordi man må finne frem til og gjøre avtaler med aktuelle personer. Havarikommisjonen bør selv ha grunnleggende sjøfartskompetanse på områdene skipskonstruksjon og utrustning, operativ skipsledelse (kapteinkompetanse), redningsarbeid/kystberedskap og sikkerhetsanalyser.

22 Økonomiske og administrative konsekvenser

22.1 Oversikt

Forslaget innebærer administrative konsekvenser for alle de offentlige instansene som i dag er involvert i undersøkelse av sjøulykker, nemlig domstolene, sjøfartsinspektørene, politiet, Sjøfartsdirektoratet, og særskilte undersøkelseskommisjoner. Det vises til drøftelse i kapitlene 16, 18 og 19 foran med hensyn til virkningene for Sjøfartsdirektoratet, sjøfartsinspektørene og politiet. Videre medfører forslaget administrative endringer for den eksisterende Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane, hvor det vil bli opprettet en ny enhet for sjøfarten.

Økonomisk innebærer de foreslåtte endringene innsparinger på den ene siden, og økte utgifter på den andre siden. Det vil bli innsparinger for de institusjonene som i dag forestår undersøkelse av sjøulykker, mens det vil bli et økt ressursbehov i Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane når undersøkelser av sjøulykker legges dit, og i Sjøfartsdirektoratet når ansvaret for undersøkelser av arbeidsulykker på skip legges dit. Samlet sett må det påregnes at behovet for budsjettering av undersøkelsene av sjøulykker innenfor Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane, samt av arbeidsulykkene i Sjøfartsdirektoratet, ikke fullt ut vil dekkes inn gjennom reduksjoner andre steder, jf. nærmere om dette nedenfor i punktene 22.2 til 22.5.

22.2 Domstolene

Tingrettens arbeid med sjøulykker antas å bli til dels betydelig redusert ved at ordningen med sjøforklaring oppheves. I noen grad vil det nok bli foretatt bevisopptak ved domstolene etter sjøulykker, men i mindre omfang enn det i dag foretas sjøforklaringer. Antallet sjøforklaringer er ujevnt fordelt. De fleste tingretter har sjelden eller aldri noen sjøforklaring, mens andre har flere sjøforklaringer i året. For de tingrettene som har flere sjøforklaringer i året, vil nok endringene merkes i form av noe redusert saksmengde. Reduksjonen antas imidlertid ikke å være så betydelig at det bør få noen umiddelbar betydning for bemanning og budsjetter for de domstolene det gjelder, men de vil være bedre rustet til å ta hånd om avviklingen av andre saker.

22.3 Sjøfartsinspektørene og politiet

At sjøfartsinspektørenes politioppgaver legges inn under politiet, jf. kapittel 18 foran, vil etter departementets vurdering ikke medføre betydelige endringer i det samlede ressursbehovet for straffeprosessuelle etterforskningen av sjøfartsforhold. Det vil imidlertid få budsjetteknisk betydning, da sjøfartsinspektørene i dag ligger administrativt under Sjøfartsdirektoratet og utgiftene til deres virksomhet dekkes over Sjøfartsdirektoratets budsjett, mens dette etter den reformen som foreslås vil ligge under politiets budsjetter.

Det kan komme til å påløpe visse ekstraavgifter når sjøfartsinspektørene overføres til politiet, for eksempel til personaltiltak, flytteutgifter ol. for de seks eksisterende sjøfartsinspektørene. Siden det bare gjelder seks stillinger, vil det ikke være tale om større beløp enn at de kan dekkes innenfor eksisterende budsjettammer.

22.4 Sjøfartsdirektoratet

Når undersøkelsene av arbeidsulykker legges til Sjøfartsdirektoratet, jf. punkt 9.4.2 foran, vil dette antakelig medføre behov for å utvide staben i direktoratet med to personer for å foreta disse undersøkelsene. Lønns- reise og andre utgifter i den forbindelse anslås å utgjøre rundt 800 000 kr. i årlige kostnader i Sjøfartsdirektoratet, men dette vil også avhenge av hvilke og hvor mange ulykker som skjer. Muligens bør undersøkelsene av arbeidsulykker utgjøre en egen enhet med en viss uavhengighet, for eksempel ved at enheten på en eller annen måte knyttes til Rådet for arbeidstilsynet for skip. Dette vil bli vurdert nærmere.

Det vil ikke bli nødvendig for Sjøfartsdirektoratet å opprette et nytt undersøkelsesorgan for de sjøulykkene som faller utenfor undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde, jf. kapittel 16 foran. Som Sjøfartsdirektoratet selv har påpekt i høringen (jf. punkt 16.3 foran), har direktoratet allerede kompetanse og et apparat til å håndtere dette. Det ligger utenfor rammen for proposisjonen her å ta stilling til i hvilken grad det eventuelt bør foretas slike undersøkelser av mindre alvorlige ulykker i regi av di-

rektoratet, og hva det eventuelt vil bety ressursmessig hvilken linje direktoratet legger seg på her.

Rapporteringen til Sjøfartsdirektoratet av sjøulykker og andre hendelser kan videreføres innenfor de samme rutiner mv. som i dag, selv om sjøfartsinspektørene overflyttes til politiet.

22.5 Utvidelsen av Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane til å omfatte også sjøfart

Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane vil bli utvidet til å omfatte en egen enhet for sjøulykker. Som det fremgår foran i kapittel 21, legger departementet til grunn at det bør opprettes fire til seks nye faste stillinger i Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane for undersøkelser av sjøulykker. Dette vil antakelig innebære lønnskostnader på mellom 2,5 og 3,5 millioner kr. pr. år. Reiseutgifter, kontorkostnader og utstyr, samt diverse andre kostnader i forbindelse med undersøkelsene kommer i tillegg. Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane har beregnet at dette vil kunne utgjøre ca. mellom 4 og 5 millioner kr. pr. år for sjøulykkene. I tillegg kommer kostnader til spesielle tekniske analyser ol. Det kan vanskelig angis eksakte tall for slike kostnader, da dette vil variere betydelig år for år, avhengig av hvilke ulykker som skjer. Denne type utgifter vil påløpe uansett hvordan undersøkelsene organiseres, men det er sannsynlig at det vil ha en viss synergieffekt, som kan medføre visse besparelser, at undersøkelsene skjer i regi av en felleskommisjon. Utgiftene til undersøkelsene av Sleipner-ulykken kom samlet på rundt 18 millioner

kr. Av dette beløpet utgjorde utgifter til heving av vraket og innkjøpte tekniske undersøkelser og analyser mv. størstedelen av beløpet. Utgifter til lønn og administrasjon utgjorde grovt regnet rundt 25 pst. av kostnadene.

Behovet for å opprette særskilte undersøkelseskommissjoner som for eksempel etter Sleipner-ulykken, vil bortfalle. Det vil innebære en administrativ innsparing fordi undersøkelser i en felles havarikommisjon antas å bli langt mer ressurseffektive enn i særskilte kommissjoner. Innsparingen lar seg vanskelig beregne, fordi også dette avhenger av hvilke ulykker vi får i fremtiden. Som nevnt over vil imidlertid utgifter til heving av vrak og tekniske undersøkelser mv., som utgjorde mesteparten av utgiftene etter Sleipner-ulykken, ikke reduseres betydelig selv om undersøkelsens skjer i en fast havarikommisjon. Midler til slike særskilte undersøkelseskommissjoner har i sin helhet vært dekket inn utenfor Justisdepartementets ordinære budsjettammer.

22.6 Private

Endringene antas ikke å få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for private.

Den viktigste konsekvensen av forslaget vil være at forholdene blir lagt bedre til rette for ulykkesundersøkelser som gir et godt grunnlag for det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. På sikt vil dette kunne spare så vel det offentlige som private for betydelige kostnader og andre ulemper, dersom man oppnår det som er målet, nemlig å bedre sjøsikkerheten og derved å bidra til å hindre at ulykker skjer.

23 Merknader til de enkelte paragrafene

Til lovforslaget del I – endringer i sjøloven

Til § 472 Virkeområde

Paragrafen regulerer anvendelsesområdet for sjølovens bestemmelser om undersøkelse av sjøulykker. Se nærmere om dette i kapittel 9 foran, særlig punkt 9.4.1 til 9.4.3.

Første ledd tilsvarer § 471 første ledd i Sjølovkomiteens forslag med noen språklige endringer. Her angis hovedregelen for hvilke fartøy som omfattes av reglene. På samme måte som i dag, er reglene basert på flaggstatsprinsippet, jf. om dette foran i punkt 3.2. Reglene knytter seg derfor i første rekke til norske skip, jf. *bokstav a*, herunder fiskefartøyer og fritidsbåter. Om et skip regnes som norsk reguleres av sjøloven § 1, mens det for småbåter vises til lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter § 5. Uansett om en sjøulykke inntreffer i eller utenfor norsk territorialfarvann, kan folkeretten sette begrensninger for norske myndigheters rett til å foreta undersøkelser. Det vil derfor fortsatt være nødvendig å foreta en vurdering av om folkeretten tillater dette, dersom norske myndigheter ønsker å foreta undersøkelser av ulykker med fremmed skip uten at flaggstaten har samtykket, jf. nærmere om dette i punktene 3.2, 9.2.3, 9.3 og 9.4.3 foran.

Om undersøkelser av ulykker med fritidsbåter vises til Sjølovkomiteens merknader i NOU 1999:30 side 71, gjengitt foran i punkt 9.2.1.

Etter første punktum gjelder avsnitt II «når ikke annet fremgår av den enkelte bestemmelse». Dette sikter til utkastet § 475 første ledd tredje punktum, som fastsetter en meldeplikt også for visse tilfelle som ikke er å anse som en «sjøulykke» etter § 472.

