

Retten i Næstved
DOM
afsagt den 20. maj 2026



Sag BS-45904/2023-NAE

Sagsøger 1
(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 2
(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 3
(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 4
(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 5
(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 6
(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 7

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 8

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 9

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 10

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 11

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 12

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 13

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 14

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 15

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 16

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 17

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 18

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 19

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 20

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 21

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 22

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 23

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 24

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 25

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 26

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 27

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 28

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 29

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 30

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 31

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 32

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 33

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 34

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 35

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 36

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 37

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 38

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 39

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 40

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 41

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 42

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 43

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 44

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 45

(beskikket advokat Mads Krøger Pramming)

mod

Søfartsstyrelsen

(advokat Rune Derno og advokat Jakob Kamby)

og

sag BS-43176/2024-NAE

Sagsøger 46

(advokat Mads Krøger Pramming)

og

Sagsøger 47

(advokat Mads Krøger Pramming)

mod

Søfartsstyrelsen

(advokat Rune Derno og advokat Jakob Kamby)

Denne afgørelse er truffet af Dommer 1, Dommer 2 og Dommer 3.

Sagens baggrund og parternes påstande

Natten til den 7. april 1990 udbrød der brand på bil- og passagerskibet Scandinavian Star på ruten fra Oslo til Frederikshavn, og 159 personer omkom ved branden. Sagen drejer sig om, hvorvidt sagsøgernes, 29 af de overlevende personer og 18 familiemedlemmer til omkomne, menneskerettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet krænket i forbindelse med branden og de danske myndigheders senere undersøgelser af brandulykken.

Det er sagsøgernes opfattelse, at deres menneskerettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 2, 6 og 13 blev krænket som følge af, at sagsøgte, Søfartsstyrelsen, ikke foretog havnestatskontrol på Scandinavian Star, og/eller en manglende effektiv offentlig undersøgelse af årsagen til branden.

Retten har modtaget sag BS-45904/2023-NAE den 15. september 2023 og sag BS-43176/2024-NAE den 30. august 2024. Sagerne er sambehandlet.

Sagsøgerne i begge sager har nedlagt følgende påstande:

Principal:

Søfartsstyrelsen skal til hver af sagsøgerne betale 450.000 kr. med tillæg af rente fra sagernes anlæg, subsidiært tilkendelse af et mindre beløb efter rettens skøn.

Subsidiært:

Søfartsstyrelsen skal anerkende ”at have krænket sagsøgernes menneskerettigheder efter den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 2, 6 og 13, på baggrund af manglende udført havnestatskontrol på færgen Scandinavian Star og på baggrund af, at det har taget Søfartsstyrelsen 32 år at foranstalte en uafhængig undersøgelse af sagen og fastlægge et ansvar ”.

Søfartsstyrelsen har i begge sager nedlagt påstand om frifindelse over for sagsøgernes principale påstand, og principalt afvisning, subsidiært frifindelse over for sagsøgernes subsidiære påstand.

Sagsøgerne i sag BS-45904/2023-NAE har fri proces.

Oplysningerne i sagen

Skibet Scandinavian Star blev den 1. april 1990 sat i drift på ruten Frederiks-havn-Oslo. Skibet sejlede under Bahamas flag. Skibet ankom til Frederikshavn fredag, den 30. marts 1990, kl. 14.45, hvor det lå, indtil det søndag, den 1. april 1990, kl. 23.05, sejlede første tur til Oslo, og at skibet sejlede otte ture på ruten frem til turen den 6. april 1990 fra Oslo til Frederikshavn og indtil da var i

Frederikshavn tirsdag, den 3. april, kl. 7.50 til 20.10, torsdag, den 5. april, kl. 6.55 til 9.08, og fredag, den 6. april, kl. 7.50 til 10.03. Søfartsstyrelsen foretog ikke havnestatskontrol i perioden.

Den 6. april 1990 afsejlede skibet fra Oslo med kurs mod Frederikshavn med 99 besætningsmedlemmer og 383 passagerer ombord. Af de 29 sagsøgere, som var ombord på Scandinavian Star ved branden og overlevede, mistede fire et eller flere familiemedlemmer, og de 18 sagsøgere, som ikke var ombord, mistede et eller flere familiemedlemmer.

Sagsøgerne efter branden fik tilbud om erstatning på minimum 20.000 i henhold til et forlig med rederiets ansvarsforsikringsselskab Skuld.

Undersøgelser af forholdene omkring branden og Søfartsstyrelsens rolle før og efter branden

Der blev i perioden efter branden og frem til og efter sagsøgernes søgsmål mod Søfartsstyrelsen foretaget politimæssig efterforskning og flere undersøgelser af forholdene omkring branden og Søfartsstyrelsens rolle før og efter branden.

I umiddelbar forlængelse af branden blev der således iværksat en fælles nordisk politimæssig efterforskning mellem Norge, Sverige og Danmark med henblik på blandt andet at udfinde mulige gerningsmænd til branden. I henhold til aftalen blev efterforskningen opdelt mellem landene således, at de norske myndigheder efterforskede selve branden og dens umiddelbare årsag; de svenske myndigheder efterforskede brandslukningen og de tekniske forhold på skibet, og de danske myndigheder efterforskede skibets ejer- og forsikringsforhold og sødygtighed i overensstemmelse med den søretlige lovgivning.

Den 11. april 1990 blev der indledt vidneafhøringer under et søforhør i Sø- og Handelsretten i København, som blev afsluttet i november 1990.

Efter aftale mellem Sverige, Danmark og Norge blev der den 20. april 1990 i Norge nedsat et ”udvalg for å granske forholdene omkring passasjerfergen Scandinavian Stars brannhaveri 7. april 1990” (i det følgende Granskningsudvalget). Granskningsudvalget afgav i januar 1991 en rapport ”Scandinavian Star”-ulykken, 7. april 1990” (i det følgende Granskningsrapporten).

I januar 1991 udgav Røde Kors en rapport om brandulykken og følgerne for de overlevende og efterladte. Rapporten indeholdt blandt andet interviews med syv personer om spørgsmålene, hvilken hjælp de fik, og hvad der havde været brug for.

Den politimæssige efterforskning førte blandt andet til, at Politimesteren på Frederiksberg den 10. februar 1992 – efter Søfartsstyrelsens udtalelse af 5. april

1991 – rejste tiltale mod kaptajnen på Scandinavian Star, reder og rederidirektøren som direkte ansvarlige for sikkerheden ombord på Scandinavian Star, og de tiltalte blev ved Højesterets dom af 22. november 1993 i sag II 51/1993 (U.1994.62H) dømt; kaptajnen efter lov om skibes sikkerhed § 24 ved fra den 1. til den 7. april 1990 at have ført skibet uden at have sørget for, at skibet var i sikkerhedsmæssig forsvarlig stand, og rederen og rederidirektøren efter samme lovs § 23 ved fra den 1. til den 7. april 1990 at have ladet kaptajnen føre skibet uden at give kaptajnen mulighed for at opfylde de forpligtelser, der påhvilede ham. De blev hver straffet med hæfte i 6 måneder, der var den maksimale straf på gerningstidspunktet, og rederen og rederidirektøren blev tillige frakendt retten indtil videre til at udøve rederivirksomhed og erhvervsmæssigt at disponere over skibe i øvrigt eller medvirke hertil under nogen som helst form.

Årsagen til branden er ikke blevet opklaret.

” Stortingets granskingskommisjon for brannen på Scandinavian Star” afgav den 1. juni 2017 en rapport til Stortinget om vurdering af ”de offentlige myndigheters oppfølging av saken” . Kommissionen undersøgte blandt andet politiet og anklagemyndighedens håndtering af sagen.

Den 21. december 2020 meddelte Erhvervsministeriet, at ministeriet ville undersøge, om Scandinavian Star skulle have været synet af de danske myndigheder efter de dagældende regler, inden skibet sejlede fra Frederikshavn i april 1990, og at ministeriet derfor havde bestilt professor i jura, dr.jur. Person 1 til at lave en ekstern juridisk undersøgelse af regler og praksis i 1990 for syn af uden-landske passagerskibe som Scandinavian Star. Sammen med lektor, ph.d.

Person 2 udarbejdede professor Person 1 en rapport ”Undersøgelse af Søfartsstyrelsens rolle forud for branden på Scandinavian Star” (i det følgende 2022-rapporten), der blev offentliggjort den 5. september 2022.

Ved kommissorium af 12. maj 2021 ”for en uafhængig task force om reder-, ejer- og forsikringsforholdene vedrørende Scandinavian Star” iværksatte den daværende regering og en række af Folketingets partier en uvildig undersøgelse af reder-, ejer- og forsikringsforholdene vedrørende Scandinavian Star og nedsat en særskilt enhed ”Scandinavian Star Taskforce” (i det følgende Taskforcen) til opgaven. Den 1. september 2023 blev Taskforcens kommissorium udvidet til – udover at omfatte en brandteknisk undersøgelse af et hydraulikolierør på skibet – også at omfatte en undersøgelse af forhold vedrørende Søfartsstyrelsens rolle i sagen om Scandinavian Star. Taskforcen ved professor og jurist Vidne 1 af-gav en redegørelse den 13. september 2024 (i det følgende Taskforce-redegørelsen).

Nærmere om Granskningsrapporten

Granskningsudvalget bestod af medlemmerne højesteretsdommer Person 3, Norge, som formand, professor Person 4, Norge, overskibsinspektør Person 5, Danmark, generaldirektør Person 6, Sverige, divisionschef Person 7, Danmark, og professor Person 8, Norge. Medlemmerne havde ifølge Granskningsrapporten en fri og uafhængig stilling uden rapporteringspligt til eller instruktion fra de lande, som havde foreslået dem som medlemmer af udvalget. Det fremgår af Granskningsrapporten, at udvalgsmedlem Person 5 var chef for Søfartsstyrelsens Opklarings- og Kontrolenhed og indtil den 1. januar 1990 havde haft ansvaret for havnestatskontrollen i Danmark. Han deltog af den grund ikke i udvalgets behandling af havnestatskontrollen og udvalgets anbefaling, som knyttede sig til dette punkt i rapporten.

Granskningsudvalgets kommissorium var følgende, jf. Granskningsrapportens pkt. 2.4:

”...

2.4 GRANSKNINGSUTVALGETS MANDAT M.V.

Utvalgets mandat er i foredraget til den kongelige resolusjon av 20. april 1990 beskrevet slik:

«Utvalget skal vurdere ulykkens årsak og hvordan den kunne få et slikt omfang.

Utvalget skal vurdere om skipets tekniske standard, utrustning og personelloppsetting var tilfredsstillende og i overensstemmelse med internasjonale og nasjonale regler.

Utvalget skal vurdere hvordan nasjonale og internasjonale regler og interne rutiner for skipets drift og redningsberedskap fungerte i den situasjon som forelå.

Utvalget kan også vurdere andre forhold i tilknytning til ulykken dersom den finner grunn til det, herunder redningsoperasjonens gjennomføring.»

Dette mandatet er meget vidt og også til dels noe ubestemt. Utvalget er for øvrig stilt fritt med hensyn til om det vil ta opp andre forhold enn de som er nevnt spesielt. Etter utvalgets mening er de oppgaver utvalget er pålagt gjennom mandatet, samt de problemstillinger det har vært naturlig å ta opp i tillegg, dekket gjennom innstillingens kapitler 4-13. I denne forbindelse bemerker utvalget at det har ansett det som både naturlig og selvfølgelig, i tilknytning til sine øvrige vurderinger, å fremkomme med forslag til tiltak som, om de gjennomføres, kan bidra til å hindre at vi igjen får en ulykke som den på «Scandinavian Star». Dette er bakgrunnen for de anbefalinger utvalget tar opp i kap. 13.

Generelt bemerkes at det nok også er andre spørsmål enn de utvalget har behandlet, som ulykken iallfall i noen grad kunne gi foranledning til å ta opp. For utvalget har det vært av vesentlig betydning raskt å kunne avgi rapporten. Etter utvalgets mening er det funnet en rimelig balanse mellom hensynet til å ta opp spørsmål ulykken gir foranledning til å vurdere nærmere, og hensynet til raskt å få avgitt rapporten. Det bemerkes at for de spørsmål utvalget har tatt opp, har det brukt den tid som har vært nødvendig for en grundig og forsvarlig utredning.

Utvalget vil understreke at det har oppfattet sin oppgave slik at det skal klarlegge det aktuelle hendelsesforløp, f.eks. klargjøringen av skipet og besetningens opptreden under ulykken, samt gi sine vurderinger av disse forhold. Utvalget har derimot ikke forstått oppgaven på den måten at det skal ta stilling til om personer eller institusjoner har opptrådt slik at det vil være grunnlag for strafferettslig tiltale, administrative forføyninger eller sivilrettslige reaksjoner. Når utvalget karakteriserer enkeltpersoners eller institusjoners opptreden, ligger det ikke i dette noen stillingtagen til om strafferettslige eller andre sanksjonsbelagte regler er overtrådt.

...”

Det fremgår om skibet og bemanningen blandt andet, jf. rapportens pkt. 3.4, kapitel 4, og pkt. 3.6, kapitel 6:

”...

Utvalget beskriver i 4.3 relativt detaljert en del av den innredning og det utstyr som er spesielt viktig for brannsikkerheten og den standard dette utstyret hadde. Generelt kan bemerkes at det meste av utstyr og innretninger med henblikk på brannsikring og brannslokking var tilfredsstillende. Men det var også enkelte klare mangler. Under 4.4 er det angitt feil og mangler ved skip og utstyr pr. 7. april 1990:

Det manglet en branndør på dekk 6 (Main deck) akter på styrbord side, idet åpningen bare var dekket av en glassdør.

Mange av sprinklerhodene, trolig omkring halvparten, i de to seksjonene av sprinkleranlegget på bildekket som ble prøvd etter brannen, var tilstoppet av rust.

Det var klare mangler ved hovedalarmsystemet. Det manglet trolig tre brannhorn, og lydstyrken av brannalarmanlegget var til dels utilstrekkelig. Alarmanlegget er gjennomgått og vurdert av sakkyndige oppnevnt av utvalget, og med grunnlag i de målinger disse har foretatt, er antatt lydnivå i de enkelte lugarer beregnet. I svært mange lugarer var lydnivået for svakt til å sikre forsvarlig alarmering.

...

Besetningens kvalifikasjoner er behandlet i 6.3 og 6.4.

Besetningens størrelse på «Scandinavian Star» oppfylte de gjeldende krav, både de konvensjonsbestemte og de krav Bahamas stiller. Skipet var altså ikke underbemannet, og det kan nevnes at sjøfartsmyndighetene i Danmark og Norge ville ha akseptert en lignende besetningsstørrelse på et tilsvarende skip.

Besetningsmedlemmene hadde som helhet de nødvendige sertifikater og kvalifikasjoner til å foreta de driftsmessige funksjonene på skipet. Når det gjelder de sikkerhetsmessige funksjonene, bemerkes at navigatørene burde hatt en bedre sikkerhetsutdanning. Overstyrmannen hadde ikke kurs i brannbekjempelse eller røykdykkerkurs. For to av de øvrige sentrale navigatører var kursene til dels av gammel dato. Det må antas at det på skipet ikke var det foreskrevne antall besetningsmedlemmer med sertifikat i betjening av livbåter og flåter.

Språkkunnskapene i besetningen var til dels for dårlige. En rekke av besetningsmedlemmene fra Portugal hadde ingen eller helt mangelfulle engelskkunnskaper.

... ”

Om skibets certifikater, de seneste besigtigelser før branden og Granskningsudvalgets vurdering af besigtigelserne fremgår blandt andet, jf. rapportens pkt. 4.5, 4.6.1 og 4.6.3:

” ...

4.5 SKIPETS SERTIFIKATER

4.5.1 SOLAS

SOLAS Passenger Ship Safety Certificate utstedt av Lloyd's Register 5. februar 1990 med gyldighet til 18. januar 1991.

Service Certificate (sertifikat utstedt av det firma som har utført ettersynet) for ettersyn av CO₂ anlegg for maskinrom, transportable CO₂-slokkere, halon 1301-anlegg for malerrom og halon 1301 for bysse utstedt av High Seas Trading, Inc., Miami, 5. mars 1990.

Service Certificate (firmasertifikat) for ettersyn av skipets 159 transportable brannslukkere og slokkere i redningsbåter utstedt 5. mars 1990 av High Seas Safety, Inc., Miami.

RFD Certificates of Services and Testing of an Inflatable Liferaft (firmasertifikat) utstedt mellom 22. februar og 7. mars 1990 av Datrex Inc., Miami.

Viking Certificates of Reinspection (firmasertifikat) for inflatable liferaft utstedt mellom 25. februar og 3. februar 1990 av High Seas Safety of America, Inc., Miami.

4.5.2 ILLC, 1966

Et komplett («full term») internasjonalt lastelinjesertifikat ble utstedt av Lloyd's Register i London den 5. april 1990 på basis av tidligere foretatte, tilfredsstillende besiktigelser. Sertifikatet var gyldig frem til 22. februar 1995.

4.5.3 MARPOL

International Oil Prevention Certificate utstedt av Lloyd's Register 23. november 1988 med gyldighet til 20. januar 1993, seneste mellombesiktigelse avholdt av Lloyd's Register 2. februar 1990.

4.5.4 Klasse

Lloyd's Register. Klasse 100 A1 *Passenger-/Ro-Ro Cargo/Ferry, LMC*, med tilhørende sertifisering.

4.5.5 Nasjonal sertifisering

Passenger Ship Certificate of Inspection utstedt av Commonwealth of the Bahamas 16. januar 1990.

4.6 DE SENESTE BESIKTIGELSENE FØR BRANNEN

4.6.1 Utførelsen av besiktigelsene

4.6.1.1 *Besiktigelser utført av Lloyd's Register som et ledd i flaggstatskontrollen*

Skipet ble besiktiget av Lloyd's Register (Miami-kontoret i Florida) i perioden 2. til og med 5. januar 1990 på vegne av flaggstaten Bahamas.

Inspeksjonen omfattet bl.a. den periodiske besiktigelse som er nevnt i SOLAS, regel 7, b), ii), med henblikk på fornyelse av et *Passenger Ship Safety Certificate* (regel 12, a)). Besiktigelsen ble utført av én skipsinspektør, som ifølge sjøforklaringen brukte minst halvparten av sin arbeidstid om bord i perioden 2. til og med 5. januar 1990 på SOLAS-besiktigelsen. Resten av tiden ble brukt på lastelinjebesiktigelse og klassebesiktigelse.

Resultatet av besiktigelsene ble vurdert slik at Lloyd's Register kunne utstede nytt sertifikat til skipet.

4.6.1.2 *Besiktigelse av Bahamas' nautical inspector*

Ifølge Bahamas' regler skal det avholdes en årlig inspeksjon om bord på passasjerskip registrert under Bahamas' flagg, se nærmere 10.4.2.2.1 og 10.4.2.2.2.

Den seneste årlige besiktigelse ble avsluttet 16. januar 1990. Inspeksjonen ble utført av én inspektør (nautical inspector) med henblikk på at inspektøren på vegne av Bahamas skulle utstede et *Passenger Ship Certificate of Inspection*. Slikt sertifikat ble utstedt 16. januar 1990.

4.6.1.3. *Lloyd's Registers besiktigelse for opprettholdelse av klassen*

De seneste periodiske besiktigelsene for opprettholdelse av klassen ble foretatt i februar og mars 1990.

Ved utgangen av mars opprettholdt skipet klassen 100 A1 *Passenger/Ro-Ro Cargo/Ferry*, LMC. Det var ikke noe klassepålegg på skipet.

Etter brannen er det ikke funnet kritikkverdige forhold omkring selve klassebesiktigelsene av skipet og den måten selve klassingen er fulgt opp på.

4.6.1.4 *Inspeksjon av U.S. Coast Guard*

U.S. Coast Guard utførte havnestatskontroll på «Scandinavian Star» 17. januar 1990 og utstedte sertifikat 6. februar med gyldighet til 18. januar 1991. Se generelt om denne type kontroll under 10.4.3.2.6.

...

4.6.3 Vurdering av besiktigelsene

4.6.3.1 *Lloyd's Registers besiktigelse*

Verksteder/stores på bildekket burde vært sett av Lloyd's Registers inspektør under besiktigelsen i januar, og det burde vært gitt pålegg om å fjerne disse.

Den manglende branndør på dekk 6 har aldri vært montert. Det skulle ha vært satt inn en branndør i forbindelse med en ombygging, foretatt før Lloyd's Register overtok klassingen av skipet. Lloyd's Register har ikke mottatt tegniger som viser ombyggingen. Det tidligere klaseselskapet, Bureau Veritas, har opplyst at heller ikke det mottok slike tegniger. Blant annet hensett til den manglende dokumentasjon, er utvalget, under en viss tvil, kommet til at det ikke kan bebreides Lloyd's Registers besiktigelsesmann at han ikke oppdaget den manglende branndøren ved besiktigelsen i januar. Lloyd's Register – og de øvrige klaseselskapene – bør imidlertid, bl.a. i lys av den erfaring som her er gjort, ta skritt til å sørge for mer betryggende dokumentasjonsmateriale, se nærmere 13.3.1.2.

Tre alarmhorn manglet, i forhold til det som etter brann- og sikkerhetsplanen skulle være i skipet. Det må legges til grunn at disse tre alarmhornene også manglet i januar 1990. Som nevnt er det ikke funnet spor av ledninger, festeanordninger eller annet som kan tyde på at brannhorn har vært på plass tidligere. Alarmanlegget er viktig for sikkerheten om bord, og etter utvalgets mening burde Lloyd's Registers inspektør ved inspeksjonen i januar ha oppdaget at et eller flere horn manglet. Inspektøren burde også ha oppdaget og anmerket at lydstyrken fra alarmen var svak i deler av innredningen, se 4.3.1.17.

Motorlivbåtenes tilstand er helt sentral for sikkerheten til passasjerer og besetning. Lloyd's Register skulle ved besiktigelsen avdekket manglene ved vedlikeholdet m.v. og gitt pålegg om utbedring.

Det var mangler med hensyn til plasseringen av en del skilt m.v. også i januar. Dette burde vært påtalt i forbindelse med besiktigelsen. Som nevnt var det i januar 1990 ikke noen mangel med hensyn til språket på skiltene, og ombordstigningskort ble på det tidspunkt benyttet.

...

Granskningsudvalget konkluderte følgende om forberedelsen til at sette ski-bet i drift mv., jf. rapportens pkt. 3.7:

” ...

Under 7.8 gir utvalget sine oppsummeringer, vurderinger og konklusjoner vedrørende klargjøringen av skipet. I tillegg til forhold pekt på foran, fremheves det at det var et klart brudd på reglene i SOLAS at det ikke var holdt båt- og brannøvelse innen 24 timer etter at «Scandinavian Star» seilte fra Fredrikshavn den 1. april.

[Billede udeladt pga. personfølsomme opplysninger]

...”

Om brandens utvikling og konsekvenser fremgår blandt andet, jf. rapportens pkt. 3.8:

”...

Brann dørenes betydning behandles særskilt, se 8.4.2. Det pekes på at de fleste brann dørene ble lukket etter hvert, selv om det er noe usikkerhet angående det nøyaktige tidspunktet dette skjedde. Noen av brann dørene i de områdene som var berørt av brann- og røykutviklingen ble imidlertid stående åpne under hele brannforløpet. Dette gjelder bl.a. en dør inn til en korridor på styrbord side av dekk 4, en dør fra tverrgangen mellom trappeløp 2 på styrbord side og 2 på babord side og inn til en korridor på dekk 5, en fra trappeløp 2 på styrbord side og inn til dekk 6 og brann døren fra trappeløp 2 på babord side og inn til bildekket, dekk 3. Brann døren inn til bildekket, dekk 3, skulle ha vært holdt i en lukket stilling av den automatiske lukkemekanismen. Fra brannbildet ser det ut til at denne døren har vært holdt i delvis åpen stilling. At døren ble stående i åpen stilling hadde stor betydning for brannforløpet, fordi brannskyvedøren ved trappeløp 2 på dekk 6 ble stående åpen.

At enkelte av brann dørene ble stående åpne mens de andre ble lukket, gjorde at luftstrømmen gjennom de åpne dørene ble vesentlig større. Dette har bidratt til den hurtige brannspredningen. Den åpne forbindelsen mellom trappeløp 2 på styrbord side og trappeløp 2 på babord side gjennom tverrgangen på dekk 5, bidro også til at brannen fikk gunstige trekkforhold og spredte seg raskt.

...

Der fremgår om sikkerhet, regler og kontrol blandt andet følgende, jf. rapportens pkt. 10:

10.2 KRAV TIL SKIPET

10.2.1 Internasjonale regler m.v.

IMO (International Maritime Organization), tidligere IMCO (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization) har utarbeidet flere viktige konvensjoner og anbefalinger innen området for teknisk sikkerhet for skip. Det er imidlertid bare SOLAS (The International Convention for Safety of Life at Sea) som inneholder regler av direkte betydning for brannsikkerhet.

Konvensjonene blir folkerettslig bindende for traktatpartene når nærmere angitte krav, bl.a. ratifikasjonen av et tilstrekkelig antall stater, er oppfylt. Anbefalinger vil – som navnet sier – være normer som anbefales fulgt, men som altså ikke er folkerettslig bindende.

SOLAS revideres fortløpende. Den någjeldende utgaven er fra 1974, med en «protokoll» fra 1978 og endringer fra 1981 og 1983. Disse revisjonene har imidlertid ikke generell tilbakevirkende kraft. For det enkelte skip er det som hovedregel konstruksjonsreglene som gjelder på byggetidspunktet som er gjeldende norm. Dette er forutsatt bl.a. i Annex 1. Visse av de «nye» reglene er likevel gitt virkning også for «eksisterende skip». Hvilke av reglene dette gjelder for går frem av tabellen i Annex 1 til konvensjonen. For «Scandinavian Star» er det således SOLAS 1960 med visse bestemte tillegg som gjelder. Kontrollen av skip skal imidlertid alltid utføres etter de nyeste reglene.

SOLAS 1960 og SOLAS 1974 er i det vesentlige bygd opp på samme måte: Kap. I inneholder alminnelige bestemmelser, bl.a. besiktigelse og sertifikater, jf. nedenfor under 10. 4. Resten av kapitlene stiller opp det materielle regelverket. Her er det grunn til å nevne kap. II – 2 om brannsikring ved bygging, og kap. III om redningsutstyr. Under kap. 4 i nærværende rapport, er det gitt en oversikt over viktige regler om brannsikring som følger av SOLAS 1960. Det vises til fremstillingen der. De viktigste forskjeller mellom SOLAS 1960 og SOLAS 1974 når det gjelder brannsikring, er:

- SOLAS 1974 stiller strengere krav med hensyn på oppdeling, brannisolering og bruk av brennbare materialer enn SOLAS 1960.
- I SOLAS 1974 stilles det krav til et automatisk brannalarm- og brannoppdagelsessystem. I SOLAS 1960 er dette bare gitt som et av flere alternativer.
- I SOLAS 1974 stilles det spesifiserte krav til totalvolum, tykkelse og brennbarhet av overflatematerialer i innredning. I SOLAS 1960 er dette avhengig av valg av metode.
- Kravene til ventilasjonsanlegget er noe skjerpet i SOLAS 1974.
- SOLAS 1974 stiller noe strengere krav til utforming og operasjon av branndører.

...

10.2.2 Nasjonale regler

10.2.2.1 Generelt

Etter havrettstraktatens artikkel 94 har flaggstaten hovedansvaret for å gi regler som sørger for skipets sikkerhet. De stater som har ratifisert SOLAS-konvensjonene og konvensjonene nevnt under 10.2.1, vil oftest ved intern lov ha gitt disse konvensjonene anvendelse på egne skip, med mindre folkerettslige regler i henhold til vedkommende stats interne rett får anvendelse i denne uten noen transformasjon. I tillegg til de folkerettslige reglene vil endel land ha nasjonale særkrav. Dette varierer imidlertid mye fra land til land.

Bahamas er flaggstat til «Scandinavian Star». Det er derfor i forhold til dette skipet spørsmål om hvilke krav til brannsikring m.v. som gjaldt etter Bahamas' lovgivning, se 10.2.2.2. For å kunne vurdere og sammenlikne Bahamas' lovverk på dette punkt, vil utvalget også se kort på dansk, norsk og svensk lovgivning her.

10.2.2.2 Bahamas

Sikkerhetsreglene for skip fra Bahamas finnes i The Merchant Shipping Act fra 1976. Hovedtyngden av reglene, for så vidt gjelder brannsikkerhet, ligger i inkorporeringen av SOLAS 1960 og 1974 med endringer, jf. section 259, jf. First Schedule (vedlegg til Merchant Shipping Act). Ved siden av SOLAS har Bahamas i medhold av section 176 og section 172 tatt inn en del regler fra United Kingdom Regulations Rules and Order.

For ordens skyld tilføyes at også de andre viktige konvensjoner for sikkerheten til sjøs er gitt anvendelse i Bahamas' interne rett.

10.2.2.3 Danmark

Utgangspunktet for de danske sikkerhetskrav til skip er Lov om skibes sikkerhet (SSL), jf. lovbekjentgjørelse nr 584 av 29. september 1988. Loven stiller opp et generelt krav til sjøsikkerhet og definerer sjøsikkerhetsbegrepet. Så mye konkret veiledning gir i seg selv ikke sjøsikkerhetsbegrepet. Det gis gjennom de nærmere materielle reglene som følger av eller er hjemlet i loven. SSL inkorporerer bl.a. SOLAS-konvensjonene i dansk rett. Det er en del særkrav etter dansk rett ut over det som følger av SOLAS.

Reglene for danske skip får anvendelse såvel for skip registrert i det alminnelige danske skipsregister (DAS) som for skip registrert i Dansk internasjonalt skipsregister (DIS). Med hjemmel i SSL er det utstedt bekg. nr. 475 av 11. oktober 1983 om anvendelse av SSL for utenlandske skip. Etter denne regelen skal loven anvendes på utenlandske skip i dansk sjøfartsterritorium og i danske havner. Men Søfartsstyrelsen er tillagt kompetanse til å fravike denne regelen, når skipet oppfyller sitt hjemlands regler og når skipet ellers synes å være i god og forsvarlig stand. Praktisk sett vil dette medføre at utenlandske skip som fyller sikkerhetskravene til internasjonale konvensjoner, blir ansett for sjødyktige i Danmark.

... ”

” ...

10.2.2.6 Oppsummering og sammenlikning

Det må generelt kunne sies at de materielle krav Bahamas stiller til sikkerhet, spesielt brannsikkerhet på sine skip, ikke skiller seg vesentlig fra de sikkerhetskrav som stilles til danske, norske og svenske skip. I det store og hele går kravene så langt som det som følger av SOLAS og andre internasjonale konvensjoner, med enkelte tilleggskrav.

... ”

10.4 SERTIFISERING, BESIKTIGELSE OG KONTROLL

10.4.1 Innledning

Skipsføreren og rederen har ansvar for skipets sikkerhet, herunder at den faktiske tilstand skipets sertifikater forutsetter, opprettholdes. At reglene overholdes, søkes sikret gjennom forskjellige typer kontroll. Etter havrettstraktatens art. 94 har flaggstaten ansvar for å gi regler som sørger for skipets sikkerhet, og også når det gjelder myndighetskontroll har flaggstaten primæransvaret, jf. her SOLAS ^{kan I RF} myndighet til å utføre kontrollen. I særlig grad vil dette gjelde for land med liten egen sjøfartsadministrasjon.

Kvaliteten på classeselskapene varierer. Dette er en del av bakgrunnen for at mange land som delegerer sine flaggstatsoppgaver til classeselskapene, begrenser delegasjonen til å gjelde bestemte selskaper. Særlig vanlig er delegasjon til de fem «store» classeselskaper, American Bureau of Shipping, Bureau Veritas, Germanischer Lloyd, Lloyd's Register og Det norske Veritas. I tillegg delegeres også myndighetsoppgaver ofte til det japanske selskapet Nippon Kaiji Kokay og det italienske Registro Italiano Navale. Classeselskapenes rolle er nærmere drøftet under 10.4.4.

I tillegg til kontrollen fra flaggstatene utøver også de land der skip anløper – havnestatene – til en viss grad kontroll. Denne kontrollen er i de senere år blitt betraktet som viktig. Havnestatskontrollen utføres bl.a. fordi flaggstatskontrollen er utilstrekkelig til å fange opp feil, mangler og svakheter ved skip. Det vil ofte være havnestatene, eller iallfall andre land enn registreringslandet, som rammes av ulykker med skip, f.eks. av større forurensninger forårsaket av havari av tankskip. Havnestatskontrollen gjennomgås nærmere under 10.4.3.

Men det er også annen kontroll eller besiktigelse enn den som utføres av eller på vegne av flaggstaten eller av havnestaten. Klassifikasjonsselskapene *klasser* skipene, kontrollerer skipene for å fastslå at de tilfredsstiller selskaps krav til skip av vedkommende klasse.

Når utvalget nedenfor ser på kontrollen av skip, er det passasjerskipene utvalget har for øye. Reglene vil ofte være de samme i forhold til andre typer skip, og utvalgets vurderinger vil også ofte kunne ha relevans ut over passasjerskipene. Det vil imidlertid kunne være forskjeller, og slike forskjeller vil utvalget ikke gå inn på.

...

” ...

10.4.2.6 Oppsummering, vurdering og sammenlikning

...

Det kan reises spørsmål om SOLAS krever at det ved de besiktigelser som ligger til grunn for utstedelse av sikkerhetssertifikat for passasjerskip, også skal kontrolleres at besetningen kan utføre viktige sikkerhetsmessige funksjoner. SOLAS kap. I R7 b kan isolert sett forstås slik at noen plikt som nevnt ikke er til stede. Derimot synes kap. I R12 om utstedelse av sikkerhetssertifikat for passasjerskip, gjennom henvisningen til bl.a. reglene i kap. III i SOLAS, å forutsette en slik kontroll av besetningen. Etter utvalgets mening taler klare reelle hensyn for den sistnevnte forståelsen, men utvalget finner ikke grunnlag for å fastslå at det foreligger strid med SOLAS når man ved den flaggstatskontroll som er utført på vegne av Bahamas, i så liten grad har sett på besetningens evne til å utføre sikkerhetsmessige viktige funksjoner. Derimot mener utvalget at Bahamas må kritiseres for ikke å ha sørget for at en kontroll av slike viktige operasjonelle oppgaver er dekket av landets flaggstatskontroll. Bahamas burde, på samme måte som en rekke andre skipsfartsadministrasjoner, ha registrert dette kontrollbehovet og sørget for at det ble ivarettatt. Utvalget peker på at Bahamas' flaggstatskontroll følger reglene i SOLAS, og at SOLAS, når den er gitt anvendelse internrettslig også må antas å hjemle kontroll av besetningens evne til å utføre viktige sikkerhetsmessige oppgaver, selv om den ikke pålegger flaggstaten plikt til å foreta en slik kontroll.

...”

10.4.3 Havnestatskontrollen

10.4.3.1 Innledning

Som nevnt under 10.1 kan også de stater der et skip anløper utøve kontroll over skip og besetning. Denne kontrollen er viktig. En effektiv havnestatskontroll vil kunne sikre at teknisk dårlige skip eller skip med ikke kompetent besetning, med den fare slik skip vil medføre for mennesker og miljø, ikke får anledning til å seile.

De aktuelle havnestater i forhold til «Scandinavian Star» var Danmark og Norge. «Scandinavian Star» ankom dansk havn (Fredrikshavn) 30. mars 1990. Det begynte å gå i rute mellom Danmark og Norge, Fredrikshavn – Oslo, 1. april og ankom Oslo første gang 2. april. Skipet ble ikke undergitt kontroll av danske eller norske sjøfartsmyndigheter før ulykken, se 10.4.3.2.7. Ulykken med «Scandinavian Star» tilsier at regelverk og praksis for havnestatskontrollen gjennomgås. Utvalget vil se på havnestatskontrollen i Danmark, Norge og Sverige, og som sammenlikningsgrunnlag vil også bli behandlet havnestatskontrollen i Storbritannia og USA, se 10.4.3.2 3 – 10.4.3.2.6. Under 10.4.3.2.7 gis en oppsummering, vurdering og sammenlikning. Men først skal gjennomgås det internasjonale regelverk

10.4.3.2 Internasjonale regler m.v. om havnestatskontroll

10.4.3.2.1 Havnestatskontrollen etter IMO-konvensjoner. Særlig om SOLAS

De viktigste IMO-konvensjoner har bestemmelser om havnestatskontroll. Utvalget vil

ved gjennomgangen av disse kontrollreglene konsentrere seg om SOLAS samt Paris-memorandumet. Om det siste, se 10.4.3.2.2.

SOLAS hjemler – statene imellom – havnestatskontroll. Konvensjonen forutsetter at havnestatene i en viss utstrekning vil utføre havnestatskontroll, uten at de folkerettslige forpliktelser til å utføre kontroll er nærmere fastslått. Men – og det er viktig – konvensjonen setter også rammer for hvilken kontroll det enkelte lands myndigheter kan utøve overfor skip fra andre konvensjonsstater. Disse grensene er imidlertid ikke entydige, og de oppfattes forskjellig av ulike havnestater.

SOLAS kap. I R19 slår fast at ethvert skip er underkastet kontroll fra havnestaten. Kontrolltemaet er i hovedsak å fastslå at skipet har gyldige sertifikater fra flaggstaten. I tillegg til sertifikatene må skipets bøker kunne kontrolleres, f.eks. med henblikk på å få fastslått om påbudte øvelser er holdt.

Ifølge SOLAS kap. R19 b skal sertifikatene godtas som bevis på tilstrekkelig standard med mindre det er åpenbare grunner («clear grounds») for at skipets eller utstyrets forfatning ikke i det vesentlige svarer til angivelsene i sertifikatet. Inspeksjoner kan også finne sted hvis det har vært foretatt ombygginger o.l. uten myndighetenes tillatelse.

Dersom skipsføreren ikke kan forevise gyldige sertifikater, skipets bøker m.v. viser at forutsetningene for sertifikatene ikke lenger er til stede eller det foreligger andre «åpenbare grunner», kan skipet undergis en grundigere inspeksjon. Hva som skal anses som «clear grounds» er et skjønnsspørsmål. Paris-memorandumet jf. 10.4.3.2.2, har bl.a. bestemmelser om hva som kan anses som slike grunner. Som

Det som skal kontrolleres ved en slik grundigere havnestatskontroll, er i første rekke skipets tekniske tilstand og tilstanden til det

tekniske utstyret – som er det som hovedsakelig ligger til grunn for utstedelsene av sertifikater. Men hvor SOLAS for sertifikatutstedelse forutsetter bestemte kvalifikasjoner og ferdigheter hos besetningen til å utføre en nærmere angitt operasjon tilfredsstillende, må det ved en havnestatskontroll være adgang til å kontrollere om besetningen faktisk har slik kompetanse. Det må f.eks. være adgang til å kontrollere at besetningen fullt tilfredsstillende kan håndtere brannslukkingsutstyr, røykdykkerutstyr, livbåter m.v.

Kontrollen skal så langt som mulig foretas slik at man unngår at skipet blir holdt tilbake eller forsinket unødig, jf. kap. I R19 f. Den tjenestemann som foretar kontrollen har imidlertid plikt til å ta de skritt som er nødvendige for å sikre at skipet ikke forlater havnen før det kan gå til sjøs eller fortsette til nærmeste reparasjonsverft uten fare for passasjerer eller besetning, jf. R19 c.

Dersom kontrollen fører til noen «innskriden», skal flaggstatens diplomatiske representanter og den institusjonen som har utferdiget sertifikatet underrettes om dette. Saken skal også rapporteres til IMO. Hvis skipet til tross for sine mangler blir tillatt å fortsette til neste havn for reparasjon, skal også havnemyndighetene der varsles, jf. kap. I R19 d og e.

10.4.3.2.2 *Paris-memorandumet*

SOLAS gir havnestaten en rett til å kontrollere fremmede skip, og konvensjonen forutsetter at slik kontroll skal finne sted. Men noen egentlig plikt til å utføre havnestatskontroll, følger ikke av konvensjonen. For å få etablert en effektiv havnestatskontroll, inngikk 14 europeiske skipsfartsadministrasjoner i 1982 en avtale om å foreta havnestatskontroll. Denne avtalen kalles Paris-memorandumet (Memorandum of Understanding on Port State Control).

Avtalelandene forplikter seg til å opprette et effektivt system for havnestatskontroll som gir sikkerhet for at alle handelsskip, uavhengig av flaggstat, oppfyller kravene i de traktatene som memorandumet omhandler. Det er bl.a. de viktigste IMO (tidligere IMCO)-resolusjoner og ILO-konvensjon 147, Minimum Standards Convention.

Memorandumet favner videre enn konvensjonene selv. Kontrollen skal ikke bare rette seg mot andre konvensjonsskip, hvor konvensjonene er gjort gjeldende, men også mot skip fra stater som står utenfor konvensjonen. Statene forplikter seg i section 2.4 til ikke å gi disse skipene mer fordelaktig behandling, dvs. at man stiller de samme krav her som til konvensjonsskip.

Statene forplikter seg til å foreta hyppige kontroller. Målet, som ifølge section 1.3 skulle være oppfylt i 1987, er at hver stat kontrollerer ca. 25 prosent av de skip som anløper dens havner (skip som anløper flere ganger et år teller likevel bare én gang i denne sammenheng). Section 3.3 og 3.4 gir retningslinjer for utvelgelsen av skip. Man skal prøve å unngå inspeksjon av skip som har vært inspisert av andre lands myndigheter i løpet av de siste seks månedene med mindre man har åpenbare grunner til dette. Ved utvelgelsen skal man særlig være oppmerksom på skip som kan representere en spesiell fare. Som eksempler er nevnt oljetankskip og gasskip, samt skip som nylig har vært beheftet med mangler. For å holde oversikt over de skip som er inspisert, når inspeksjoner foregikk, mangler avdekket ved inspeksjonene, pålegg m.v. er det etablert til bruk for avtalelandene et rapporteringssystem og en database som kontinuerlig oppdateres om utførte kontroller.

Inspeksjonen skal foretas av en kvalifisert person som skal være oppnevnt av havnestats myndigheter. I de nordiske land og Storbritannia er det sjøfartsmyndighetenes egne inspektører som står for kontrollen. I 1981 ble det akseptert at Italia benyttet det nasjonale klasseselskapet, da landet ikke hadde et apparat med egne, offentlige inspektører. De øvrige avtaleland benytter alltid egne, offentlige tjenestemenn for havnestatskontroll.

Havnestatskontrollen etter Paris-memorandumet følger opplegg og rammer angitt i IMO- og ILO-konvensjoner. Utgangspunktet er en sertifikatkontroll, inkludert en kontroll av skipets bøker m.v. Bare hvis disse dokumentene gir grunnlag for det eller det er «clear grounds for believing that the ship does not substantially meet the requirements of a relevant instrument, a more detailed inspection will be carried out.»

Imotsetning til f.eks. SOLAS har Paris-memorandumet eksempler på hva som er «clear grounds». Det heter i section 3.2 at slike grunner «inter alia» er

- » – a report or notification by another Authority;
- a report or complaint by the master, a crew member, or any person or organization with a legitimate interest in the safe operation of the ship, shipboard living and working conditions or the prevention of pollution, unless the Authority concerned deems the report or complaint to be manifest unfounded;
- other indications of serious deficiencies, having regard in particular to Annex I.»

SOLAS angir rammene for den kontroll som kan gjennomføres hvis det foreligger «clear grounds», jf. 10.4.3.2.1. Det er forutsatt at havnestatskontrollen etter Paris-memorandumet skal følge IMO-resolusjon A 466 og A 481. I Appendix 1 til resolusjon A 466 er det gitt «Guidelines on Control Procedures». Det bemerkes at disse retningslinjene for kontrollen i det vesentlige legger opp til en teknisk kontroll av skipet. Men noe hinder – faktisk eller rettslig – for også ved havnestatskontrollen etter Paris-memorandumet å se på besetningens evne til å utføre funksjoner av sikkerhetsmessig art, kan ikke disse resolusjonene innebære.

Oppdages det gjennom havnestatskontrollen mangler som volder fare for sikkerhet,

helse eller miljø, skal havnestatens myndigheter forsikre seg om at faren er fjernet før skipet får tillatelse til å forlate havnen. Som for SOLAS gjelder det krav om underrettelse av diplomatiske representanter etc. Dersom faren ikke kan utbedres der skipet ligger, kan det gis adgang til å fortsette til en reparasjonshavn på det vilkår at det ikke voldes urimelig fare. I slike tilfeller skal mottakerhavnen myndigheter varsles.

10.4.3.2.3 *Danmark*

Hjemmel for danske myndigheter til å foreta havnestatskontroll overfor fremmede lands skip og besetning følger av bekg. nr. 475 av 11. oktober 1983. Havnestatskontrollensøkes praktisert innen de rammer bl.a. SOLAS og Paris-memorandumet setter.

Vedrørende den praktiske utførelsen av havnestatskontrollen i Danmark har utvalget fått opplyst at Danmark arbeider for å nå målet i Paris-memorandumet om kontroll av 25 prosent av fremmede skip som anløper dansk havn. Det er ikke noe mønster eller instruksjoner med hensyn til hvilke skip som skal kontrolleres, bortsett fra at alle utenlandske passasjerskip som går i rute på Danmark, skal kontrolleres én gang i året.

I det vesentlige er den havnestatskontroll som utføres en sertifikatkontroll. Her har det imidlertid skjedd en omlegging etter ulykken med «Scandinavian Star». Nå gjennomføres det grundigere kontroller om bord i passasjerskip, også uten at man kan påvise «åpenbare grunner». De forhold som undersøkes er såkalte nøkkelområder, som f.eks. livbåter eller nød-pumper. Men også operasjonelle forhold er gjenstand for kontroll.

Havnestatskontrollen utføres av Søfartsstyrelsens egne inspektører. Kontrollen innebærer i virkeligheten en kontroll av klasseselskapene, og det er derfor ikke aktuelt med noen delegasjon av havnestatsoppgaver til disse.

Oppdages det feil av betydning ved skipene som klasseselskapene burde ha avdekket, avkrever Søfartsstyrelsen en rapport fra klasseselskapet. Det tilbakeholdes ikke helt få skip av de som blir kontrollert ved havnestatskontrollen. I 1989 ble 32 av 581 skip som ble kontrollert, tilbakeholdt. Skip som tilbakeholdes rapporteres til IMO.

Når det gjelder utviklingen av havnestatskontrollen i Danmark, skriver Søfartsstyrelsen til utvalget:

«Der er siden 1978 i praksis sket en løbende forbedring af havnestatskontrollen og det var Styrelsens opfattelse forud for branden på «Scandinavian Star», at kontrollen såvel i antallet af svn som i formen for det enkelte svn forsvarligst oppfyldte de krav, Danmark som havnestat måtte stille.

For at høje sikkerheden om bord på passagerskibe utstedte Søfartsstyrelsen den 4. maj 1990 følgende tekniske forskrifter (vedlægges):

Teknisk forskrift om ekstra brandutstyr i passagerskibe.

Teknisk forskrift om optælling og registrering av passagerer.

Teknisk forskrift om brandpatruljering i passagerskibe.

Teknisk forskrift om kontroll af udenlandske passagerskibe.

Endvidere gennemførtes i løbet af sommeren 1990 kampagnesyn på passagerskibe, der først og fremmest koncentreredes om gennem realistiske øvelser at vurdere beredskabet, operative forhold, samtlige besætningsmedlemmers kvalifikationer, deres træning i betjening af redningsmidler og brandslukningsudstyr, kendskab til skibet m.v. Disse kampagnesyn overskred således i princippet grænserne for normal havnestatskontrol.»

Det legges vekt på behovet for å harmonisere kontrollen mellom de ulike land som er tilsluttet Paris-memorandumet. Dels har dette betydning for å unngå konkurranseforvridning mellom havnene. Dels har det også sin bakgrunn i at Danmark ønsker å kontrollere utenlandske skip i samme grad og på samme måte som Danmark ønsker at dets skip skal kontrolleres i utenlandske havner. Det er i denne forbindelse bl.a. pekt på at om lag 85 prosent av de danske skipsfartsinntekter kommer fra transport mellom tredje-land. Som et ledd i harmoniseringen av havnestatskontrollen med de øvrige land som er tilsluttet Paris-memorandumet, sender Danmark inspektører til «Port State»-seminarer som holdes for inspektørene fra disse landene.

10.4.3.2.7 Havnestatskontrollen

Oppsummering, sammenlikning og vurdering

Folkerettslig danner bl.a. SOLAS rammen for havnestatskontrollen i USA, Storbritannia, Danmark, Norge og Sverige. De fire sistnevnte land er også bundet av Paris-memorandumet. Til tross for at de folkerettslige utgangspunkter og rammer for havnestatskontrollen av skip fra fremmede land langt på vei er de samme, er likevel den praktiske gjennomføringen av havnestatskontrollen forskjellig, se 10.4.3.2 – 10.4.3.6. Det er forskjeller bl.a. i antall av skip som kontrolleres, hvor ofte skipene kontrolleres og opplegg og omfang av kontrollen.

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

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

Det vil kunne være svakheter ved flaggstatskontrollen. Kvaliteten på skipsbesetninger varierer. Det er ofte mangel på nødvendig kompetanse. I denne sammenheng er det også grunn til å peke på at store deler av skipsbesetningene kan bli skiftet ut samtidig og ganske hyppig. Skiftes større deler av besetningen, kan det i vesentlig grad få negative følger for sikkerheten om bord, bl.a. fordi det går tid før den nye besetningen blir kjent med skipet, bruken og funksjonen av sikkerhetsutstyret m.v.

Bl.a. disse forholdene tilsier som nevnt en omlegging og intensivering av kontrollen. Systemet med stikkprøvekontroller bør forlates. Man bør gå over til å kontrollere noenlunde etter det mønster som praktiseres i USA. Alle passasjerskip som går i rute på de nordiske land bør, uten hensyn til flagg, undergis kontroll før det får ta passasjerer, og det bør senere kontrolleres jevnlig, se 13.2.4.1.

Skal en regelmessig kontroll ha tilstrekkelig effekt, må kontrollen gå ut over en sertifikatkontroll. Kravet om «åpenbare grunner» for å gå ut over dette, må bort. Videre må kontrollen omfatte ikke bare, som tidligere, de tekniske sider ved skip og utstyr, men også besetningen og dens evne til å utføre sikkerhetsmessig viktig arbeid. Foruten det som foran er sagt om svakheter ved besetningens kompetanse og utskifting av større deler av besetningen, vil utvalget på dette punkt peke på at det synes å være en allment akseptert oppfatning at de fleste alvorlige ulykker til sjøs helt eller delvis skyldes «menneskelig svikt» eller svikt i systemets (f. eks. rederiets) evne til å gi enkeltindivider tilfredsstillende arbeids- og opplæringsbetingelser. Nettopp derfor er det viktig at kontrollen er rettet også mot besetningens evne til å handle riktig i en nødsituasjon.

Som argument mot en omlegging av havnestatskontrollen, kan det hevdes at en heller bør effektivisere flaggstatskontrollen. Utvalget vil til dette bemerke at mye taler for en forbedring av flaggstatskontrollen. Utvalget ser det imidlertid ikke som sannsynlig at en forbedring av flaggstatskontrollen i seg selv vil fjerne behovet for en omlegging og effektivisering av havnestatskontrollen. Iallfall inntil man gjør den erfaring at skip og besetning gjennomgående får en klart høyere standard enn i dag, må havnestatskontrollen praktiseres annerledes enn gjort til nå.

I tilknytning til dette vil utvalget peke på noe som ble understreket overfor utvalget av representanter for den engelske sjøfartsadministrasjonen. Når passasjerer reiser med skip fra Storbritannia, ser de ikke på hvilket flagg skipet fører. De går ut fra at sikkerheten er uavhengig av flagget, og at britiske myndigheter kontrollerer at skip og besetning har den nødvendige sikkerhetsmessige standard. En tilsvarende betraktning må gjelde når passasjerer seiler med skip som går fra Norge eller Danmark. Passasjerene har, etter utvalgets mening, en rimelig forventning om at norske og danske myndigheter foretar nødvendig kontroll, og ikke baserer seg på at kontrollen fra en fremmed flaggstat, kanskje beliggende i en annen verdensdel, i tilstrekkelig grad sikrer de norske og danske passasjerer.

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

Et første spørsmål er om de forhold som tilsier en omlegging av kontrollen har eller burde vært kjent. Svaret på dette må være ja. For det første kan man her peke på at den begrensede havnestatskontrollordning som faktisk har vært praktisert, i ganske stort omfang har avslørt alvorlige mangler ved de skip som har vært kontrollert. Videre vil utvalget peke på den sterke kritikk som har vært reist mot kvaliteten på deler av klaseselskapenes kontrollarbeid. Flaggstatskontroll utøves, som tidligere påpekt, ofte av klaseselskapene etter delegasjon. Også svakheter ved skipsbesetninger og hyppige utskiftninger av større deler av skipsbesetningen, bør være kjent for sjøfartsadministrasjonene.

Det som imidlertid taler mot at danske og norske myndighetsorganer kan kritiseres for ikke å ha lagt om havnestatskontrollen, er for det første at den kontrollordning som har vært praktisert, synes å ha vært i samsvar med den havnestatskontroll som SOLAS og Paris-memorandumet legger opp til, jf. 10.4.3.2.1 og 10.4.3.2.2. Derne st kommer at de fleste land som er avtaleland i forhold til Paris-memorandumet, så langt utvalget har materiale til å bedømme det, har praktisert en havnestatskontroll på linje med Danmark og Norge.

Et unntak her er Storbritannia. Som det er redegjort for under 10.4.3.2.5, har Storbritannia særlig etter ulykken med «Herald of Free Enterprise» intensivert sin havnestatskontroll på flere måter. Stikkord er: Hyppige kontroller, iallfall en delvis tilsidesettelse av vilkåret om «clear grounds» og – forutsatt videregående kontroll – en kontroll også av besetningens evne til å utføre funksjoner av sikkerhetsmessig viktig betydning.

Utvalget peker i denne forbindelse på at den intensivering av havnestatskontrollen som er gjennomført av Storbritannia, langt på vei lar seg forsvare innen de rammer SOLAS og Paris-memorandumet stiller opp. Se utvalgets drøftelse av disse spørsmål under 10.4.3.2.1 og 10.4.3.2.2. Kravet om «clear grounds» er iallfall til en viss grad tøyelig og gir rom for skjønn. Skjønnet kan utnyttes til oftere å sette i gang en videregående kontroll enn det som tradisjonelt har vært gjort. Og dersom en slik mer

omfattende kontroll først iverksettes, vil det ikke være i strid med SOLAS og Paris-memorandumet å strekke kontrollen ut over en rent teknisk kontroll av skip og utstyr, selv om man nok som tidligere sagt, i forhold til disse reglementene først og fremst har tenkt seg en teknisk kontroll.

Kritikken mot det forhold at det lenge har vært praktisert en tilfredsstillende havnestatskontroll, blir etter dette i første rekke en kritikk av selve systemet som SOLAS og Paris-memorandumet synes å legge opp til. Havnestatskontrollen som har vært praktisert i Danmark og Norge, har vært på linje med dette systemet, og derfor, som nevnt, i det vesentlige i samsvar med den havnestatskontroll som trolig har vært utført i en rekke andre land. Dette gjør det etter utvalgets mening forståelig at det ikke skjedde noen omlegging av havnestatskontrollen i Danmark og Norge, men det kan etter utvalgets mening ikke helt fritta norske og danske myndigheter for kritikk. Det må være sjøfartsmyndighetenes plikt å registrere det kontrollbehov som foreligger og, innenfor det spillerom regelverket gir, utforme en kontroll som ivaretar dette behovet. At andres kontroll også er lite tilfredsstillende, gir en forklaring på at kontrollen ikke er lagt om, men dette kan ikke fritta for plikt til å søke å rette på de mangler som foreligger.

Det kan reises spørsmål om rette adressat for kritikken er den faglige sjøfartsadministrasjon, Sjøfartsstyrelsen (Danmark) og Sjøfartsdirektoratet (Norge), eller om ansvaret ligger på annet hold. Utvalget vil i denne forbindelse peke på at det har fått et klart inntrykk av at et medvirkende hensyn ved utformingen av kontrollordningen har vært et nokså generelt skipsfartspolitisk hensyn, som også er sammenfallende med et hensyn som i høy grad målbæres av næringen, nemlig at norske tiltak overfor fremmede skip skal utformes på en slik måte at den ikke får negative konsekvenser for norske skip som går mellom tredje-land. Utvalget vil peke på at slike mer generelle hensyn som nevnt, ikke kan fritta fagadministrasjonene for det ansvar de har for å utforme forsvarlige kontrollordninger, med mindre det gis et klart politisk direktiv om utformingen av kontrollen.

«Scandinavian Star» ble ikke kontrollert av danske eller norske sjøfartsmyndigheter. Dette må ses som en konsekvens av den havnestatskontrollordning som har vært praktisert. Utvalget vil peke på at en havnestatskontroll overfor «Scandinavian Star» etter de retningslinjer som er skissert foran, ville ha avslørt bl.a. besetningens inkompetanse når det

gjaldt å utføre viktige sikkerhetsmessige funksjoner. Dersom en kontrollordning hadde vært etablert, må man imidlertid anta at skipet hadde blitt klargjort på en tilfredsstillende måte og at besetningen hadde gjennomgått nødvendige øvelser og trening m.v., nettopp med henblikk på en slik kontroll.

...

Om økonomisk sikring af de skadelidte og efterladte fremgår blandt andet, jf. rapportens pkt. 12.1:

12.1 INNLEDNING

Det omkom 158 mennesker i alle aldre på «Scandinavian Star». I tillegg til de menneskelige tragedier dette medførte, oppsto det i mange tilfelle også økonomiske tap for de etterlatte.

Også de som overlevde katastrofen, ble i mange tilfelle påført et økonomisk tap.

Spørsmålet om erstatningsutbetalinger til de etterlatte og overlevende etter «Scandinavian Star»-ulykken har vært drøftet mellom den organisasjon de pårørende dannet etter ulykken og rederiets ansvarsassurandør, Assuranseforeningen Skuld. Det er nå inngått en avtale som er akseptert av praktisk talt alle de etterlatte og av de overlevende. Det er lagt opp til normaliserte utbetalinger for hver hovedkategori skadelidte, uten samordning med andre ytelser de skadelidte får i forbindelse med ulykken. Noen individuell utmåling i henhold til alminnelige norske eller andre nordiske erstatningsregler forutsettes altså ikke foretatt. På den annen side synes de fastsatte beløp å ligge høyere enn de beløp vanlige erstatningsutmålingsregler ville føre til, samtidig som det forutsettes ytet erstatning i tilfeller der det neppe foreligger noe egentlig økonomisk tap av noe omfang.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å gi noen ytterligere redegjørelse for og vurdering av erstatningsoppgjøret etter ulykken. Utvalget nøyer seg på dette punkt med å konstatere at forholdene her synes å ligge til rette for et oppgjør som sikrer de skadelidte ytelser som minst ligger på nivå med det en individuell anvendelse av norske eller andre nordiske

erstatningsregler ville føre til. I denne forbindelse må man anta det har vært av betydning at rederiet hadde en dekkende ansvarsforsikring, og at ulykken fikk det omfang den gjorde.

Ulykken gir imidlertid foranledning til å vurdere enkelte trekk ved de regler som her spiller inn. Det grunnleggende spørsmål er hvorvidt disse reglene fører til at skadelidte passasjerer og etterlatte får dekket sitt tap, hvor forholdene ikke ligger til rette for tilfredsstillende minnelige ordninger.

...

Granskningsudvalget hadde blandt andet følgende anbefaling til havnestatskontroll og kontroll med egne skip, jf. rapportens pkt. 13.2.4.1:

13.2.4 Kontroll

13.2.4.1 Havnestatskontrollen og kontrollen av egne skip

Utvalget har i 10.4.3 drøftet havnestatskontrollen i dens nåværende form, bl.a. sammenliknet med den kontroll som utøves av USA og i betydelig grad også Storbritannia. Konklusjonen er at de skandinaviske lands havnestatskontroll på flere måter er for svak, se 10.4.3.2.7.

Utvalget mener, i likhet med Jansen-utvalget, at havnestatskontrollen og kontrollen av egne skip bør legges om slik at den finner sted før passasjerskip i rute på skandinavisk havn tar om bord passasjerer i Skandinavia. Derved sikrer man at ruten overhodet ikke settes igang før de nevnet forhold er funnet i orden – man trenger altså ikke basere seg på en tradisjonell havnestatskontroll på et eller annet tidspunkt etter at ruten er opprettet. En slik innledende kontroll må følges opp med systematisk etterkontroll, tildels uanmeldt.

En viktig del av denne havnestatskontrollen må være kontroll med operative forhold. Mvndighetene må forsikre seg om at besetningen på tilfredsstillende måte kan utføre funksjoner av sikkerhetsmessig betydning. Viktige forhold som således må kontrolleres, er at båt- og brannøvelser gjennomføres tilfredsstillende, at besetningen er kjent med skipet og at den evner å arbeide sammen i en nødsituasjon – herunder at den har tilstrekkelige språkkunnskaper til å kommunisere seg i mellom og med passasjerer i nødvendig utstrekning.

Utvalget kan ikke se at en endring som nevnt for de skandinaviske land bør være avhengig av at en tilsvarende omlegging skjer internasjonalt.

Utvalget anbefaler at kontrollen for skip i fast passasjerrute på skandinavisk havn inkluderer en forhåndskontroll før skipet tillates å ta passasjerer i skandinavisk havn fulgt opp av systematisk etterkontroll og at kontrollen for slike skip utvides til å omfatte operative forhold.

...”

Sagens behandling i Folketinget og Søfartsstyrelsen mv. frem til 2022-rapporten
Forholdene omkring branden og Søfartsstyrelsens rolle før og etter branden blev behandlet i Folketinget flere gange i blandt andet forespørgsler, folketings-debatter og samråd, og Søfartsstyrelsen udarbejdede flere notater, herunder til brug for ministerbesvarelser. Sagen blev også omtalt i diverse medier.

Af daværende Industriministers besvarelse af 18. maj 1990 til Folketingets erhvervsudvalg af udvalgets spørgsmål 128 ”Udvalget anmoder om at få tilstillet Søfartsstyrelsens Instruks til Skibstilsynet om skibe i dansk rutefart” fremgår:

”...

Svar:

Søfartsstyrelsens bestemmelser for tilsyn med danske skibe, herunder passagerskibe, er fastsat i Søfartsstyrelsens Bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988 om syn og certifikater mv.

Bekendtgørelsens § 4, der citeres efterfølgende, fastsætter, hvor ofte disse skibe skal synes.

”§ 4. Passagerskibe i international fart og passagerskibe på 20 tons og derover i indenrigsfart skal underkastes hovedsyn med mellemrum af højst 12 måneder regnet fra sidste hoved-syn.

Stk. 2. Passagerskibe under 20 tons i indenrigsfart skal underkastes hovedsyn med mellemrum af højst 24 måneder. Sådanne skibe skal endvidere underkastes udrustningssyn mindst 9 og højst 15 måneder efter sidste hovedsyn

Stk. 3. Søfartsstyrelsen kan tillade, at de i stk. 1 og 2 nævnte hovedsyn udskydes i indtil 3 måneder. ”

De enkelte syns indhold fremgår af stk. 1 i Søfartsstyrelsens vejledning nr. 1 af 29. juli 1988, der er publiceret i vedlagte Meddelelser fra Søfartsstyrelsen Nr. 3, 1988.

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

Periodiske syn på udenlandske passagerskibe udføres af det pågæl-dende skibs flagland eller af en organisation, der af flaglandet er be-myndiget til at foretage inspektion og syn på flaglandets vegne.

Søfartsstyrelsen har derudover tilstræbt at syne udenlandske passager-skibe en gang om året under havnestatskontrolordningen.

Der er imidlertid allerede nu indført en ny praksis med havnestatssy-nene på passagerskibe i fast rutefart på Danmark, idet skibene nu bliver synet i forbindelse med, at de går i rutefart mellem danske og uden-landske havne. Omfanget af ovennævnte syn bliver i princippet det samme som omfanget af periodiske hovedsyn på danske passagerskibe.

Den 1. juni 1990 træder der endvidere en ny teknisk forskrift i kraft om kontrol af udenlandske passagerskibe, i henhold til hvilken de nævnte skibe skal være godkendte af Søfartsstyrelsen, inden de sættes i fart. ...”

Forud for offentliggørelsen af Granskningsudvalgets rapport udarbejdede Sø-fartsstyrelsen i januar 1991 tre notater til ministeren (et overordnet notat og no-tater nr. 1 og nr. 2), et udkast til ministerens kommentarer til Granskningsud-valgets rapport og en skitse til talepunkt/diskussionsoplæg/tanker. Alle doku-menterne var stemplet ”Fortroligt”. De fortroligt stemplede dokumenter blev først offentligt tilgængelige i forbindelse med Taskforcens undersøgelse.

Af det overordnede notat fremgår:

”...

Det skandinaviske Granskningsudvalg, der blev nedsat umiddelbart ef-ter branden på ”S CANDINAVIAN STAR” den 7. april 1990, fik til

opgave at vurdere ulykkens årsag og omfang, skibets tekniske standard og besætning, internationale og nationale regler samt interne rutiner for skibsdrift og redningsberedskab.

Udvalgets rapport forventes offentliggjort ved et pressemøde i Oslo den 23. januar 1991 klokken 10.30, hvortil også dansk presse bliver indbudt. Samtidig afleveres rapporten til de danske myndigheder.

I vedlagte NOTAT I resumeres rapporten og Søfartsstyrelsen fremkommer med bemærkninger hertil. Udvalgets mange anbefalinger agter Styrelsen at lade Skibstilsynsrådet bearbejde.

I vedlagte NOTAT II, der vedrører havnestatskontrol, er der redegjort for den af udvalget rejste kritik mod havnestatskontrollsystemet. De danske og norske søfartsmyndigheder kritiseres ikke for ikke at have synet skibet inden ulykken. Derimod kritiseres myndighederne for ikke på et tidligere tidspunkt at have udformet mere effektive og omfattende regler og praksis.
...”

Af notat nr. 1, som angik ”Resumé, kritik og anbefalinger”, fremgår blandt andet:

”...

Indledning.

Nærværende notat gengiver i hovedafsnit I i kort form Det skandinaviske Granskningsudvalgs meget omfangsrige rapport vedrørende ulykken om bord på ”S CANDINAVIAN STAR”. Resuméet indeholder afsnit om udvalgets nedsættelse, skibet, rederiet, bemanningen, branden, sikkerhedsregler, kontrolregler, redningsaktionen, økonomisk sikring af skadelidte samt udvalgets hovedanbefalinger.

I hovedafsnit II kommenterer og vurderer Søfartsstyrelsen dels udvalgets mere generelle konklusioner, dels udvalgets hovedanbefalinger inden for tekniske forhold, operationelle forhold, kontrol samt rederiorganisationen.

Udvalgets rapport forventes offentliggjort ved et pressemøde i Oslo den 23. januar 1991. Søfartsstyrelsen er af udvalget blevet gjort bekendt med

foreløbige versioner af rapportens kapitel 10 om kontrol og kapitel 13 med de samlede anbefalinger.

I. Resumé af rapporten.

...

d) Bemanding.

...

Besætningens sammensætning og størrelse kritiseres som udgangspunkt ikke. Dog bemærkes, at visse navigatører burde have haft en bedre sikkerhedsuddannelse, herunder uddannelse i brandbekæmpelse og røgdykkerkursus. Endvidere påpeges besætningens generelt dårlige sprogkunderskaber.

Det findes endvidere kritisabelt, at der ikke, forinden skibet blev sat i fart, var afholdt båd- og brandøvelse, som det er foreskrevet i SOLAS. Nødplanen anses isoleret set for realistisk, men udarbejdet til en anden og større besætning, hvortil kommer, at den udpegede sikkerhedschef var uden erfaring i administration af nødplaner.

Den meget korte forberedelse til driften blev ifølge udvalget for den nye besætning ikke på tilfredsstillende vis organiseret af skibs- og rederiledelse. Forløbet af ulykken demonstrerede således besætningens manglende erfaring og samarbejdsmuligheder. Udvalget kritiserer, at besætningen på grund af travlhed med oprydningsarbejde m.v. ikke havde fået gennemgået skibet og manglede fortrolighed med sikkerhedsudstyret, som ikke fuldt ud blev anvendt under branden. Konklusionen herpå er, at "S CANDINAVIAN STAR" den 1. april ikke var klar til at blive sat i fart, men at det formentlig skete efter pres fra rederiet.

...

e) Branden.

Udvalget redegør for udviklingen af branden og røgspredningen. Det bemærkes, at røggaskomponenters tilladelige giftighed ved brand ikke er detailreguleret, hvilket skønnes væsentligt, idet kulilte var langt den overvejende dødsårsag. Endvidere finder udvalget, at den internationale fastsatte brandværdi for materialer anvendt i passagerskibe bør nedsættes. Endelig vurderes betydningen af, at enkelte af branddørene

forblev åbne, og at ventilationsanlægget først blev stoppet ca. 1/2 time efter brandens start.

f) Sikkerhed, regelværk og kontrol.