Annet ledd svarer til Sjølovkomiteens forslag til § 471 annet ledd med språklige endringer, og definerer hvilke skader som medfører at en begivenhet er å anse som en «sjøulykke», og derved omfattes av undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde. Formuleringen «betydelig skade på person» er ment å videreføre meningsinnholdet i «betydelig til skade» i sjøloven § 472 nr. 1 og 2.

At det bare er forhold som knytter seg til driften av skipet som omfattes, er vesentlig. Det innebærer at skader som like gjerne kunne skjedd på land, for eksempel drap eller dødsfall av naturlige årsaker om bord på skipet, eller skader som følge av slagsmål eller idrett, ulykker i svømmebasseng, matforgiftninger e.l., vil falle utenfor.

Rene arbeidsulykker som rammer de ansatte ombord på skipet, vil vanligvis være å anse som et forhold i forbindelse med driften av et skip, og derfor omfattes av begrepet «sjøulykke» i § 472. Som det fremgår foran under punkt 9.4.2, vil det bli lagt opp til at undersøkelser av arbeidsulykker skal legges inn under Sjøfartsdirektoratet. Siden arbeidsulykkene anses som «sjøulykke», vil det ellers være de samme reglene i kapittel 18 avsnitt II som regulerer gjennomføringen av og saksbehandlingen ved undersøkelsene.

Særlige spørsmål knytter seg til lasting og losing. Det er ikke uten videre naturlig å anse lasting og lossing som å knytte seg til driften av et skip» og derved som en sjøulykke. Dette gjelder særlig når ulykken ikke rammer de ansatte om bord på skipet, men andre personer som foretar lastingen eller losingen. I slike tilfelle kommer heller ikke ILO-konvensjon nr. 134 til anvendelse, jf. punkt 3.3 foran. På denne bakgrunn vil ulykker ved lasting og lossing o.l. som rammer personer som ikke er ansatt om bord på skipet, ikke bli regnet som en sjøulykke etter annet ledd, og de vil derfor falle utenfor rammen for sjøloven kapittel 18 avsnitt II.

Tredje ledd gir særregler om anvendelsesområdet for rorofarfer og hurtiggående passasjerfartøy som omfattes av artikkel 12 i rådsdirektiv 1999/35/EF, jf. i dag sjøloven § 486 a, se punkt 3.4 foran. I direktivet artikkel 12 utvides kyststatens kompetanse til å foreta undersøkelser av sjøulykker med fremmede skip i forhold til det som ellers følger av folkeretten. I tredje ledd *første punktum* foreslås derfor en særregel som lovfester denne særlige kompetansen. Bestemmelsen viderefører gjeldende sjølov § 486 a første ledd for utenlandske fartøy. Bestemmelsen omfatter også norske skip, men i forhold til norske skip innebærer dette ikke noen endring i norske myndigheters adgang til å foreta undersøkelser. Bestemmelsen skal i forhold til norske skip ikke tolkes antitestisk dithen at norske myndigheter ikke kan foreta undersøkelser av norske skip i større utstrekning enn det som følger av tredje ledd første punktum. Etter første ledd omfattes alle sjøulykker med norske skip av reglene i avsnitt II uansett, og EU-direktivet og reglene som gjennomfører dette i tredje ledd medfører ingen endring i dette.

Tredje ledd *annet punktum* utvider området for hva slags tilfeller som regnes som «sjøulykke» innenfor direktivets anvendelsesområde, jf. punkt 3.4 og 3.5 foran om direktivets definisjon av «sjøulykke». Annet punktum viderefører gjeldende sjølov § 486 a annet ledd. *Tredje og fjerde punktum* definerer roroferge og hurtiggående passasjerfartøy og viderefører gjeldende sjølov § 486 a syvende ledd.

Reglene i sjøloven § 486 a tredje ledd om adgang til å overlate ansvaret for undersøkelsene til en annen EØS-stat er videreført i utkastet § 476 *annet ledd annet punktum*. Bestemmelsene i sjøloven § 486 a fjerde ledd om varsling mv. i forhold til særlig berørt EØS-stat, er videreført i utkastet § 484 *tredje ledd*. Etter utkastet § 474 gis representant for særlig berørt stat, herunder særlig berørt EØS-stat, rett til å delta i undersøkelsene av en slik ulykke. Dette gjør det overflødig med særlige bestemmelser om å se dokumenter mv., som i sjøloven § 486 a fjerde ledd, da deltakelse i undersøkelsen automatisk vil gi en slik rett.

Etter *fjerde ledd* unntas rene militære ulykker fra kapitlets anvendelsesområde, jf. punkt 9.4.1 foran. Dersom et militærfartøy involveres i en kollisjon med et annet fartøy, kommer unntaket ikke til anvendelse.

Til § 473 Undersøkellesmyndigheten

Paragrafen angir hovedprinsippene for undersøkelsesmyndigheten. Etter *første ledd* skal undersøkelse av sjøulykker skje ved den myndighet Kongen bestemmer. Det legges i proposisjonen her opp til at dette vil være en felles havarikommisjon for luftfart, jernbane, sjøfart mm., jf. nærmere om dette i kapittel 6 foran. *Annet ledd* angir innholdet i og formålet med undersøkelsene og tilsvarer Sjølovkomiteens forslag til § 472 første ledd. Se nærmere om dette i kapittel 8. Uttrykket «hendelsesforløp og årsaksfaktorer» kan også omfatte rednings- og beredskapsforhold, jf. om dette punkt 9.4.5 foran. Omfanget av og forløpet i utviklingen av de individuelle skadefølgene, enten det er tale om personskader eller miljøskader, faller normalt utenfor. Med «årsaksfaktorer» menes i utgangspunktet forholdene som leder frem til at det inntreffer en sjøulykke, og ikke utviklingen etter at ulykken er skjedd, dog med forbehold for det som sies over om rednings- og beredskapsforhold. Det vil ellers være opp til undersøkelsesmyndigheten selv hvilke faktorer den vil legge vekt på å undersøke, jf. utkastet § 476 første ledd tredje punktum om at den selv bestemmer omfanget av undersøkelsene og hvordan de gjennomføres. *Tredje ledd* gir Kongen adgang til å gi nærmere regler om gjennomføringen av undersø-

kelsene og om undersøkelsesmyndighetens organisasjon og sammensetning, jf. Sjølovkomiteens forslag til § 472 annet ledd. Om slike regler vil være forskrifter i forvaltningslovens forstand, må bedømmes i forhold til forvaltningslovens definisjon av forskrift.

I *fjerde ledd* gis en særskilt hjemmel til å legge undersøkelsene av alvorlige arbeidsulykker om bord på skip til et annet organ som undersøkelsesmyndighet enn det organ som er gjort til undersøkelsesmyndighet etter første ledd, samt til å gi forskrift med utfyllende regler om undersøkelsene. Passusen «legges til et annet organ som undersøkelsesmyndighet» gjør det klart at i slike tilfelle vil vedkommende organ være omfattet av reglene om undersøkelser i kapittel 18 avsnitt II. For eksempel vil både reglene om opplysningsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten mv. og reglene om undersøkelsesrapporten komme til anvendelse. Departementet tar sikte på at ansvaret for å foreta undersøkelse av arbeidsulykker skal legges til Sjøfartsdirektoratet med hjemmel i fjerde ledd, se om dette punkt 9.4.2 over. Det er her bare tale om de rene arbeidsulykker, hvor ulykken ikke knytter seg til noe som tilstøter eller truer med å tilstøte selve skipet som sådan. Den nærmere grensegang mellom hva som skal anses å falle inn under dette kan eventuelt gis i forskriften med utfyllende bestemmelser, ved behov.

Til § 474 Særlig berørte staters rett til å delta i undersøkelsene

Paragrafen gir særlig berørte stater rett til å delta i undersøkelsen av sjøulykker. Bestemmelsen viderefører gjeldende sjølovs § 486 a fjerde og sjette ledd som gjennomfører reglene i artikkel 12 nr. 1 og 2. i rådsdirektiv 1999/35 om at særlig berørte stater i EØS-området skal ha rett til å delta i undersøkelsene. Tilsvarende gjelder etter IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker artikkel 5 nr. 2, jf. punkt 14.2 over. Regelen om berørte staters delttagelse gjennomføres derfor generelt i utkastet § 474, slik at det gjelder for alle særlig berørte stater.

«Særlig berørt stat» er definert i *annet ledd*. Definisjonen tilsvarer definisjonen av dette i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker artikkel 4 nr. 11, med enkelte lovtekniske endringer.

Paragrafen regulerer ikke nærmere hvordan berørte staters delttagelse i undersøkelsene skal skje. Utover å sørge for at den berørte staten får slike rettigheter som anbefales i IMO-koden artikkel 9 nr. 1 og 2, jf. foran punkt 14.2, vil det være opp til undersøkelsesmyndigheten selv hvordan samarbeidet med den berørte staten bør skje.

Andre regler om forholdet til særlig berørte stater finnes i utkastet § 476 annet og fjerde ledd og § 484 tredje ledd. Se også utkastet § 482 om internasjonale undersøkelser.

Til § 475 Meldeplikt

Paragrafen tilsvarende Sjølovkomiteens forslag § 473 og gir regler om meldeplikt når det har inntruffet en sjøulykke, se nærmere kapittel 13 foran.

Første ledd tredje punktum innfører den samme meldeplikten også for grunnstøtinger og sammenstøt, selv om disse ikke er å anse som «sjøulykke» etter utkastet § 472. Tolkningen av hva som anses som grunnstøting og sammenstøt, bør baseres på de tilsvarende begrepene i gjeldende sjølov § 472 nr.5.

Unnlatelse av å oppfylle meldeplikten rammes av straffebestemmelsen i utkastet til nytt annet ledd i straffeloven § 414.

Fjerde ledd annet punktum innebærer at Sjøfartsdirektoratet, som er den instans som mottar melding om arbeidsulykker etter reglene gitt med hjemmel i sjømannsloven § 40, skal varsle undersøkelsesmyndigheten om dette. Som det fremgår foran under punkt 9.4.2 vil det bli gitt en forskrift som innebærer at det vil være Sjøfartsdirektoratet, og ikke undersøkelsesmyndigheten, som skal foreta undersøkelser av arbeidsulykker. Etter departementets syn kan det likevel være hensiktsmessig at undersøkelsesmyndigheten får melding om slike ulykker.

Til § 476 Iverksetting av undersøkelse

Paragrafen bygger på Sjølovkomiteens forslag til § 477. *Første ledd* angir generelle prinsipper for undersøkelsesmyndighetens virksomhet. *Tredje punktum* presiserer at det er undersøkelsesmyndigheten selv som avgjør omfanget av undersøkelsene mv. Det ligger i ordet «selv» at det ikke vil være anledning for departementet til å instruere undersøkelsesmyndigheten om dette, jf. Sjølovkomiteens merknader i NOU 1999:30 side 76.

Annet til fjerde ledd regulerer hvilke ulykker som kan eller skal gjøres til gjenstand for undersøkelse, se nærmere kapittel 9 foran.

Annet ledd omhandler sjøulykker hvor undersøkelsesmyndigheten skal iverksette undersøkelser. Dette gjelder for det første sjøulykker med norske skip hvor det er oppstått død eller betydelig personskade på noen som følger med skipet, jf. annet ledd *første punktum bokstav a*. Bestemmelsen viderefører prinsippet i gjeldende sjøloven § 472 nr. 1. Alternativet «antas å ha mistet livet i annet ledd bok-

stav a) tar sikte på tilfelle der en person er forsvunnet, og vedkommende antas å ha falt over bord og druknet. Uttrykket «noen som følger med skipet» skal forstås på samme måte som etter gjeldende sjølov § 472 nr. 2. Arbeidsulykker om bord på norske skip, som har død eller alvorlig personskade til følge, er omfattet av undersøkelsesplikten i første punktum bokstav a. Som det fremgår foran i merknadene til utkastet § 473 fjerde ledd, vil plikten til å foreta undersøkelser av slike arbeidsulykker bli lagt til Sjøfartsdirektoratet.

Etter annet ledd *første punktum bokstav b* skal det gjennomføres undersøkelser av alle sjøulykker med norsk passasjerskip. Det foreslås ikke noen egen definisjon av begrepet «passasjerskip». I utgangspunktet vil det være naturlig å anse alle skip som omfattes av sjødyktighetslovens særregler for passasjerskip, jf. sjødyktighetsloven kapittel 8, som «passasjerskip» også ved anvendelsen av de nye reglene om undersøkelse av sjøulykker. Sjøulykker med utenlandsk passasjerskip omfattes ikke av skal-regelen i annet ledd. For slike utenlandske skip vil det være opp til undersøkelsesmyndigheten selv om det skal iverksettes undersøkelser eller ikke, jf. fjerde ledd. Dette gjelder også innenfor området for artikkel 12 i rådsdirektiv 1999/35/EF.

Annet ledd *annet punktum* gjør unntak fra plikten etter første punktum til å foreta undersøkelse ved sjøulykke med norsk passasjerskip i EØS-trafikk som går inn under § 472 tredje ledd. Da kan undersøkelsesmyndigheten unnlate å iverksette undersøkelse hvis den blir enig med myndighetene i en annen særlig berørt EØS-stat om at den skal stå for undersøkelsen. Videre gjør utkastet § 482 tredje ledd tredje punktum unntak fra plikten etter § 476 annet ledd når flere berørte stater i fellesskap har opprettet en særskilt undersøkelseskommissjon.

Ulykker med fritidsbåter er unntatt fra annet ledd, jf. *tredje ledd første punktum*. Se nærmere om begrunnelsen for dette i punkt 9.4.4 foran. Etter *annet punktum* kan Kongen gi forskrift som for visse typer sjøulykker lar undersøkelsesmyndigheten selv bestemme om den vil iverksette en undersøkelse.

Ved sjøulykker som ikke omfattes av annet ledd, vil det være opp til undersøkelsesmyndigheten selv å vurdere og avgjøre om det skal iverksettes undersøkelser, jf. *fjerde ledd første punktum*. I *annet til fjerde punktum* fremheves en del forhold som undersøkelsesmyndigheten skal ta i betraktning ved den avgjørelsen. *Tredje punktum* oppfordrer til at særlig berørt stat, jf. § 474 annet ledd, gis anledning til å uttale seg om undersøkelser bør iverksettes. Både rådsdirektiv 1999/35 EF artikkel 12 og IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker

artikkel 5.2 sier at særlig berørt stat skal gis anledning til å delta i undersøkelsene, jf. merknadene til utkastet § 474. Det er da naturlig at særlig berørt stat også får anledning til å uttale seg om man ønsker at undersøkelser skal finne sted. Hvor stor vekt som skal legges på særlig berørt stats ønsker i denne sammenheng, vil det imidlertid være opp til undersøkelsesmyndigheten selv å vurdere.

Femte ledd presiserer at undersøkelsesmyndigheten har fri adgang til å omgjøre egne beslutninger om ikke å foreta undersøkelser av en bestemt ulykke. Bestemmelsen innebærer også at undersøkelsesmyndigheten kan gjenoppta undersøkelser av en ulykke den tidligere har undersøkt, f.eks. hvis den blir kjent med nye forhold. Den kan også bli brukt i tilfeller hvor det er skjedd en lang rekke mindre alvorlige ulykker, typisk med fritidsbåter, og hvor det etter hvert oppstår mistanke om at det kan dreie seg om en systemfeil, jf. NOU 1999: 30 side 75.

Sjette ledd første punktum presiserer at undersøkelsesmyndighetens avgjørelser om å sette i verk undersøkelser, herunder avgjørelser om omfanget og gjennomføringen av undersøkelsene, ikke kan påklages. Heller ikke en avgjørelse om *ikke* å iverksette undersøkelser kan påklages. Departementet (jf. sjette ledd annet punktum) har imidlertid adgang til å gjøre om på en slik beslutning.

Etter *annet punktum* kan departementet pålegge undersøkelsesmyndigheten å iverksette undersøkelser av en ulykke når allmenne hensyn tilsier det. Bestemmelsen representerer en videreføring av prinsippet i gjeldende sjølov § 473 om at myndighetene kan kreve at det skjer undersøkelser. Myndighetene kan imidlertid ikke gjøre det motsatte, å nekte undersøkelsesmyndigheten å foreta undersøkelser.

Bestemmelsen gjelder ikke når en undersøkelse allerede er gjennomført av undersøkelsesmyndigheten. Departementet kan altså ikke etter sjette ledd annet punktum pålegge undersøkelsesmyndigheten å gjenoppta undersøkelsene. Et slik pålegg ville være en instruks om gjennomføringen av en foretatt undersøkelse, og derfor være i strid med prinsippet om undersøkelsesmyndighetens uavhengighet i første ledd tredje punktum; annerledes Sjølovkomiteens uttalelse i NOU 1999: 30 side 76. I en situasjon der departementet mener ytterligere undersøkelser bør skje, kan det imidlertid anmode undersøkelsesmyndigheten om dette. Kommisjonen får da gjøre en selvstendig vurdering av om den ønsker å gjenoppta undersøkelsene eller ikke. Også slike anmodninger bør imidlertid departementet vise tilbakeholdenhet med av hensyn til undersøkelsesmyndighetens uavhengighet.

Til § 477 Opplysningsplikt mv.

Paragrafen omhandler plikten til å gi undersøkelsesmyndigheten relevante opplysninger og dokumenter, jf. nærmere kapittel 10 foran. Den bygger på Sjølovkomiteens forslag til § 474.

Første ledd første punktum gjelder plikten til å gi opplysninger, herunder å utlevere dokumenter og annet. Undersøkelsesmyndighetens rett til fullt innsyn gjelder overfor både privatpersoner og offentlige myndigheter. For eksempel gir bestemmelsen undersøkelsesmyndigheten rett til fullt innsyn i Sjøfartsdirektoratets og Kystverkets materiale, når dette er relevant i undersøkelsene. Opplysningsplikten går foran den taushetsplikt som vedkommende måtte ha. Dette må ses i sammenheng med *tredje ledd*, som beskytter vitnet mot at opplysningene blir brukt mot vedkommende i en straffesak, og § 480, som beskytter taushetsbelagte opplysninger ved å pålegge undersøkelsesmyndigheten taushetsplikt.

Etter første ledd *annet punktum* har den som forklarer seg for undersøkelsesmyndigheten, rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig, som kan møte sammen med vedkommende. Bestemmelsen bygger på Sjølovkomiteens forslag til § 479 tredje ledd annet punktum.

Annet ledd viderefører prinsippet i gjeldende sjølov § 480 som pålegger skipsføreren eller rederiet en plikt til å fremlegge nærmere bestemte opplysninger og dokumentasjon. Bestemmelsen er strengt tatt unødvendig, da en slik plikt vil følge allerede av den generelle bestemmelsen i første ledd. Listen over opplysninger mv. i annet ledd er ikke uttømmende, og en plikt til å fremkomme med andre typer relevante opplysninger og dokumenter mv. følger av første ledd. Det kan også i medhold av utkastet § 473 *tredje ledd* gis nærmere regler om dokumenter og opplysninger som skal kreves utlevert.

Tredje ledd bestemmer at forklaringer avgitt i henhold til første og annet ledd bare kan brukes til sjøsikkerhetsmessige forhold (*første punktum*), og videre at opplysningene ikke kan brukes som bevis mot den som har avgitt forklaringen i en senere straffesak mot vedkommende (*annet punktum*). Med «sjøsikkerhetsmessige formål» menes formål knyttet til kartlegging, identifisering og analysering av risikopotensialet innenfor sjøfarten i forbindelse med myndighetenes forebyggende sjøsikkerhetsarbeid.