Udvalget giver indledningsvis en oversigt over såvel nationalt som internationalt regelbestemte krav til skibe. De nationale materielle krav til sikkerheden, som Bahama opstiller, sammenlignes med dansk, norsk og svensk stillede krav, og udvalget konkluderer, at Bahamas regler ikke adskiller sig væsentligt fra de skandinaviske. Stort set svarer kravene til reglerne i SOLAS og andre internationale konventioner, dog med visse nationale særkrav for Skandinaviens vedkommende. Det samme gør sig i det store hele gældende for såvidt angår krav til besætningen, idet der dog i Danmark, Sverige og Norge stilles krav om en minimum-sikkerhedsbesætning samt sikkerhedsuddannelser.

g) Besigtigelse, certificering og kontrol.

...

I afsnittet om havnestatskontrol gennemgås de to vigtige internationale grundlag for havnestatskontrol, SOLAS og Parismemorandumet. Havnestatskontrollen i Danmark, Norge og Sverige sammenlignes med havnestatskontrollen i Storbritannien og USA, som på flere punkter udfører kontrollen anderledes end de skandinaviske lande.

Udvalget konkluderer, at der er en række forhold, som tilsiger, at den havnestatskontrol for passagerskibe, der har været praktiseret i Danmark og Norge, ikke har været tilstrækkelig, og anbefaler en væsentlig omlægning i retning af hyppigere og grundigere kontrol. Som udgangspunkt kritiseres selve regelgrundlaget for havnestatskontrollens systemet. Udvalget mener dog, at de nationale søfartsadministrationer ikke er uden ansvar, idet der efter udvalgets opfattelse må påhvile myndighederne et eget ansvar for at registrere kontrolbehovet og udforme for-svarlige kontrolordninger, medmindre der foreligger et klart politisk direktiv om det modsatte.

At "SCANDINAVIAN STAR" ikke blev synet, forinden det blev sat i fart, skyldes det således udformede kontrolsystem.

...

j) Anbefalinger.

Udvalget har set det som en vigtig del af sit arbejde at give anbefalinger, som kan medvirke til at hindre større skibsbrandulykker i fremtiden. Anbefalingerne skal ses i lyset af de af udvalget påpegede svigt, mangler og svagheder, som ”SCANDINAVIAN STAR ”-ulykken har afdækket.

Det drøftes, om regelændringer for skib, besætning, kontrolordninger, redningstjeneste m.v. skal gennemføres nationalt, regionalt eller internationalt. Udvalget når den meget væsentlige konklusion, at selvom det selvfølgelig er ønskeligt at gennemføre ændringer internationalt, bør - og må - de forslag, udvalget har fremsat, kunne gennemføres for passagerskibe i rute på skandinaviske havne - uanset flag - uden at afvente international gennemførelse. Udvalget finder nemlig ikke, at det internationale aspekt er lige så fremtrædende i passagerskibsfart som i eksempelvis international bulk- og stykgodsfart, idet passagerskibe er knyttet til en bestemt region i relativ lang tid.

Udvalget har i denne forbindelse udviklet begrebet ”passagerstatsinteressen”, der med en analogi fra lovgivningen på sokkelområdet skulle legitimere anløbsstaters indførelse og håndhævelse af regler til at varetage deres statsborgeres sikkerhed om bord på passagerskibe.

II. Søfartsstyrelsens bemærkninger.

a) Generelt.

Søfartsstyrelsen agter omgående at forelægge rapporten for Skibstilsynsrådet, hvor en arbejdsgruppe allerede har drøftet sikkerhedsmæssige forhold for passagerskibe. Rådet vil blive anmodet om at undersøge:

- 1) Forhold og forslag, der omhandler Styrelsens administrative og synsmæssige praksis.
- 2) Forslag, der vedrører ændring af de eksisterende regler for bygning og udstyr.
- 3) Forslag, der vedrører rederiernes administration og praksis.
- 4) Forslag, der vedrører uddannelse af søfarende.

Søfartsstyrelsen vil endvidere tage initiativ til nedsættelse af en fællesnordisk arbejdsgruppe med henblik på at vurdere rapportens indstillinger.

Allerede på nuværende tidspunkt er det dog muligt at fremkomme med visse bemærkninger til hovedanbefalingerne i Granskningsudvalgets rapport.

b) Regelændringer – nationalt, regionalt eller internationalt.

Udvalget har anbefalet en række ændringer i eksisterende regler og peger på det ønskelige i, at det sker internationalt. Udvalget ser dog ingen hindring i, at regelændringer gennemføres regionalt eller nationalt. Det er således et gennemgående træk, at udvalget foreslår skærpede regler for passagerskibe, der går i fast rutefart på skandinavisk havn - uanset flag - gennemført på grundlag af ”passagerstatsinteressen” og i et samarbejde mellem de nordiske søfartsadministrationer.

En så énsidig focusering på skandinaviske forhold er imidlertid utilstrækkelig. Danmark har væsentlige færgeruter på England, Tyskland og Polen, hvorfor disse lande enten må inddrages i samarbejdet bilateralt, eller der må etableres et udvidet regionalt samarbejde med henblik på en harmoniseret regelfastsættelse.

Udvalget hævder endvidere, at afskaffelsen af nationale særkrav svækker konkurrencemomentet mellem staterne og derved dynamikken i regeludviklingen.

Det må fastholdes, at regeludviklingen for skibsfarten principielt varetages mest hensigtsmæssigt i internationale fora. Helst globale (IMO), hvortil dynamik og konkurrencemoment overføres gennem nationale forslag, der er udarbejdet i samarbejde med erhvervets parter.

Søfartsstyrelsen må nære nogen betænkelighed ved kritikløst at acceptere udvalgets opfattelse af, at passagerskibe er knyttet til en region i relativ lang tid. Ofte opstår et ønske om hurtig indsættelse af midlertidig erstatningstonnage ved havarier og lignende. I sådanne tilfælde vil nationale eller regionale særkrav - specielt konstruktionsmæssige - skabe betydelige vanskeligheder og administrationen naturligt blive udset for et betydeligt pres for ”alligevel at godkende”.

Danmark har allerede gennemført en del af udvalgets anbefalinger gennem udstedelse af tekniske forskrifter, der gælder for alle passagerskibe i rute på dansk havn:

Teknisk forskrift om ekstra brandudstyr i passagerskibe. Teknisk forskrift om optælling og registrering af passagerer. Teknisk forskrift om brandpatuljering i passagerskibe.

Teknisk forskrift om kontrol af udenlandske passagerskibe.

Hjemlen hertil findes i lov om skibes sikkerhed § 1 stk. 2, der giver industriministeren mulighed for at fastsætte regler om, at loven og de i medfør af denne udstedte forskrifter helt eller delvis skal finde anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium. Hjemlen er udnyttet til udstedelse af bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe.

Bekendtgørelsen har hidtidigt været administreret med respekt af de internationale konventioner således, at man har accepteret udenlandske skibes besejling af danske havne og dansk territorialfarvand, såfremt de var forsynet med internationale certifikater og opfyldte relevante internationale konventioner.

Efter ulykken om bord på "S CANDINAVIAN STAR" har de danske søfartsmyndigheder imidlertid fundet anledning til at håndhæve visse særligt væsentlige nationale - dog ikke konstruktionsmæssige - særkrav over for udenlandske skibe og derved i princippet overskredet konventionernes grænser. Danmark har således allerede i et vist omfang praktiseret filosofien bag begrebet "passagerstatsinteressen".

...

c) Udvalgets hovedanbefalinger.

...

3° Kontrol:

Udvalget har endvidere foreslået, at passagerskibe, forinden de sættes i drift, undergår kontrol fra havnestatsens side, og at der etableres systematisk efterfølgende kontrol. Såvel havnestats- som flagstatskontrol bør omfatte en undersøgelse af besætningens evne til at udføre funktioner af sikkerhedsmæssig betydning.

Hertil bemærkes, at søfartsstyrelsen den 4. maj 1990 udstedte ovennævnte tekniske forskrift om kontrol af udenlandske passagerskibe, der foreskriver forhåndskontrol. Man overvejer i øjeblikket formen for en forbedret systematisk efterkontrol og vil inddrage rapportens anbefalinger heri.

Endvidere gennemførte Søfartsstyrelsen i sommeren 1990 kampagne-syn, der først og fremmest koncentreredes om gennem realistiske

øvelser at vurdere beredskabet, operative forhold og samtlige besætningsmedlemmers kvalifikationer om bord på skibe, der anløber danske havne.

Inddragelsen af de operationelle forhold i synene vil naturligvis fortsætte, men man bevæger sig på grænsen af eller overskrider det for nuværende internationalt konventions- og aftalefæstede havnestatskontrollsystem, der som udgangspunkt alene omfatter inspektion af certifikater. Der pågår derfor i øjeblikket et intensivt internationalt arbejde med henblik på at udarbejde retningslinier for operationel kontrol.

Der er dog grund til at advare imod, at en udvidet havnestatskontrol får en sådan form, at den tilskynder flagstaten til at nedprioritere flagstatskontrollen. Det bør pointeres, at det helt grundlæggende efter alle internationale aftaler er flagstatens opgave at sikre, at skibe, der fører dens flag, er forsvarlige, såvel teknisk som operationelt. Havnestatskontrollen er alene et supplement til en effektiv udførelse af flagstatskontrollen.
...

Af notat nr. 2, som angik "Havnestatskontrol", fremgår:

"...

Indledning.

I nærværende notat behandles særligt Det skandinaviske Granskningsudvalgs afsnit om havnestatskontrol i rapporten.

I hovedafsnit I refereres udvalgets væsentligste kritik og anbefalinger, hvorefter Søfartsstyrelsen i hovedafsnit II fremkommer med bemærkninger hertil.

I. Udvalgets kritik og anbefalinger.

Udvalget fastslår indledningsvis flagstatens folkeretlige forpligtelse til effektivt at udøve jurisdiktion og kontrol i administrative, tekniske og sociale anliggender over skibe, der fører dens flag. Som begrundelse for de supplerende kontrolbeføjelser, havnestaten i henhold til internationale konventioner og aftaler tillægges, anføres visse staters manglende evne eller vilje til at håndhæve de internationale regler for deres egne skibe samt den kritik, der har været rettet mod kvaliteten af klassifikationsarbejdet.

Begrebet "clear grounds", der i følge de internationale bestemmelser, giver havnestaten ret til at lade kontrolsyn omfatte andet og mere end blot en inspektion af certifikater, indeholder efter udvalgets opfattelse et element af skøn, som det overlades søfartsadministrationerne at ud-øve. Udvalget går så langt som til at foreslå "clear grounds"-begrænsningen afskaffet og anbefaler endvidere en omlægning af havnestats-kontrollen til at omfatte såvel forhåndskontrol som efterkontrol, der til-lige tager sigte på operationelle forhold om bord.

Udvalget konkluderer, at den i Danmark og Norge praktiserede havnestatskontrol på flere måder har været svag, men at den på den anden side har været i overensstemmelse med regelgrundlaget samt den af langt de fleste stater anlagte praksis. Kritikken rettes derfor i første række mod det internationale regelgrundlag.

Tilbage står herefter spørgsmålet, om søfartsadministrationerne burde have registreret det af udvalget påpegede kontrolbehov og handlet derefter. Dette skal efter udvalgets opfattelse besvares bekræftende, idet søfartsadministrationerne ikke inden for det spillerum, som reglerne efter udvalgets opfattelse giver, havde udformet den nødvendige kontrol. Som årsag til manglen på ændring af kontrolsystemet peger udvalget på generelle skibsfarts- og erhvervspolitiske interesser.

II. Søfartsstyrelsens bemærkninger.

Efter den almindelige folkeret er det flagstatens opgave at sikre, at skibe, der fører dens flag, er såvel teknisk som operativt forsvarlige. Derimod er havnestaten ikke ansvarlig for anløbende udenlandske skibes standard, men havnestatskontrol er med fordel indført som supplement til flagstatskontrollen.

IMO's konventioner indeholder således en afgrænsning mellem flagstatens forpligtelser og havnestatens rettigheder. Afgørende i disse konventioner er, at havnestaten har ret til at kontrollere, at et skib og dets besætning har de i konventionerne nævnte certifikater. Kun såfremt der er åbenbare grunde ("clear grounds") til at antage, at skib og besætning ikke svarer til certifikaterne, kan det underkastes et mere detaljeret syn af havnestaten.

For blandt andet at sikre, at konventionernes havnestatsbestemmelser anvendes på en ensartet måde, både med hensyn til synenes form og antal, vedtoges i 1981 Paris-Memorandumet, som forpligter 14 europæiske søfartsadministrationer til at føre tilsyn med, at de internationale

søikkerhedsinstrumenter overholdes. Paris-Memorandumet indebærer en stærkere og systematiseret kontrol, end det er almindeligt internationalt. Der er siden løbende sket en skærpelse af havnestatskontrollen og det var Styrelsens opfattelse forud for branden på "SCANDINAVIAN STAR", at kontrollen såvel i antallet af syn som i formen for det enkelte syn forsvarligt opfyldte de krav, Danmark som havnestat måtte stille og helt var på linie med international praksis.

Paris-Memorandumet drejer sig som udgangspunkt om en stikprøvekontrol af anløbende skibes certifikater. Den skærpelse af havnestatskontrollen, Danmark, Norge og Sverige fandt det nødvendigt at gennemføre efter "SCANDINAVIAN STAR"-ulykken, og som indebærer kontrol af operationelle forhold samt krav om forhåndsgodkendelse af passagerskibe i fast rutefart på dansk havn, går derfor videre, end det er aftalt i Paris-Memorandumet og må i øvrigt anses for at være på kanten af, hvad de internationale konventioner tillader. Der er tidligere fra flere landes side gjort indsigelser mod sådanne uni-laterale tiltag. Disse vil kunne føre til u hensigtsmæssigt mange regimer og regelfortolkninger, som er i modstrid med det samarbejde på tværs af grænserne, der, som følge af erhvervets internationale karakter, er absolut nødvendigt.

Det er derfor Styrelsens holdning, at generelle retningslinier for tilrettelæggelse af havnestatskontrol, herunder også regelændringer vedrørende sådan kontrol, helt overvejende bør forberedes internationalt. Således pågår der i øjeblikket på blandt andet dansk initiativ et intensivt arbejde i Paris-Memorandumets regi med henblik på at udarbejde retningslinier for operationel kontrol.

Rapportens konklusioner vil indgå i disse overvejelser tillige med overvejelser af mere erhvervspolitisk karakter. Der må således foretages en afvejning af sikkerhedshensyn over for ressourcemuligheder, hensynet til besætningens arbejdsforhold ved meget omfattende og derfor langvarige inspektioner m.v. Der er endvidere grund til at advare imod, at en udvidet havnestatskontrol får en sådan form, at den kunne legitimere, at flagstaten nedprioriterede flagstatskontrollen og flagstatsansvaret, som fortsat må være det naturlige og bærende princip inden for alt internationalt søfartssamarbejde.

En fuldstændig gennemførelse af udvalgets forslag til havnestatskontrol med passagerskibe vil antagelig betyde, at nyt syn eksempelvis skulle afholdes, hvis en væsentlig del af besætningen udskiftes, Styrelsen er ikke afvisende over for et sådant forslag men må påpege, at det i givet fald også måtte omfatte danske skibe. En gennemførelse må

derfor forudsætte en ikke ubetydelig ressourcetilførsel eller en nedprioritering af andre synsopgaver.

Det er i lyset af ovenstående, udvalgets kritik af søfartsadministrationernes påståede passivitet skal ses. Hertil kommer, at der ikke inden ”SCANDINAVIAN STAR”-ulykken var afdækket noget væsentligt behov for en forbedret kontrol. Således kan det nævnes, at passagerskibe generelt ikke har indtaget en fremtrædende plads under drøftelserne i forbindelse med Paris-Memorandumet. Medvirkende hertil har blandt andet været, at passagerskibe i henhold til de internationale konventioner skal underkastes et fuldstændigt syn mindst 1 gang årligt i modsætning til lastskibe, for hvilke synsterminen er op til 5 år.

Udvalget antyder, at myndighederne burde have skaffet sig viden om Bahamas flagstatskontrol. Søfartsstyrelsen har ikke noget detaljeret kendskab til, hvorledes andre lande tilrettelægger flagstatsinspektioner. Man måtte i øvrigt anse det for en uhensigtsmæssig anvendelse af begrænsede ressourcer at opbygge og opretholde en sådan viden. Endelig forudsætter Paris-Memorandumet, at havnestatskontrol udføres uden diskrimination med hensyn til flag.

Styrelsen må dog på være enig i, at ulykken måtte give anledning til en væsentlig opstramning af havnestatskontrollen for passagerskibe. - Et forhold, der da også umiddelbart efter ulykken førte til en stærk intensivering af denne kontrol, ligesom spørgsmålet blev rejst i Paris-Memorandumet's regi.

...”

Det fremgår af udkastet til ministerens kommentarer til Granskningsudvalgets rapport og af skitsen til talepunkt/diskussionsoplæg/tanker blandt andet:

”...

Det skandinaviske Granskningsudvalg, der blev nedsat umiddelbart efter branden på ”SCANDINAVIAN STAR” den 7. april 1990, fik til opgave at vurdere ulykkens årsag og omfang, skibets tekniske standard og besætning, internationale og nationale regler samt interne rutiner for skibsdrift og redningsberedskab.

Det har udvalgets nu gjort i en meget grundig rapport, som afdækker dels en række mangler og svagheder, som havde eller kan have haft betydning for udfaldet af ulykken, dels mangler og svagheder, som ikke direkte havde betydning for ulykkesforløbet, men som under andre

omstændigheder kunne have fået alvorlige følger og som jeg derfor synes, det er ligeså vigtigt at notere sig.

Rapporten påpeger en række ”menneskelige svigt”, som blev afdækket gennem ulykken. Ikke mindst finder jeg det kritisabelt, - at skibs- og rederiledelse tilsyneladende ikke under skibets klargøringsperiode i tilstrækkeligt omfang tog hensyn til den del af klargøringen, som har betydning for passagerernes sikkerhed. Måske også derfor demonstrerede selve ulykkesforløbet generelt manglende rutine, manglende initiativ og manglende organisation.

Rapporten afdækker i flere henseender svagheder ved besætningens kompetence og skibets sikkerhedsudstyr. Endvidere peger rapporten på svagheder ved den kontrol, der udøves med skib og besætning, svagheder ved redningstjenesten samt mangler ved regler og økonomisk sikring af skadelidte og efterladte ved skibsumlykker.

Jeg mener dog ikke, at der på alle disse punkter kan rejses kritik mod rederi, besætning eller myndigheder - det være sig danske eller udenlandske -, idet der på nogle områder for så vidt er handlet inden for det eksisterende regelgrundlag eller anerkendt praksis. Fælles for mange af disse svagheder er således, at de - i det omfang det kan lade sig gøre - bør afhjælpes ved gennemførelse af regel - eller praksisændringer.

Faktisk er flere af udvalgets forslag om skærpede regler allerede gennemført i Danmark umiddelbart efter ulykken. Det drejer sig for eksempel om forhåndskontrol af alle passagerskibe i fast rute på dansk havn og en havnestatskontrol, der i højere grad tager sigte på de operationelle forhold om bord.

Det er indelysende, at de erfaringer, der er draget af ulykken og som Granskningsudvalget har synliggjort og konkretiseret, skal bruges. Derfor vil rapporten blandt andet blive overgivet til Skibstilsynsrådet, for at de mange gode anbefalinger hurtigt kan blive drøftet med erhvervets parter og derefter omsat til konkret handling, hvad enten dette bliver i form af nye danske regler, procedurer og lignende eller forslag til forbedring af internationale regler, der skal fremsættes i de relevante internationale forsamlinger. Desuden vil jeg tage initiativ til nedsættelse af en fællesnordisk arbejdsgruppe med henblik på at vurdere rapportens indstillinger.

Jeg vil samtidig sørge for, at andre berørte danske myndigheder bliver gjort bekendt med rapporten, så de også kan drage de nødvendige konklusioner.

Sideløbende med Granskningsudvalget har Skibstilsynsrådet udarbejdet en række forslag til initiativer, der kan forbedre sikkerheden i passagerskibe. Disse forslag må nu også sammenholdes med Granskningsudvalgets rapport.

At ulykken fik et så tragisk omfang kan ikke beklages dybt nok. Men udvalgets arbejde og rapportens anbefalinger kan medvirke til at hindre større skibsbrandulykker i fremtiden - det er det, det nu må dreje sig om.

...

Ministerens kommentarer til kritikken af søfartsmyndighederne i Granskningsudvalgets rapport.

Det er vigtigt at slå fast, at den kritik Granskningsudvalget retter mod søfartsadministrationerne i Danmark og Norge, ikke går på, at "SCANDINAVIAN STAR" ikke blev synet, inden det gik i fart. Udvalget konkluderer da også, at den havnestatskontrol, som Danmark og Norge praktiserede før ulykken, opfyldte de krav, de internationale aftaler og praksis stiller.

Det er altså selve grundlaget for havnestatskontrollen, der kritiseres i udvalgets rapport. Udvalget har gennem arbejdet med ulykken påpeget et kontrolbehov, der er større end det, der lå til grund for udformningen af de regler, der var gældende på ulykkestidspunktet. Det er dette kontrolbehov, udvalget mener, søfartsadministrationerne burde have afdækket på et tidligere tidspunkt og følgelig burde have ændret regelgrundlaget for havnestatskontrollen.

Det er i denne sammenhæng væsentligt at huske, at det efter den almindelige folkeret helt grundlæggende er flagstatens ansvar, at skibe, der fører dens flag, er såvel teknisk som operativt forsvarlige. Derimod er havnestaten ikke ansvarlig for anløbende udenlandske skibes standard. Havnestatskontrol er alene indført som supplement til flagstatskontrollen.

Der er endda grund til at advare imod, at havnestatskontrollen får en sådan form, at den kunne legitimere, at flagstaten nedprioriterede flagstatskontrollen. Flagstatsansvaret er stadig det naturlige og bærende princip inden for alt internationalt søfartssamarbejde.

Hertil kommer, at der ikke inden "SCANDINAVIAN STAR" - ulykken var afdækket noget væsentligt behov for en forbedret kontrol. Passagerskibe har generelt heller ikke indtaget nogen fremtrædende plads under drøftelserne i forbindelse med havnestatskontrolordninger. Medvirkende hertil har blandt andet været, at passagerskibe i henhold til de internationale konventioner skal underkastes et fuldstændigt syn mindst 1 gang årligt i modsætning til lastskibe, for hvilke synsterminen er op til 5 år.

Man må dog på baggrund af ulykken og udvalgets rapport være enig i, at der for at medvirke til at undgå sådanne katastrofer i fremtiden bør ske en væsentlig opstramning af havnestatskontrollen for passagerskibe.

Danmark, Norge og Sverige fandt det da også umiddelbart efter ulykken nødvendigt at skærpe havnestatskontrollen og udvide den til at omfatte kontrol af operationelle forhold om bord samt krav om forhåndsgodkendelse af passagerskibe i fast rutefart på skandinavisk havn. Denne intensivering går faktisk videre, end det er aftalt internationalt og må i øvrigt anses for at være på kanten af, hvad de internationale konventioner tillader.

Derfor er det vigtigt, at de generelle retningslinier for tilrettelæggelse af havnestatskontrol, herunder også regelændringer vedrørende sådan kontrol, helt overvejende bør forberedes internationalt. I øjeblikket arbejdes der således på blandt andet dansk initiativ intensivt i den europæiske havnestatskontrol-komité's regi med henblik på at udarbejde retningslinier for operationel kontrol.

...

Søfartsstyrelsen afgav en udtalelse af 5. april 1991 til Politimesteren på Frederiksberg vedrørende spørgsmålet om tiltalerejsning mod kaptajnen, rederen og rederidirektøren for overtrædelse af lov om skibes sikkerhed §§ 23 og 24 samt straffelovens § 252. Det fremgår af udtalelsen blandt andet:

”...

IV) Tekniske forhold.

Det er Søfartsstyrelsens opfattelse, at "SCANDINAVIAN STAR" i det væsentlige var i god teknisk og udstyrsmæssig stand og i princippet opfyldte de regler i SOLAS 1960 og SOLAS 1974, som et eksisterende passagerskib, bygget i 1971, skal opfylde.

Ved gennemgang af sagen har Søfartsstyrelsen imidlertid fundet forhold af teknisk karakter, hvoraf nogle efter Styrelsens opfattelse må anses for værende i strid med SOLAS, og andre må karakteriseres som kritisable.

Nogle af disse forhold kan have været medvirkende til, at der under branden omkom personer, samt at en stor del af de overlevende blev påført unødige skader, gener og ulemper.

a) Mangelfuld evakueringsvejledning for passagererne:

Den mangelfulde skiltning og den omstændighed at alarmerings- og evakueringsvejledningen var givet på et for den pågældende fart ikke relevant sprog og henviste til en farvekode på ombordstigningskort, som ikke var udleveret, burde have foranlediget skibsføreren til forinden eller kort efter afgang fra havn over højttaleranlægget at give passagererne en udførlig vejledning om, hvordan de skulle forholde sig i en nødsituation.

Undladelse heraf medførte, at passagererne under branden oplevede stor forvirring, og det er nærliggende at antage, at det har medført, at nogle af passagererne ikke i tide har fundet vejen frem til røgfrigt område.

Søfartsstyrelsen er af den opfattelse, at undladelsen af, forinden skibet blev sat i fart, at sikre at ovennævnte forhold var bragt i orden, må karakteriseres som sikkerhedsmæssigt groft uforsvarligt.

b) Redningsbådernes tilstand:

Iflg. Vedlegg 5 til Granskningsudvalgets rapport har Sjöfartsinspektionen i Sverige den 15. og 17. april 1990 gennemført et syn på "SCANDINAVIAN STAR"s redningsbåde. Bådene blev endvidere synet den 8. juni 1990 af Granskningsudvalget.

Ved synene konstateredes, at flere af bådene kunne betegnes som værende "ikke sjøværdige", herunder at de generelt var i dårlig stand, samt at råd- og rusttæringer var skjult ved overmaling. Endvidere konkluderedes, at disse forhold burde have været observeret og udbedret, inden skibet blev sat i fart.

Af vidneforklaringer fremgår bl.a., at motoren var udtaget for eftersyn i to af bådene, at det i andre ikke var muligt eller vanskeligt at starte motoren, samt at roret i ét tilfælde ikke virkede.

Uanset at det af sagen fremgår, at ovennævnte forhold ikke har haft væsentlig betydning for den aktuelle evakuering, hvilket efter Søfartsstyrelsens opfattelse bl.a. kan tilskrives de meget gunstige vejrforhold, er Styrelsen enig i, at forholdene burde have været observeret og udbedret, jfr. SOLAS 74 kap. 3 reg. 19.2 og 19.6.

c) Manglende alarmgivere og lavt lydniveau i alarmsystemet:

Uanset at "SCANDINAVIAN STAR" gik i fart på kort international rejse, jfr. SOLAS 60 kap. 3 reg. 19, (a) (iii) og reg. 26 (d), var skibets nødplan baseret på et effektivt hovedalarmsystem. Søfartsstyrelsen er derfor af den opfattelse, at skibets alarmsystem burde have været kontrolleret, således det ville have været konstateret, at der i forhold til skibets Fire & Safety Plan manglede 3 alarmhorn.

Undladelse heraf må efter Søfartsstyrelsens opfattelse karakteriseres som sikkerhedsmæssigt uforvarsomt og tilskrives skibslødsen. Søfartsstyrelsen mener imidlertid ikke, at ansvar kan gøres direkte gældende for den manglende kontrol af lydniveauet, da lydniveauet for alarmsystemer ikke er detailreguleret i SOLAS.

V) Organisatoriske og operationelle forhold om bord.

Det er Søfartsstyrelsens opfattelse, at skibsføreren manglede overblik i forbindelse med etablering af nødplaner og sikkerhedsorganisation. Der var ingen om bord, der koordinerede den sikkerhedsmæssige klargøring af skibet, og der var ingen, der varetog den interne sikkerhed, idet både skibslødsen og rederiet prioriterede klargøringen med henblik på passagerkomfort højere end sikkerheden.

Søfartsstyrelsen finder ligeledes, at såvel skibsføreren som de øvrige navigatører burde have forberedt og fordelt arbejdsopgaver og arbejdsområder mellem sig. Tiden fra den 23. marts 1990 og frem kunne ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt have været udnyttet bedre, såfremt man havde prioriteret de sikkerhedsmæssigt nødvendige tiltag højere. Skibsføreren burde efter Søfartsstyrelsens opfattelse have indset, at det efter omstændighederne var sikkerhedsmæssigt uforsvarligt at indsatte "SCANDINAVIAN STAR" på ruten mellem Frederikshavn og Oslo den 1. april 1990, og han burde have taget konsekvensen heraf - ved at nægte at afsejle med passagerer.

a) Båd- og brandøvelse:

Der blev ikke afholdt båd- og brandøvelse i den tid, "SCANDINAVIAN STAR" var indsat på ruten mellem Frederikshavn og Oslo, hvilket er i strid med SOLAS 74 kap. 3 reg. 18 og 25.

Det påhviler skibsføreren at sørge for, at lovbestemte båd- og brandøvelser bliver afholdt. At rederiet ikke udtrykkeligt havde kalkuleret med tid til afholdelse af en sådan øvelse som en del af klargøringen fritager ikke skibsføreren for ansvar, navnlig når henses til, at båd- og brandøvelse er en vigtig del af det sikkerhedsmæssige klargøringsarbejde.

Det var efter Søfartsstyrelsens opfattelse groft uforsvarligt under de givne omstændigheder at sætte "SCANDINAVIAN STAR" i drift uden afholdelse af båd- og brandøvelse. Konsekvensen af den manglende båd- og brandøvelse sås i forbindelse med branden bl.a. ved besætningens manglende kendskab til pligter og den manglende koordinerede indsats, eksempelvis etableringen af nødgrupper.

b) Nødplan:

Efter at det i Cuxhaven var besluttet, at "SCANDINAVIAN STAR" skulle benytte den eksisterende nødplan, påbegyndtes konverteringsarbejdet, hvoraf størstedelen dog først blev udført af telegrafisten og 1. styrmanden den 1. april 1990.

Førstestyrmanden havde ingen erfaring i etablering af nødplaner, hvortil kommer, at han og telegrafisten ikke var i besiddelse af fyldestgørende oplysninger om besætningens kvalifikationer.

Nødplanen blev ikke gennemgået af skibsføreren eller nogen af de øvrige officerer, hvorfor fejlene i nødplanen og uoverensstemmelserne mellem nødplanen og manualen ikke blev udbedret. På trods heraf meddelte skibsføreren den 1. april rederiet, at han havde godkendt nødplanen, og at den var klar.

Af fejl og mangler i nødplanen kan nævnes:

- at gruppen Operational Command kun bestod af én person, nemlig skibsføreren,
- at der manglede 8 zoneledere til evakuering af passagererne,
- at man undlod at bemane 2 evakueringsgrupper,
- at prioriteringen af gruppeoprettelserne ikke var gennemtænkt, men nærmest virkede tilfældig, og
- at man ikke udnyttede besætningens ressourcer hensigtsmæssigt.

Det er Søfartsstyrelsens opfattelse, at det mangelfulde konverteringsarbejde resulterede i en ubrugbar og sikkerhedsmæssigt uforsvarlig nødplan, hvis mangler formentlig ville have været afdækket ved en øvelse.

Det er efter Søfartsstyrelsens opfattelse skibsførerens ansvar - i mangel af egentlige stillingsbeskrivelser - at uddelegere denne opgave til en af styrmandene. Ovennævnte forhold er en overtrædelse af SOLAS 60 kap. 2 reg. 64 a (i).

Udleveringen af redningsveste til besætningen var vilkårlig og skete uden hensyntagen til emergency-numrenes overensstemmelse med de pågældendes numre i nødplanen. Adskillige af besætningen kendte ikke deres emergency-nummer, som henviste til vedkommendes placering og funktion i nødplanerne. Dette skyldtes dels manglende instruktion, dels at grupperne aldrig havde været etableret, og dels at enkelte ikke kunne læse engelsk og således ikke havde mulighed for selv at orientere sig om deres pligter ifølge nødplanen.

Det manglende kendskab til evakueringsplanen bevirkede, at evakueringsindsatsen bar præg af disorganisation. Flere passagerer manglede redningsveste ved evakueringen, og der blev ikke holdt tal på de evakuerede, hvorfor man ikke havde overblik over, hvor mange der savnedes.

Den manglende instruktion skyldtes formentlig det tidspres og den arbejdsbelastning, der gjorde sig gældende såvel i klargøringsperioden som under skibets drift. ITF-hviletidsbestemmelserne har, hverken i klargøringsperioden eller efter skibet gik i fart, været overholdt, hvilket i sig selv udgør en sikkerhedsmæssig risiko. Skibsføreren var bekendt med, at specielt cateringpersonalet, for hvilket det ikke var ualmindeligt med en arbejdsdag på henved 20 timer, var presset meget hårdt arbejdsmæssig, og at der af denne grund var en stigende utilfredshed blandt personalet.

Søfartsstyrelsen er af den opfattelse, at skibsførerens manglende instruktion af besætningen og/eller iværksættelse af organiseret instruktion resulterede i, at indsatsen under branden blev spontan, tilfældig, uorganiseret og kun udført af enkeltpersoner. Uanset manglende kendskab til nødplanen ville en forudgående instruktion i håndtering af sikkerhedsudstyr eller f.eks. instruktion af røgdykkerne kunne have bidraget til en bedre indsats den 7. april. Søfartsstyrelsen vil karakterisere den manglende instruktion som sikkerhedsmæssigt groft uforvarlig.

d) Ukendskab til besætningens kvalifikationer:

Det fremgår af adskillige vidneforklaringer, at der var store sprogproblemer om bord, som f.eks. viste sig ved, at matrosen, der som første besætningsmedlem opdagede branden ud for kahyt 416, ikke på engelsk kunne gengive, hvad han havde set. De manglende engelskkundskaber hos flere af besætningsmedlemmerne bevirkede desuden, at de ikke kunne læse sig til, hvordan de skulle forholde sig i forbindelse med en nødsituation. De havde således behov for en meget grundig instruktion med hensyn til deres pligter i forbindelse med hele sikkerhedsplanen.

Det er Søfartsstyrelsens opfattelse, at det var sikkerhedsmæssigt uforvarligt, at store dele af besætningen ikke forholdsvis frit kunne kommunikere indbyrdes og med passagererne.