Til § 478 Forbud mot å fjerne vrakrester mv.

Paragrafen svarer til Sjølovkomiteens forslag til

§ 474 tredje ledd og setter forbud mot å fjerne vrakrester og annet fra det forulykkede skipet. Overtredelse av forbudet rammes av straffebestemmelsen i utkastet til nytt annet ledd i straffeloven § 414.

Til § 479 Tiltak for å fremskaffe opplysninger

Paragrafen omhandler undersøkelsesmyndighetens tiltak for å fremskaffe opplysninger. Sjølovkomiteen har en lignende bestemmelse i sitt forslag til § 475.

I Ot.prp. nr. 59 (2003–2004) om endringer i straffeloven, sjøloven m.m. (fast promillegrense for større skip, avholdspliktregler for skip i næring, et eget straffebud mot tortur mv.) er det foreslått et nytt kapittel 6 A i sjøloven med nye regler om alkoholpåvirkning, pliktmessig avhold mv. om bord på skip. Det foreslås der en ny § 145 med regler om alkotest, utåndingsprøve og blodprøve. Etter reglene i § 145 kan politiet i visse tilfelle fremstille en person for utåndingsprøve, blodprøve og klinisk legeundersøkelse for å søke å fastslå eventuell påvirkning av alkohol mv. Utkastet § 479 første ledd annet punktum innebærer at også undersøkelsesmyndigheten kan påby slik legeundersøkelse. Utåndingsprøve mv. må eventuelt foretas av politiet etter reglene i sjøloven kapittel 6 A. Om politiet ikke påbyr legeundersøkelse, vil undersøkelsesmyndigheten kunne gjøre det når vilkårene i § 145 er oppfylt.

Annet ledd presiserer at vitneforklaringer og annen informasjon innhentes i slik omfang og på den måten som undersøkelsesmyndigheten finner hensiktsmessig, og gir dermed en konkret presisering av prinsippet om undersøkelsesmyndighetens uavhengighet. Dette prinsippet fremgår generelt av utkastet § 476 første ledd tredje punktum. Departementet vil presisere at annet ledd ikke er ment som noen hjemmel for inngrep mv. som krever hjemmel i lov. Formålet med bestemmelsen er bare å presisere undersøkelsesmyndighetens faglige uavhengighet.

Til § 480 Taushetsplikt

Paragrafen bygger på Sjølovkomiteens forslag til § 476, men med noen vesentlige endringer i forhold til Sjølovkomiteens forslag, jf. om dette kapittel 11 foran.

Første ledd første punktum presiserer at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for undersøkelsesmyndigheten. *Første ledd annet punktum* inneholder en særregel for opplysninger som er undergitt en taushetsplikt som er strengere enn forvaltningslovens regler. En tilsvarende streng

taushetsplikt foreslås da gjort gjeldende for undersøkelsesmyndigheten, men slik at opplysningene likevel kan gis videre dersom tungtveiende offentlige interesser tilsier det, eller opplysningene er nødvendige for å forklare årsakene til ulykken. Unntaket for tungtveiende offentlige interesser innebærer særlig at taushetsplikten ikke vil være til hinder for at opplysningene gis videre til andre offentlige myndigheter til bruk i sjøsikkerhetsarbeidet. Unntaket for tilfelle der opplysningene er nødvendig for å forklare ulykkesårsaken tar sikte på at opplysninger om hovedårsaken til sjøulykken skal kunne gis til offentligheten, så langt hovedreglene i forvaltningsloven §§ 13 flg. ikke er til hinder for det. I uttrykket «nødvendig» ligger at slike opplysninger bare skal kunne gis ut til offentligheten dersom forholdet har vært så avgjørende for hendelsesforløpet at noen egentlig forklaring på ulykkesårsaken ikke kan gis uten at forholdet opplyses. Det presiseres at taushetsplikten i forvaltningsloven §§ 13 flg. uansett utgjør en absolutt grense for hvilken informasjon som kan gis ut. Personlige helsemessige forhold som fysisk og psykisk sykdom vil normalt omfattes av den alminnelige taushetsplikten der, og fra denne taushetsplikten er det ikke gjort noe unntak i § 480. Det vil innenfor den alminnelige taushetspliktens grenser ofte bare kunne opplyses at ulykken skyldes at vedkommende led av en sykdomstilstand, men slik at nærmere informasjon om denne tilstanden vil være underlagt taushetsplikt.

Til § 481 Bevisopptak mv.

Paragrafen fastsetter enkelte særregler for adgangen til bevisopptak utenfor rettssak etter reglene i tvistemålsloven kapittel 20. Den regulerer slik bevisopptak i forhold til undersøkelsesmyndigheten (*første ledd*), i forhold til andre nordiske lands myndigheter (*annet ledd*), og i forhold til rederen og andre berørte parter (*tredje ledd*). Det vises til punkt 15.3 foran. Sjølovkomiteen har ikke foreslått noen tilsvarende bestemmelse, og den kommer i stedet for komiteens forslag til regler om frivillig sjøforklaring i dens forslag til §§ 482 til 488.

Fjerde ledd har særregler om ved hvilken domstol begjæringen om bevisopptak kan fremsettes. Det vil være opp til den som begjærer bevisopptak om man vil fremsette begjæringen for en domstol som følger av tvistemålsloven § 268, eller om man vil benytte seg av særregelen i utkastet § 481 første ledd annet punktum.

I *femte ledd* videreføres henvisningen i sjøloven § 476 annet ledd til sjøforklaring i de andre nordiske land, som fortsatt har sjøforklaringsinstituttet i sin lovgivning.

Til § 482 Internasjonale undersøkelser

Paragrafen omhandler internasjonale undersøkelser og bygger på Sjølovkomiteens forslag til § 481.

Første ledd gjelder tilfelle hvor undersøkelsesmyndigheten foretar undersøkelser av sjøulykker som har inntruffet utenfor riket. Dette vil først og fremst være aktuelt ved ulykker med norske skip, jf. utkastet § 472 første ledd. Å samarbeide med norsk utenriksstasjon (første punktum) samt å be om bistand fra utenlandsk undersøkelsesmyndighet (annet punktum) ville undersøkelsesmyndigheten ha mulighet til uten noen slik presisering i, men departementet finner likevel at det er nyttig at dette reflekteres i loven.

Annet ledd angir noen nærmere regler om norske myndigheters undersøkelser i utlandet. *Første punktum* er et uttrykk for prinsippet i IMO koden om undersøkelse av sjøulykker artikkel 6 nr. 2, jf. punkt 14.2 foran. Bakgrunnen for *annet punktum* er de hensyn som ble fremhevet av Utenriksdepartementet i høringen, jf. punkt 14.4 foran.

Tredje ledd omhandler forholdet til ulykkesundersøkelser som foretas av kyststaten eller av en felles havarikommisjon opprettet av flere berørte stater i fellesskap. Etter *første punktum* kan undersøkelsesmyndigheten overlate undersøkelsene av en ulykke til en annen særlig berørt stat. Denne adgangen til å overlate undersøkelsene av en sjøulykke til kyststaten gjelder ikke sjøulykker der undersøkelsesmyndigheten etter reglene i § 476 er pliktig til å foreta undersøkelser. Etter *annet punktum* kan undersøkelsesmyndigheten delta i undersøkelser som gjennomføres av utenlandsk myndighet. I hvilken grad og på hvilken måte det vil være anledning til å delta vil avhenge av reglene i den aktuelle staten, og av hva man ellers er kommet til enighet med myndighetene der om. *Tredje punktum* gir en særregel for sjøulykker der undersøkelsesmyndigheten i utgangspunktet selv er pliktig til å foreta undersøkelser etter reglene i § 476 annet ledd, men hvor flere berørte stater sammen oppretter en havarikommisjon, slik man valgte å gjøre det i forbindelse med Scandinavian Star. En slik felleskommisjon kan lettest være aktuell der et stort antall passasjerer fra flere land har omkommet. I slike tilfelle kan det være uheldig om den norske havarikommisjonen skulle være pliktig til å foreta egne undersøkelser parallelt, og det foreslås derfor en bestemmelse som fritar undersøkelsesmyndigheten fra undersøkelsesplikten i disse sakene. Bestemmelsen innebærer likevel ikke at undersøkelsesmyndigheten vil være avskåret fra å foreta egne undersøkelser i slike saker. Dette vil være opp til undersøkelsesmyndighetens eget skjønn.

Når det gjelder berørte staters rettigheter i forhold til undersøkelser i Norge, vises til utkastet § 474 og merknadene til den bestemmelsen.

Til § 483 Sakkyndig bistand mv.

Paragrafen fastsetter at undersøkelsesmyndigheten kan benytte sakkyndig bistand, og kan be om bistand fra politiet og andre myndigheter. Bestemmelsen tilsvarer Sjølovkomiteens forslag § 479 første ledd annet og tredje punktum. Bestemmelsen innebærer ikke at undersøkelsesmyndigheten kan *kreve* slik bistand.

Til § 484 Rettigheter for dem som saken angår. Underretning til særlig berørte stater

Paragrafen omhandler plikten til å varsle dem som saken angår og hvilke rettigheter de har under saksbehandlingen. Den bygger på Sjølovkomiteens forslag til §§ 478 og 479.