Det må konstateres, at dokumentationen for besætningens kvalifikationer var mangelfuld. Det er efterfølgende godtgjort, efter henvendelse hos de portugisiske myndigheder, at kravet om, at 48 af de ombordværende besætningsmedlemmer skulle have duelighedsbevis i betjening af redningsbåde og -flåder (bådroerbevis), ikke var opfyldt. Dette er en overtrædelse af SOLAS 74 kap. 3 reg. 10.3, jfr. skibets "passenger ship safety certificate" (Vedlegg 3 til Granskningsudvalgets rapport). Desuden havde 23 portugisere ikke tilladelse til at tage hyre i et ikke-portugisisk skib.

e) Mangelfuld instruktion af passagerer:

Boarding cards, der i en nødsituation med en farvekode ville vise passagererne til de respektive mønstringstationer, var et væsentligt element i opbygningen af evakueringsrullen. Men til trods for at disse boarding cards endnu ikke var modtaget på skibet, blev passagererne ikke på anden vis vejledt i, hvordan de skulle forholde sig i tilfælde af en evakuering. Passagererne blev ikke instrueret i, hvilke signaler de skulle reagere på, eller hvilken rute de skulle følge for at komme til deres mønstringstation, hvor redningsveste ville blive udleveret. Se ovnf. pkt. IV a.

f) Mangelfuld gennemgang af sikkerhedsudstyr:

Som det fremgår af pkt. IV b ovnf., blev redningsbådene kun meget overfladisk gennemgået og udstyret i bådene ikke kontrolleret. Søfartsstyrelsen er af den opfattelse, at man ikke kan karakterisere nedfiringen af de 2 redningsbåde i Frederikshavn - for at overmale skibets gamle bomærke - som en sikkerhedsmæssig afprøvning, hvorfor SOLAS 74 kap. 3 reg. 19.2 og 19.6 ikke er iagttaget.

Desuden har det kunnet konstateres:

- At redningsvestenes antal ikke blev kontrolleret.
- At redningskransene og lysbøjerne ikke blev kontrolleret.
- At de vandtætte døre ikke blev afprøvet.
- At der blev foretaget en meget overfladisk gennemgang af brandudstyret.
- At afprøvningen af brandalarmen ikke omfattede kontrol af de enkelte lydgivere, jfr. ovnf. pkt. IV c.
- At sprinkleranlægget ikke blev afprøvet.
- At afprøvningen af branddørene ikke omfattede fjernudløsningen. Skibsføreren mente fejlagtigt, at branddørene automatisk lukkede ved udløsning af brandalarmen.
- At gennemgang af samtlige funktioner på nødpanelet på broen ikke fandt sted.

Skibsføreren burde som led i den overordnede planlægning have iværksat en systematisk gennemgang af hele "SCANDINAVIAN STAR"s sikkerhedsudstyr, før skibet blev sat i drift, hvorved besætningen ville have haft mulighed for at gøre sig bekendt med de forskellige systemers virkemåde samt at udbedre eventuelle fejl og mangler, jfr. LOSS § 24. Den omstændighed, at der ikke var etableret nogen overlevering af skibet fra den tidligere besætning - udover at enkelte personer var blevet engageret til at følge med skibet - skærper nødvendigheden af skibsførerens organisationsmæssige initiativer.

e) "SCANDINAVIAN STAR" ikke klar til sejlads:

På baggrund af gennemgangen ovenfor må Søfartsstyrelsen konkludere, at det ikke var sikkerhedsmæssigt forsvarligt at sætte "SCANDINAVIAN STAR" i drift den 1. april 1990. Den korte klargøringsperiode kombineret med et stort antal nye besætningsmedlemmer nødvendiggjorde en organisation om bord, der aldrig blev etableret. Det er Søfartsstyrelsens opfattelse, at rederiets pres på skibsføreren med hensyn til en opprioritering af etableringen af passagerfaciliteter betød en nedprioritering af de sikkerhedsmæssige aspekter. Søfartsstyrelsen er af den opfattelse, at rederiet pressede skibet i drift uden at sikre sig, at skibsføreren havde mulighed for at opfylde de forpligtelser, der påhviler ham, jfr. LOSS § 23.

[Billede udeladt pga. personfølsomme oplysninger]

[Billede udeladt pga. personfølsomme oplysninger]

[Billede udeladt pga. personfølsomme oplysninger]

...”

I et svar af 3. maj 1994 til Sagsøger 4 på dennes brev af 29. marts 1994 skrev daværende Statsminister blandt andet:

”...

Jeg vil gerne igen fastslå, at det var flaglandet, Bahama, der havde det primære ansvar for "Scandinavian Star"s sikkerhed. Dette støtter jeg ikke mindst på en bestemmelse i Havretskonventionen, hvorefter en-hver stat "effektivt (skat) udøve sin jurisdiktion og kontrol i administra-tive, tekniske og sociale anliggender over skibe, som fører dens flag."Endvidere skal enhver flagstat "træffe de foranstaltninger, som er nød-vendige for sikkerheden på havet, bl.a. med hensyn til a) skibes byg-ning, udrustning og sødygtighed;" og "b) bemanningen af skibe, ar-bejdsvilkår og besætningens uddannelse, under hensyntagen til gæl-dende internationale aftaler".

På den anden side er det lige så klart, at Danmark som havnestat havde ret til at gå om bord i skibet for at foretage en sådan undersøgelse, som SOLAS-konventionen tillod. Men det betyder ikke, at Søfartsstyrelsen havde en pligt til at gå om bord eller syne skibet. Det er væsentligt at huske på, at denne ret for havnestaten ikke skal fritage flagstaten fra at udøve sin jurisdiktion og kontrol og heller ikke erstatter denne.

Efter bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe, som du refererer til, er udenlandske skibe i dansk havn omfattet af lov om skibes sikkerhed

m.v. og de i medfør af denne fastsatte bestemmelser. Denne bekendtgørelse må imidlertid, som alle andre regler, der fastsættes administrativt med hjemmel i en lovbestemmelse, fortolkes og administreres i overensstemmelse med den pågældende lovtekst eller bemærkninger hertil.

Det er i bemærkningerne til § 1, stk. 2, i lov om skibes sikkerhed m.v. fastslået, at der, når reglerne helt eller delvis sættes i kraft for udenlandske skibe, skal tages hensyn til Danmarks internationale forpligtelser. Danmark er som Bahama bundet af SOLAS-konventionens regler om havnestatskontrol. Det betyder, at de af Bahama udstedte certifikater, hvis de er gyldige, skal anerkendes af andre konventionslande, med mindre der er åbenbar grund til at antage, at skibet eller dets udrustning er i en tilstand, som ikke i alt væsentligt svarer til oplysningerne i skibets certifikater, eller at skibet eller dets udrustning er ændret eller ikke vedligeholdt, efter at certifikaterne blev udstedt. Et egentligt hovebudsyn efter de danske regler, med efterfølgende udstedelse af danske certifikater, ville således være i modstrid med reglerne i SOLAS.

For at sikre en ensartet fortolkning og administration af reglerne om havnestatskontrol har 14 europæiske lande, heriblandt Danmark, i 1982 indgået det såkaldte Paris-memorandum. Memorandummet indeholder ingen aftale om, at alle fremmede skibe skal inspiceres. Målet var derimod gennem en stikprøvekontrol at inspicere mindst 25 % af de individuelle anløbende skibe. Aftalen tillod ikke, at man specielt fokuserede på skibe fra bestemte lande. Der var heller ikke efter aftalen - som nu - nogen forpligtelse til at vise passagerskibe særlig opmærksomhed. En sådan bestemmelse blev først indført i memorandummet efter "Scandinavian Star"-ulykken.

Granskningsudvalget har nøje redegjort for forholdene omkring havnestatskontrollen af "Scandinavian Star". Udvalget fandt, at den havnestatskontrollordning, som havde været praktiseret i Danmark og Norge, på flere punkter havde været svag. Samtidigt fastslog udvalget imidlertid, at den praktiserede havnestatskontrol syntes at have været i overensstemmelse med den havnestatskontrol, som SOLAS og Paris-memorandummet lagde op til, og at de fleste lande, der var tilsluttet Paris-memorandummet, udførte en havnestatskontrol på linie med Danmark og Norge. Granskningsudvalget konstaterede herefter, at kritikken mod den utilfredsstillende havnestatskontrol i første række måtte blive en kritik af selve det system, som SOLAS og Paris-memorandummet syntes at lægge op til.

Jeg må herefter fastholde, at Søfartsstyrelsen hverken i henhold til SOLAS-konventionen eller Paris-memorandummet havde pligt til at

kontrollere "Scandinavian Star" forinden skibet blev sat i fart på dansk havn.

...

Spørgsmålet om erstatning er en sag mellem de overlevende og rederi-ets forsikringsselskab. Disse har indgået en aftale, der bl.a. giver dækning af økonomiske tab som følge af psykiske problemer og skader efter ulykken.

Det er oplyst fra de to arbejdsmedicinske klinikker, der forestår undersøgelserne, at hovedparten af disse er afsluttede. Blandt de færdigundersøgte personer er der kun fundet enkelte senskader. De få undersøgelser, der resterer, forventes afsluttet i løbet af foråret med undtagelse af en udenlandsdanske, der først vil blive undersøgt til sommer.
..."

Af Søfartsstyrelsens notat af 17. december 1996 om "Dansk og international opfølgning på SCANDINAVIAN STAR og ESTONIA" fremgår blandt andet:

"...

SCANDINAVIAN STAR

Efter katastrofebranden den 7. april 1990 iværksattes en række udvalgsarbejder, først og fremmest det såkaldte Granskningsudvalg, der på et fælles dansk-norsk-svensk kommissorium bl.a. fik til opgave at klarlægge de nærmere omstændigheder i forbindelse med katastrofen. Granskningudvalgets rapport fremkom i januar 1991.

Inden da havde et af de norske myndigheder nedsat udvalg, det såkaldte Jansen-udvalg, i en rapport fra 19. oktober 1990 vurderet passagerskibes sikkerhed, ligesom det danske Skibstilsynsråd den 9. november 1990 afgav et idekatalog over samme emne.

...

Danmark fik i 1992 i samarbejde med Norge og USA skærpet de internationale regler om ekstra brandsikring af eksisterende passagerskibe. Reglerne, der er vedtaget i den Internationale Søfartsorganisation, IMO, er udmøntet i fire pakker, der træder i kraft den første oktober i årene 1994, 1997, 2005 og 2010. De to første pakker indeholder krav om brand-slukningsudstyr, brandudrustning, intern kommunikation, røgdetekto-ter, evakueringslys og fjernlukning af branddøre m.m. De to sidste pakker indeholder krav om automatiske sprinkleranlæg og ubrændbare

materialer i apteringen (beboelsesområdet). Søfartsstyrelsen overvejer, om man skal kræve sprinkleranlæg installeret tidligere i danske skibe, end krævet internationalt, og der pågår forhandlinger med organisationerne med henblik på fastsættelse af en dato herfor. Kravet om ubrændbare apteringsmaterialer vil i realiteten umuliggøre anvendelsen af en række ældre passagerskibe. Som nævnt indeholdt pakkerne krav til eksisterende skibe. Derudover er der også i IMO vedtaget skærpede konstruktionsmæssige krav til nye passagerskibe. Det må i den forbindelse bemærkes, at det er væsentligt vanskeligere - og dermed også ofte meget kostbart - at ændre på eksisterende konstruktioner end at gennemføre nye tiltag i forbindelse med nybygning af skibe.

...

I Søfartsstyrelsens udtalelse af 15. april 1997 til Erhvervsministeriet til besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Erhvervsudvalg i anledning af en henvendelse af 4. marts 1997 fra Sagsøger 46, som på vegne af "Støttegruppe" ønskede, at erfaringerne fra SCANDINA-VIAN STAR" skulle medføre en skærpelse af sikkerheden til søs, og i den forbindelse pegede på, at skibsfarten burde underlægges krav om indsigt i ejerforholdene, henviste Søfartsstyrelsen blandt andet til notatet af 17. december 1996.

Under en forhandling i Folketinget den 22. maj 1997 til behandling af en forespørgsel om, hvad regeringen agtede "at foretage sig på baggrund af Jyllands Postens artikler om "Scandinavian Star" samt støttegruppens afsløringer af, at de dømte redere kun var stråmænd for de egentlige ejere af rederiet" udtalte daværende Justitsminister 1 blandt andet:

"...

Der blev altså udfoldet meget store bestræbelser for at få klarlagt alle omstændigheder omkring ulykken, umiddelbart efter at den var sket. Det synes jeg er værd at huske på, nu hvor der er gået mere end syv år efter ulykken. Ser vi herefter nærmere på den straffesag, som blev gennemført her i Danmark mod tre personer, er det meget, meget vigtigt at holde sig for øje, at den strafferetlige vurdering af sagen er sket i forhold til ansvarsreglerne i lov om skibes sikkerhed. Skibsføreren pålægges et ansvar efter lov om skibes sikkerhed. Han skal sørge for, at skibet er i sikkerhedsmæssigt forsvarlig stand, og at arbejdet om bord tilrettelægges således, at det kan udføres sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Det var efter denne bestemmelse, at den norske kaptajn på »Scandinavian Star« blev dømt.

..."

Under 1. behandlingen af beslutningsforslag B 92, 2007-08, 2. samling, om nedsættelse af en uvildig kommission til undersøgelse af forløbet i sagen om Scandinavian Star udtalte daværende Justitsminister 2 blandt andet:

”...

Det siger sig selv, at ingen myndigheder har haft nogen interesse i på nogen måde at lægge hindringer i vejen for de overlevendes og efterladtes erstatningskrav i anledning af branden. I efteråret 1990 blev der i øvrigt indgået forlig mellem de skadelidte ved branden og det forsikringsselskab, hvor »Scandinavian Star« var ansvarsforsikret. Jeg har også forstået, at i 2006 fastslog de norske domstole, at muligheden for et privat søgsmål om yderligere erstatning var afskåret på grund af forældelse efter både norsk, amerikansk og bahamisk ret. Domstolene fandt nemlig, at der allerede i 1996 forelå tilstrækkelige oplysninger til at anlægge en erstatningssag og afbryde forældelsesfristen.

...”

Det fremgår af Søfartsstyrelsens notat af 9. december 2010 ”Notat om spørgsmålet om syn af SCANDINAVIAN STAR i 1990 og efterfølgende skærper af sikkerheden på passagerskibe” til Retsudvalget, at Søfartsstyrelsen som led i udarbejdelsen af notatet på ny havde gennemgået lovgrundlaget, herunder de internationale konventioner, lov om skibes sikkerhed m.v. og forarbejderne her til samt de tilhørende bekendtgørelser, og at styrelsen havde gennemgået sagsakterne vedrørende Scandinavian Star-ulykken. Der fremgår blandt andet:

”...

Det fremgår af sagen, at der efter ulykken rejstes spørgsmål ved Søfartsstyrelsens kontrol af passagerskibe under udenlandsk flag, der gik i fast rutefart på danske havne. Søfartsstyrelsen finder efter denne fornyede gennemgang af sagen, at styrelsens daværende havnestatskontrol var i overensstemmelse med både den danske lovgivning, de internationale konventioner og Paris memorandummet om havnestatskontrol (jf. nærmere herom nedenfor).

...

Regelgrundlaget for Søfartsstyrelsens synsvirksomhed i 1990
Danmarks internationale forpligtelser

...

Danske regler

...

Økonomi- og erhvervsministeren oplyste ved besvarelsen af spørgsmål S 934 af 15. februar 2002, at sigtet med bekendtgørelsen var, at udenlandske skibe, der anløb danske havne eller befandt sig på dansk søterritorium, som minimum skulle opfylde kravene i de gældende internationale konventioner, som måtte finde anvendelse på det pågældende skib i kraft af skibets størrelse, type eller fartsområde m.v., jf. kravet om anerkendelse af udenlandske certifikater i SOLAS.

Det var således sigtet med bekendtgørelsen at skabe en hjemmel til, at de danske myndigheder kunne gå om bord på udenlandske skibe, men der var intet krav i loven om, at dette skulle ske.

Tanken med bekendtgørelsen var derimod ikke, at udenlandske skibe skulle opfylde ethvert dansk nationalt krav, eller at de danske myndigheder skulle foretage de syn på udenlandske skibe, som påhviler flagstaterne.

Også i den lovgivning, som ll forud for lov om skibes sikkerhed m.v. (lov nr. 117 om tilsyn med skibe af 28. marts 1951), var der i § 3, stk. 2, en tilsvarende bestemmelse om, at udenlandske skibe med de begrænsninger, som fulgte af international ret og med passende lempelser kunne omfattes af lovgivningen. Det har således hele tiden været en forudsætning, at udenlandske skibe ikke i fuldt omfang skulle omfattes af samtlige de bestemmelser, som var gældende for danske skibe, men at dette alene skulle kunne være tilfældet med de fornødne tilpasninger.

SCANDINAVIAN STAR sejlede på tidspunktet for ulykken under Bahamas flag, og skibet var således i Danmark (og Norge) underlagt havnestatskontrolreglemer. Der var - som anført oven for - som følge heraf ikke et krav om forudgående kontrol, førend skibet blev sat i drift.

På tidspunktet for ulykken foretog Søfartsstyrelsen alene havnestatskontrol af udenlandske skibe, herunder udenlandske passagerskibe, efter de retningslinjer, som fulgte af konventionerne og Paris-memorandummet, jf. ovenfor. Der var ikke fastsat nærmere retningslinjer for, hvilke skibe der skulle udtages til kontrollen, bortset fra at udenlandske passagerskibe, som gik i rute på dansk havn, blev søgt kontrolleret en gang om året ⁶. Udtagelsen af skibe til kontrol havde karakter af

stikprøvekontrol. SCANDINAVIAN STAR blev ikke udtaget til kontrol inden ulykken.

Granskningsudvalgets rapport

...

Granskningsudvalgets rapport fremkom i januar 1991 og blev over- sendt til Folketingets Erhvervsudvalg den 20. marts 1991(Alm. del- bi-lag 92).

Inden da havde et af de norske myndigheder nedsat udvalg, det så-kaldte Jansen-udvalg, i en rapport fra 19. oktober 1990 vurderet passa- gerskibes sikkerhed, ligesom det danske Skibstilsynsråd ⁷ den 9. novem- ber 1990 afgav et idekatalog over samme emne. Granskningsudvalget blev, inden det afgav sin rapport, gjort bekendt med forslagene fra Jan- sen-udvalget og Skibstilsynsrådet. Det forhold, at hverken de danske el- ler de norske myndigheder havde foretaget kontrol af skibet (havne-statskontrol), er udførligt omtalt i rapporten, jf. nedenfor og jf. vedlagte uddrag af rapportens kapitel 10.

Ud over spørgsmålet om havnestatskontrollen behandlede udvalget også spørgsmålene om flagstatskontrollen og klassifikationsselskaber- nes ⁸ rolle.

...

Havnestatskontrollen

...

Udvalget slog i den forbindelse fast, at den måde, som havnestatskon- trollen blev praktiseret på i Danmark og Norge forud for ulykken, var på linje med den daværende havnestatskontrol i de fleste øvrige lande, som deltog i Paris-memorandummet.

At SCANDINAVIAN STAR ikke blev kontrolleret af de danske myn- digheder, forinden skibet blev sat i fart, var en konsekvens af havne- statskontrollsystemet, således som det var udformet på daværende tids- punkt i henhold til Paris memorandummet og SOLAS ...

Udvalget konkluderede imidlertid også, at der var en række forhold, som tilsagde, at den havnestatskontrol for passagerskibe, som blev praktiseret i Danmark og Norge forud for ulykken, ikke var tilstrække- lig, selvom den var i overensstemmelse med de internationale regler og den internationale praksis på området. Udvalget anbefalede en

væsentlig omlægning i retning af hyppigere og grundigere kontrol. Som udgangspunkt blev selve regelgrundlaget for havnestatskontrollen kritiseret, men udvalget fandt dog, at de nationale søfartsadministrationer ikke var helt uden ansvar, idet der efter udvalgets opfattelse måtte påhvile myndighederne et eget ansvar for at registrere kontrolbehovet og udforme forsvarlige kontrolordninger, medmindre der forelå et klart politisk direktiv om det modsatte⁹.

Udvalget anbefalede på den baggrund, at alle passagerskibe skulle godkendes af havnestaten, før de gik i fast rutefart. kombineret med regelmæssige, uanmeldte, senere kontrolsyn.

Af udvalgets rapport fremgår af afsnit 10.4.3.2.3. at udvalget vedrørende den praktiske udførelse af havnestatskontrollen i Danmark fik oplyst, at Danmark arbejdede for at nå målet i Paris-memorandummet om kontrol af 25 % af udenlandske skibe, som anløb dansk havn. Der var ikke noget mønster eller instruktioner med hensyn til, hvilke skibe der skulle kontrolleres, bortset fra at alle udenlandske passagerskibe, som gik i rute på Danmark. skulle kontrolleres én gang om året.

Søfartsstyrelsens brev af 16. november 1990 til Granskningsudvalget er vedlagt. I brevet redegøres bl.a. for den danske havnestatskontrol.

Initiativer til forbedring af sikkerheden umiddelbart efter

ulykken Søfartsstyrelsen udstedte allerede den 4. maj 1990 en teknisk forskrift om kontrol af udenlandske passagerskibe. Forskriften, som trådte i kraft den 1. juni 1990, foreskrev, at alle passagerskibe, som blev sat i rutefart på danske havne, skulle godkendes af Søfartsstyrelsen, forinden de blev sat i fart. Synet i den forbindelse skulle følges op med et senere uanmeldt syn. Der henvises i øvrigt til vedlagte besvarelse af 18. maj 1990 på spørgsmål 128 fra Folketingets Erhvervsudvalg.

...

Konklusion

SCANDINAVIANSTAR sejlede på ulykkestidspunktet ikke under dansk flag, men under Bahamasflag.

Søfartsstyrelsen finder efter denne fornyede gennemgang af sagen, at styrelsens daværende havnestatskontrol var i overensstemmelse med både den danske lovgivning, de internationale konventioner og Paris memorandummet om havnestatskontrol.

Det forhold, at skibet ikke blev kontrolleret af de danske myndigheder, forinden det blev sat i fart, var en følge af kontrolsystemet, således som det var udformet på daværende tidspunkt.

Den måde, som Søfartsstyrelsen praktiserede havnestatskontrollen på forud for ulykken på SCANDINAVIAN STAR, var således - som det også fremgår af Granskningsudvalgets rapport - i overensstemmelse med de internationale konventioner samt på linje med den daværende havnestatskontrol i de fleste øvrige lande, som deltog i Paris-memorandummet.

Folketinget er, bl.a. i forbindelse med oversendelsen af Granskningsudvalgets rapport, blevet orienteret herom.

Ulykken har givet anledning til, at kontrollen er blevet ændret, således at passagerskibe i fast rutefart på danske havne, skal underkastes et syn inden farten påbegyndes.

Folketinget har modtaget orientering om de forbedringer af sikkerheden, som siden ulykken er sat i værk, herunder f.eks. kravet om forhåndsgodkendelse af alle passagerskibe, som går i fart på dansk havn, og om de internationale krav til besætningens kvalifikationer på det operationelle område. Der er endvidere indført skærpede regler om bl.a. ekstra brandudstyr i skibe, optælling og registrering af passagerer og brandpatuljering i passagerskibe.

Det er Søfartsstyrelsens opfattelse, at den meget tragiske ulykke på SCANDINAVIAN STAR har givet anledning til væsentlige sikkerhedsmæssige tiltag, herunder en ændring af kontrollen med udenlandske passagerskibe. En lang række af disse initiativer er endvidere efterfølgende gennemført på internationalt plan og i EU-retten. Med de ændringer, der løbende er sket siden ulykken, er det styrelsens opfattelse, at sikkerheden om bord på passagerskibe er forbedret markant siden branden på SCANDINAVIAN STAR den 7. april 1990.

...

Af daværende Erhvervs- og vækstministers talepapir fra åbent samråd den 25. maj 2016 vedrørende samrådsspørgsmål BJ, REU, Alm. del 2015-16: "Hvad kan ministeren oplyse om Søfartsstyrelsens rolle i forhold til Scandinavian Star før, under og efter mordbranden natten mellem den 6. og 7. april 1990?", fremgår blandt andet:

”...

[Søfartsstyrelsens rolle før branden]

I samrådsspørgsmålet spørges først til Søfartsstyrelsens rolle i forhold til SCANDINAVIAN STAR før branden.

Det fremgår af arkivmaterialet, at Søfartsstyrelsen ved flere lejligheder har analyseret de danske og internationale regler, som var gældende i 1990. Disse oplysninger findes også i Granskningsudvalget rapport fra 1991. Folketinget har også flere gange modtaget orientering om praksis og regler, som situationen var i 1990.

Her fremgår det, at SCANDINAVIAN STAR sejlede under Bahamas flag. Det var derfor søfartsmyndighederne i Bahamas, som havde den egentlige tilsynspligt, og det var også Bahamas, som skulle godkende skibet. Dermed var hverken Danmark eller Norge flagstater. Danmark og Norge var alene havnestater, da skibet sejlede i fart mellem Danmark og Norge. Søfartsstyrelsens rolle var derfor begrænset til at op-træde som havnestat efter de internationale konventioner herom.

Det fremgår også, at det i henhold til de internationale konventioner påhvilede myndighederne i det land, hvor SCANDINAVIAN STAR var registreret at sikre, at skibet havde gennemgået de relevante syn - det vil sige Bahamas.

I henhold til konventionerne, havde de lande, som et skib anløb - det vil sige havnestaterne - en ret, men ikke en pligt, til at udføre havnestatskontrol. På daværende tidspunkt udførte Søfartsstyrelsen kun havnestatskontrol af udenlandske passagerskibe på stikprøvebasis. Det var på linje med den praksis, der var etableret i andre søfartslande, som vi sammenligner os med, for eksempel UK, Norge, Sverige og Finland.

Der var ikke dengang fastsat nærmere retningslinjer for, hvilke skibe der skulle udtages til kontrollen bortset fra, at udenlandske passager-skibe, som gik i rute på dansk havn, blev kontrolleret en gang om året. Dengang var der altså ikke et lovkrav og heller ikke praksis for, at man skulle forhåndsgodkende udenlandske passagerskibe, inden de gik i drift.

Der er ikke fundet noget materiale, der viser andet end, at Søfartsstyrelsens daværende kontrol med udenlandske skibe var i overensstemmelse med både den danske lovgivning og de internationale konventioner. Det er også blevet oplyst til Folketinget tidligere. Dette er senest sket i mit svar af 11. november 2015 på udvalgets spørgsmål 200 alm. del. Som bilag til svaret modtog udvalget også et notat fra

Søfartsstyrelsen fra december 2010, som i øvrigt også dengang - det vil sige i december 2010 - blev oversendt til udvalget af den daværende justitsminister.

[...]

Der har været forlydender om, at Søfartsstyrelsen skulle have været i kontakt med rederiet om SCANDINAVIAN STAR, skulle have været om bord på skibet eller skulle have set færgen i Frederikshavn. Der har også fra Folketinget været rejst spørgsmål om dette. Til det kan jeg sige, at Søfartsstyrelsen har gennemgået det arkivmateriale, de har. Som det fremgår af mit svar på udvalgets spørgsmål 319, er der ikke noget, der indikerer, at Søfartsstyrelsens distriktskontor i Frederikshavn var i kontakt med SCANDINAVIAN STAR inden ulykken.

Derimod er der udsagn i arkivmateriale, som siger, at man ikke konstaterede skibets tilstedeværelse i Frederikshavn i perioden den 30. marts til den 1. april 1990, og at skibet ikke blev synet, inden det gik i drift.

[Søfartsstyrelsens rolle under og efter branden]

Jeg vil nu forholde mig til spørgsmålet om Søfartsstyrelsens rolle i forhold til SCANDINAVIAN STAR under branden natten mellem den 6. og 7. april 1990. Søfartsstyrelsen havde ikke en rolle under selve branden. Søfartsstyrelsen var ikke og skulle ikke være om bord under sej-ladsen.

Det fremgår af arkivmateriale, at da Søfartsstyrelsen blev bekendt med ulykken, sendte man to medarbejdere til det sted i Sverige (Lysekil), hvor skibet blev bragt hen efter branden. De skulle gå om bord og se på SCANDINAVIAN STAR efter ulykken. Som det nu er de fleste bekendt, var der tale om to - nu tidligere - skibsinspektører i Søfartsstyrelsen Person 9 og Person 10. De to skibsinspektører var første gang om bord i skibet den 8. april 1990, dvs. dagen efter branden. De på gældende medarbejdere udarbejdede en rapport, hvor det fremgår, at de gennemførte undersøgelser frem til den 10. april 1990. [Denne er tilsendt Folketingets Erhvervs-, og Vækst- og eksport-udvalg ved min besvarelse af spørgsmål 143]

De to medarbejders inspektion af skibet var en sædvanlig del af Søfartsstyrelsens opgave med at undersøge søulykker. Som jeg omtalte indledningsvis skete det som udgangspunkt i den såkaldte Opklarings- og Kontrolenhed. De to skibsinspektører var dog ikke en del af Opklaringsenheden, men kom fra Søfartsstyrelsens regionskontor i Frederikshavn.

...

[Søfartsstyrelsens kommunikation med tidligere medarbejdere om sagen]

Jeg er opmærksom på, at der ikke med samrådsspørgsmålet lægges op til, at jeg kommenterer de tilkendegivelser, som tidligere medarbejdere i Søfartsstyrelsen i den senere tid har fremsat om ulykken og dens årsager. Jeg har allerede besvaret spørgsmål fra udvalget herom.

Jeg vil alligevel gerne knytte et par bemærkninger hertil - ikke mindst til sagen om de henvendelser, som tidligere skibsinspektør Person 9 rettede til Søfartsstyrelsens direktion i sommeren 2014, og som udvalget fik oversendt med min besvarelse af spørgsmål 486.

Der er tale om interne mails, som jeg har ment, burde fremlægges, i lighed med de interne optegnelser, der blev lavet i Søfartsstyrelsen. Så nu er det interne materiale, som Søfartsstyrelsen havde, også lagt frem.

Hvorvidt Person 9 her i 2016 i medierne og under den in-denretlige afhøring for nogle uger siden har fremlagt nye oplysninger eller bevisfund, er noget politiet og anklagemyndigheden skal tage stilling til. [...]"
..."

I et læserbrev af Dato 2016 i branchemediet "Søfart" kritiserede Sagsøger 4 Søfartsstyrelsen "i forhold til det ansvar, Styrelsen havde for en manglende kontrol af skibet før afsejlingen fra Frederikshavn". I læserbrevet skrev Sagsøger 4 blandt andet:

"...

Før branden 7. april 1990 var Søfartsstyrelsens eget regelværk ikke overholdt, de skulle have kontrolleret skibets godkendelser, såsom certifikater mv. Dette skulle være sket, da man på Søfartsstyrelsens kontor i Frederikshavn fik viden om, at 'Scandinavian Star' ville ankomme havnen, og især hvis man fik at vide, at skibet skulle gå i fast rutefart fra Frederikshavn.

Det var normal praksis, at man kontaktede Styrelsens kontor, dengang hvor man ikke havde adgang til PC og internet, at forespørgsler gik til kontoret i København, når det gjaldt udenlandsk registrerede skibe.

...

Siden branden har Søfartsstyrelsen benægtet ansvar, og skibsinspektørerne har åbenbart fået mundkurv på, så de skulle sige, at de ikke kunne gøre noget, da ingen vidste om 'Scandinavian Star' før branden. Men dette var usandt.

Flere af inspektørerne på Søfartsstyrelsens kontor i Frederikshavn vidste, at skibet skulle ankomme, og at det skulle gå i fast rutefart.

Ret og pligt

De havde således ikke kun en ret men også en PLIGT til at gå om bord og kontrollere skibet. Havde de gjort det, ville de kunne have konstateret, at der ikke fandtes nogen certifikater om bord, ingen logbøger, ingen besætningslister, ingen optegnelse at brand- og båd- samt evakueringsøvelser.

Over til den tekniske tilstand var der manglende branddøre, manglende motorer i redningsbåde, der var brandspjæld, der var defekte, sprinklersystem, der ikke virkede osv. osv. Så havde skibet været stoppet og belagt med forbud. Dette havde forhindret det enorme tab at menneskeliv. Men Søfartsstyrelsen har benægtet.

Modstridende forklaringer

Jeg kom så tilfældigvis over en afhøring fra en straffesag, hvor lederen fra samme Frederikshavnskontor fortæller, at hans kolleger på kontoret ikke fulgte den almindelige praksis, da de fik kendskab til 'Scandinavian Star', men at de var bekendt med, at skibet skulle ankomme Frederikshavn, og at skibet skulle gå i fast rutefart.

Status i Søfartsstyrelsen pr. den 6. april 1990 var, at overskibsinspektør Person 5 var chef for kontrolenheden, dvs. chef for de skibsinspektører, der var og udførte kontrol at skibe, herunder dem i Frederikshavn. Og jeg vil anslå, at der på landsplan var 30-40 skibsinspektører fordelt på regionskontorer. Heraf fire i Frederikshavn.

Den 7. april 1990 tidlig morgen var samme overskibsinspektør Person 5, som var chef for kontrolenheden dagen før, nu pludselig blevet chef for opklaringsenheden, samtidig med at han var chef for kontrolenheden. Her er der tale om en lørdag morgen den 7. april 1990 - Person 5 beordrer to inspektører fra Frederikshavn som to ud af 30-40 ansatte skibsinspektører til Lysekil i Sverige, hvor 'Scandinavian Star' med 150 omkomne bliver trukket ind.

Uerfarne efterforskere

Hvorfor overskibsinspektør Person 5 vælger to personer fra Frederikshavn, der ikke har uddannelse eller erfaring i brandefterforskning, må for mange være en gåde, hvis man altså ikke får øje på noget helt andet. Nemlig som beskrevet.

Overskibsinspektør Person 5 var udmærket klar over, at der var sket pligtforsømmelse, og om hans agenda var at få to af de inspektører om bord for at lave en fortegnelse og et overblik på skibets tilstand, og planen var at lade som om, at de havde været om bord efter branden, er svært at sige. Faktum er, at det var de ikke før branden. Der er ikke nogen notater om, hvad deres opgave gik ud på Lysekil, og hvorfor de blev sendt dertil.

Men de søgte siden at bruge som dækoperation, at de ikke vidste, at skibet skulle komme til Frederikshavn og gå i rutefart derfra.

Kontrol havde minimeret katastrofe

Men chefen på Frederikshavnskontoret har en anden forklaring. Person 11 talte 4. november 1992 klokken 10.00 i Sø- og Handelsretten under vidneansvar.

Person 11 fortæller, at flere af hans kolleger vidste, at 'Scandinavian Star' kom til Frederikshavn for der at gå i rutefart. Og han fortsætter, at den normale procedure for udenlandske skibe som nævnt var, at man kontaktede Styrelsens kontor, dengang hvor man ikke havde adgang til PC og internet, at forespørgsler gik til kontoret i København, når det gjaldt udenlandsk registrerede skibe. Dette for at sikre sig, at skibene var godkendte.

Derfor havde Søfartsstyrelsen et både direkte og indirekte ansvar i, at 'Scandinavian Star' uden kontrol gik i rutefart den 1. april 1990.

Havde Søfartsstyrelsen fulgt den almindelige procedure og forskrifter, kan man med sikkerhed fastslå, at besætningen var trænet, og at skibets tilstand var bragt i orden, så antallet af omkomne ved en efterfølgende brand havde været minimeret væsentligt.

Søfartsstyrelsen har handlet ansvarspådragende, og det bør føre til straffesager imod de ansvarlige.

...

Efter anmodning fra daværende Erhvervs- og vækstminister afgav Søfartsstyrelsen en udtalelse den 26. oktober 2016 vedrørende Folke-tingets Retsudvalgs spørgsmål 668 og 669, Alm. del, af 1. juni 2016. Det fremgår af udtalelsen blandt andet:

”...

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

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

...

I forhold til de udenlandske passagerskibe blev bekendtgørelsen for-stået således, at man fortsat skulle acceptere certifikater udstedt af flag-staterne. Udstedelsen af bekendtgørelsen medførte således ikke en æn-dring i den daværende kontrol af de udenlandske passagerskibe.

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

”...

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

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

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

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

Den fælleseuropæiske aftale Paris MoU

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

"...

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

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

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

Granskningsudvalgets beskrivelse (og kritik) af havnestatskontrollen
Granskningsudvalget, hvis formand var den norske højesteretsdommer Person 3, beskriver havnestatskontrollen således:

”...

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

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

...”

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

”...

Utvalgets konklusjon er som nevnt at den havnestatskontrollordning som har vært praktisert i Danmark og Norge på flere måter har vært svak, og at den legges vesentlig om. Ved vurdering av

om det kan reises kritikk mot danske og norske myndighetsorganer for ikke å ha endret havnestatskontrollordningen, kommer en rekke momenter inn.

...

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

...”

Ændring af havnestatskontrollen

...

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

”...

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

...”

Straffesagen i Danmark

Et spørsmål i 1990 var myndighedernes plikt til at kontrollere danske, henholdsvis utenlandske skibe, et annet var rederiets og skipsførerens m.fl. plikt til at overholde det fastsatte regelgrunnlag.

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

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

Det fremgår af daværende Erhvervsminister 1's besvarelse den 10. maj 2017 af spørgsmål 665, Alm. del, stillet af Retsudvalget den 1. juni 2016, at Søfartsstyrelsen havde foretaget en rundspørge blandt daværende og relevante tidligere medarbejdere til brug for besvarelsen af spørgsmålet. Af besvarelsen fremgår:

”...

Spørgsmål:

Vil ministeren – i forlængelse af sit tilsagn på samrådet i Retsudvalget den 25. maj 2016 om at give det en overvejelse - tage initiativ til at alle relevante nuværende og tidligere medarbejdere i Søfartsstyrelsen bliver udspurgt om deres kendskab før og efter den 1. april 1990 til indsættelsen af Scandinavian Star på rutefart fra Frederikshavn til Oslo, herunder om medarbejdere ved Søfartsstyrelsen ved selvsyn konstaterede skibets tilstedeværelse i Frederikshavn forinden branden natten til den 7. april 1990?

Svar:

Med henvisning til foreløbigt svar af 22. juni 2016 fra den daværende erhvervs- og vækstminister har Søfartsstyrelsen afsluttet en rundspørge blandt nuværende og relevante tidligere medarbejdere og har på den baggrund oplyst nedenstående, hvortil jeg kan henvise.

Jeg kan endvidere oplyse, at der i forbindelse med rundspørgen er udarbejdet en mere udførlig redegørelse, som tilgår Folketingets Retsudvalg i fortrolighed.

” 1. Søfartsstyrelsen har i forbindelse med rundspørgen taget kontakt til samtlige medarbejdere (i alt 349), der var ansat på det tidspunkt, hvor rundspørgen blev igangsat, samt relevante tidligere medarbejdere, der er udvalgt ud fra deres daværende stilling og mulige kendskab til sagen.

De nævnte personer er stillet følgende spørgsmål:

1. Havde du før den 1. april 1990 eller i perioden mellem den 1. april og den 7. april 1990, hvor skibet brændte, kendskab til

indsættelsen af SCANDINAVIAN STAR på ruten mellem Frederikshavn til Oslo?

2. Konstaterede du ved selvsyn SCANDINAVIAN STAR's tilstedeværelse i Frederikshavn inden branden natten til den 7. april 1990?

I de svar, som Søfartsstyrelsen har modtaget, har ingen svaret, at de var bekendt med indsættelsen af SCANDINAVIAN STAR, eller at de ved selvsyn konstaterede skibets tilstedeværelse i Frederikshavn inden branden natten til den 7. april 1990.

Der er afgivet enkelte svar, som supplerer ovenstående.

En person har oplyst, at den pågældende på et tidspunkt blev klar over, at rederiet bag SCANDINAVIAN STAR havde eller ville indsætte et andet skib på ruten til erstatning for et, så vidt pågældende husker, chartret italiensk passagerskib. Den pågældende havde dog ikke kendskab til hvilket skib, hvornår og på hvilke vilkår, rederiet ville indsætte erstatningsskibet. Pågældende husker ikke i dag, hvornår vedkommende fik kendskab til indsættelsen af SCANDINAVIAN STAR, da det var mange år siden.

En anden person har oplyst, at den pågældende fra to af medarbejderne på styrelsens distriktskontor i Frederikshavn fik at vide, at disse havde været bekendt med indsættelsen af skibet, og at man havde tænkt på at gennemføre en havnestatskontrol, men ikke fik det gjort.

2. Søfartsstyrelsen har endvidere i forbindelse med rundspørgen på ny gennemgået sagskomplekset vedrørende SCANDINAVIAN STAR med henblik på belysning af ovenstående spørgsmål.

Der er i arkivmaterialet dokumenter, hvoraf fremgår, at man på styrelsens distriktskontor i Frederikshavn fra den lokale presse var bekendt med rederiets planer om indsættelsen af skibet. Dette har også tidligere været fremme, bl.a. i forbindelse med straffesagen. Det fremgår dog ikke af sagen, hvem der havde dette kendskab, og hvori kendskabet nærmere bestod.

Det bemærkes i den forbindelse, at på tidspunktet for ulykken blev udenlandske passagerskibe alene kontrolleret ved stikprøver efter de da gældende regler om havnestatskontrol. Reglerne blev ændret efter branden på SCANDINAVIAN STAR. Der henvises i den forbindelse til

Søfartsstyrelsens notat af 26. oktober 2016 om syn af skibe, der var vedlagt besvarelsen af spørgsmål 668 og 669 fra udvalget.”

På baggrund af ovenstående, herunder navnlig at ingen medarbejdere har svaret, at de var bekendte med indsættelsen af SCANDINAVIAN STAR, eller at de ved selvsyn konstaterede skibets tilstedeværelse i Frederikshavn forinden branden natten til den 7. april 1990, finder jeg ikke anledning til at anmode Søfartsstyrelsen om at foretage yderligere undersøgelser af nuværende og tidligere medarbejders kendskab til SCANDINAVIAN STAR inden branden.
...

Nærmere om 2022-rapporten

Kommissoriet for undersøgelsen var følgende, jf. 2022-rapportens pkt. 1.3.:

”...

Vi er blevet anmodet om at besvare følgende spørgsmål:

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

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

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

...”

Undersøgelsen indeholdt en gennemgang af retsgrundlaget, herunder retsregler, som undersøgelsen fandt relevante, søfartsmyndighedernes praksis og vejledninger m.v. vedrørende udenlandske skibe og uskrevne retsregler om myndigheders tilsyns- og undersøgelsespligt samt forsvarlig myndighedsadfærd. Det fremgår af gennemgangen blandt andet, jf. rapportens pkt. 3.:

”...

3.1. International regulering

3.1.1. Konventioner, navnlig SOLAS

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

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

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

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

SOLAS finder som udgangspunkt anvendelse på alle skibe i international fart (»engaged on international voyages«). Det grundlæggende system i konventionen er, at den påbyder myndighederne i den stat, hvor skibet er registreret (flagstaten), at sikre, at skibet underkastes regelmæssige syn (*flagstatskontrol*), hvorimod der alene lægges op til en mindre intensiv kontrol fra havnestatens side.

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

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

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

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

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

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

Som det fremgår, udføres havnestatskontrollen som udgangspunkt alene som en kontrol af det pågældende skibs certifikater, således at den kontrol, der er udført af flagstaten, som hovedregel anerkendes. Kun hvis der er åbenbare grunde (»clear grounds«) til at antage, at skibets tilstand eller dets udstyr ikke i det væsentlige svarer til certifikatet,

kan skibet tilbageholdes af havnestaten, indtil forholdene er bragt i orden.

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

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

3.1.2. Memorandum of Understanding (1982-Paris MoU)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.3. Opsamling angående den internationale regulering

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

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

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

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

3.2. Skibssikkerhedsloven og bekendtgørelserne

3.2.1. De tidligere skibstilsynslove

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

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

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

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

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

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

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

sp. 3694. Reglerne om lovens anvendelsesområde blev i hovedsagen uændret videreført fra den tidligere lov og var ikke genstand for bemærkninger i forarbejderne. Ordningen var således fortsat den, at loven med de begrænsninger, som overenskomst med andre stater måtte medføre, og med de lempelser, som fandtes passende, kunne bringes i anvendelse på skibe, der ikke var hjemmehørende i riget, når disse anløb dansk havn eller på dansk søterritorium ind- eller udskibede passagerer eller gods, jf. lovens § 3, stk. 2.

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

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

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

I 1952 udstedtes *bekendtgørelse nr. 394 af 17. november 1952* om kontrol

med fremmede skibe i dansk havn (1952-Bekendtgørelsen), som afløste tidligere bekendtgørelser om samme emne. Som hjemmel for bekendtgørelsen var angivet anordningens § 2, der som nævnt indeholdt en bemyndigelse til under iagttagelse af forskrifter i internationale overenskomster og aftaler at træffe bestemmelse om, i hvilket omfang de i lovens afsnit 2 og 3 indeholdte regler om skibes bygning og udstyr m.v. og om lastelinier og lasteregler skulle anvendes på udenlandske skibe. Bekendtgørelsen indeholdt forholdsvis detaljerede regler om, i hvilken udstrækning udenlandske skibe, der anløb dansk havn eller på dansk søterritorium ind- eller udskibede passagerer eller gods, var undergivet Statens Skibstilsyns kontrol med hensyn til de nævnte forhold.

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

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

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

Sammenfattende skal vi bemærke følgende vedrørende den ordning, som gik forud for skibssikkerhedsloven fra 1980: 1951-Skibstilsynsloven, hvori der blandt andet var fastsat regler om skibes sikkerhed og tilsynet hermed, omfattede danske skibe, men loven kunne helt eller delvist sættes i kraft også for udenlandske skibe. Det var i 1951-Anordningen fastsat, hvilke specifikke afsnit i skibstilsynsloven der fandt anvendelse i forhold til udenlandske skibe. Lovens regler om synsforretninger og udstedelse af certifikater fandt ikke anvendelse i forhold til udenlandske skibe. Derimod var der i 1952-Bekendtgørelsen fastsat relativt detaljerede regler om, i hvilken udstrækning udenlandske skibe, der anløb danske havne eller på dansk søterritorium ind- eller udskibede passagerer eller gods, var underlagt skibstilsynets kontrol. Disse regler foreskrev, at kontrollen med udenlandske skibe skulle udøves under hensyntagen til internationale søfartskonventioner, herunder de dagældende SOLAS-konventioner.

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

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

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

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

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

»Bestemmelsen giver industriministeren hjemmel til at fastsætte, at loven også i givet omfang skal finde anvendelse på skibe under udenlandsk flag, der som nævnt ovenfor ikke umiddelbart vil være omfattet af loven. Loven kan dog kun finde anvendelse på udenlandske skibe, såfremt de er i dansk havn eller på dansk søterritorium, og der

skal i det hele tages hensyn til de begrænsninger, som Danmarks forpligtelser over for andre stater måtte medføre«, jf. F.T. 1979- 80, 2. samling, tillæg A, sp. 801 f .

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

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

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

3.2.3. Bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988

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

Bekendtgørelsens kapitel 2 indeholdt *regler om syn*. Bekendtgørelsen fastslog i § 2, at skibe som udgangspunkt skulle underkastes syn efter reglerne i §§ 3-14. Efter § 3 skulle alle skibe over en vis størrelse gennemgå et hovedsyn og godkendes af Søfartsstyrelsen, inden det gik i

fart, uanset om skibet var nybygget eller indkøbt fra udlandet. Derud-over indeholdt bekendtgørelsen blandt andet regler om periodiske syn, jf. blandt andet § 4, stk. 1, hvorefter blandt andet passagerskibe i international fart årligt som udgangspunkt skulle underkastes hovedsyn. Derudover indeholdt bekendtgørelsen regler om fribordssyn for skibe med lasteliniecertifikat eller lastelinie mærker samt regler om særsyn. Efter reglerne om særsyn kunne Søfartsstyrelsen til enhver tid påbyde, at et skib underkastes et ekstraordinært syn, jf. § 16. En vejledning af 29. juli 1988 indeholdt nærmere retningslinjer om indholdet af de enkelte syn, som skibe skulle gennemgå.

Bekendtgørelsens kapitel 3 indeholdt *regler om udstedelse af certifikater*

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

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

Vi skal endvidere i forhold til kommissoriet pointere, at der som ovenfor anført blev udstedt flere attester til passagerskibe, som havde været underkastet syn, herunder et »Sikkerhedscertifikat for

passagerskibe« som foreskrevet i SOLAS-konventionen og en »Tilladelse til sejlads med passagerer« i henhold til 1988-Bekendtgørelsen.

1988-Bekendtgørelsen indeholdt ingen angivelse af, hvorvidt bestemmelserne i bekendtgørelsen foruden danske skibe var rettet mod udenlandske skibe. Bekendtgørelsen fremtræder i denne forstand umiddelbart som værende flagblind. En bekendtgørelse kan imidlertid ikke have et videregående anvendelsesområde end den lov, som den har hjemmel i. Da 1980-Skibssikkerhedsloven efter lovens § 1, stk. 1, alene fandt anvendelse på danske skibe, gjaldt derfor som udgangspunkt det samme for 1988-Bekendtgørelsen. I de følgende afsnit vurderes det, om 1988-Bekendtgørelsen alligevel i medfør af bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 fandt anvendelse på udenlandske skibe.

3.2.4. Bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983

3.2.4.1. Indhold og opbygning

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

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

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

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

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

I 1952-Bekendtgørelsen var der fastsat relativt detaljerede regler om, i hvilken udstrækning et udenlandsk skib var undergivet skibstilsynets kontrol hvad angår spørgsmål om skibets bygning og udstyr samt

lastelinier og lasteregler. I 1983-Bekendtgørelsen er der ikke fastsat specifikke regler herom. Det fremgår alene, at det er overladt til Statens Skibstilsyn konkret at skønne, hvorvidt det er rimeligt og forsvarligt at fravige de almindelige bestemmelser i skibssikkerhedsloven og de i medfør af denne udstedte forskrifter ved anvendelsen på udenlandske skibe.

Det fremgår dog af 1980-Skibssikkerhedslovens forarbejder, at der ved anvendelse af loven på udenlandske skibe skulle tages hensyn til »de begrænsninger, som Danmarks forpligtelser over for andre stater måtte medføre«, jf. afsnit 3.2.2. Noget tilsvarende er ikke udtrykkeligt anført i bekendtgørelsens § 1. Det fremgår imidlertid af arkivmateriale vedrørende bekendtgørelsen, at det ved udstedelse af bekendtgørelsen blev forudsat, at kontrollen med udenlandske skibe skulle udøves i overensstemmelse med internationale forpligtelser. I den skrivelse, hvorved bekendtgørelsen blev forelagt ministeren til underskrift, hed det: »I modsætning til de gældende regler (anordning nr. 163 af 29. marts 1951 og bekendtgørelse nr. 394 af 17. november 1952), der indeholder specificerede regler for, hvorledes kontrollen med udenlandske skibe, der anløber danske havne eller søterritorium, skal udøves med hensyntagen til internationale søfartskonventioner, sætter udkastet generelt loven om skibes sikkerhed og de i medfør af lovens udstedte forskrifter i kraft for sådanne udenlandske skibe. Tanken er dog ikke, at nationale regler i tillæg til de konventionsmæssige krav i alle tilfælde skal håndhæves over for udenlandske skibe, der opfylder de i deres hjemland gældende krav. Der er derfor i § 1, stk. 2, indsat en hjemmel for skibstilsynet til i sådanne tilfælde at fravige kravet om opfyldelse af danske regler, hvis det skønnes rimeligt og forsvarligt.

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

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

3.2.4.2. *Bekendtgørelsens tilblivelse*

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

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

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

Denne bestemmelse modsvarede § 3 i 1952-Bekendtgørelsen om kontrol med fremmede skibe i dansk havn, som er omtalt i afsnit 3.2.1, idet der dog ikke heri direkte var henvist til, at der skulle være »åbenbar grund« til at antage, at skibet eller dets udrustning var i en tilstand, der ikke i det væsentlige svarede til oplysningerne i certifikatet. Som omtalt indgår kravet om åbenbare grunde (»clear grounds«) i SOLAS-konventionerne, og det indgik i øvrigt også i et forslag til EU-direktiv fra 1980 om havnestatskontrol (senere direktiv 95/21/EF), som ligger på ministeriets sag om bekendtgørelsen.

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

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

3.2.5. Opsamling angående den danske regulering

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

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

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

Trods formuleringen af 1983-Bekendtgørelsen, hvorefter skibssikkerhedsloven og i medfør af denne udstedte bekendtgørelser som hovedregel skulle finde anvendelse på udenlandske skibe, peger bekendtgørelsens forhistorie og forarbejderne til bemyndigelsesbestemmelsen i skibssikkerhedslovens § 1, stk. 2, som beskrevet ovenfor i retning af, at bekendtgørelsen skulle fortolkes og anvendes således, at skibssikkerhedsloven og de i medfør af loven udstedte forskrifter dog *ikke* skulle finde anvendelse i forhold til udenlandske skibe, for så vidt det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Ved en sådan klar modstrid mellem ordlyden af et regelsæt og de intentioner, der ligger bag, opstår spørgsmålet om, hvordan regelsættet så skal fortolkes. Det kan indledningsvis bemærkes, at reglen i 1983-Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, efter dens ordlyd ville indebære, at samtlige fremmedflagede skibe, der gik i fart fra Danmark, ville skulle synes, hvilket ikke ville være praktisk muligt. Reglen måtte allerede af den grund formodes at skulle fortolkes indskrænkende. Selv om ordlyden danner et naturligt udgangspunkt for fortolkningen, gælder endvidere nogle mere almindelige fortolkningsprincipper, som kan indebære, at en regel i en bekendtgørelse trods dens sproglige formulering må

fortolkes eller anvendes med sådanne forbehold, at den kommer i overensstemmelse med internationale forpligtelser:

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

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

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

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

udenlandske skibe ikke efter bekendtgørelsen (der i øvrigt blev oversat til engelsk). Hertil kommer i øvrigt, at søfartsmyndighedernes tilsynsopgaver i forhold til udenlandske skibe på ingen måde fremstod klare efter bekendtgørelsen.

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

3.3.1. Fakta om ruter og antal syn

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

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

I industriministerens besvarelse den 28. maj 1990 af spørgsmål nr. 132, 136, 137 og 168 (alm. del) fra Folketingets Erhvervsudvalg indgik en af Søfartsstyrelsen udarbejdet opgørelse over antallet af registrerede passagerskibe i ruter på danske havne og en oversigt over passagerskibsru-ter samt flagstatstilhørsforhold for de skibe, der besejlede ru-terne. Af antalsoversigten fremgår, at der den 14. maj 1990 var registre-ret i alt 191 passagerskibe, heraf 119 under dansk flag og 72 under frem-med flag. De fremmede flag var fra Vesttyskland, Sverige, Norge, Po-len, Panama, Bahamas, Færøerne, Østtyskland, Storbritannien og Fin-land. Alene 8 skibe var registreret under »bekvemmelighedsflag« (Pa-nama: 5 og Bahamas: 3). Af ruteoversigten fremgår det, at der på ca. 120 ruter alene sejlede skibe under bekvemmelighedsflag på 6 ruter. Der var således tale om ganske få skibe, der sejlede i fast rutefart fra dansk havn under bekvemmelighedsflag (om disse skibe, se nærmere neden-for under afsnit 3.3.5).

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

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

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

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

3.3.2. Organisation

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

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

3.3.3. Meddelelser, interne vejledninger m.v.

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

bestemmelser på udenlandske skibe og havanlæg« og en vejledning indsat i november 1986 om »syn på udenlandske passager-, last- og fiske-skibe, der medtager passagerer, samt lubskibe og lignende der medtager personer ud over den egentlige besætning«.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.4. Oplysninger i efterfølgende folketingsbesvarelser

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

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

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

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

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

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

Den 1. juni 1990 træder der endvidere en ny teknisk forskrift i kraft om kontrol af udenlandske passagerskibe, i henhold til hvilken de nævnte skibe skal være godkendte af Søfartsstyrelsen inden de sættes i fart«.

3.3.5. Arkivmateriale om syn af skibe i fast rute

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

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

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

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

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

Der oplistes herefter de registreringer, der i journalen er fundet på de pågældende skibe, men alt nævnt materiale relaterer sig til tiden efter

Scandinavian Star-katastrofen. Det fremgår af Søfartsstyrelsens Notat om undersøgelse i Rigsarkivet vedr. SCANDINAVIAN STAR m.v. af 22. juni 2020, at Søfartsstyrelsen selv med assistance fra Rigsarkivet har gennemført en større undersøgelse af, hvorvidt der kunne skaffes dokumentation for foretagne syn og kontroller af fremmedflagede skibe forud for 1990, herunder foretaget manuel gennemgang af et antal arkivkasser, dog uden resultat.

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

3.3.6. Oplysninger om konkrete skibe

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

Scandinavia, ruten København-Oslo fra 1983

En avisartikel i Information 10. januar 2022 bringer et interview med den daværende overstyrmand på skibet Scandinavia, som sejlede under Bahamas flag på ruten København-Oslo fra 1983. Den daværende overstyrmand oplyser, at han og hans kaptajn begge husker, at repræsentanter for Statens Skibstilsyn var til stede på kajen, da krydstogtskibet ankom til København i 1983, og at de kom om bord og foretog syn af skibet. De tjekkede i den forbindelse »det, som man tjekker i forbindelse med et årligt syn«. Som eksempel peges på, at besætningens kabiner ikke måtte ligge under bildækket, når skibet skulle sejle med dansk besætning. Skibet var ifølge den daværende overstyrmand næsten nyt og godkendt flere gange af klassifikationsselskab, flagstat og US Coast Guard inden for de seneste 15-16 måneder, før det kom til København. Hverken den daværende overstyrmand eller kaptajn kan ifølge interviewet i dag huske, at skibstilsynet udstedte fartstilladelse til skibet, som skulle gælde rutefarten København-Oslo, men husker derimod pas-sagercertifikat udstedt af Bahamas High Commission i London. Tidligere formand for Sømændenes Forbund, Vidne 2, oplyser i artiklen, at han også var til stede ved synet, og at han husker, at der også blev udstedt fartstilladelse.

Sardinia Nova, ruten Frederikshavn-Oslo fra 1989

Skibet sejlede på ruten under italiensk flag en kort periode, inden Scandinavian Star blev indsat. Under straffesagen har tidligere skibsinspektør og chef for distriktskontoret i Frederikshavn som vidne forklaret, at kontoret havde foretaget kontrol af skibet Sardinia Nova, inden det blev indsat. Kontoret var blevet tilkaldt af rederiet, der havde chartret skibet. Der forefindes endvidere en kopi af synsrapporten vedrørende disse syn, som 26. august 1992 efter anmodning er blevet fremsendt fra Søfartsstyrelsen til journalist Person 12. Synsrapporten har overskriften: »Report on Inspection in Accordance with the Memorandum of Understanding on Port State Control«. Det fremgår af rapporten, at to forhold blev påpeget som mangler, og kaptajnen blev anmodet om at sørge for udbedring af forholdene inden for en uge. Det er oplyst, at den person i rederiet, der kontaktede kontoret om syn, var Person 13.

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

Vi har endvidere kunnet udlede oplysninger om følgende skibe:

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

Skibene sejlede ifølge vidneforklaring afgivet under straffesagen af da-værende vicedirektør i Søfartsstyrelsen under panamansk flag med udenlandsk certifikat. Ved indsættelsen havde de udenlandsk tilladelse til at sejle med 36 passagerer, men det danske skibstilsyn tillod kun, at skibene sejlede med 12 passagerer. Der blev foretaget løbende kontrol af skibstilsynet. Ejeren, Person 13, søgte på et tidspunkt om tilladelse til medtagelse af flere passagerer, men fik afslag af skibstilsynet.

Det fremgår af Søfartsstyrelsens Notat om undersøgelse i Rigsarkivet vedr. SCANDINAVIAN STAR m.v. af 22. juni 2020, at man ved gennemgangen har fundet et eksempel på et udenlandsk flaget fragtskib (Panama), dvs. et fragtskib uden status som passagerskib, der blev synet af Statens Skibstilsyn, før det i 1984 gik i fart på ruten Korsør-Nyborg. Det må formodes, at der har været tale om et af ovenstående skibe. Om Vognmandsruten fremgår det i øvrigt i en artikel i Fyens Stiftstidende fra 2003 under overskriften »Færgefart: Tysker har skrevet imponerende bog om Vognmandsrutens historie«, at det var Person 13 og Person 14, der stod bag denne rute. Ruten påkaldte

sig en del opmærksomhed, blandt andet fordi der skete uheld både i 1985, 1986 og i 1989, hvor en person omkom. Endvidere blev Person 13 i 1987 tiltalt for at have sejlet med for mange passagerer.

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

3.3.7. Interviews

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

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

Skibsinspektørerne foretog syn og kontrol af skibe ved deres lokale distriktskontor, men blev også udsendt til at foretage syn af eksempelvis nybyggede skibe andre steder i Danmark eller af danske skibe i udlandet. Der var dog altid bemanning på de lokale distriktskontorer i almindelig arbejdstid. Et hovedsyn af et større skib med henblik på certificering kunne nemt tage et par dage. Der var en kvote for, hvor mange

skibe der årligt skulle udtages til havnestatskontrol (25 % af alle individuelle anløb), og det var op til de enkelte skibsinspektører at udvælge, hvilke skibe der skulle underkastes havnestatskontrol. Der kunne være perioder på året, hvor der var tid til at gennemføre mange havnestatskontroller, og perioder, hvor man havde andre opgaver. Man skulle ringe til kontoret i København for at få oplyst, om skibet af andre havde været udtaget til havnestatskontrol inden for de seneste 6 måneder, idet skibet i så fald var »fredet« (se hertil også afsnit 3.1.2 om ordningen i 1982- Paris MoU). Nogle skibsinspektører har oplyst, at der var forskellig praksis for udvælgelsen, idet nogle ville vælge skibe, man på forhånd vidste var uproblematisk, idet undersøgelsen så kunne foretages hurtigere, hvorved man kunne leve op til kvotekravet, mens andre også udtog skibe, de formodede var problematiske. Nogle valgte endvidere at aftale med skibet, at man frem for at underkaste det en formel kontrol med det samme ville komme igen en anden gang, hvis man hurtigt kunne konstatere, at skibet ikke var i orden. Nogle skibsinspektører har givet udtryk for, at havnestatskontrol alene var certifikatkontrol, mens andre har beskrevet havnestatskontrollen som videregående.

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

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

3.3.8. Andre oplysninger om praksis

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

ikke eksisteret en funktion eller stilling, hvis ansvar det er at koordinere arbeidet mellom distrikterne og at utvikle ensartet synspraksis eller arbeidsmetode kontorene imellem, ligesom der ikke har været udstukket rammer eller normer for synsafvikling og for kvaliteten heraf«.

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

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

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

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

»Danmark arbejder for å nå målet på at 25% av fremmede skip som anløper Danmark blir kontrollert. Ved kontrollen vil det være en avveining mellom hvor mange skip man greier å kontrollere og hvor grundig kontrollen er«. Det blev endvidere præciseret, at »det ikke var noen politikk eller instruksjoner på dette området. I det alt vesentlige er det spørsmål om hvilke skip som til enhver tid er inne og hvilke inspektører som har tid. Ut over dette er det opp til den enkelte inspektør å avgjøre hvilke skip han ønsker å inspisere. Et lite unntak må gjøres; Søfartsstyrelsen har bedt om at alle utenlandske passasjerskip som går i rute skal inspiseres én gang i året«. Det hedder videre: »Det offentliggjøres statistikk over hvilke land de skipene som tilbakeholdes kommer fra... ikke sjelden... [er det] ... fra land der det bare er tilsyn fra klasseselskaper«. Endelig hedder det: »Utvalget spurgte om rederiet i seg selv var en grunn til at skipet burde inspiseres. Person 15 fortalte her litt om utviklingen av Vognmandsruten som rederi. Dette hadde vært et rederi med klart useriøse trekk, men rederiet hadde forbedret seg hele tiden. Det var ikke noe direkte ved rederiet som tilsa at skipet burde kontrolleres straks«.

I skrivelse af 18. august 1992 fra daværende direktør for Søfartsstyrelsen til Politimesteren på Frederiksberg oplyses, at det var almindelig praksis at afholde havnestatskontrol inden længe efter indsættelsen af et nyt skib. Der var i det konkrete tilfælde ingen indikationer for at foretage synet straks. Disse formuleringer genfindes i en skrivelse af 9. juli 1990 fra distriktschefen ved distriktskontoret i Frederikshavn til Søfartsstyrelsens direktør, som gengives i afsnit 4.

3.3.9. Oplysninger om daværende praksis i andre lande

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

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

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

3.3.10. Tidligere vurderinger af administrativ praksis

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

»Det er klare svakheter ved den havnestatskontroll som har vært praktisert i Danmark og Norge. Der er en rekke forhold som tilsier en vesentlig omlegging i retning av hyp-pigere og grundigere kontroller, og da også av besetningens evne til å utføre sikker-hetsmessig viktige oppgaver« (s. 160).

Man anførte endvidere:

»Havnestatskontrollen som har vært praktisert i Danmark og Norge, har vært på linje med dette systemet [SOLAS og 1982-Paris MoU], og derfor, som nevnt, i det vesentlige i samsvar med den havnestatskontroll som trolig har vært utført i en rekke andre land. Dette gjør det etter utvalgets mening forståelig at der ikke skjedde noen omlegging av havnestatskontrollen i Danmark og Norge, men det kan etter utvalgets mening ikke helt frita norske og danske myndigheter for kritikk. Det må være sjøfarts-myndighetenes plikt å registrere det kontrollbehov som foreligger og, innenfor det

spillerom regelverket gir, utforme en kontroll som ivaretar dette behovet. At andres kontroll også er lite tilfredsstillende, gir en forklaring på at kontrollen ikke er lagt om, men dette kan ikke fritas for plikt til å søke å rette på de mangler som foreligger» (s. 161).

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

3.3.11. Opsamling angående administrativ praksis m.v.

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

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

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

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

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

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

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

3.4. Forsvarlig myndighedsadfærd m.v.

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

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

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

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

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

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

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

flyvesikkerhed. Dette må som omtalt nedenfor antages at følge af almindelige krav om forsvarlig forvaltning.

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

»På den ene side er der ikke pligt til at tilrettelægge et systematisk, regelmæssigt til-syn. På den anden side har myndigheden pligt til at foretage nærmere undersøgelser, hvis der modtages klager eller andre henvendelser, som ikke er åbenbart grundløse, eller hvis myndigheden på anden måde får en konkret begrundet mistanke om ulovlig adfærd. Inden for de rammer, som sættes af udtrykkelige forskrifter om tilsynets udøvelse, må det efter almindelige forvaltningsretlige regler i vid udstrækning være overladt til vedkommende myndighed at bestemme tilsynets tilrettelæggelse og omfang. Det vil dog følge af det almindelige krav om forsvarlig administration, at en myndighed er forpligtet til at foretage konkrete eftersyn til konstatering af, om et påbud eller forbud er efterkommet, samt når fastsatte betingelser for en tilladelse eller godkendelse har et indhold, der indicerer behov for et tilsyn "i marken". Og det er en selvfølge, at det almindelige krav om forsvarlig administration udløser skærpede krav til omfanget af myndighedens undersøgelsespligt i tilfælde, hvor der er konstateret eller må befrygtes alvorlige skadevirkninger af en handling, f.eks. på miljøområdet ved akutte forurenin-ger. Endvidere kan forarbejderne til den pågældende lov medføre en begrænsning af vedkommende myndigheds relative frihed til at bestemme tilsynets tilrettelæggelse og omfang«.

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

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

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

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

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

3.4.2. Opsamling angående forsvarlig myndighedsadfærd m.v.

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

myndigheders tilsynspligt finder man i retshåndhævelsesbetænkningen fra 1983 nogle grundlæggende overvejelser, som fortsat er relevante.

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

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

...”

Undersøgelsen vurderede følgende om viden hos Søfartsstyrelsen om Scandinavian Star, jf. rapportens pkt. 4.:

”...

4. Viden hos Søfartsstyrelsen om Scandinavian Star

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

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

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

»På forespørgsel om distriktskontorets kendskab til DA-NO Liniens indsættelse af ”Scandinavian Star” på ruten Frederikshavn – Oslo skal det oplyses, at man på kontoret var bekendt med artikel i den lokale presse, der omtalte rederiets planer om indsættelse af færgen som er-statning for ”Sardinia Nova”, der havde besejlet ruten siden november 1989.

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

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

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

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

1) Havde du før den 1. april 1990 eller i perioden mellem den 1. april og den 7. april 1990, hvor skibet brændte, kendskab til indsættelsen af SCANDINAVIAN STAR på ruten mellem Frederikshavn til Oslo?

2) Konstaterede du ved selvsyn SCANDINAVIAN STAR's tilstedeværelse i Frederikshavn inden branden natten til den 7. april 1990?

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

Under straffesagen forklarede den daværende distriktschef ved distriktskontoret i Frederikshavn som vidne, at han ikke personligt var bekendt med planerne om at indsætte Scandinavian Star og heller ikke var til stede på kontoret i perioden 30. marts til 4. april 1990, men at to af hans kolleger fra pressen vidste, at der var planer om at indsætte et andet skib til afløsning af Sardinia Nova. Han oplyste, at afgørelsen om havnestatskontrol og tidspunktet herfor blev truffet af den, der fik kendskab til skibets anløb. Han oplyste videre, at det var normalt, at man foretog undersøgelse af, om skibet var godkendt af et andet land

inden for de sidste 6 måneder ved forespørgsel til Søfartsstyrelsen i København. Antagelig sigtes herved til de tilfælde, hvor der faktisk påtænkte gennemført havnestatskontrol af et skib. Der var ikke foretaget forespørgsel vedrørende Scandinavian Star i København.

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

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

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

I overensstemmelse med ovenstående oplyses i erhvervsministerens besvarelse den 10. maj 2017 af spørgsmål nr. 665 (alm. del) fra Folketingets Retsudvalg blandt andet følgende: »Der er i arkivmaterialet dokumenter, hvoraf fremgår, at man på styrelsens distriktskontor i Frederikshavn fra den lokale presse var bekendt med rederiets planer om indsættelsen af skibet. Dette har også tidligere været fremme, bl.a. i

forbindelse med straffesagen. Det fremgår dog ikke af sagen, hvem der havde dette kendskab, og hvori kendskabet nærmere bestod«.