Etter *første ledd første punktum* skal undersøkelsesmyndigheten «så vidt mulig» underrette de personer saken angår når den beslutter å iverksette undersøkelser. De som typisk er involvert i selve driften av skipet på en eller annen måte, skipets eier, rederiet, skipsføreren og brukere og assurandører av skipet, er uttrykkelig nevnt i bestemmelsen. «Brukere» av skipet vil typisk kunne være lasteier eller passasjerer. «Andre som saken angår» vil typisk kunne være etterlatte etter en ulykke. Som det fremgår foran i punkt 16.4, vil det neppe være naturlig å anse berørte myndigheter, typisk Sjøfartsdirektoratet og Kystverket, som en som «saken angår» og som derved er berettiget til å være tilstede ved undersøkelsene osv. etter utkastet § 484, annet enn i tilfelle der vedkommende institusjons forhold er direkte gjenstand for gransking i undersøkelsesmyndigheten. Se ellers utkastet § 486, hvor det bl.a. fremgår at Sjøfartsdirektoratet skal underrettes om undersøkelsesmyndigheten iverksetter undersøkelser.

Første ledd *annet punktum* stiller krav om at underretningen skal gis så snart som mulig, og om at varselet skal opplyse om rettighetene etter annet ledd samt § 485 annet ledd. At underretningen også skal opplyse om retten etter § 485 annet ledd til å få forelagt et utkast til rapport til uttalelse, er viktig. De berørte vil etter utkastet § 485 annet ledd ikke automatisk få tilsendt utkastet til rapport, men må selv aktivt anmode om dette. Det er derfor nødvendig at de gjøres kjent med denne rettigheten på forhånd, slik at de kan benytte seg av den ved å fremsette slik anmodning.

Annet ledd regulerer rettighetene under under-

søkelsen for dem som skal ha underretning etter første ledd. Etter annet ledd *første punktum* skal de gis adgang til å fremkomme med opplysninger og synspunkter om sjøulykken og dens årsaksfaktorer før saken avsluttes. Etter *annet punktum* bør de berørte personene gis adgang til å være til stede ved undersøkelsene og har rett til å gjøre seg kjent med dokumentene, så langt undersøkelsesmyndigheten finner at dette kan skje uten hinder for undersøkelsen. Det presiseres at det vil være opp til undersøkelsesmyndighetens eget skjønn å avgjøre om dette vil være til hinder for undersøkelsen. Denne avgjørelsen vil være av prosessuell karakter, og kan ikke påklages etter reglene i forvaltningsloven. Taushetsplikten kan også være til hinder for at de berørte kan være til stede ved undersøkelsene eller gjøre seg kjent med dokumentene, jf. *tredje punktum*. Dersom undersøkelsesmyndigheten antar at et vitne man skal avhøre kan tenkes å sitte inne med informasjon av en karakter som kan være taushetsbelagt, bør andre berørte personer normalt ikke tillates å være til stede under avhøret. Også i forhold til adgangen til å se dokumenter vil taushetsplikten kunne være til hinder. Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane har hatt som praksis i større saker å innby etterlatte til en felles orientering om undersøkelsene når tiden har vært moden for det. Ofte vil dette være mer hensiktsmessig både for undersøkelsene og for informasjonen til de berørte, enn at de berørte er tilstede ved selve undersøkelsene. Det kan likevel være hensiktsmessig at de berørte gis anledning til å være tilstede ved selve undersøkelsene, om de selv ønsker dette, i tilfelle hvor dette ikke vil være til hinder for undersøkelsene. Havarikommisjonen kan også tillate vedkommende å ta med seg en annen person (typisk en rådgiver eller advokat) for å være tilstede ved undersøkelsene. For så vidt gjelder dokumentinsyn gjelder offentlighetsloven og forvaltningsloven på vanlig måte. Regelen i § 484 annet ledd om retten til å se dokumenter gjør ikke endringer i eller unntak fra reglene der, men kommer i tillegg.

Tredje ledd pålegger undersøkelsesmyndigheten å gi underretning til særlig berørte stater. En slik internasjonal varslingsplikt er ny i forhold til Sjølovkomiteens forslag. Begrunnelsen for regelen er at både artikkel 12 i rådsdirektiv 1999/35 og artikkel 8 nr. 2 i IMO-koden om undersøkelse av sjøulykker forutsetter slik underretning. Ved ulykker med skip som omfattes av artikkel 12 i rådsdirektiv 1999/35, skal det etter tredje ledd *første punktum* gis underretning til særlig berørt EØS-stat om undersøkelsene. Bestemmelsen viderefører prinsippet i gjeldende sjølov § 486 a fjerde ledd første punktum. I forhold til berørte stater utenfor anven-

delsesområdet til rådsdirektiv 1999/35 bør det etter *annet punktum* gis underretning om undersøkelsene til berørt stat. Departementet finner at det i disse sakene vil føre for langt å pålegge undersøkelsesmyndigheten en like streng *plikt* til å underrette særlig berørt stat, som i de sakene som omfattes av EU-direktivet. Med mindre særlige forhold gjør det vanskelig å få gitt varsel til de stater som omfattes av annet punktum, bør imidlertid slik varsel gis. Underretning etter annet ledd skal opplyse om den berørte statens rettigheter, jf. *tredje punktum*.

Til § 485 Undersøkelsesrapport

Paragrafen omhandler undersøkelsesmyndighetens rapport og bygger på Sjølovkomiteens forslag til § 480.

Første ledd omhandler rapportens innhold. Undersøkelsesmyndighetens oppgave er å undersøke hendelsesforløpet og årsaksforholdene, samt eventuelt å komme med tilrådinger til myndighetene om tiltak som bør vurderes for å hindre lignende ulykker i fremtiden, jf. utkastet § 473 og kapittel 6 foran. Spørsmål knyttet til skyld og ansvar skal ikke være en del av undersøkelsesmyndighetens mandat, jf. kapittel 8 foran. Bestemmelsene i utkastet § 485 første ledd om rapportens innhold reflekterer undersøkelsesmyndighetens oppgaver.

Etter *annet ledd* skal et utkast til rapport etter anmodning forelegges for de som saken angår, med mindre særlige forhold tilsier at dette ikke gjøres. Unntaket for særlige forhold kan i prinsippet anvendes generelt, slik at utkastet ikke sendes til noen, for eksempel fordi det inntreffer særlige forhold som gjør at det ikke er tid til noen slik foreleggelse. Mer praktisk er nok imidlertid at utkastet ikke sendes til en eller flere bestemte personer, på grunn av særlige forhold. Unntaket står i en noe annen stilling enn i Sjølovkomiteens forslag, selv om ordlyden er den samme. Dette skyldes at det i departementets forslag kreves at en person selv anmoder om å få utkastet forelagt seg. Når en person som saken angår etter utkastet § 484 første ledd henvender seg til undersøkelsesmyndigheten for å få seg forelagt utkastet, bør det ganske spesielle grunner til for at undersøkelsesmyndigheten skal kunne nekte dette. Et særlig forhold kan være tidsaspektet, der en person fremsetter sin anmodning så sent i prosessen at det er for liten tid igjen før rapporten etter planen skal være ferdigstilt.

Retten til å få utkastet til rapport forelagt for seg er begrenset til de delene av utkastet til rapport som vedkommende på grunn av sin tilknytning til saken eller undersøkelsene har særlige forutsetninger for å uttale seg om, jf. *annet ledd annet punk-*

tum. Denne begrensningen innebærer at det bare er personer som selv har kjennskap til forholdene til ulykken eller undersøkelsene, og som derfor kan ha innspill som bidrar til sakens opplysning, som har rett til å få rapportutkastet forelagt seg. En pårørende for eksempel, eller et forsikringsselskap, vil ofte ha stor interesse av selve rapporten, men uten at vedkommende av den grunn vil ha noe å tilføre undersøkelsene. Et vitne som var om bord vil kunne ha noe å bidra med i forhold til hvordan hendelsesforløpet ble opplevet, men ikke når det gjelder tekniske detaljer mv. som vedkommende ikke har noe innblikk i eller kunnskap om. Retten til å få utkastet til rapport forelagt seg, vil derfor for et slik vitne i utgangspunktet bare omfatte de delene av rapporten som berører vedkommende egen forklaring om sjøulykken, samt eventuelt kommisjonens og andres kommentarer og merknader i anledning denne forklaringen. Senere tekniske undersøkelser og vurderinger vil normalt ikke omfattes av vedkommende vitnes rett. At retten til å få utkastet til rapport forelagt seg er begrenset slik, er imidlertid ikke til hinder for undersøkelsesmyndigheten gir en videre tilgang til utkastet til rapport, for eksempel til personer som i utgangspunktet ikke har slik rett. Det er imidlertid grunn til å la undersøkelsesmyndigheten vurdere selv, ut fra sakens omfang og tidspresset for å få rapporten ferdig mv., i hvilken grad man ønsker å gi større tilgang til rapportutkastet enn det man plikter etter utkastet § 485.

I *tredje* ledd gis en særregel om offentlighet, hvor det slås fast at undersøkelsesmyndighetens utkast til rapport ikke er offentlig. Den endelige rapporten vil være offentlig i henhold til offentlighetslovens regler om dette.

Fjerde ledd gjennomfører bestemmelsen i det EØS-tilpassede rådsdirektiv 1999/35/EF artikkel 12 nr. 5 om at rapporten skal meddeles EFTAs overvåkingsorgan.

Undersøkelsesmyndighetens avgjørelser om rapporten, herunder en nektelse av å sende utkastet til rapport til en som har anmodet om det, er en prosessuell avgjørelse, og ikke et enkeltvedtak som kan påklages. Det vil kunne utsette slutføringen av rapporten betydelig dersom det skulle være anledning til å klage over undersøkelsesmyndighetens avgjørelser under utkastet § 485. For å gjøre det klart at det her ikke gjelder noen klagerett er det derfor presisert i *siste ledd* at undersøkelsesmyndighetens avgjørelser etter utkastet § 485 ikke kan påklages.

Til § 486 Sjøfartsdirektoratets undersøkelse av sjøulykker og andre hendelser

Paragrafen omhandler Sjøfartsdirektoratets undersøkelser av sjøulykker og andre hendelser som involverer skip, se nærmere kapittel 16 foran. Bestemmelsen gir ikke noen selvstendig hjemmel for Sjøfartsdirektoratet til å foreta slike undersøkelser. F.eks. trengs det særskilt lovhjemmel for å pålegge private opplysningsplikt eller andre plikter overfor Sjøfartsdirektoratet. I sine eventuelle undersøkelser av tilfelle som ikke omfattes av begrepet «sjøulykke» i utkastet § 472 eller av sjøulykker som undersøkelsesmyndigheten velger å ikke undersøke, vil Sjøfartsdirektoratet ikke være å anse som «undersøkelsesmyndigheten» etter bestemmelsene i avsnitt II, og vil ikke kunne benytte hjemlene der.

I sine undersøkelser av slike arbeidsulykker som omfattes av begrepet «sjøulykke» i utkastet § 472, men som det hører under Sjøfartsdirektoratet å undersøke i henhold til Kongens bestemmelse etter utkastet § 473 fjerde ledd, vil derimot Sjøfartsdirektoratet være å anse som «undersøkelsesmyndighet» ved anvendelsen av bestemmelsene i kapittel 18 avsnitt II, jf. merknadene til utkastet § 473 fjerde ledd.

Det kan være behov for å regulere Sjøfartsdirektoratets undersøkelser nærmere, og i *tredje ledd* gis derfor en forskriftshjemmel med dette for øyet. *Fjerde ledd* gir regler om undersøkelsesmyndighetens meldeplikt til Sjøfartsdirektoratet. Se nærmere om dette i punkt 13.4 og kapittel 16.

Til andre endringer som foreslås i sjøloven

I sjøloven §§ 489, 493 og 507 gjøres noen konsekvensendringer ved at henvisninger til sjøforklaring og sjøfartsinspektører går ut.

Til lovforslaget del II-IX – endringer i andre lover

Til endringene i lov 14. juni 1884 nr. 3 om beskyttelse av undersjøiske kabler og rørledninger utenfor sjøterritoriet

Lov 14. juni 1884 nr. 3 om beskyttelse av undersjøiske kabler og rørledninger har i § 4 femte og sjette punktum bestemmelser som pålegger skipsføreren å begjære sjøforklaring etter sjøloven § 477, når skipet har ofret et anker, garn eller annet fiskeredskap for å unngå å gjøre skade på undersjøisk telekabel. Bestemmelsene har sammenheng med at fartøyets eier har rett til å bli holdt skadesløs av kabelens eier i disse tilfellene, jf. § 4 første punktum. Femte og sjette punktum om sjøforklaring foreslås opphevet. Departementet anser det ikke naturlig å erstatte

te reglene med regler om undersøkelser i den faste undersøkelsesmyndigheten.

Til endringene i Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10

I straffeloven § 414 første ledd strykes henvisningen til sjøforklaring.

Det foreslås videre et nytt annet ledd i straffelovens § 414. Bestemmelsen rammer manglende overholdelse av nærmere angitte plikter som legger forholdene til rette for undersøkelsesmyndighetens undersøkelser. Dette gjelder meldeplikten i utkastet til sjøloven § 475 første ledd, plikten til å fremlegge dokumentasjon etter utkastet § 477 annet ledd, plikten til å etterkomme krav fra undersøkelsesmyndigheten etter utkastet § 479 første ledd, og forbudet mot å fjerne gjenstander i strid med utkastet § 478.

Unnlatelse av å oppfylle opplysningsplikten etter utkastet § 477 rammes ikke av straffebudet. *Sjølovkomiteen* mente en bedre vei å gå i disse tilfellene vil være å begjære bevisopptak for domstolene. Nektelse av å oppfylle opplysningsplikten for domstolene vil kunne straffes etter reglene i domstolsloven § 206.

Brudd på undersøkelsesmyndighetens taushetsplikt vil rammes av straffeloven § 121.

Til endringene i lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed m.v. (sjødyktighetsloven)

I proposisjonen foreslås dagens ordning med sjøfartsinspektører opphevet, jf. kapittel 18 foran. Dette gjør det nødvendig med endringer i de av sjødyktighetslovens bestemmelser som henviser til sjøfartsinspektørene, nemlig § 3 tredje ledd, § 4 første ledd bokstav a, § 5, § 7, og §§ 16–23.

Det foreslås også en bestemmelse i sjødyktighetsloven ny § 16 som viser til reglene i utkastet til ny § 486 i sjøloven om sjøfartsdirektoratets undersøkelse av sjøulykker. Se nærmere om dette i kapittel 16 foran.

Til endringene i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene

I domstolsloven § 51 annet ledd strykes henvisningen til sjøforklaring i annet punktum.

Til endringene i lov 30. mai 1975 nr. 18 Sjømannslov

I sjømannsloven § 10 annet ledd, § 18 første ledd og § 30 tredje ledd erstattes henvisningene til sjøfor-

klaring med en henvisning til den nye formen for undersøkelser.

Til endringene i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker

Straffeprosessloven § 55 nr. 4 foreslås endret slik at sjøfartsinspektørene inntas på linje med lensmennene i oppregningen av påtalemyndighetens tjenestemenn. Endringen har sammenheng med at bestemmelsene i sjødyktighetslovens § 17 foreslås opphevet, jf. punkt 18.4 foran. Omfanget av sjøfartsinspektørenes påtalemyndighet vil bli vurdert nærmere. Arbeidsgruppen som har vurdert dette, jf. punkt 18.5 foran, anbefaler at påtaleinstruksens § 2–7 endres slik at sjøfartsinspektørene der gis samme begrensede politimyndighet som lensmennene.

Til endringene i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet

I petroleumsloven § 10–10 fjerde ledd er det i dag henvist til at sjølovens regler om sjøforklaring, samt forskrifter gitt med hjemmel i sjøloven § 485, gjelder tilsvarende så langt de passer. I utkastet foreslås at henvisningen endres, slik at den viser til de nye reglene om undersøkelse av sjøulykker. Dette kan se ut som en mindre redaksjonell endring. Endringen vil imidlertid ha materiell betydning, siden de nye reglene om undersøkelse av sjøulykker på viktige punkter skiller seg fra gjeldende rett.

Til lovforslaget del IX ikrafttredelse

Loven foreslås satt i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det er flere vesentlige organisatoriske forhold som må være brakt i orden før loven kan tre i kraft. For det første må Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane omorganiseres, slik at sjøulykkene legges inn der, og det må være etablert en enhet innenfor havarikommisjonen til å ta seg av sjøulykkene, jf. kapittel 21 foran. For det andre må overføringen av sjøfartsinspektørenes oppgaver til politiet, jf. kapittel 18 foran, herunder endringene i påtaleinstruksen og de nødvendige forskriftene med hjemmel i politiloven, være på plass før loven kan tre i kraft. Det må påregnes noe tid til denne omleggingen, blant annet fordi det vil innebære overflytting av personell (sjøfartsinspektørene). Videre må Sjøfartsdirektoratet legge opp til å overta undersøkelsene av arbeidsulykker, jf. punkt 9.4.2 over. Det vil også avhenge av budsjettmessige forhold når loven vil kunne settes i kraft.

På denne bakgrunn antar departementet at loven vil kunne settes i kraft tidligst første halvår 2006.

Lovutkastet er tilstrekkelig utfyllende til at det ikke er nødvendig å gi noen forskrift som regulerer havarikommisjonens undersøkelser av sjøulykker nærmere, før loven kan tre i kraft. Det er tilstrekkelig med en beslutning av Kongen, jf. utkastet § 473 første ledd, om at Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane skal være undersøkelsesmyndighet, samt om at Sjøfartsdirektoratet skal være undersøkelsesmyndighet for arbeidsulykkene, jf. ut-

kastet § 473 fjerde ledd. Behovet for en nærmere forskriftsregulering av undersøkelsene av sjøulykker kan vurderes etter hvert.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) og i enkelte andre lover.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) og i enkelte andre lover i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) og i enkelte andre lover

I

I lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) gjøres følgende endringer:

Overskriften i kapittel 18 skal lyde:
Undersøkelse av sjøulykker, sjørettsskjønn og skipsbøker.

Kapittel 18 nytt avsnitt II med § 472 til § 486 skal lyde:

II Undersøkelse av sjøulykker

§ 472 Virkeområde

Bestemmelsene i avsnitt II gjelder, når ikke annet fremgår av den enkelte bestemmelse, for sjøulykker med:

- a) norske skip, herunder fiskefartøy og fritidsbåter,
- b) utenlandske skip når ulykken inntreffer i riket, eller utenfor riket når flaggstaten samtykker eller det i henhold til folkeretten kan utøves norsk jurisdiksjon.

Sjøulykke foreligger når det ved driften av skip er omkommet mennesker eller voldt betydelig skade på person, skip, last, eiendom utenfor skipet eller miljø. Som sjøulykke regnes også hendelse som inntreffer i forbindelse med driften av et skip som har medført en umiddelbar fare for skader som nevnt i første punktum eller for sjøsikkerheten ellers.

For sjøulykker med roroferge og hurtiggående passasjerfartøy som går i rutetrafikk til eller fra havn i en EØS-stat, gjelder avsnitt II når ulykken inntreffer utenfor norsk sjøterritorium dersom Norge var den siste EØS-staten skipet besøkte før ulykken. For skip som nevnt i første punktum regnes som sjøulykke tilfelle som nevnt i annet ledd, samt enhver grunnstøting eller kollisjon som involverer skip, at et skip forsvinner eller blir forlatt i sjøen, miljøskade, samt hendelser som har medført umiddelbar fare for tilfelle som nevnt. Med roroferge menes her et sjøgående passasjerskip som er utstyrt med innretninger som gjør det mulig å kjøre vei- eller skinnegående kjøretøyer på og av skipet,

og som kan transportere flere enn tolv passasjerer. Med hurtiggående passasjerfartøy menes her et hurtiggående fartøy som definert i regel X/1 i SOLAS-konvensjonen av 1974 som endret pr. 1. mai 1999, og som kan transportere flere enn 12 passasjerer.