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

Under straffesagen forklarede Person 13 ifølge retsbogen, at han i slutningen af januar 1990 havde telefonisk forbindelse med en daværende overskibsinspektør (og senere vicedirektør) i Søfartsstyrelsen vedrørende manglende sprinkleranlæg i passagerapteringen. I forbindelse med Søfartsstyrelsens undersøgelse har den daværende overskibsinspektør oplyst, at han ikke husker denne samtale, og at han ikke tidligere havde vidst, at hans navn indgik i retsbogen. Han ville normalt henvise en sådan forespørgsel til en af sine skibsinspektører, men han kunne ikke udelukke, at han har haft en sådan samtale.

Sagsøger 4 har under interview i 2021 i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at der var to medarbejdere fra Søfartsstyrelsen på kajen efter skibets ankomst.

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

kendte til skibets præcise flagstatsforhold, og om man havde konkret mistanke om, at det kunne være i dårlig stand, eventuelt ud fra oplysningerne om tidligere brandskade i artiklen i bladet Søfart.

...”

Undersøgelsens endelige vurdering af Søfartsstyrelsens rolle var følgende, jf. rapportens kapitel 5:

”...

5. Vurdering af Søfartsstyrelsens rolle

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

5.1. Om Scandinavian Star skulle have været synet

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

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

1988-Bekendtgørelsen var efter dens ordlyd »flagblind«. Som redegjort for ovenfor i afsnit 3.2.2-3 var 1988-Bekendtgørelsen imidlertid udstedt i

medfør af 1980-Skibssikkerhedsloven, der som udgangspunkt kun fandt anvendelse på danske skibe. 1988-Bekendtgørelsen fandt derfor også som udgangspunkt kun anvendelse på danske skibe. Skibssikkerhedsloven indeholdt imidlertid en bemyndigelse til, at industriministeren kunne fastsætte regler om, at loven og de i medfør af loven udstedte forskrifter helt eller delvis skulle bringes til anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium, jf. lovens § 1, stk. 2. I medfør heraf udstedtes 1983-Bekendtgørelsen om anvendelse af skibs-sikkerhedsloven på udenlandske skibe.

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

Spørgsmålet er herefter, om der inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser kunne være gennemført en ordning, hvorefter udenlandske passagerskibe skulle underkastes et hovedsyn med henblik på udstedelse af en tilladelse til sejlads med passagerer (foruden et SOLAS-sikkerhedscertifikat for passagerskibe). Det er efter vores vurdering ikke tilfældet. En sådan ordning ville ikke være i overensstemmelse med ordningen i SOLAS-konventionerne fra 1960 og 1974, som var tiltrådt af Danmark og Bahamas. Som beskrevet ovenfor under afsnit 3.1.1 bygger SOLAS-konventionerne således på et princip om gensidig anerkendelse af syn og certifikater (certifikatbeskyttelse). Det grundlæggende system i konventionerne er, at de påbyder myndighederne i den stat, hvor et skib er registreret (*flagstaten*) at sikre, at skibet underkastes regelmæssige syn (flagstatskontrol), hvorimod der alene lægges op til en mindre intensiv kontrol fra *havnestatens* side. Det var efter vores vurdering ikke hensigten med 1983-Bekendtgørelsen at lade reglerne i 1988-Bekendtgørelsen (eller dennes forgænger fra 1981) om

et omfattende – hovedsyn med henblik på udstedelse af en tilladelse til sejlads med passagerer finde anvendelse for så vidt angår tilfælde, hvor *en anden konventionsstat var flagstat*.

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

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

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

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

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

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

5.2. Om der skulle have været foretaget havnestatskontrol

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

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

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

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

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

afværgelse af forureningsskader, men var dog generelt formulerede regler.

Som beskrevet i afsnit 3.3.3 fremgik det af en intern vejledning af 19. august 1987, at man anvendte MoU-ordningen også i relation til udenlandske passagerskibe. Vejledningen fastslog således, at havnestatskontrollen skulle udføres som en stikprøvekontrol, idet det som en særregel gjaldt, at passagerskibe i regelmæssig rutefart på eller mellem danske havne mindst en gang om året burde underkastes syn. Det var heller ikke her specificeret, hvornår første syn skulle foretages. Der skulle derudover blandt andet gives prioritet til skibe, »hvor der nyligt er konstateret flere fejl og mangler«. Havnestatskontrollen skulle således praktiseres som en generel stikprøveordning. Skønnet over, hvilke skibe der skulle udtages til syn, var overladt til skibsinspektørerne på de relevante kontorer. De gennemførte interviews med forhenværende skibsinspektører og andet materiale synes at bekræfte, at dette også var måden, hvorpå ordningen blev praktiseret. Interviews og andet materiale synes dog som nævnt også at pege i retning af, at havnestatskontrol af passagerskibe i hvert fald i nogle tilfælde har været udført som en videgående kontrol end blot en certifikatkontrol og måske af nogle aktører har kunnet opfattes som en form for »hovedsyn« (selv om dette ikke var tilfældet). Det kan på baggrund af interviews og øvrigt materiale ikke afvises, at der har eksisteret en mere almen praksis for at foretage havnestatskontrol af fremmedflagede passagerskibe, inden de blev sat i fart, men det har på den anden side ikke været muligt at skaffe dokumentation for, at en sådan generel praksis eksisterede. Det kan derfor *ikke* konstateres, at det fulgte af praksis eller udtrykkeligt af interne regler i øvrigt, at Søfartsstyrelsen skulle have foretaget havnestatskontrol af Scandinavian Star, inden skibet blev sat i fart.

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

myndigheden så vidt muligt bliver opmærksom på ulovlige forhold af alvorligere karakter.

Ad 1): Som det fremgår ovenfor, må det lægges til grund, at der umiddelbart op til indsættelsen af Scandinavian Star på distriktskontoret i Frederikshavn var viden om, at skibet skulle sættes i fast fart mellem Frederikshavn og Oslo. Man vidste, at der var tale om et stort passagerskib, og man vidste, hvilket rederi og dermed hvilken personkreds der stod bag. Det må også lægges til grund, at man på kontoret vidste, at skibet skulle indsættes omkring 1. april 1990. Vi lægger også til grund, at man på kontoret vidste, at skibet ville ankomme til Frederikshavn i ugen op til søndag den 1. april 1990, hvilket blandt andet fremgik af artikel af 23. marts 1990 i bladet Søfart. Der var ikke taget initiativ til hovevdsyn med henblik på certifikatudstedelse, som man havde skullet gøre, hvis skibet var et dansk skib. Vi lægger derfor endvidere til grund, at man på kontoret vidste, at Scandinavian Star ligesom Sardinia Nova skulle sejle under fremmed flag. Det har ikke været muligt at få afdækket, om man på distriktskontoret i Frederikshavn ad anden vej kendte til skibets præcise flagstatsforhold, alder og/eller havde konkret mistanke om, at skibet var i dårlig stand, eventuelt på baggrund af oplysningerne i artiklen i bladet Søfart om, at skibet ca. et år tidligere havde været brandskadet på grund af en maskinrumsekspllosion. Skibet ankom fredag den 30. marts 1990 først på eftermiddagen, og havnens størrelse og det store passagerskibs placering i havnen taget i betragtning kan det umiddelbart undre, hvis man ikke skulle have bemærket dette på distriktskontoret i Frederikshavn.

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

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

Det er derfor vores vurdering, at myndigheden for at leve op til krav om forsvarlig forvaltning og undersøgelsesprincippet, i hvert fald hvis man faktisk havde bemærket, at skibet var ankommet til Frederikshavn den 30. marts 1990, burde have foranstaltet havnestatskontrol af dette inden afgang, herunder med henblik på at sikre sig skibets præcise

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

Vi har dog som nævnt ikke kunnet fastslå, om man faktisk havde kendskab til, at skibet var ankommet den 30. marts 1990. Spørgsmålet bliver derfor, om distriktskontoret i Frederikshavn under alle omstændigheder burde have reageret på de oplysninger, man havde, og om nødvendigt have skaffet sig yderligere oplysninger om skibet og planerne for dets indsættelse. Som systemet var indrettet, er dette efter vores vurdering mere tvivlsomt. Efter det oplyste var det således alene praksis, at man overvejede foretagelse af havnestatskontrol, når et skib faktisk var ankommet, ikke at man planlagde dette på forhånd endsige forudgående kontaktede rederiet. Det er dog vores vurdering, at man for at leve op til krav om forsvarlig forvaltning med de oplysninger, man havde om dette skib og dets snarlige ankomst, burde have været særlig opmærksom på dette skibs tilstedeværelse og sikret foretagelse af havnestatskontrol inden skibets afgang.

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

Ad 2): Henset til de potentielle skadevirkninger af sikkerhedsmangler på store passagerskibe som Scandinavian Star er det vores vurdering, at

systemet for havnestatskontrol, der som ovenfor beskrevet på grundlag af nogle meget kortfattede retningslinjer overlod det til den enkelte skibsinspektør at udvælge skibe til havnestatskontrol, var utilstrække-ligt.

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

Samtidig fremgår det også af Distriktsrapporten, at man i tiden op til Scandinavian Star-katastrofen i Danmark har været fuldt bevidst om svaghederne ved det decentrale synssystem, som ikke sikrede en ensar-tet praksis og ikke indebar nogen kontrol med, hvilken praksis for syn der faktisk udviklede sig på distriktskontorerne. På trods af at passager-skibe, der sejlede under bekvemmelighedsflag efter vores oplysninger havde været kendt siden 1970'erne, og usikkerheden med hensyn til de-res sikkerhedsniveau var generelt velkendt, blev der således ikke syste-matisk sat fokus på dette forhold. Man forholdt sig således ikke til det forhold, at passagerer, der gik om bord på et skib i Danmark, ikke ville hæfte sig ved skibets flag, men måtte have en forventning om, at alle passagerskibe, der udgik i fast fart fra dansk havn, ville have det samme sikkerhedsniveau og være underlagt den samme kontrol. De gennemførte interviews samt andet materiale har tværtimod efterladt det indtryk, at der i praksis generelt var større fokus på at nå op på den i 1982- Paris MoU fastsatte målsætning om syn af 25 % af udenlandske skibe end på, at havnestatskontrolordningen også skulle baseres på en bredere risikovurdering. Vi bemærker i den forbindelse, at selv om

antallet af passagerskibe, der sejlede i fast fart under bekvemmelighedsflag var ganske begrænset, kunne sikkerhedsrisikoen i relation til disse skibe omvendt være betydelig.

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

Vi kan på denne baggrund *besvare det andet spørgsmål i kommissoriet* således: De dagældende regler, herunder bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe, etablerede en ret for Søfartsstyrelsen til at kontrollere udenlandske skibe, og det følger af uskrevne forvaltningsretlige regler om forsvarlig forvaltning m.v., at denne ret skulle forvaltes på en forsvarlig måde dels i konkrete situationer, dels organisatorisk. Det må lægges til grund, at der hos det relevante distriktskontor under Søfartsstyrelsen i den konkrete situation i hvert fald forelå en viden om, at skibet Scandinavian Star skulle sættes i fast fart under fremmed flag mellem Frederikshavn og Oslo omkring 1. april 1990, og dette burde have ført til, at der – eventuelt efter indhentelse af yderlige oplysninger – var blevet foranstaltet havnestatskontrol af skibet. Derudover finder vi, at en årsag til at dette ikke skete, var, at Søfartsstyrelsen ikke – sådan som man burde – havde organiseret havnestatskontrollen på en sådan måde, at man generelt tilsikrede kontrol af passagerskibe, der sejlede under bekvemmelighedsflag, inden de blev sat i fast rutefart fra dansk havn, hvorved også Scandinavian Star ville være blevet kontrolleret. Samlet set er det således vores vurdering, at det eksisterende regelsæt kombineret med krav om forsvarlig forvaltning indebar, at der skulle have

været foretaget havnestatskontrol af Scandinavian Star inden første afgang med passagerer.

...”

Sagens behandling efter 2022-rapporten

Med henvisning til 2022-rapporten rejste advokat Mads Krøger Pramming på vegne af sagsøgerne i sag BS-45904/2023-NAE den 21. november 2022 krav overfor Søfartsstyrelsen om godtgørelse for krænkelse af sagsøgernes menneskerettigheder med samme begrundelse som i denne sag. Den 26. april 2023 meddelte Kammeradvokaten på vegne af Søfartsstyrelsen, at styrelsen ikke kunne imødekomme det krav, advokaten havde rejst.

Nærmere om Taskforce-redegørelsen

Tillægskommissoriet af 1. september 2023 for Taskforcen er følgende:

”...

2. I tillæg til kommissoriet af 12. maj 2021 er regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Danmarksdemokraterne, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre, Alternativet, Dansk Folkeparti og Nye Borgerlige efter indstilling fra task forcens politiske følgegruppe blevet enige om at udvide task forcens kommissorium til også at omfatte en brand-teknisk undersøgelse af et hydraulikolierør på skibet Scandinavian Star. Dette skal ses i lyset af, at der af overlevende og pårørende grupper samt i offentligheden har været rejst bekymringer om, hvorvidt det pågældende hydraulikolierør er blevet skilt ad og bøjet med det formål at tilføre brandbart materiale.

Udvidelsen af kommissoriet vil omfatte en forundersøgelse, baseret på eksisterende brandtekniske undersøgelser, med henblik på at vurdere, om der kan foretages nye relevante undersøgelsesskridt, som ikke har været foretaget før, eller som ikke hidtil har været teknologisk mulige.

Task forcens undersøgelse vil med det udvidede kommissorium forudsætte kompetencer af brandteknisk karakter, som falder uden for de nuværende medlemmers ekspertområde. Task forcen vil dog inden for rammerne af tillægskommissoriet kunne gøre brug af eksterne eksperter til brug for denne udvidelse. Det vurderes på den baggrund, at tillægskommissoriet ikke giver anledning til, at der udpeges nye medlemmer til task forcen.

Udvidelsen af kommissoriet er navnlig begrundet i bredere, samfundsmæssige hensyn, herunder hensynet til overlevende og pårørende.

3. Aftaleparterne er desuden blevet enige om at udvide kommissoriet til at omfatte en undersøgelse af forhold vedrørende Søfartsstyrelsens rolle i sagen om Scandinavian Star, idet aftaleparterne er enige om vigtigheden af, at sagen om den tragiske brand om bord på Scandinavian Star bliver undersøgt til bunds.

Udvidelsen af kommissoriet vil – i forlængelse af den af Erhvervsministeriet iværksatte eksterne undersøgelse vedrørende Søfartsstyrelsens rolle i Scandinavian Star-sagen – omfatte en undersøgelse af spørgsmålet om, hvad en inspektør fra Søfartsstyrelsen må antages at ville kunne have observeret under en havnestatskontrol, hvorvidt disse observationer efter de dagældende regler må antages at ville have afsløret mangler, der ville have medført påbud eller restriktioner, samt spørgsmålet om, hvorvidt det på baggrund heraf kan sandsynliggøres, at gennemførelsen af en havnestatskontrol ville have påvirket hændelsesforløbet.

Udvidelsen af kommissoriet vil tillige omfatte en undersøgelse af den fortrolighedsstempling, som en ministersag om Granskningsudvalgets rapport fra januar 1991 fik.

Det bemærkes, at myndighederne ikke er bundet af de konklusioner, som tasken måtte komme frem til, herunder heller ikke i erstatningsretlig henseende, da sådanne spørgsmål afgøres af domstolene.

Det bemærkes desuden, at Erhvervsministeriet, herunder Søfartsstyrelsen, vil samarbejde fuldt ud om en undersøgelse af disse spørgsmål, herunder ved fortsat at stille alt relevant materiale til rådighed for Tasken.

...”

Det fremgår af Taskforce-redegørelsen, at den var skrevet til ”de overlevende, de efterlevende og andre, der har en interesse i sagen og i mindre grad til jurister og embedsfolk”, jf. Taskforce-redegørelsens kapitel 1.

Tasken oplyste følgende om forligstilbuddet fra forsikringsselskabet Skuld, jf. redegørelsens kapitel 2.2.:

”...

Efter branden blev der afholdt en søforklaring, og der blev indgået to forligsaftaler vedrørende forsikringen.

Forsikringsselskabet Skuld, hvor Virksomhed K/S var ansvarsfor-sikret, havde ret tidligt efter branden oplyst, at de ville dække person-skaderne. De fremsendte i juni 1990 et forligstilbud til de efterladte. Forligstilbuddet var langt hen ad vejen baseret på de danske og norske regler om erstatning for personskaade, men med visse tillæg. Det var en forudsætning fra Skulds side, at mindst 90% af de efterladte accepterede tilbuddet, så forsikringsopgøret i det store hele kunne afsluttes på én gang. De overlevende og efterladte accepterede alle forligstilbuddet. For de fleste betød det, at de modtog deres forsikringssummer i løbet af 1990.

...”

Taskforcen undersøgte blandt andet disse to spørgsmål: ”Hvad ville en skibsin-spektør observere ved en standardhavnestatskontrol ?” og ”Hvad ville en skibsin-spektør have observeret ved en udvidet kontrol ?” Taskforcen opsummerede svarene således, jf. redegørelsens kapitel 10, afsnit 5.1.:

”...

Opsamling på observationer og konsekvenser af en standardkontrol

Vores undersøgelser viser, at en inspektør ved en standardkontrol ville have observeret,

- at lastelinjecertifikatet ikke tilhørte Scandinavian Star,
- at besætningens antal ikke passede med færgens Passenger Safety Certificate,
- at besætningen var ny,
- at der var hektisk aktivitet ombord på færgen for at få den klar til afgang, og
- at færgen stadig var under ombygning.

Det er derudover overvejende sandsynligt, men ikke helt sikkert, at en standardhavnestatskontrol også ville have afsløret,

- at skibets kaptajn og førstestyrmand manglede deres Bahamas-licenser, og
- at skibets brandrulle var behæftet med fejl.

Endelig vurderer vi det som ganske sandsynligt, at en standardhavne-statskontrol havde afsløret,

- at de krævede øvelser ikke var blevet afholdt.

Der var dog så mange bekymrende forhold, at det, på baggrund af den praksis, vores interviewundersøgelse viser, kan afvises som fuldstændig usandsynligt, at Scandinavian Star kun ville være blevet underkastet en standardkontrol. Der var rigeligt med 'clear grounds' til at gå videre.

Vi bemærker i den forbindelse, at der er enighed mellem Søfartsstyrelsens oplysninger, det underliggende regelværk, de relevante retningslinjer og vores interviewundersøgelser om, at hvis der var konstateret 'clear grounds', så var Søfartsstyrelsens praksis i 1990, at man foretog en udvidet og ganske dybdegående kontrol.

Det kan vi derfor lægge til grund, var blevet gjort.

Hvad ville en skibsinspektør have observeret ved en udvidet kontrol?

Der er som nævnt nogle usikkerheder både i vores interviewundersøgelser og i vores dokumentspor i forhold til, om det var praksis, at logbøger, tilsynsbøger og lignende ville blive inkluderet i en standardkontrol. Der er dog enighed om, at undersøgelser af logbogen og tilsynsbog ville finde sted ved en udvidet kontrol. Alene på den baggrund anser vi det for sikkert, at det var blevet opdaget, at besætningen ikke havde afholdt de krævede øvelser.

De internationale vejledninger, som Søfartsstyrelsens skibsinspektører henholdt sig til, foreskrev dengang, at man ved en havnestatskontrol af passagerskibe skulle have brandberedskab som førsteprioritet. Det må derfor antages, at ikke kun de umiddelbart konstaterbare problemer med skiltning af nødudgange, men også problemerne med visse brand-døre var blevet opdaget.

Vi vurderer, at man oven i det, der ville være blevet opdaget ved en standardkontrol, ville have opdaget følgende:

- manglende afholdelse af båd- og brandøvelse, hvis det ikke allerede var konstateret ved den indledende kontrol,
- manglende bahamaslicenser til kaptajn, førstestyrmand og radioofficer, hvis det ikke allerede var konstateret ved den indledende kontrol,

- at brandrullen ikke stemte overens med besætningens kvalifikationer,
- at nødplanen var ufuldstændig, og at besætningen ikke kendte til den,
- besætningens kommunikationsproblemer, og
- at redningsbåde og andet sikkerhedsudstyr var mangelfuldt.

Vi vurderer, at det er sandsynligt, at man også ville have opdaget følgende;

- at passagerevakueringsvejledningen var mangelfuld,
- at en del af den portugisiske besætning manglede certifikater til at påmønstre ikke-portugisiske skibe, samt
- at der ikke var et tilstrækkeligt antal af besætningen, der havde de duelighedsbeviser, der skulle til, for at betjene redningsbådene efter nødplanen.

Mange af de yderligere fejl, der blev påpeget efter branden, var dybere-liggende organisatoriske fejl, der ikke nødvendigvis ville være konstateret ved en havnestatskontrol, heller ikke ved en udvidet kontrol. Vi vil i det følgende fokusere på de fejl, vi vurderer, der med sikkerhed var blevet fundet i en udvidet kontrol.

...”

Taskforcens sammenfatning af undersøgelsen af Søfartsstyrelsens rolle som tilsynsmyndighed var følgende, jf. redegørelsens kapitel 10, pkt. 7:

”...

7. Sammenfatning

Ved vores udvidede kommissorium af 1. september 2023 blev vi bedt om at undersøge blandt andet,

”... hvad en inspektør fra Søfartsstyrelsen må antages at ville kunne have observeret under en havnestatskontrol, hvorvidt disse observationer efter de dagældende regler må antages at ville have afsløret mangler, der ville have medført påbud eller restriktioner, samt spørgsmålet om, hvorvidt det på baggrund heraf kan sandsynliggøres, at gennemførelsen af en havnestatskontrol ville have påvirket hændelsesforløbet” .

Ovenfor kan man læse konklusionerne på disse undersøgelser. Her kan vi sammenfatte følgende:

En inspektør fra Søfartsstyrelsen, der gik ombord på Scandinavian Star inden første afsejling med passagerer fra Frederikshavn, ville med til sikkerhed grænsende sandsynlighed have observeret, at lastelinjecertifikatet vedrørte en anden færge, og at færgen sejlede med reduceret besætning sammenlignet med dens Passenger Safety Certificate. En inspektør ville heller ikke kunne undgå at observere, at besætningen var ny og at der var heftig aktivitet ombord, herunder at mange områder fremstod ufærdige.

Vi finder allerede på den baggrund, at det kan slås fast, at et team af inspektører fra Søfartsstyrelsen ville have ment, at de havde 'clear grounds' til at gå videre med en mere dybdegående inspektion af skibet. Vi kan også slå fuldstændigt fast, at et team af inspektører, der havde konstateret 'clear grounds', ville have foretaget en udvidet undersøgelse. Det er der enighed om blandt alle interviewede.

Vi anser det som overvejende sandsynligt, at et team af skibsinspektører alene ved en standardundersøgelse af skibet ville have opdaget, at der ikke var blevet afholdt båd- og brandøvelser. Vi afviser det som fuldstændig usandsynligt, at inspektørerne ikke ville have noteret sig de manglende øvelser ved en udvidet kontrol efter etablering af 'clear grounds'. Vi noterer os, at der er enighed om, at skibsinspektørerne fra Søfartsstyrelsen, ved konstatering af de manglende øvelser ville have krævet, at øvelserne blev afholdt inden første afsejling med passagerer.

Taskforcen finder det derfor godtgjort, at gennemførelsen af en havnestatskontrol ville have medført, at besætningen havde været bedre rustet til at håndtere følgerne af ildspåsættelserne den 7. april 1990.

De fejl og mangler vedrørende skibets certifikater og fysiske tilstand, der mest sandsynligt ville være blevet opdaget ved en udvidet havnestatskontrol efter konstatering af 'clear grounds', ville kunne udbedres forholdsvis hurtigt. I bedste fald i løbet af nogle timer, i værste fald i løbet af et par dage. Vi afviser det som usandsynligt, at det ville tage så lang tid at udbedre de fysiske mangler og certifikatmangler, der ville være fundet, at skibet ikke kunne afgå fra Oslo den 6. april 1990. Udførelsen af havnestatskontrol inden første afsejling med passagerer fra Frederikshavn, som er

udgangspunktet for vores scenarie, ville derfor ikke have forhindret ildspåsættelserne.

Men det ville med til sikkerhed grænsende sandsynlighed have reduceret katastrofens omfang og givet passagererne bedre overlevelseschancer.

...”

Taskforcen oplyste om Taskforcens behandling af spørgsmålet om Søfartsstyrelsens rolle som forvaltningsmyndighed, jf. redegørelsens kapitel 11:

”...

1.1. Baggrund

...

Denne del af vores kommissorium 2 blev til på baggrund af et tilfældighedsfund hos taskforcen i det materiale, vi havde modtaget under vores kommissorium 1.

Tilfældighedsfundet er det, der i kommissorium 2 omtales som ”fortrolighedsstemplingen af en ministersag fra 1991”. Det var ikke som sådan fortrolighedsstemplingen, der undrede os. Det var indholdet af dokumenterne. Efter vores umiddelbare vurdering kastede dokumenterne et bekymrende skær over Søfartsstyrelsens efterfølgende behandling af Scandinavian Star-sagen.

At gøre opmærksom på tilfældighedsfund, der virker bekymrende, falder inden for den pligt til åbenhed om fejl, der følger af almindelige principper for god forvaltningspraksis. Taskforcen kunne på den måde ikke sidde bekymringen overhørig uden selv at overtræde de regler, der gælder for os som offentlig myndighed. Det ressourcetræk det ville koste at gå i dybden med, om bekymringen havde noget på sig, krævede derimod en mandatudvidelse. Sagt på en anden måde: Det var ikke sikkert, det var os, der skulle afdække bekymringen. Det kunne andre også gøre. Vi gjorde Folketingets følgegruppe opmærksomme på vores bekymring på vort møde med dem den 18. januar 2023. Af forskellige årsager modtog vi først den formaliserede mandatudvidelse den 1. september 2023.

Nye eksterne undersøgelser kunne derfor først indledes efter offentliggørelsen af vores kommissorium 2, den 1. september 2023.

...”

Taskforcens havde følgende overordnede konklusioner om Søfartsstyrelsens rolle som forvaltningsmyndighed, jf. redegørelsens kapitel 11, pkt. 1.3.:

”...

1.3. Overordnede konklusioner

På baggrund af vore undersøgelser i dette kapitel har vi konstateret følgende:

1. Taskforcen har i sin behandling af Søfartsstyrelsens rolle som forvaltningsmyndighed konstateret en række situationer, hvor Søfartsstyrelsen udtaler sig om eller er involveret i sagsbehandling om forhold, hvor styrelsen er inhabil, uden at styrelsen har trukket sig fra sagsbehandlingen eller gjort opmærksom på problemet med sin egen habilitet.
2. Taskforcen har i sin behandling af Søfartsstyrelsens rolle som forvaltningsmyndighed konstateret, at der styrelsen kommunikerer i strid med de instrukser om sandhedspigten, som gælder for styrelsen og dens embedsfolk.

...”

Taskforcen behandlede også spørgsmålet om myndighedsinhabilitet hos Søfartsstyrelsen. Det fremgår blandt andet herom, jf. redegørelsens kapitel 11, pkt. 4.3:

...”

4.3. Myndighedsinhabilitet hos Søfartsstyrelsen

Reglerne om myndighedsinhabilitet

Reglerne om myndighedsinhabilitet er uskrevne. Mange af dem er udviklet på baggrund af praksis fra Folketingets Ombudsmand. Vi vil her give en kort præsentation af de principper og regler om myndighedsinhabilitet, som er relevante i forhold til Søfartsstyrelsens håndtering af Scandinavian Starsagen. Hvis du vil dybere i emnet, kan du følge henvisningerne til både nyere og ældre juridisk litteratur, som du kan finde bagest i kapitlet.

Som nævnt ovenfor skal forvaltningsmyndigheder hele tiden være opmærksomme på, om der er situationer, hvor myndigheden som sådan kan være inhabil.

For at myndighedsinhabilitet kan forekomme, kræves det, at det, der er på spil, på en eller anden måde handler om myndigheden selv. I den juridiske litteratur plejer man at beskrive det sådan, at myndigheden skal være 'part i sagen, eller i hvert fald have en 'partslignende status'. Partsstatus kan for eksempel være, at en kommune giver en byggetilladelse i en situation, hvor det er kommunen selv, der er byggherre. Partslignende status kan indtræde, hvis myndigheden risikerer at blive sagsøgt, eller hvis myndigheden har en væsentlig økonomisk interesse i det spørgsmål, der bliver sagsbehandlet.

Hvis en myndighed har parts- eller partslignende status, skal inhabiliteten håndteres. Ved personlig inhabilitet gør man normalt det, at den konkrete person ikke deltager ved sagsbehandlingen, som da Person 5 ikke deltog i granskningsudvalgets diskussioner af søfartsmyndighedernes praksis. Det kan man ikke nøjes med ved myndighedsinhabilitet, da det er hele myndigheden, der er blevet inhabil. I stedet er udgangspunktet, at sagsbehandlingen skal overgå til en anden myndighed. Man kan i den situation fx oversende en sag, behandlet i en styrelse, til det relevante ministerium, eller man kan oversende sagen til et helt andet ministerium, hvis det er ministeriet, der er blevet inhabilt.

Der kan dog være situationer, hvor myndigheden ikke kan skiftes ud med en anden. Det gælder især, hvis myndigheden besidder en special-viden, som ingen andre har. Det er ikke nok, at myndigheden er den særmyndighed, der normalt sidder med sager af den type. For at man kan lade være med at udskifte myndigheden, må det kræves, at det konkrete spørgsmål kræver en specialistviden, som ikke findes andre steder. Det kan man kun vurdere ved at se på det specifikke spørgsmål eller problem, det drejer sig om.

Hvis det specifikke spørgsmål ikke kan håndteres uden specialistviden, har myndigheden lov til at behandle sagen alligevel. Men i så fald skal myndigheden være ekstra omhyggelig og være helt sikker på, at den gør alting korrekt. Og hvis der er enkelte personer, der er særlig tæt på sagen, bør myndigheden sørge for, at de ikke behandler sagen, men at andre ansatte ser på den med friske øjne.

En myndigheds forpligtelser vedrørende eventuel myndighedsinhabilitet kan sammenfattes således:

1. Risikoen for myndighedsinhabilitet skal hele tiden overvejes.
2. Hvis der er risiko for myndighedsinhabilitet, skal spørgsmålet om partsstatus vurderes konkret.
3. Hvis der konstateres partsstatus, skal der ske udskiftning på myndighedssiden.
4. Udskiftning kan undtagelsesvist undlades, hvis det konkrete spørgsmål kræver en specialistviden, der ikke findes andre steder.

Søfartsstyrelsens parts- eller partslignende status i Scandinavian Starsagen-

Søfartsstyrelsen var naturligvis interesseret i sagen om Scandinavian Star. Styrelsen var netop den offentlige myndighed, der havde specialviden om søsikkerhed. At Søfartsstyrelsen var – og er – en specialmyndighed med særlig viden er dog på ingen måde nok til, at den var inhabil i forhold til at deltage i sagsbehandlingen af sagen om branden på Scandinavian Star. Tværtimod ville Søfartsstyrelsen som udgangspunkt netop være den rigtige myndighed at spørge.

For eksempel ville Søfartsstyrelsen være den rigtige at spørge om, hvilke regler for brandbekæmpelse, der gjaldt for Scandinavian Star, eller hvilke certifikater, færgen skulle have. Søfartsstyrelsens faglighed var på den måde helt central for sagen. Fra et dansk synspunkt, som havnestat, ville det have været utænkeligt, at havnestatens relevante specialmyndighed ikke deltog aktivt i forsøget på at afdække hændelsesforløbet og dets konsekvenser.

Problemet var bare, at en del af hændelsesforløbet, og konsekvenserne af det, handlede om Søfartsstyrelsen selv. Det skyldtes Søfartsstyrelsens position som den offentlige myndighed, der var ansvarlig for den danske havnestatskontrol.

I dagene lige efter branden var der stor aktivitet med at få igangsat en søforklaring. Det var primært Virksomhed K/S' advokater, der havde ansvar for det, men sagen berørte også Justitsministeriet og Industriministeriet. I den forbindelse blev der den 10. april 1990 udfærdiget et telefonnotat med referat af samtaler mellem blandt andet kontorchef i Industriministeriet Person 16 og Retspræsidenten for Sø- og Handelsretten Person 17. Af referatet fremgår det, at Person 17 havde været af den opfattelse, at Søfartsstyrelsen burde lade sig repræsentere af en advokat ved søforklaringen. Person 17 havde altså oprindeligt antaget, at Søfartsstyrelsen havde en status i søforklaringen, hvor det kunne være relevant, at en advokat varetog

styrelsens interesser. Det fremgik dog også af referatet, at Person 17 efterfølgende fandt, at det alligevel ikke var nødvendigt.

Vi kan yderligere se af et internt telefonnotat fra Industriministeriet, dateret den 14. april 1990, at spørgsmålet om myndighedsinhabilitet var blevet nævnt på mødet mellem repræsentanter fra de norske, svenske og danske justitsministerier i Oslo den 10. april 1990. Vi er ikke i besiddelse af et samlet referat fra det pågældende møde, kun telefonnotatet, der omtaler mødets indhold. Notatet beskriver spørgsmålet om mulig myndighedsinhabilitet meget kortfattet og nævner blot, at:

”I øvrigt har der navnlig fra dansk og norsk side været peget på, at søfartsmyndighederne af habilitetsgrunde ikke skulle sidde i udvalget.”

Telefonnotatet vedrører en samtale mellem en kontorchef i Justitsministeriet og en kontorchef i Industriministeriet, så Industriministeriet var i april 1990 klar over, at myndighedsinhabilitet havde været en overvejelse i Justitsministeriet.

Trods diskussionen endte det som nævnt ovenfor med, at en nuværende og en tidligere ansat i Søfartsstyrelsen blev udpeget til udvalget. Vi forstår, at det skyldtes, at man havde behov for teknisk kompetence i udvalget, der ellers primært bestod af personer med relevant juridisk baggrund.

Bortset fra hændelserne den 10. april 1990 ser vi ikke, at spørgsmålet om myndighedsinhabilitet blev overvejet i embedssystemet i perioden lige efter branden.

Den 31. januar 1991 offentliggjorde det fællesnordiske granskningsudvalg sin rapport. Som tidligere nævnt rettede rapporten kritik mod de danske og norske søfartsmyndigheder. Udvalget slog fast, at det var søfartsmyndighedernes pligt at registrere det kontrolbehov der var, og udforme en kontrol, der tilfredsstillede det behov, så langt som spillerummet inden for de udenlandske regler tillod det. Det havde søfartsmyndighederne undladt at gøre, selvom de var, eller i hvert fald burde være, bekendt med de forhold der gjorde, at systemet ikke var tilfredsstillende.