Bestemmelsene i avsnitt II gjelder ikke for sjøulykker som bare involverer militære fartøy.

§ 473 Undersøkelsesmyndigheten

Undersøkelse av sjøulykker skal skje ved den myndighet Kongen bestemmer.

Undersøkelsesmyndigheten skal klarlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer, utrede forhold av betydning for å forebygge sjøulykker og bedre sjøsikkerheten, og avgi og offentliggjøre en rapport med sine eventuelle tilrådinger når undersøkelsen er avsluttet. Undersøkelsesmyndigheten skal ikke vurdere sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar.

Kongen kan gi nærmere regler for gjennomføringen av undersøkelsene og om undersøkelsesmyndighetens organisasjon og sammensetning.

Kongen kan bestemme at undersøkelser av rene arbeidsulykker om bord på skip som har voldt døden eller betydelig skade på person, skal legges til et annet organ som undersøkelsesmyndighet, enn det organ som ellers er undersøkelsesmyndighet i medhold av første ledd. Kongen kan ved forskrift gi utfyllende bestemmelser om gjennomføringen av slike undersøkelser.

§ 474 Særlig berørte staters rett til å delta i undersøkelsene

Undersøkelsesmyndigheten skal gi særlig berørte fremmede stater rett til å delta i undersøkelsene.

Med særlig berørt stat forstås en stat:

- a) der skipet er registrert,
- b) der ulykken skjedde innenfor sjøterritoriet,
- c) der miljø eller eiendom er blitt alvorlig skadet eller utsatt for fare for alvorlig skade,
- d) som har borgere som har omkommet eller kommet betydelig til skade som følge av sjøulykken,

- e) som har informasjon som kan være av sentral betydning for undersøkelsen, eller
- f) som på annet vis har vesentlig interesse i undersøkelsen.

§ 475 Meldeplikt

Skipsføreren eller rederiet skal straks gi undersøkelsesmyndigheten, nærmeste politimyndighet eller Hovedredningssentralen melding om sjøulykke. I utlandet kan melding i stedet gis til nærmeste norske utenriksstasjon. Det skal også gis slik melding når skipet har grunnstøtt eller har støtt sammen med et annet skip, selv om tilfellet ikke er å anse som sjøulykke etter § 472.

Meldeplikt etter første ledd har også enhver som blir vitne til en sjøulykke, eller som blir oppmerksom på vrakrester eller andre forhold som gir grunn til å frykte at det har inntruffet sjøulykke, dersom vedkommende ikke etter forholdene har grunn til å anta at slik melding er unødvendig.

Undersøkelsesmyndigheten og politiet skal varsle hverandre når de mottar melding om sjøulykke eller hendelse som nevnt i første ledd. Også annen norsk myndighet som mottar melding om sjøulykke etter første ledd skal straks varsle undersøkelsesmyndigheten.

Ved arbeidsulykke som rammer arbeidstaker om bord på skipet skal melding i stedet skje etter reglene gitt i og i medhold av sjømannsloven 30. mai 1975 nr. 18 § 40. Den myndigheten som mottar melding etter første punktum, skal varsle undersøkelsesmyndigheten om arbeidsulykke som har medført død eller betydelig personskade.

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere regler om meldeplikten.

§ 476 Iverksetting av undersøkelse

Når undersøkelsesmyndigheten har mottatt melding om en sjøulykke, skal den straks avgjøre om den skal foreta undersøkelser av ulykken, og skal i så fall iverksette undersøkelsene så snart som mulig. Undersøkelsen skal bringes til avslutning uten ugrunnet opphold. Undersøkelsesmyndigheten avgjør selv omfanget av undersøkelsen og hvordan den skal gjennomføres.

Det skal iverksettes undersøkelser ved:

- a) sjøulykker med norsk skip der mannskap, skipsfører eller noen annen som følger med skipet har eller antas å ha mistet livet eller kommet betydelig til skade,
- b) sjøulykker med norsk passasjerskip.

Ved sjøulykke med skip som omfattes av § 472 tredje ledd kan undersøkelsesmyndigheten etter enighet med annen særlig berørt stat innenfor EØS-området overlate ansvaret for undersøkelsene til den staten.

Sjøulykker med fritidsbåter omfattes ikke av annet ledd. Kongen kan gi forskrift om at visse sjøulykker som omfattes av annet ledd i stedet skal følge bestemmelsene i fjerde ledd.

For andre sjøulykker enn dem som omfattes av annet ledd, avgjør undersøkelsesmyndigheten selv om den vil foreta undersøkelser. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på behovet for å klarlegge forholdene vedrørende sjøulykken, hvilket bidrag undersøkelsene kan gi til sjøsikkerhetsarbeidet, forventet ressursbruk ved en undersøkelse, om nødvendige undersøkelser kan gjennomføres på annen måte, og om en særlig berørt stat mener undersøkelser bør skje. Særlig berørte stater bør om mulig gis anledning til å uttale seg om ulykken bør undersøkes. Det skal også legges vekt på at antallet undersøkelser generelt bør være av et slik omfang at det kan gi et tilfredsstillende grunnlagsmateriale for det generelle sjøsikkerhetsarbeidet.

Undersøkelsesmyndigheten kan uten hensyn til tidligere avgjørelse beslutte å undersøke forhold vedrørende en eller flere sjøulykker.

Undersøkelsesmyndighetens avgjørelser etter denne paragraf kan ikke påklages. Når allmenne hensyn tilsier det, kan departementet gi undersøkelsesmyndigheten pålegg om å undersøke en sjøulykke.

§ 477 Opplysningsplikt m.v.

Enhver plikter på forlangende og uten hensyn til taushetsplikt å gi undersøkelsesmyndigheten de opplysninger vedkommende sitter inne med om forhold som kan være av betydning for undersøkelsen av en sjøulykke, og å utlevere dokumenter og annet som kan bidra til å klarlegge de faktiske forhold. Enhver som forklarer seg for undersøkelsesmyndigheten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig.

Skipsføreren eller rederiet skal fremlegge utskrift av hva skipsbøkene inneholder om sjøulykken, og gi opplysninger om skipets besetning, hvem som antas å kunne gi opplysninger om sjøulykken og hvilke personer og foretak som berøres av den, og skal på oppfordring gi en utfyllende skriftlig redegjørelse for sjøulykken.

Forklaringer som nevnt i første og annet ledd kan bare brukes til sjøsikkerhetsmessige formål. Opplysninger fremkommet under forklaringene kan ikke brukes som bevis mot den som har avgitt forklaringen i en senere straffesak mot vedkommende.

§ 478 Forbud mot å fjerne vrakrester mv

Skip som er forulykket, vrakrester, og annet fra skipet må ikke fjernes eller røres uten samtykke fra

undersøkelsesmyndigheten eller politiet, med mindre det er nødvendig for å avverge fare for person, eiendom eller miljø eller for å hindre at noe som kan ha betydning for undersøkelsen går til grunne eller forsvinner.

§ 479 Tiltak for å fremskaffe opplysninger

Undersøkelsesmyndigheten har rett til å nytte privat grunn og kan kreve å få undersøke og ta i besittelse skip som er forulykket, vrakrester, dokumenter og andre ting i den utstrekning den trenger det for å kunne utføre sitt verv. Den kan påby legeundersøkelse etter reglene i § 145. Om nødvendig kan myndigheten kreve hjelp av politiet.

Vitneforklaringer og annen informasjon innhentes i slikt omfang og på den måten som undersøkelsesmyndigheten selv finner hensiktsmessig

§ 480 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for undersøkelsesmyndigheten har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det som de får kjennskap til under utførelse av sitt arbeid. Når taushetsbelagte opplysninger mottas fra noen som etter norsk lov har en strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde for personer nevnt i første punktum, med mindre tungtveiende offentlige interesser tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller opplysningene er nødvendige for å forklare årsakene til ulykken.

§ 481 Bevisopptak mv.

Undersøkelsesmyndigheten kan kreve bevisopptak utenfor rettssak etter reglene i tvistemålsloven kapittel 20, uten hensyn til de vilkår som etter tvistemålsloven § 267 ellers gjelder for adgangen til å kreve bevisopptak.

Ved sjøulykker med skip som hører hjemme i Danmark, Finland eller Sverige, kan vedkommande lands myndigheter kreve bevisopptak etter reglene i første ledd. Er ulykke som nevnt i første punktum inntruffet i utlandet, kan bevisopptak foretas ved norsk konsulrett etter reglene i domstolloven § 50.

For skipsføreren, rederen, skadelidte og andre berørte gjelder tvistemålslovens alminnelige vilkår for bevisopptak utenfor rettssak. Bevisopptak i utlandet kan foretas ved norsk konsulrett etter reglene i domstolloven § 50.

Begjæring om bevisopptak kan fremsettes for den tingrett som følger av tvistemålsloven § 268. Begjæringen kan også fremsettes for tingretten for en havn skipet oppholder seg i eller kommer til, eller tingretten for en havn mannskapet oppholder seg i.

I Danmark, Finland og Sverige holdes sjøforklaring for norsk skip for den domstol som er kompetent etter lovgivningen der.

§ 482 Internasjonale undersøkelser

Skal undersøkelsesmyndigheten undersøke en sjøulykke inntruffet utenfor riket, kan deler av undersøkelsen gjennomføres i samarbeid med norsk utenriksstasjon. Undersøkelsesmyndigheten kan også anmode om bistand fra utenlandsk undersøkelsesmyndighet.

Ved sjøulykke med norsk skip som inntreffer innenfor fremmed stats territorium, bør undersøkelsesmyndigheten så langt dette er hensiktsmessig søke å samarbeide med kyststaten i undersøkelsene. Ved undersøkelser innenfor fremmed stats territorium gjelder bestemmelsene i avsnitt II bare så langt norske myndigheters kompetanse rekker etter folkeretten, og så langt kyststatens lovgivning ikke er til hinder.

Med mindre undersøkelsesmyndigheten etter § 476 annet ledd eller § 476 sjette ledd annet punktum er pliktig til å undersøke en ulykke selv, kan den helt eller delvis overlate ansvaret for undersøkelsene til myndighetene i en annen særlig berørt stat. Undersøkelsesmyndigheten kan delta i undersøkelser av sjøulykker utenfor riket som gjennomføres av utenlandsk undersøkelsesmyndighet. Ved sjøulykke som omfattes av § 476 annet ledd, kan undersøkelsesmyndigheten overlate ansvaret for undersøkelsene til en særskilt kommisjon som er opprettet av flere berørte stater i fellesskap for å undersøke årsakene til ulykken.

Kongen kan fastsette nærmere bestemmelser om undersøkelse av sjøulykker som inntreffer utenfor riket.

§ 483 Sakkyndig bistand mv.

Undersøkelsesmyndigheten kan benytte sakkyndig bistand ved gjennomføringen av undersøkelsen, og kan også be om bistand fra politiet og andre myndigheter.

§ 484 Rettigheter for dem som saken angår. Underretning til særlig berørte stater

Når undersøkelsesmyndigheten beslutter å iverksette undersøkelse, skal den så vidt mulig underrette skipets eier, rederiet, skipsføreren, brukere og assurandører av skipet og andre som saken angår om dette. Slik underretning skal gis så snart som mulig, og skal opplyse om rettighetene etter annet ledd i paragrafen her og etter § 485 annet ledd.

Innen undersøkelsen avsluttes, skal de som er nevnt i første ledd gis adgang til å fremkomme med

opplysninger og synspunkter om sjøulykken og dens årsaksfaktorer. De bør også gis adgang til å være til stede ved undersøkelsene og har rett til å gjøre seg kjent med dokumentene, i den utstrekning undersøkelsesmyndigheten finner at dette kan skje uten hinder for undersøkelsen. Annet punktum gjelder med de begrensninger som følger av taushetsplikten, jf. § 480.

Ved undersøkelse av sjøulykker som omfattes av § 472 tredje ledd skal også myndighetene i særlig berørte stater innenfor EØS-området gis underretning om undersøkelsene. Ved undersøkelse av andre sjøulykker bør myndighetene i særlig berørte stater gis underretning om undersøkelsene. Underretningen skal opplyse om de rettigheter særlig berørte stater har etter § 474 første ledd og § 485 annet ledd.

§ 485 Undersøkelsesrapport

Undersøkelsesmyndigheten skal utarbeide en rapport som redegjør for hendelsesforløpet og inneholder undersøkelsesmyndighetens uttalelse om årsaksforholdene. Rapporten skal også inneholde undersøkelsesmyndighetens eventuelle tilrådinger om tiltak som bør treffes eller vurderes med henblikk på å hindre lignende sjøulykker i fremtiden.

Før undersøkelsesmyndigheten sluttbehandler rapporten, skal et utkast til rapport etter anmodning forelegges for dem som er nevnt i § 484 første ledd, samt for særlig berørte stater, med en rimelig frist for vedkommende til å gi uttalelse, med mindre særlige forhold tilsier at dette ikke gjøres. Retten etter første punktum gjelder bare de delene av utkastet til rapport som vedkommende på grunn av sin tilknytning til saken eller undersøkelsene har særlige forutsetninger for å uttale seg om.

Undersøkelsesmyndighetens utkast til rapport er ikke offentlig.

For sjøulykker som omfattes av § 472 tredje ledd skal rapporten meddeles EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

Undersøkelsesmyndighetens avgjørelser etter denne paragraf kan ikke påklages.

§ 486 Sjøfartsdirektoratets undersøkelse av sjøulykker eller andre hendelser

Bestemmelsene i avsnitt II er ikke til hinder for at Sjøfartsdirektoratet undersøker sjøulykker som undersøkelsesmyndigheten beslutter å ikke undersøke, eller hendelser som faller utenfor undersøkelsesmyndighetens ansvarsområde.

Ved andre sjøulykker enn dem som omfattes av første ledd, kan Sjøfartsdirektoratet bare foreta ulykkesundersøkelser etter undersøkelsesmyndighetens godkjenning. Undersøkelsesmyndigheten

kan begrense sin godkjenning til nærmere spesifiserte tiltak for informasjonsinnhenting.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om Sjøfartsdirektoratets undersøkelser av sjøulykker og andre hendelser.

Undersøkelsesmyndigheten skal gi Sjøfartsdirektoratet melding om alle sjøulykker som inntreffer, samt om alle grunnstøtinger og sammenstøt, jf. § 475 første ledd tredje punktum. Så snart undersøkelsesmyndigheten har avgjort om den vil iverksette undersøkelser av en sjøulykke eller ikke, skal Sjøfartsdirektoratet underrettes om denne avgjørelsen.

I avsnitt III i sjøloven kapittel 18 skal § 489 lyde:

§ 489 Berømmelse og varsling

Skjønnet holdes snarest mulig etter at begjæringen er mottatt. Skjønnsretten varsler saksøkeren og skipsføreren og så vidt mulig rederen samt befraktere, lasteeiere, assurandører og andre interesserte om berømmelsen. Er det skjellig grunn til mistanke om at reglene om sjødyktighet eller sikkerhet til sjøs er overtrådt, skal også *vedkommende politimester* varsles. Skjønnet kan holdes selv om noen som er eller skulle ha vært varslet, ikke møter.

I avsnitt IV i sjøloven kapittel 18 skal § 493 lyde:

§ 493 Utfyllende forskrifter

Kongen kan gi nærmere forskrifter til utfylling og gjennomføring av reglene i dette *kapittel*.

§ 507 annet ledd nr. 5 skal lyde:

Det kan foretas undersøkelser etter reglene i kapittel 18 avsnitt II dersom det ikke er truffet annen bestemmelse om undersøkelser i lov eller i medhold av lov.

II

I lov 14. juni 1884 nr. 3 om beskyttelse av undersjøiske kabler og rørledninger utenfor sjøterritoriet oppheves § 4 femte og sjette punktum.

III

I almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 skal § 414 lyde:

Hvis noen overtrer det som i norsk lov eller med heimel i norsk lov er bestemt om legeundersøking og mønstring av skipsmannskaper, om hyrekontrakt og avregningsbok, om anmeldelse, fram møte eller forevisning av dokumenter for noen myndighet i sjøfartsforhold eller om plikt til å gi

opplysning til slik myndighet, eller om avholdelse av bevisopptak, straffes han med bøter eller fengsel inntil 3 måneder.

På samme måte straffes den som unnlater å oppfylle meldeplikten i sjøloven § 475 første ledd, å fremlegge dokumentasjon i samsvar med sjøloven § 477 annet ledd, eller å etterkomme krav fra undersøkelsesmyndigheten etter sjøloven § 479 første ledd, eller som fjerner gjenstander i strid med sjøloven § 478.

IV

I lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed mv. gjøres følgende endringer:

§ 3 tredje ledd skal lyde:

Til å bistå Sjøfartsdirektoratet opprettes et sakkyndig råd. Rådet skal ha formann og så mange andre medlemmer som departementet bestemmer, alle med personlige varamenn. Formann, medlemmer og varamenn oppnevnes av departementet for 3 år om gangen. Departementet gir nærmere regler om rådet, dets oppgaver, saksbehandling og samarbeidet med myndigheter som undersøker eller etterforsker arbeidsulykker om bord på skip.

§ 4 første ledd bokstav a oppheves. Nåværende bokstav b til g blir nye bokstav a til f.

§ 5 oppheves.

§ 7 første ledd første punktum skal lyde:

Tjenestemenn i Sjøfartsdirektoratet og skipskontrollen må ikke være interessert i skip som er underlagt deres tilsyn.

Ny § 16 skal lyde:

Sjøfartsdirektoratet kan foreta undersøkelse av sjøulykker og andre hendelser i samsvar med bestemmelsene i sjøloven § 486.

§§ 17 til 23 oppheves.

V

I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene skal

§ 51 annet ledd lyde:

Til rettsmøter tilkalles et rettsvitne. Det kan til-

kalles ett eller to sakkyndige rettsvitner når særskilt kyndighet finnes påkrevd.

VI

I sjømannsloven 30. mai 1975 nr. 18 gjøres følgende endringer:

§ 10 annet ledd skal lyde:

Skal sjøulykken undersøkes av undersøkelsesmyndigheten, jf. sjøloven § 473, plikter sjømannen, mot hyre og underhold, å møte for undersøkelsesmyndigheten.

§ 18 første ledd skal lyde:

Når skipet går tapt ved sjøulykke, eller når det etter sjøulykke blir uistandsettelig, plikter sjømannen å ta del i bergningen. *Skal sjøulykken undersøkes av undersøkelsesmyndigheten jf. sjøloven § 473, plikter sjømannen, mot hyre og underhold, å møte for undersøkelsesmyndigheten.*

§ 30 tredje ledd skal lyde:

Undersøkelser i anledning av dødsfallet holdes etter reglene i sjøloven § 472 til 486.

VII

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal § 55 første ledd nr. 4 lyde:

4) lensmennene og sjøfartsinspektørene.

VIII

I lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet skal § 10–10 siste ledd lyde:

Reglene i sjøloven om undersøkelse av sjøulykker og forskrifter gitt med hjemmel i sjøloven kapittel 18 II gjelder tilsvarende så langt de passer.

IX

Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.