Det var for så vidt forståeligt, at man ikke havde fået omlagt sin praksis, da mange andre lande også havde en lemfældig kontrol, men det var ikke en undskyldning. Som udvalget skrev:

”At andres kontroll også er lite tilfredsstillende, gir en forklaring på, at kontrollen ikke er lagt om, men dette kan ikke fritas for plikt til å søke å rette på mangler som foreligger.”

Med andre ord: De danske og norske søfartsmyndigheder havde sovet i timen. At der var mange andre stater, der også havde en meget lempelig praksis, fritog ikke myndighederne for pligten til at lave et kontrolsystem, der var så godt som muligt. Den forpligtelse havde man ikke levet op til. Søfartsmyndighederne i både Norge og Danmark havde på den måde begået fejl på ledelsesniveau ved ikke at indrette deres organisation/administration så den var gearret til at lave de fornødne kontroller.

Udvalget fandt, at det var en direkte konsekvens af den lempelige praksis i Danmark og Norge, at der ikke var blevet gennemført en havnestatskontrol af Scandinavian Star. Udvalget fandt også, at hvis der havde været en mere systematisk kontrolpraksis, ville dette have betydet, at besætningen ville have udført brandøvelser mv. inden afsejlingen med passagerer. Hvis man vidste, man ville blive kontrolleret, ville man sørge for, at man kunne udføre de ting, som en havnestatskontrol bestod af.

På den måde rakte kritikken og dens konsekvenser langt ind i hændelsesforløbet omkring branden.

Hvis en offentlig myndighed begår fejl på ledelsesniveau, risikerer myndigheden at få kritik, enten af overordnede myndigheder eller af Folketingets Ombudsmand. Det sidste er fastlagt på grundlovsniveau.

Hvis fejlen er kommet andre til skade, risikerer myndigheden derudover at blive erstatningsansvarlig. Det gør den på samme måde, som hvis privatpersoner eller virksomheder begår fejl. Det har været fastslået i retspraksis siden 1940'erne, i fællesnordiske offentlige udredninger siden 1950'erne, og der har været særbestemmelser om det i erstatningsansvarsloven, helt siden dens vedtagelse i 1985.

De forhold, som havde gav anledning til kritik fra det fællesnordiske granskningsudvalgs, medførte derfor en risiko for både administrative

og erstatningsretlige konsekvenser for Søfartsstyrelsen. Disse risici fulgte af fastlagte lovregler, der også i 1991 var basisviden i offentlige myndigheder.

Senest ved udgangen af januar 1991 burde det derfor have stået Søfartsstyrelsen og det relevante ministerium klart, at styrelsen havde en partslignende status i spørgsmålet om, hvorvidt granskningsudvalgets kritik var berettiget, samt i spørgsmål om de konsekvenser, kritikken kunne have for Søfartsstyrelsen.

Så vidt vi kan se, rejses spørgsmålet om Søfartsstyrelsens inhabilitet først igen ved en borgerhenvendelse, den 24. oktober 1994.

Borgerhenvendelsen finder sted ved brev til Erhvervsminister 2. I brevet sætter borgeren spørgsmålstegn ved Søfartsstyrelsens habilitet. Brevet lyder i uddrag:

”Mine juridiske rådgivere er enige i mine synspunkter[,] når det gælder [S]øfartsstyrelsens rolle ved Scandinavian Star.

Søfartsstyrelsen er og må være inhabil i spørgsmålet [,] om [S]øfartsstyrelsen i forbindelse med katastrofen på Scandinavian Star skulle have stoppet skibet førend dette brød i brand den 7.4.1990.”

Borgeren gentager påstanden om inhabilitet i sin korrespondance med Erhvervsministeriet hhv. den 30. oktober 1994 og den 17. marts 1996. Skrivelserne indeholder også andre emner. Så vidt vi kan se af vort materiale, er der dog ingen af skrivelserne til borgeren, der besvarer spørgsmålet om styrelsens inhabilitet. Vi har en del udkast til flere af svarskrivelserne, og heller ikke udkastene fokuserer på habilitetsspørgsmålet. I stedet henvises der i flere af svarerne til tidligere besvarelser. Der henvises enkelte steder til korrespondance, vi ikke kan fremsøge i vores system. Vi må derfor nøjes med at konkludere, at spørgsmålet om habilitet ikke besvares i den del af korrespondancen, vi har gennemgået.

Vi har ikke, i det omfattende materiale, vi ellers har gennemgået, fundet andre indikationer på, at spørgsmålet om inhabilitet blev erkendt hos Søfartsstyrelsen eller i relevante ministerier i de følgende år. Da problemet ikke var erkendt, blev det i sagens natur heller ikke håndteret. Vi ser derfor, at der ikke har været nogen tilbageholdenhed med at lade Søfartsstyrelsen behandle vurderinger af egen praksis, spørgsmål om

den praksis var lovmedholdelig og spørgsmål om, at styrelsen eventuelt var erstatningsansvarlig.

Et eksempel, der fint opsummerer dette, kan ses i Erhvervsministeriets notat af 3. juli 2020. Notatet vedrører en opfølgning på et forudgående møde med blandt andet Folketingsmedlem 1 og Folketingsmedlem 2 vedrørende Scandinavian Star.

Notatet indeholder denne beskrivelse:

”Søfartsstyrelsen har umiddelbart efter ulykken i 1990 fremsendt oplysninger til Granskningsudvalget om syn på udenlandske skibe i rutefart på dansk havn. Udvalget konkluderede blandt andet, at Danmarks og Norges praksis for havnestatskontrol var i overensstemmelse med de daværende internationale forskrifter, men pegede på behovet for at ændre denne praksis. Ligeledes har Søfartsstyrelsen i 2010 og 2016 anført af ledende juridiske medarbejdere, herunder den ansvarlige vicedirektør og kontorchef, udfærdiget to af hinanden uafhængige redegørelser, som i begge tilfælde konkluderede, at den kontrolpraksis, som blev anvendt i Danmark i forhold til udenlandske passagerskibe i april 1990, var i overensstemmelse med dansk ret og Danmarks internationale forpligtelser.”

Uddraget viser, at de evalueringer, som Erhvervsministeriet i hovedsagen har baseret sig på i årenes løb, og som derfor også er de evalueringer, der i forskellige sammenhænge er blevet videreformidlet, herunder til Folketinget, baserer sig på analyser, foretaget i Søfartsstyrelsen. Notatet er i øvrigt misvisende i sin præsentation af granskningsudvalgets konklusioner, da det helt udelader den centrale information, at granskningsudvalget havde kritiseret blandt andet Søfartsstyrelsen. Det vender vi tilbage til nedenfor, når vi diskuterer sandhedspigten.

Notatet fra 3. juni 2020 fortsætter:

”Uanset de af Søfartsstyrelsen gennemførte analyser og det historiske arkivmateriale, som Folketinget har modtaget, fandt både Folketingsmedlem 1 og Folketingsmedlem 2, at der var tvivl om, hvorvidt Søfartsstyrelsens udlægning/analyser af de dagældende regler var korrekt – og at disse var udtryk for partsindlæg.” [Vores understregning].

Som nævnt mener vi, at vores materiale er ganske fyldestgørende, da vi har fået materiale fra forskellige kilder, herunder både dokumentspør

og interviews. Der er dog i sagens natur huller i vort materiale; som man også kan se det vedrørende korrespondancen omkring borgerhenvendelsen. Det betyder, at der kan have været interne drøftelser om myndighedsinhabilitet, som blot ikke er blevet skrevet ned noget sted. Det finder vi dog meget usandsynligt. Det ville være en diskussion, man ville have journaliseret, da den var væsentlig for sagsbehandlingen.

Vi vurderer derfor, at spørgsmålet om myndighedsinhabilitet ikke blev behandlet af Søfartsstyrelsen eller Erhvervsministeriet i perioden mellem 1996 og 2020.

Spørgsmålet om mulig myndighedsinhabilitet var blandt andet en af grundene til, at den undersøgelse om visse forhold vedrørende Søfartsstyrelsens praksis mv. som Erhvervsminister 3 igangsatte i 2020 blev foretaget som en uvildig ekstern undersøgelse.

Kritikken af de norske og danske søfartsmyndigheder var en kritik af manglende beslutninger på ledelsesniveau. Den handlede ikke om, hvad den enkelte specifikke inspektør skulle have gjort. Der var personer, ansat i Søfartsstyrelsen på daværende tidspunkt, som blev ramt af personlig inhabilitet på grund af kritikken, fordi de var en del af det ledelseslag, der skulle have indrettet havnestatskontrollen på en anden måde. Da der samtidig indtrådte myndighedsinhabilitet, har vi dog ikke beskæftiget os med den problemstilling. En eventuel personlig inhabilitet hos bestemte ansatte på ledelsesniveau er på den måde blevet fanget af myndighedsinhabiliteten, og vil ikke blive diskuteret her.

Hvilke emner og opgaver var Søfartsstyrelsen inhabil i forhold til?

Søfartsstyrelsens partslignende status vedrørte kritikken fra granskingsudvalget. Det betød, at styrelsen ikke måtte deltage i behandlingen af de elementer, kritikken bestod af. Kritikken var baseret på analyser af det internationale retsgrundlag og ulovfæstede principper om god forvaltningspraksis, sammenlignet med Søfartsstyrelsens praksis og en analyse af det risikobillede, der var. Overordnet set betød det, at styrelsen blev myndighedsinhabil i forhold til *bagudrettede evalueringer* af dette. Søfartsstyrelsen gik på det tidspunkt fra at være den rette myndighed at spørge, til at være en part, der nok kunne få lov til at udtale sig om sin egen holdning til spørgsmålet, men som ikke kunne levere konklusioner om sin egen position.

I forhold til *fremadrettede* konsekvenser af kritikken, vurderer vi, at der stadig var visse ting, som Søfartsstyrelsen selv kunne beskæftige sig med. For eksempel ville det stadig være korrekt for styrelsen at foreslå forbedringer på baggrund af kritikken. Nogle forbedringer havde Søfartsstyrelsen forberedt siden december 1989. Styrelsen havde på den måde internt vurderet, at der var et forbedringspotentiale i reglerne. Andre tiltag var nye, baseret på de erfaringer, man havde fået på baggrund af hændelsesforløbet. Begge dele blev gennemført lige efter branden.

Søfartsstyrelsen ville dog være uegnet til at afgøre, om kritikken kunne eller skulle have negative konsekvenser for styrelsen selv. Især ville styrelsen være inhabil i forhold til at deltage i sagsbehandling eller ministerbetjening, hvis emnet var, om styrelsen havde et erstatningsansvar. Det ville også her være korrekt at høre Søfartsstyrelsen om spørgsmålet, men den administrative, juridiske og politiske evaluering af det mulige erstatningsansvar kunne ikke placeres hos styrelsen.

Der skulle i stedet være sket en udskiftning på myndighedssiden.

Håndtering af Søfartsstyrelsens myndighedsinhabilitet på de punkter, hvor styrelsen havde partslignende status

Ved vurderingen af, hvordan Søfartsstyrelsen burde have håndteret sin egen inhabilitet, opstår spørgsmålet, om de forhold, der var relevante for kritikken var så specielle, at kun Søfartsstyrelsen ville kunne håndtere dem.

Det kan dog helt afvises, da kritikken primært var begrundet i overtrædelse af juridiske regler og principper, som også kunne håndteres andre steder.

Spørgsmålet om, hvorvidt granskningsudvalgets kritik var berettiget og eventuelt gav anledning til, at styrelsen kunne have pådraget sig et erstatningsansvar, er primært baseret på almindelige principper om god forvaltningspraksis og reglerne om offentligretligt erstatningsansvar. Vurderingen kunne være foretaget i det ministerium, som Søfartsstyrelsen var placeret under: I de første år efter branden var det Industriministeriet. Eller vurderingen kunne være henskudt til Justitsministeriet, som det ministerium, der har specialkompetencen vedrørende forvaltningsret og generel erstatningsret.

Spørgsmålet om den korrekte forståelse af de internationale regler var også i første række et spørgsmål om tolkning af juridiske bestemmelser,

som Industriministeriets eller eventuelt Udenrigsministeriets jurister kunne have foretaget.

I begge tilfælde ville Industri-/Erhvervs-, Justits- eller Udenrigsministeriet have brug for faktisk information fra Søfartsstyrelsen, og det ville også være relevant at høre styrelsen om dens vurdering af kritikken og kritikkens konsekvenser. Men evalueringen af lovmedholdeligheden af Søfartsstyrelsens praksis og de eventuelle juridiske konsekvenser af dette, både skulle og kunne lægges et andet sted end i styrelsen.

Vi forstår på interviews, som vi har foretaget af højt placerede tidligere medarbejdere, at flere centrale medarbejdere i Erhvervsministeriet omkring 1996 overgik til ansættelse direkte i Søfartsstyrelsen. Det betød, at ministerbetjeningen efter dette tidspunkt i et ikke uvæsentligt omfang skete direkte fra styrelsen. Det stemmer med det, vi kan se om, hvem der er forfatter på de skrivelser mv. der tilgår ministeriet og Folketinget efter midten af 90'erne. Efter midten af 90'erne ville Erhvervsministeriet muligvis have manglet tilstrækkelig kompetence på området til, at sagsbehandlingen af forhold vedrørende kritikken kunne overgå til dem. I så fald ville det have været ekstra relevant at bruge kompetencer i hhv. Justitsministeriet og Udenrigsministeriet for at være sikre på, at Søfartsstyrelsen ikke sagsbehandlede forhold, hvor der var indtrådt myndighedsinhabilitet.

Som nævnt ovenfor er det den potentielt inhabile myndighed, der skal gøre opmærksom på risikoen for inhabilitet. Det skete så vidt vi kan se ikke. Såfremt man i Søfartsstyrelsen havde ment, at dens specialkompetence var så væsentlig, at sagsbehandling og myndighedsbetjening ikke kunne overgå til en anden myndighed, kunne man have gjort opmærksom på sin mulige interessekonflikt før man valgte at fortsætte med at behandle sagen. I så fald ville modtageren af informationen, ikke mindst det øvrige embedsmandssystem og Folketinget, have haft mulighed for at vurdere, om de havde tillid til den information, de modtog.

Det ville ikke have været en relevant vej frem for kommunikation med og sagsbehandling i forhold til borgere, der var personligt berørt af branden. Det er (meningsløst og) uden effekt at informere modparten om, at man som myndighed er inhabil i behandlingen af den sag, der er rejst, fordi man har partsstatus, men at man behandler den alligevel.

I forhold til sagsbehandling af borgerhenvendelser fra overlevende og efterladte ville der kun være myndighedsudskiftning som mulighed, hvis borgerens retsstilling skulle være sikret og tilliden til sagsbehandlingen være intakt.

Sammenfatning vedrørende myndighedsinhabilitet

Sammenfattende vurderer vi, at myndighedsinhabilitet indtrådte senest ved offentliggørelsen af granskningsudvalgets konklusioner, den 31. januar 1991. Myndighedsinhabiliteten omfattede de emner, som granskningsudvalgets konklusioner byggede på, samt fremadrettede konsekvenser af konklusionerne, i hvert fald så længe, at der var tale om konsekvenser for Søfartsstyrelsen selv.

Vi har ikke set eksempler på, at dette blev erkendt, før det blev påpeget af medlemmer af Folketinget i sommeren 2020.

Da risikoen for inhabilitet ikke blev erkendt, blev den heller ikke vurderet og håndteret.

...

Taskforcen konkluderede følgende vedrørende forvaltningsrettens regler om speciel inhabilitet, jf. redegørelsens kapitel 11, pkt. 4.4.:

”...

4.4. Konklusioner vedrørende forvaltningsrettens regler om speciel inhabilitet

Søfartsstyrelsen har i årene efter branden håndteret en lang række spørgsmål vedrørende Scandinavian Star, som den ikke har haft interessekonflikter i forhold til.

Desværre har den også håndteret en lang række situationer, hvor en interessekonflikt kunne opstå. Vi har gennemgået vores materiale for at identificere disse situationer. Vi har kategoriseret situationerne, alt efter hvilken type sagsbehandling, der har været tale om.

Vi har identificeret 29 tilfælde, hvor Søfartsstyrelsen har været involveret i besvarelsen af Folketingsspørgsmål eller spørgsmål til Folketingets Retsudvalg eller Folketingets Erhvervsudvalg.

Vi har identificeret 39 situationer, hvor Søfartsstyrelsen har været involveret i besvarelse af spørgsmål eller rådgivning omkring samråd og ministerbetjening.

Vi har identificeret 28 situationer, hvor styrelsen har været involveret i rådgivning eller dialog med politi, rigsadvokaten/statsadvokaten, domstole eller advokater i forbindelse med straffesager.

Vi har identificeret 14 situationer, hvor styrelsen har været involveret i besvarelsen af borgerhenvendelser.

Endelig har vi identificeret 12 situationer, hvor styrelsen har sagsbehandlet i forbindelse med henvendelser fra andre myndigheder, journalister eller advokater.

Det er ikke alle disse situationer, der kun eller primært handler om kritikken af Søfartsstyrelsen, men vi vurderer, at det i alle disse situationer ville have været relevant, at styrelsen overvejede, om den havde en interessekonflikt.

Der har således været rig lejlighed til at vurdere dette gennem årene.

De situationer, vi har identificeret, er situationer, for der var *risiko* for myndigheds- eller personlig inhabilitet. Det er ikke sikkert, at *var indtrådt* (især) myndighedsinhabilitet. Men det er en overtrædelse af god forvaltningsskik ikke at vurdere det. Og fordi det ikke er vurderet, bliver hele det efterfølgende forløb problematisk. Vi vil ikke gennemgå de enkelte tilfælde, identificeret ovenfor. De følger af interne arbejdsdokumenter hos os. I stedet vil vi vende tilbage til habilitetsspørgsmålet, når det er relevant for vores diskussioner af sandhedspligten.

Søfartsstyrelsens og de relevante ministeriers manglende erkendelse og håndtering af risikoen for myndighedsinhabilitet hos styrelsen, er ikke bare beklagelig, men kritisabel, og skaber mistillid til Søfartsstyrelsens myndighedsbetjening og sagsbehandling i årtierne efter branden.

...”

Taskforcen undersøgte endvidere spørgsmålet, om Søfartsstyrelsens kommunikation var i strid med instrukser om sandhedspligten, og konkluderede følgende, jf. redegørelsens kapitel 11, pkt. 5.6.:

”...

5.6. Konklusioner vedrørende sandhedspigten

Den 31. januar 1991 offentliggjorde granskningsudvalget sin rapport. Udvalget slog fast, at havnestatskontrollen i Danmark havde været for svag. Udvalget konkluderede, at Søfartsstyrelsen burde have indset, at kontrolpraksissen i Danmark skulle have været ændret, og at det var en direkte konsekvens af den kontrolpraksis, som man havde valgt i Danmark og i Norge, at Scandinavian Star ikke blev kontrolleret inden afgang.

Rapporten konstaterede, at selvom havnestatskontrollen i Danmark syntes at være i overensstemmelse med den havnestatskontrol, som SO-LAS og Paris MOU lagde op til, havde Søfartsstyrelsen også selv en pligt til at registrere kontrolbehovet i Danmark, og inden for reglerne udforme en kontrol som passede til dette behov.

I årene efter rapportens offentliggørelse bistod Søfartsstyrelsen Industriministeriet (og senere Erhvervsministeriet) med ministerbetjening i anledning af folketingsspørgsmål, indkaldelse i samråd, forespørgsler, borgerhenvendelser mv.

I en del tilfælde har Søfartsstyrelsen i sine udkast til besvarelser af anmodninger fra ministeriet mv. henvist og loyalt refereret til granskningsrapportens indhold og konklusioner om den danske havnestatskontrolpraksis. Det overvejende billede er dog, at Søfartsstyrelsen har undladt at videreformidle rapportens kritik. Derved fik ministrene, særligt de ministre, der ikke tidligere havde været involveret i sagen, ikke den fulde indsigt i sagen, herunder i Søfartsstyrelsens rolle forud for branden på Scandinavian Star.

I materialet fra tiden lige efter granskningsrapportens offentliggørelse kan vi se, at Søfartsstyrelsen medtager kritikken, men forklarer, at den ikke er enig i den. I årene herefter ændrede dette sig til, at Søfartsstyrelsen helt udelod at omtale rapportens kritik af den danske praksis, og i løbet af vores undersøgelsesperiode forklarede styrelsen i stedet, at den danske havnestatskontrol havde været i overensstemmelse med de da-gældende internationale regler og dansk ret.

Det ser ud til, at der cementerede sig en forståelse i Søfartsstyrelsen af, at styrelsen ikke havde pligt til at sørge for, at en passagerfærge, der var under renovering og havde ny besætning og skulle gå i fast rutefart fra dansk havn, blev kontrolleret inden første afgang med passagerer. Det

blev styrelsens officielle holdning, og den blev ikke udfordret. Information og dokumentation, der stod i modsætning til denne holdning, blev i det store hele filtreret fra. På den måde fremstår det skred, der skete i kommunikationen systemisk.

Vi har konstateret dette skred i kommunikationen i forhold til behandling af borgerhenvendelser, i kommunikation til styrelsens eget ministerium og i besvarelsen af Folketingsspørgsmål.

Søfartsstyrelsen var, eller risikerede at være, inhabil i forhold vedrørende granskningsudvalgets kritik. Dette gjorde styrelsen ikke opmærksom på. Koblet med det skred i kommunikationen om kritikken, som vi har konstateret, skaber det en beklagelig tvivl om sagligheden i styrelsens sagsbehandling og ministerbetjening.

...”

Spørgsmålet om habilitet i relation til Søfartsstyrelsen blev efter Taskforce-redegørelsen behandlet i et notat af 7. januar 2025, udarbejdet af Erhvervsministeriet og Justitsministeriet, til Erhvervsudvalget 2024-25, Alm. del, som endeligt svar på spørgsmål 89. I notatet konkluderede Justitsministeriet og Erhvervsministeriet følgende:

”...

Habilitetsspørgsmål i forbindelse med den endelige redegørelse af 13. september 2024 fra Task Force Scandinavian Star.

...

Det er på den baggrund Justitsministeriets og Erhvervsministeriets vurdering, at Søfartsstyrelsen ikke var myndighedsinhabil, som beskrevet i task forcens rapport.

Som anført af task forcen tilkendegav overskibsinspektør, Person 5 – som var dansk medlem af granskningsudvalget og bl.a. indtil den 1. januar 1990 havde haft det overordnede ansvar for udførelsen af havnestatskontroller i Danmark – at han anså det for rigtigst, at han fratrådte udvalgets behandling af havnestatskontrollen (hvilket udvalgets øvrige medlemmer enstemmigt tilsluttede sig), og derfor ikke deltog i den del af granskningsudvalgets udredning fra 1991, der vedrørte havnestatskontrollen og den anbefaling som knyttede sig til dette

punkt. Uden at tage stilling til, om der forelå inhabilitet i den konkrete situation, er der her netop tale om, at Person 5 kunne have en uvedkommende interesse, der var egnet til at så tvivl om hans habilitet i relation til Granskningsudvalgets vurdering af havnestats-kontrollen i Danmark. Denne mulige inhabilitet minder om den så-kaldte to-instansinhabilitet, hvor en person deltager i behandlingen af den samme sag for to forskellige myndigheder.

Person 5's mulige inhabilitet i forhold til Gransknings-udvalget var således knyttet til hans rolle i Granskningsudvalget og ikke til hans rolle i Søfartsstyrelsen eller styrelsens mulighed for at re-degøre for eller forholde sig til forløbet, herunder havnestatskontrollen i Danmark, i relation til f.eks. parlamentarisk kontrol.

...”

Forklaringer

Der er afgivet forklaring af Sagsøger 4, Sagsøger 46, Sagsøger 17, Sagsøger 11, Sagsøger 27, Sagsøger 7, Sagsøger 15, Sagsøger 16, Sagsøger 3, Vidne 1 og Vidne 2.

Sagsøger 4 har forklaret blandt andet, at han drev en maler- og nedvasknings-virksomhed, der arbejdede på skibe, navnlig med skibssider og vogndæk. Kravene til ham og hans medarbejdere under udførelse af deres arbejde var de samme som til besætningsmedlemmerne på skibene – for eksempel kendskab til de pågældende skibes brandplaner og deltagelse i brandkurser for skibsfart – da de indgik som en del af mandskabet ombord.

Han kom første gang om bord på Scandinavian Star den 25. eller 26. marts 1990, efter at direktør Person 13 havde ringet ham op om malerarbejde på et skib, der lå i Cuxhaven, Tyskland. Han havde først sagt nej, fordi han ikke havde medarbejdere til opgaven, men så sagt ja og sammensat et team af mere og mindre erfarne medarbejdere. Det var et pænt skib set udefra med SeaEsca-pes logo på siden. Der var tekniske problemer med agterrampen, der ikke kunne sænkes, da de skulle have en bil ombord. Ombord var der et chokerende kaos og rod på vogndækket modsat det, som man kunne se udefra. Han havde aldrig set noget lignende. Der var på det tidspunkt ingen oplysninger om, at skibet skulle sejle i rutefart. Han bemærkede en branddør, der ikke var lukket, men holdt åben med et reb, og så gennem et skot kabler og ledninger, der hang ud, men kunne ikke se, om der var strøm på. Der var rod på gulvet i mange af gangene.

Han og hans medarbejdere sejlede med skibet fra Cuxhaven til Frederikshavn. Skibet kom til Frederikshavn fredag den 30. marts 1990. Han og hans medarbejdere gik op på dækket for at se indsejlingen til Frederikshavn. Han er sikker på, at han på kajen så to personer med kedeldragter, hvorpå der stod Statens Skibs-tilsyn eller Søfartsstyrelsen.

Han hørte, at Scandinavian Star skulle sættes i rutefart om søndagen, men tænkte, at skibet slet ikke var klart. Han lagde meget hurtigt mærke til, at besætningsmedlemmerne var inkompetente, og dele af den bestod af halvsyge personer, der knap nok kunne gå.

I Cuxhaven blev han af Person 13 spurgt, om de kunne udføre en ekstra opgave. Han måtte sige, at de først kunne den 9. april 1990. Den 5. april blev han ringet op af direktør Person 18 fra Da-No linjen og anmodet om øje-blikkelig hjælp, fordi besætningen ville gå fra borde på grund af dårlige forhold om bord. Han fastholdt, at han først kunne den 9. april. Efter at Person 13 havde ringet og spurgt endnu en gang, endte det med, at han tog opgaven sammen med sin far, der havde en ordinær fridag fra sit arbejde, og sin bror, der tog en "sygedag" .

Da han kom ombord, var vogndækket ryddet, men der stod fortsat værkstedsborde langs siderne.

Opgaven bestod i maling af vægbeklædningen i en tax free butik. I forbindelse med arbejdet måtte de tage brandslukningsudstyr mv. ned, men hængte det op igen bagefter. Et andet firma, der skulle sætte hylder op i butikken, tog brandslukningsudstyret ned igen, og det blev ikke sat op, da de var færdige.

Hans far og bror omkom under branden. Han ved i dag, at det skyldtes en branddør, der ikke virkede. Han er den eneste overlevende fra den sektion af skibet. Han nåede at redde sig selv, fordi hans far eller bror råbte, at det brændte, og de skulle ud.

Han reddede sig selv ud på agterfortøjningsdækket, hvor der var flere passage-rer i chok. Han kravlede ind igen to gange for at forsøge at redde sin far og bror ud. På dækket lå der væltede liggestole, og skibets pool, der var tømt for vand, var alene delvist overdækket med presenning, og udgjorde en risiko for fald-ulykker. Redningsvestene til passagerer var i stykker. Små børn måtte fires ned i redningsbådene i en affaldscontainer. Han måtte selv bruge en rebstige, der manglede et trin, da han skulle i redningsbåden.

I 1990 besluttede han og to andre overlevende at organisere sig, stå sammen og lave et støtteapparat i forhold til hinanden, da det meget hurtigt blev klart, at der ikke var nogen hjælp at hente fra den danske stat. Ideen udviklede sig, og i

dag er han formand for gruppen af overlevende og pårørende. Der blev nedsat en dansk-norsk advokatgruppe, der skulle bistå med forsikringsspørgsmål. De overlevende og pårørende endte alligevel med at måtte acceptere et tilbud fra forsikringsselskabet Skuld. Overlevende fik som udgangspunkt 20.000 kr. - 50.000 kr., hvis de havde mistet pårørende - og herudover gængse beløb efter erstatningsansvarsloven. Støttegruppen modtog ikke juridisk bistand om erstatningerne, der var forhandlet af en advokat og Skuld. Det var efter hans opfattelse ikke rigtigt, når Skuld påstod, at beløbene lå 20% over taksten. Tilbuddet skulle tiltrædes af mindst 90% af de berettigede for ikke at bortfalde. Han var den sidste, der accepterede tilbuddet. Nogle af de andre overlevende var presset af risikoen for tvangsauktioner mv. Han følte, at han ikke kunne være bekendt over for de andre ikke at acceptere.

Hans sag om yderligere erstatning på grund af lungeskader blev afgjort under en separat voldgiftssag, som han vandt repræsenteret af en advokat. Han fik en yderligere erstatning på 100.000 SDR svarende til 800.000 dkr. for tabt arbejdsfortjeneste (2/3) og lungeskaderne (1/3).

Statsminister sendte et brev til ham den 3. maj 1994. Forud herfor havde han siden 1990, da Statsminister var formand for Folketingets Erhvervsudvalg, sendt ham en buket af spørgsmål. Ingen af de på rørende havde fået krisehjælp, og han kom selv først til psykolog ca. fire år efter ulykken. Der havde siden 1990 været tale i medierne om, at færgeruten var sat i gang, uden at søfartsmyndighederne havde været ombord. Han fik det indtryk, at der burde have været en kontrol, og at Søfartsstyrelsen skulle have været om-bord.

I et læserbrev den Dato 2016 skrev han om Søfartsstyrelsens pligt til at foretage kontrol af Scandinavian Star forud for, at det blev sat i fart. Han skrev læserbrevet for at råbe politikerne og andre op. Han følte, at hverken han – en almindelig borger fra Vestsjælland – eller andre forurettede alene ville have nogen chance over for en myndighed som Søfartsstyrelsen og forsøgte derfor at påvirke det politiske system. Det lykkedes flere gange, men ministrene blev fodret med Søfartsstyrelsens oplysninger om ”ret og pligt”. Efter læserbrevet i 2016 begyndte en politisk bevægelse på Christiansborg, hvor medlemmer af Folketinget – blandt andet Folketingsmedlem 1 - begyndte at presse ministrene, og på et tidspunkt blev det klart for Erhvervsministeren, at der ikke var spillet med rene kort.

Han blev på et eller andet tidspunkt bekendt med Granskningsudvalgets rapport, men havde ikke de juridiske forudsætninger for til fulde at forstå rapporten.

Sagsøger 46 har forklaret blandt andet, at han var 29 år, da Scandinavian Star forulykkede i april 1990, og ombord som passager sammen med sin gravide hustru Person 19 og deres dengang 1½ år gamle søn, Sagsøger 47, på vej til ferie i et sommerhus ved Vesterhavet. Stena Lines færge var fuldt booket, og han kendte intet til Scandinavian Star, da de kom til havnen om aftenen.

Der var kø foran Scandinavian Star, så hans første indtryk var, at færgen var forsinket. Stemningen var hektisk på grund af forsinkelsen, og fordi tingene ikke foregik som normalt. Da de endelig, efter at han havde checket ind og fået en nøgle, kunne køre ombord, var der et problem ved rampen, der blev løst af et besætningsmedlem med en lang stang. Han kan ikke udtale sig om tekniske spørgsmål, men den operationelle standard var ikke i orden. Nøglen passede ikke til kahytten. Han fik en ny nøgle i receptionen.

Person 19 vækkede ham, da han havde sovet måske to timer, og sagde, at han måtte stå op. Han hørte ingen alarm, men uro på gangen uden for deres kahyt. Han kan ikke huske, hvad der skete, efter at han et halvt minut efter Person 19 kom ud på gangen, men han blev klar over, at noget var helt gal. Der var lyde fra loftet. Han så Person 19 for sidste gang, da hun gik ud ad døren til kahytten. Han mistede bevidstheden og husker ikke, hvad der skete, da han kom ud i korridoren og til, han var på agterdækket.

Der var ingen styring, da han kom udenfor på dækket med Sagsøger 47. Han kan huske, at et portugisisk besætningsmedlem kastede redningsveste ned på agterdækket til de overlevende, men der var ingen hjælp fra besætningen, da de skulle i bådene. Han fandt senere ud af, at besætningsmedlemmerne havde erfaring, men at deres indsats ikke var planlagt og organiseret.

Rederiet var tilsyneladende heller ikke forberedt på at skulle arrangere transporten hjem for de overlevende. Han deltog i en norsk støttegruppe med base i Oslo, der mest havde karakter af et netværk med en tilknyttet advokat. Efter to år blev han leder af den norske støttegruppe.

Den eneste hjælp til de overlevende, var den hjælp, de selv organiserede.

Et team af støttegruppens advokater forhandlede med Skuld om erstatningerne inden for rammerne af internationale konventioner (Athen-konventionen), der blandt andet begrænsede erstatningernes størrelse. Den forhandlede løsning medførte en vis fleksibilitet. De erstatningsberettigede blev inddelt i ni kategorier, efter om de var overlevende passagerer eller efterladte, der ikke havde været ombord, og efter om de havde mistet pårørende. Han fik måske en million kroner i erstatning og Sagsøger 47 det samme. Derudover fik han ca. ti år senere efter en voldgiftssag erstatning for senfølger som følge af en helbredsnedsettelse på 30%.

Hverken de danske eller norske myndigheder fulgte Granskningsudvalgets anbefalinger om grundige undersøgelser af samtlige overlevende.

Sagsøger 17 har forklaret blandt andet, at hun var 26 år i april 1990. Hun arbejdede i Norge og rejste sammen med Sagsøger 27 og Sagsøger 27's kæreste med Scandinavian Star hjem til påskeferie i Danmark. De måtte vente flere timer på at komme om bord på grund af problemer med en rampe. Derefter var der problemer med at finde den rigtige kahyt til dem. Det rodede ombord, og flere bygningsarbejder var ikke færdige, men besætningsmedlem-merne var høflige og hyggelige.

De gik i seng ved 22-tiden. Hun sover let og vågnede, da maskinen slog fra. Hun vidste, at noget var galt, og forlod kahytten sammen med Sagsøger 27 og hendes kæreste. Der var ingen alarm og ingen synlige flugtveje.

De kom op på et dæk, hvor der var kaos. De måtte selv finde redningsveste, og redningsbådene var ikke organiseret. Redningsvestene var gamle, og der blev spurgt til, om der var bundpropper i redningsbådene. Hun kom væk fra skibet i en redningsbåd.

Der var ingen hjælp eller krisehåndtering i dagene efter ulykken. De blev fløjet hjem til Danmark. Hun fik ca. 20.000 kr. fra Skuld, men kan ikke huske hvorfor, eller om der var nogen vilkår.

...

Sagsøger 11 har forklaret blandt andet, at hun var 18 år og ung pige i hu-set i Norge. Hun var på vej hjem til påskeferie med en veninde. Hendes første indtryk udefra var, at Scandinavian Star var en gammel færge sammenlignet med den Stena-færge, som de tidligere havde sejlet med. Indenfor var der ma-lerbøtter og bunker af byggeskrald, der gav indtryk af en ombygning, der ikke var afsluttet.

De havde ikke kahyt og overnattede i et billardrum. De opdagede på et tids-punkt, at der var tåget uden for rummet. En kvinde i trusser og bh kom løbende og sagde, at det brændte. De så ingen besætningsmedlemmer. De løb først ned ad trapper og så op igen. Hun kan ikke huske, hvad der skete, indtil hun stod på dækket med en redningsvest. Der var redningsbåde langt væk. Hun var sikker på, at hun skulle i vandet med sin veninde. Det var passagerer – ikke besætningen – der stod for redningsarbejdet. Hun kom om bord i en redningsbåd, der halvvejs nede gik i stå. Der begyndte at vælte røg ud, og hun troede, at de ville falde i vandet i redningsbåden, men det lykkedes at få den sænket i

vandet. Der var ingen nødblus. Hun kan ikke huske, om der var besætningsmedlemmer i redningsbåden. De blev samlet op af et russisk fragtskib.

Hun kan huske den trykkede stemning på fragtskibet, indtil en sømand fortalte, at kaptajnen var gået fra borde, og at alle var reddet. Men det viste sig senere ikke at være tilfældet. Det russiske fragtskib sejlede til Lysekil, hvor hun blev indlagt til observation for røgforgiftning. Hun blev fløjet hjem dagen efter.

Det har fyldt meget for hende, at ingen har været interesseret i at opklare brandårsagen.

Hun fik erstatning for mistede ting og 20.000 kr. for ”svie og smerte” .

Sagsøger 27 har forklaret blandt andet, at hun var 26 år og bu-tiksansat i 1990. Hun skulle holde påskeferie i Danmark med sin kæreste Person 20 og Sagsøger 17. Indtrykket var, at der var rodet og forvirret ombord. De talte om, at besætningsmedlemmerne var søde, men at der var forvirring i re-ceptionen.

Hun blev opmærksom på branden, da Sagsøger 17 råbte, at det brændte. De tog våde tæpper omkring sig, inden de forlod kahytten og gik ud i den røgfylde gang. Et portugisisk besætningsmedlem med en brandslukker sagde ”Oh my God!” og løb væk, da han så røgen i gangen. De gik på broen for at få redningsbådene sænket, men blev gennet væk. Flugtvejene var fyldt med røg. De kom i redningsbåden, men den hang fast, indtil Person 20 huggede den fri. Hun tror, at der ikke var besætningsmedlemmer om bord i redningsbåden.

De kom til Sandefjord, men fik ingen hjælp. Sagsøger 17 tog et fly til Danmark, mens hun og Person 20 tog til Oslo og fik en taxabillet hjem til Danmark.

Hun blev tilbudt en erstatning på 20.000 kr. mod at frafalde yderligere krav.

Sagsøger 7 har forklaret blandt andet, at han var 37 år i 1990. Han arbejdede som murer i Norge og skulle hjem til fødselsdag hos Person 21 og Person 22. Han rejste sammen med venner, herunder Person 21 og Person 22 der omkom under branden.

Scandinavian Star var forsinket, da de kom ombord. Der var ikke så meget besætning, som han var vant til fra de andre færges, som han havde sejlet med på ruten tidligere. Værelserne var ved at blive klargjort. Nogle andre passagerer havde fået hans værelse, men han fik et værelse uden nogle efter at have ventet. Besætningsmedlemmerne, der var udlændinge, talte ikke engelsk og for omkring.

Han spiste sammen med ejeren af en af de tidligere færger på ruten. Han var kritiserede forholdene ombord højlydt og blev af den grund afhørt fire gange af det norske politi.

Efter middagen drak han sjusser i baren med bekendte, da et besætningsmedlem på norsk sagde, at det brændte, og at de skulle ud. Der lå folk allerede liv-løse på dækket. Der var ingen til at hjælpe dem i stævnen, hvor de havde fået at vide, at de skulle gå hen. Redningsbåden, der kun havde to årer, men ingen mo-tor, hang fast på vej ned.

Han blev samlet op af en tysk coaster og kom til Sandefjord, hvor han fik en telefonopringning til at underrette pårørende. Han fik ingen lægehjælp bagefter, bortset fra at hans egen læge henviste ham til en klinik i Århus for at blive undersøgt for røgforgiftning.

Han fik 40.000 kr. fra Skuld, fordi han også havde venner, der var omkommet.

Sagsøger 15 har forklaret blandt andet, at han var 47 år i 1990 og murermakker med **Sagsøger 7**. Han arbejdede i Norge og skulle hjem på ferie. Det var første gang, at han rejste med Scandinavian Star, men han havde sejlet med andre færger. Der var tumult og forsinkelse, men de kom ombord. Han måtte vente på at få anvist en kahyt.

Det, som de så af færgen, var fint nok, men halvdelen var ikke lavet færdigt. Der var håndværkere ombord, der arbejdede færdiggørelsen.

Han delte kahyt med en tilfældig nordmand. Skibets motor stoppede, og der blev stille, hvorfor han gik ud på gangen, hvor han lugtede røg. Der var ingen brandalarm. Der lå besvime personers rundt omkring, og i gangene var der tyk røg oppe under loftet. Han fik at vide, at han ikke skulle forsøge at hjælpe de bevidstløse passager men sørge for selv at komme op på dækket.

Der var ingen meddelelser over højttalerne, men flere besætningsmedlemmer befandt sig på dækket. Nogle af besætningsmedlemmerne havde tidligere sejlet på Holger Danske og forsøgte at hjælpe. Der var et besætningsmedlem i **Sagsøger 7** og hans redningsbåd. Der var problemer med at få redningsbåden i vandet. Flere af besætningsmedlemmerne ville og kunne ikke tale med folk.

Han fik 40.000 kr. fra Skuld, fordi han også havde mistet en kammerat. Han kan ikke huske, at der var vilkår knyttet til at få erstatningen. Han blev afhørt telefonisk en enkelt gang og hørte ellers intet om undersøgelserne af forliset.

...

Sagsøger 16 har forklaret blandt andet, at han kørte som eksportchauffør mellem Jylland og Oslo og rejste alene. Hans første indtryk var, at der var kaos om bord på Scandinavian Star. Sengelinnedet var i orden, men det var badeværelserne ikke. Besætningsmedlemmerne var portugisere og nordmænd, hvoraf de sidstnævnte tidligere havde sejlet på Holger Danske.

Han blev vækket af en stor mand, der havde lugtet røg og bankede kraftigt på døren. Kasinoet var brændt. Han så, at besætningsmedlemmer afbrændte dokumenter i en champagnespand i et personalerum.

Han havde travlt med komme væk, men nåede at se en brandslange, der ikke var rullet ud, og undrede sig over det. Han kom ud på dækket sammen med en anden eksportchauffør. Da den første redningsbåd ikke virkede, måtte de over i anden båd, hvor de måtte stå op for at få den udløst. Senere blev de reddet af en coaster og sejlet til Sandefjord.

Han blev forhindret i at forsøge at redde en person ud på dækket med besked om, at han i så fald ikke ville komme ud igen.

Han var til et fællesmøde i Frederikshavn og blev tilbudt psykologhjælp af Røde Kors. Han fortsatte med at arbejde som eksportchauffør og måtte opgive det et halvt år senere, da han fik angstanfald, når han sejlede til og fra Oslo.

Han fik 40.000 kr., fordi han også havde en kollega, der ikke kom hjem. Politiet ville ikke høre ham forklare om, hvad der var sket ombord på skibet. De havde allerede besluttet, at det var en anden eksportchauffør, der var skyldig i katastrofen.

Sagsøger 3 har forklaret blandt andet, at hun var 26 år i 1990. Hun rejste med sin nu afdøde mand, Person 23, der var selvstændig vognmand, så de kunne få et par dage sammen. Person 23 havde rejst på ruten med Scandinavian Star tidligere. Der var meget rodet, og Person 23 sagde, at han kunne se, at der ikke havde været ryddet op siden sidst. Der var først ingen kahyt til dem, men efter at Person 23 havde truet med at forlade færgen, fik de 2. styrmandens kahyt. De spiste i restauranten og gik i seng.

De vågnede, da motoren standsede, lugtede røg og tog straks tøj på. De fik anviset, hvilken vej de skulle gå for at komme op på dækket. De kom til forstavnen. Der var ingen alarm eller skilte med anvisninger. Der var ikke nok redningsbåde på forstavnen, hvor ingen tog styringen. Redningsvestene i kahytten var så møre, at de smed dem fra sig. De kom ombord på en redningsbåd, der var utæt, uden motor og med kun en brugbar åre. En mand på dækket sagde, at de skulle sætte bundproppen i. Det var hendes indtryk, at der på det tidspunkt ikke var sendt SOS. De blev bjærget og kom til Sandefjord, hvor de blev plejet

og udspurgt. Fra Sandefjord blev de fløjet til Billund. Herefter var de fuldstændigt overladt til sig selv. Den eneste hjælp, som de modtog, var, at de blev isoleret fra journalister ved ankomsten til Billund. Hun var gravid. Hendes egen læge var så venlig at åbne sin klient for hende om søndagen, så hun kunne blive undersøgt, om barnet havde taget skade. Heldigvis havde barnet det godt

Hendes mands vognmandsvirksomhed var nystartet. Han brækkede armen under branden. Hendes mand fik først lastvognen tilbage en uge senere og måtte hyre en chauffør til at køre bilen. Han gik konkurs et år senere og fik ingen erstatning for tabt indtjening, fordi det var en nystartet virksomhed uden regnskaber for tidligere år.

Det er nyt for hende, at man kunne få erstatning for senfølger.

Vidne 1 har forklaret blandt andet, at hun var forperson for Scandinavian Star Taskforce og udpeget, fordi hun var professor i sø- og havret og ekspert i havretlige kontrakter.

Taskforcen skulle oprindeligt ikke undersøge det juridiske ansvar, men uafklarede pengespor og en mistanke om forsikringssvig. Taskforcen indsamlede al den dokumentation, som den kunne finde inden for og uden for kommissariatet.

To forhold førte til, at det oprindelige kommissorium blev udvidet.

For det første blev taskforcen i forsommeren 2022 bekendt med et fortroligt stemplet dokument til intern ministerforberedelse. Dokumentet indeholdt rigtige analyser - omfanget af råderummet var beskrevet korrekt, men videre end i de eksterne skrivelser – men analyserne var ikke formidlet ”ud af huset”. Den konsekvent fremførte indskrænkende fortolkning i offentligheden modsat den interne fortolkning gav i taskforcen anledning til en bekymring om, hvorvidt der var ageret objektivt og korrekt udadtil. Der var forskydninger i kommunikationen, og der manglede armslængde nogle steder.

For det andet indeholdt Person 1/Person 2-rapporten konklusioner om den forvaltningsretlige pligt til risikoanalyse. Det efterlod offentligheden med et rungende spørgsmål: Hvad hvis man havde gjort det?

Taskforcen var nu nedsat, havde allerede indsamlet en stor mængde dokumentation, havde et sekretariat, der havde sat sig ind i sagen, og den tid, der allerede var gået siden katastrofen, betød, at man nærmede sig udløbsdatoen for en mulig undersøgelse af katastrofen. Taskforcen havde en almindelig forvaltningsretlig pligt til at forsøge at redressere eventuelle fejl, og det fremgik, at myndighederne muligvis ikke havde overholdt god forvaltningsskik. Hensynet til de overlevende og efterladte og det, som taskforcen med et nyt udtryk kaldte

”samfundssamtalen”, talte for at vende stenene og afdække så meget som muligt. ”Samfundssamtalen” var at tale om katastrofen på en oplyst, videnskabeligt valid og omsorgsfuld måde.

Hun var opmærksom på, at udvidelsen af kommissoriet betød, at taskforcen skulle tage stilling til kontrafaktiske, hypotetiske spørgsmål om forhold for 30 år siden, og at det ikke var sikkert, at spørgsmålene ville kunne besvares.

Taskforcen anmodede om tillægskommissoriet i januar 2023 og fik det i september 2023.

Der var en erhvervshistorisk undersøgelse af forholdene mere end 30 år tidligere. Taskforcen brugte mange forskellige metoder på en gang, indhentede juri-disk dokumentation og forsøgte at fastslå, hvad der mest sandsynligt rent faktisk ville være sket, hvis der var foretaget en havnestatskontrol af Scandinavian Star før katastrofen.

Taskforcen undersøgte hvilke skibsinspektører, skibsførere og styrmænd, der kunne have deltaget i en havnestatskontrol for tilsvarende passagerskibe, før procedurerne for havnestatskontroller blev ændret i maj 1990. Nogle af disse ændringer var forberedt inden katastrofen.

De fandt 12 skibsførere og styrmænd, der havde sejlet på passagerskibe under bekvemmelighedsflag de sidste fem år før katastrofen, og gennemførte grundige interviews over flere timer med dem. Disse skibsførere og styrmænd kunne ikke have nogen bias eller noget i klemme i forhold til undersøgelsen. Ingen sagde nej til interviews. Herudover interviewede taskforcen otte tidligere skibsinspektører, fire mellemledere fra Søfartsstyrelsen og fire mellemledere fra rederier. Alle medvirkede positivt.

Disse cirka 30 grundige, semistrukturerede interviews på frivillig basis gav et ”mættet datasæt” forstået på den måde, at der til sidst ikke kom nye oplysninger frem. Hun blev positivt overrasket over, hvor mange oplysninger der kom frem og konsistensen i oplysningerne. Skibsførere, styrmænd og inspektører forklarede i det væsentlige det samme om kontrollerne. Der var ingen slinger i valsen, når oplysningerne blev sammenholdt. Taskforcen kunne herefter tage store ord i munden, fordi der var data til det.

De interviewede var enige om, at den sædvanlige havnestatskontrol, når der ikke var anledning (”clear grounds”) til en dybdegående kontrol, altid omfattede en kontrol af de dokumenter (certifikater), der skulle være ombord. De fleste, men ikke alle, interviewede ville herudover også have set logbogen. Der var enighed om, at der på et passagerskib ville have medvirket flere inspektører,

der ville være gået rundt på passagerskibet. Der var ikke enighed om, hvorvidt inspektørerne ville have undersøgt, om der var gennemført brandøvelser.

Der var enighed om, at der ikke skulle meget til ("clear grounds"), før inspektionen gik videre til den dyberegående undersøgelse. Tærsklen var lav; alt skulle være snorlige, for at der ikke blev gennemført den dyberegående kontrol.

Der var også enighed om, at skibsinspektøren ville have set, at Scandinavian Star var under ombygning, og at besætningen havde travlt med at gøre skibet klart. Det ville i sig selv have begrundet en dyberegående kontrol, men det var ikke afgørende, fordi certifikaterne på Scandinavian Star ikke var i orden.

Det var normalt i orden at sejle med nedsat besætning som på Scandinavian Star, fordi passagerantallet i begyndelsen var mindre, men det stemte ikke med passenger safety certifikatet.

Der var derfor enighed om, at der i forbindelse med havnestatskontrol af Scandinavian Star ville have gennemført en dybdegående kontrol og i den forbindelse have undersøgt logbogen, der viste, at de obligatoriske brandøvelser ikke var udført. Så ville skibet ikke have fået lov til at sejle, før øvelsen var gennemført. Nogle af de interviewede, men ikke alle, forklarede, at inspektørerne ville have overværet øvelsen selv.

Andre havde i forbindelse med de tidligere undersøgelser af katastrofen og straffesagen konkluderet, at en brandøvelse ville have ændret noget. Der var meget dokumentation for, hvilken forskel det ville have gjort. Man ville have opdaget for eksempel branddøre uden håndtag, og besætningen ville have vidst, hvor røgdykkerudstyret var, hvem der var røgdykkermakkere, hvem der skulle banke på døre osv. Selvom branden havde udviklet sig meget hurtigt, var der et rum, hvor besætningen kunne have nået at hjælpe flere passagerer. Der blev fundet overlevende kl. 6.30 om morgenen, som havde opholdt sig i den modsatte ende af skibet i forhold til branden. Det viste, at der var et virkelighedsrum, hvor der kunne være ændret på noget.

Passagerskibe skal – modsat handelsskibe – kontrolleres mindst en gang om året af flagstaten, men havnestaten kan også gøre noget for brandsikkerheden. Sømænd på handelsskibe ved, hvad de skal gøre i tilfælde af brand, men det gør passagerer ikke. Det følger af Paris-memorandummet, at der skal være fokus på brand ved havnestatskontrol.

Selvom udbedringen af de forhold på Scandinavian Star, der ville være blevet afdækket ved en havnestatskontrol, ville have forbedret overlevelseschancerne, ville branden under alle omstændigheder have udviklet sig helt katastrofalt og

være endt i en tragedie, men flere passagerer kunne være blevet reddet eller fået hjælp af besætningen. Taskforcens konklusion på dette punkt var ikke ny i forhold til de tidligere undersøgelser. Højesteret havde i forbindelse i 1993 med straffesagen konkluderet det samme. Hun er derfor helt tryk ved konklusionen.

De danske og norske myndigheders praksis for havnestatskontroller afveg nok ikke fra praksis i andre lande, men der var elastik i de internationale regler og et råderum, som de danske og norske myndigheder ikke havde brugt. Der burde have været fokus på at sikre, at kontrolsystemet passede til behovet for kontrol.

Det var indtrykket, at Søfartsstyrelsen oprindeligt havde redegjort for kritikken fra Granskningsudvalget, men erklæret sig uenig. Over tid blev det til, at Søfartsstyrelsen havde handlet korrekt, og at der ikke var grundlag for kritik. Da-værende Erhvervsminister 3 troede for eksempel, at det aldrig havde været afklaret, og at der aldrig havde været en kritik.

Søfartsstyrelsen havde ifølge de forvaltningsretlige regler om myndighedsinhabilitet og sandhedspligt en partslignende status i forhold til kritikken og burde have været opmærksom på det under sagsbehandlingen.

Søfartsstyrelsens citater, som gengivet på side 219 i Taskforce-redegørelsen, er teknisk set korrekte. Det var styrelsens udlægning af betydningen af den ud-lagte tekst, som ændrede sig med tiden.

Hun og taskforcen arbejdede efter samme retningslinjer som ved en akademisk undersøgelse, det vil sige uden forudfattede antagelser. Undersøgelsesdesignet skulle sikre et validt datasæt. De ”sociologiske metoder”, der er henvist til på side 205 i Taskforce-redegørelsen, var en bestemt tilgang til interviews og en be-stemt måde at bearbejde materialet på. Taskforcen outsourcede bearbejdning/kodningen af interviewene til en akademisk sociolog/seniorforsker, der arbejder med skibes sikkerhed. Seniorforskeren havde også deltaget i udarbejdelsen af den semistrukturerede interviewguide, der blev brugt i forbindelse med interviewene, der varede ca. 1½ time. Interviewene blev primært udført af to af taskforcens ”politiundersøgere”. Der blev lavet et referat, som den interviewede fik adgang til at rette i. Herefter gik interviewet til ”kodning” hos sociologen – Person 24 – der gik det igennem, fandt temaer og fik en søgemaskine til at fremhæve nogle gennemgående temaer. Søgemaskinen kunne også finde temaer, der ikke var fremhævet på forhånd. Sociologen medvirkede til, at task-forcen holdt armslængde til dataindsamlingen for at undgå, at forudfattede me-ninger påvirkede undersøgelsen.

Interviewene blev i taskforcens redegørelse gengivet som resumeer, fordi for-men skulle være egnet til offentliggørelse, og af hensyn til de interviewede, der

ikke havde haft pligt til at udtale sig. Nogle, men ikke alle, var lovet anonymitet i forbindelse med interviewene. Redegørelsens gengivelse af interviewene var ikke lavet for at blive brugt i en retssag eller i et ministerium, hvor man der-imod kunne indhente det underliggende materiale.

Der var ingen med speciale i forvaltningsret i taskforcen, men hun efterspurgte sparring med kollegaer uden for taskforcen, når hun ville have noget bekræftet. Det var basale forvaltningsretlige overvejelser og en faktuel konstatering, at ingen på noget tidspunkt havde overvejet forvaltningsretlig inhabilitet.

Hun skimmede Erhvervsministeriets og Justitsministeriets notat af 7. januar 2025. Vurderingen i notatet, at Søfartsstyrelsen ikke var myndighedsinhabil som beskrevet i taskforcens rapport, gav ikke taskforcen anledning til at genoverveje konklusionerne i redegørelsen.

Der skete en bevægelse i Søfartsstyrelsens narrativ som beskrevet i på side 309 i Taskforce-redegørelsen. Mange af oplysningerne, der udgik fra Søfartsstyrelsen, var korrekte, men der var også en bevægelse: Omtalen af kritikken fra Granskningsudvalget blev efterhånden nedtonet og forsvandt til sidst helt – blandt andet i forbindelse med besvarelsen af Folketingsspørgsmål – selvom der var en særlig anledning til omhyggelighed.

Vidne 2 har forklaret blandt andet, at han var næstformand for Sømændenes Forbund fra 1979 til 1991 og derefter formand i nogle år.

Da DFDS' skib "Scandinavia", der sejlede under Bahamas flag, efter mislykket virksomhed med krydstogtssejlads i Caribien kom til København i december 1983, stod han på kajen for at hjælpe besætningen, der hovedsageligt var fra Mellemamerika og skulle afmønstre, med faglige spørgsmål om løn, arbejdstid mv. Søfartsstyrelsen var også til stede for at foretage en sædvanlig havnestatskontrol, fordi Scandinavia skulle sejle med ny besætning og passagerer fra Danmark. Søfartsstyrelsen påtalte, at besætningen sov under vandoverfladen, hvilket ikke var i overensstemmelse med danske regler. Flere andre forhold og formalia i forhold til Danmark blev også påtalt, selvom Scandinavia kun var 18 måneder gammelt.

Sømændenes Forbund blev som alle andre opmærksom på, at Scandinavian Star skulle starte på ruten, fordi det havde stået i bladet Søfart nogen tid forinden. Der skulle tegnes overenskomst, hvilket blev afvist af Person 14, der sagde, at de sejlede med portugisere på dækket. Sømændenes Forbund havde ingen medlemmer ombord, der kunne varsle konflikt. Han var ikke på kajen, da Scandinavian Star ankom til Frederikshavn.

Han hørte om katastrofen i radioavisen om morgenen den 7. april 1990. Da Søfartsstyrelsens direktør Person 15 sagde, at det var Bahamas, der skulle kontrollere det, ringede han til Person 15 og spurgte, om den danske lov om skibes sikkerhed lov nr. 475 fra 1983 ikke også gjaldt for skibe, der sejlede i Danmark, ligesom han talte med styrelsens vicedirektør Person 25 på tv om aftenen.

Vicedirektøren gentog, at det var Bahamas, som sad med ansvaret for Scandinavian Star og skulle kontrollere det. Søfartsstyrelsen vidste, at skibet skulle sejle i Danmark, og de ville gå ombord og inspicere det senere, fordi de ikke havde tid til at gøre det med det samme. Vicedirektøren sagde, at Scandinavian Star var godt nok, fordi det havde certifikater, men de havde ikke set certifikaterne. Det viste sig senere, at certifikaterne ikke var i orden.

Sagen havde faglig betydning for Sømændenes Forbund, fordi Søfartsstyrelsen bestemmer, hvordan det foregår ombord på skibe, hvor der løbende sker arbejdsulykker. Hans opfattelse er, at Søfartsstyrelsen forsøgte at lyve. Sømændenes Forbund kunne ikke leve med, at Søfartsstyrelsen som myndighed var utroværdig.

Han sendte et indlæg på 100 sider til Person 2 og Person 1's undersøgelse med en gennemgang af sagen fra Sømændenes Forbunds synspunkt og udtalte, at Søfartsstyrelsen havde brudt loven og styrelsens pligter ved ikke at kontrollere Scandinavian Star, før skibet gik i rutefart, og at Bahamas kontrol var utilstrækkelig.”

Parternes synspunkter

Sagsøgerne i begge sager har i deres påstandsdokument anført:

” ...

SAGENS TVIST

Denne sag drejer sig om, hvorvidt Søfartsstyrelsen har krænket sagsøgernes menneskerettigheder efter den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) dels som følge af en manglende udført havnestatskontrol på færgen Scandinavian Star og dels som følge af det forhold, at det har taget styrelsen 32 år at afdække og undersøge et ansvar i sagen, og således samlet om Søfartsstyrelsen på den baggrund skal betale en godtgørelse for krænkelse af sagsøgernes menneskerettigheder.

...

ANBRINGENDER

Sagsøgerne gør overordnet set gældende, at staten ved Søfartsstyrelsen har handlet retsstridigt angående to grundlæggende forpligtelser over for sagsøgerne.

For det første har Søfartsstyrelsen ved at undlade at foretage en havnestatskontrol af Scandinavian Star i 1990 handlet i strid med sin sine forpligtelser som forvaltningsmyndighed, herunder den materielle pligt til at sikre sagsøgernes ret til beskyttelse af liv i medfør af EMRK artikel 2, smh. artikel 1.

For det andet har Søfartsstyrelsen ved ikke efter 32 år at have afdækket ansvaret for krænkelsen handlet i strid med den processuelle pligt i medfør af EMRK artikel 2, samt retten til effektive retsmidler i medfør af EMRK artikel 13 og artikel 6.

Det gøres i forbindelse med den første krænkelse gældende, at der foreligger både en krænkelse af rettighederne hos de 159 personer, som omkom i branden, og hos dem, hvis liv blev udsat for alvorlig fare i branden.

Det gøres i forbindelse med den anden krænkelse gældende, at der foreligger en krænkelse af sagsøgernes menneskerettigheder som følge af, at det har taget 32 år at foranstalte en uafhængig undersøgelse af den danske stats ansvar for branden, – i denne sag ved Søfartsstyrelsen - hvilket tillige har påvirket sagsøgernes mulighed for at fremsætte et krav.

Det gøres konkret gældende, at Søfartsstyrelsen har krænket sagsøgernes rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 2, artikel 6 og artikel 13, og at sagsøgerne på den baggrund samlet hver har ret til en godtgørelse på 450.000 kr. Det bemærkes for god ordens skyld, at de sagsøgere, der ikke var om bord på Scandinavian Star bemærkes, at disse som nære pårørende er omfattet af samme rettigheder som de afdøde efter artikel 2, idet de anses for at være indirekte klageberettigede efter artikel 2, som redegjort for i det ovenstående.

SØFARTSSTYRELSENS MANGLENDE HAVNESTATSKONTROL MED SCANDINAVIAN STAR

Det gøres overordnet gældende, at Søfartsstyrelsen havde pligt til at foretage havnestatskontrol med Scandinavian Star før skibets første afsejling med passagerer.

Denne forpligtelse er – som det fremgår af sagsfremstillingen - blevet udlagt ved 2022- rapporten (bilag 3, side 53-54):

” De dagældende regler, herunder bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af lov om skibes sikkerhed m.v. på udenlandske skibe, etablerede en ret for Søfartsstyrelsen til at kontrollere udenlandske skibe, og det følger af uskrevne forvaltningsretlige regler om forsvarlig forvaltning m.v., at denne ret skulle forvaltes på en forsvarlig måde dels i konkrete situationer, dels organisatorisk. Det må lægges til grund, at der hos det relevante distriktskontor under Søfartsstyrelsen i den konkrete situation i hvert fald forelå en viden om, at skibet Scandinavian Star skulle sættes i fast fart under fremmed flag mellem Frederikshavn og Oslo omkring 1. april 1990, og dette burde have ført til, at der – eventuelt efter indhentelse af yderlige oplysninger – var blevet foranstaltet havnestatskontrol af skibet. Derudover finder vi, at en årsag til at dette ikke skete, var, at Søfartsstyrelsen ikke – sådan som man burde – havde organiseret havnestatskontrollen på en sådan måde, at man generelt tilsikrede kontrol af passagerskibe, der sejlede under bekvemmelighedsflag, inden de blev sat i fast rutefart fra dansk havn , hvorved også Scandinavian Star ville være blevet kontrolleret. Samlet er det således vores vurdering, at det eksisterende regelsæt kombineret med krav om forsvarlig forvaltning indebar, at der skulle have været foretaget havnestatskontrol af Scandinavian Star inden første afgang med passagerer.”

Vores fremhævelse

Angående hvad der ville være blevet opdaget ved en sådan havnestatskontrol fremgår det af Task Force-rapporten (bilag H, side 322-323), at en inspektør fra Søfartsstyrelsen ved en almindelig havnestatskontrol ” med en til sikkerhed grænsende sandsynlighed” ville have konstateret

- at skibets lastelinjecertifikat vedrørte en anden færge,
- at færgen sejlede med reduceret besætning sammenlignet med dens Passenger Safety Certificate,
- at besætningen var ny,
- at der var heftig aktivitet ombord, og
- at mange områder fremstod ufærdige.

På den baggrund ville Søfartsstyrelsen have såkaldt ”clear grounds”, som reguleret ved SOLASKonventionen, til at foretage en mere dybde-gående inspektion af skibet, hvorved en standard undersøgelse med ”overvejende” sandsynlighed ville have afdækket, at der ikke var ble-vet afholdt båd-og brandøvelser, ligesom Task Forcen ”afviser det som fuldstændig usandsynligt”, at de manglende øvelser ikke var blevet op-daget en udvidet kontrol efter etablering af ’clear grounds’.

Task Forcen konstaterer, at de interviewede skibsinspektører enstem-migt siger, at man ved en sådan konstatering ville have krævet en så-dan brandøvelse inden første afsejling med passagerer, hvilket ”med stor sandsynlighed have reduceret katastrofens omfang og givet passa-gererne bedre overlevelseshancer.”

Det gøres således i forlængelse af rapporternes konklusioner gældende, at Søfartsstyrelsen som følge af den manglende havnestatskontrol af Scandinavian Star derfor handlede i strid med ikke blot national lovgiv-ning om skibsfart, men også deres forpligtelser i medfør af EMRK arti-kel 2 til at foretage rimelige foranstaltninger til at imødekomme risiko for fare for liv, når staten burde vide, at der forelå en sådan risiko.

DEN MANGLENDE OG MANGELFULDE UNDERSØGELSE AF SØ-FARTSSTYRELSENS ANSVAR

Som det fremgår af sagsfremstillingens gengivelse af navnlig Task For-cens konklusioner, så dukkede der stadig væsentlige nye oplysninger op om ansvaret for branden på Scandinavian Star op for offentligheden i 2022-2024. Det var derudover ikke før rapporten af 5. september 2022, at spørgsmålet om havnestatskontrol blev undergivet en ekstern – og dermed uafhængig – undersøgelse, idet Søfartsstyrelsen selv stod for samtlige vurderinger af deres eget ansvar efter Granskningsrapporten af 1991.

Det understreges i den forbindelse, at den politimæssige efterforskning og udfærdigelsen af Granskningsrapporten i januar 1990 ikke udgør en tilstrækkelig undersøgelse.

Som det også fremgår af sagsfremstillingen, så foretog Søfartsstyrelsen ikke før 2016-2017 en rundspørge blandt daværende og relevante tidli-gere medarbejdere om deres kendskab til Scandinavian Star. Flere per-soner oplyste i den forbindelse, at de var bekendt med indsættelsen af Scandinavian Star, og at man havde tænkt på at gennemføre havne-statskontrol, men ikke fik det gjort (bilag 6).

Denne forespørgsel blev således først foretaget 26 år efter branden. Flere af de relevante medarbejdere var på det tidspunkt afgået ved døden, ligesom de måske kunne have glemt væsentlige oplysninger for sagen. Endnu flere medarbejdere må antages at være afgået ved døden sidenhen.

Til trods for den viden, der blev afdækket ved spørgsmålene, blev der heller ikke i 2017 taget initiativ til at afdække, om Søfartsstyrelsen burde have foretaget havnestatskontrol på baggrund af denne viden i 1990.

Det fremgår videre af besvarelsen af spørgsmål 665 (bilag 6), at Søfartsstyrelsen i forbindelse med den foretagne rundspørge på ny havde gennemgået sagskomplekset. Søfartsstyrelsen fandt i den forbindelse i arkivmaterialet dokumenter, hvoraf det fremgik, at man på styrelsens distriktskontor i Frederikshavn fra den lokale presse var bekendt med rederiets planer om at indsætte skibet. Dette var også kommet frem i forbindelse med straffesagen i 1992-1994.

De danske myndigheder har således allerede kort efter branden haft kendskab til, at der blandt ansatte i Søfartsstyrelsen var viden om indsættelsen af Scandinavian Star på ruten, herunder at skibet sejlede under fremmed flag. De havde også, som følge af Granskningsrapporten, kendskab til, at der var indikationer på, at havnestatskontrollen ikke blev udført i tilstrækkeligt omfang til at imødekomme risici som den foreliggende.

Til trods for denne viden – og det forhold at 159 personer omkom i branden – har det taget de danske myndigheder nu over 32 år at foranstalte en tilbundsgående undersøgelse af, om Søfartsstyrelsen burde have reageret på deres viden om, at Scandinavian Star blev indsat på ruten. Søfartsstyrelsens afvisning af de foreliggende rapporters konklusioner underbygger alene denne pointe.

Det grundlæggende formål med en undersøgelse i henhold til EMRK artikel 2, er, at ”sikre den effektive gennemførelse af nationale love, der beskytter retten til liv, og i de tilfælde, der involverer statslige agenter eller organer/myndigheder, at sikre en undersøgelse af, hvorvidt myndigheden/statsagenten ifalder ansvar for dødsfald, der indtræder under deres myndighedsområde”, jf. *Hugh Jordan mod Det Forenede Kongerige* (24746/94), præmis 105, *Nachova m.fl. mod Bulgarien* (34577/98 og 34579/98), *Al S keini m.fl. mod Det Forenede Kongerige* (55721/07).

Det bemærkes i den forbindelse, at den danske stat efter EMRK artikel 2, er forpligtet til af egen drift at iværksætte en (uafhængig) undersøgelse i overensstemmelse med EMRK artikel 2, lige så snart staten er blevet opmærksom på sit eget mulige ansvar, jf. Al Skeini m.fl. mod Det Forenede Kongerige (55721/07), præmis 165.

Statens undersøgelsespligt efter EMRK artikel 2, kan ikke opfyldes ved den efterfølgende domstolsbehandling af en civil sag, jf. Al Skeini m.fl. mod Det Forenede Kongerige (55721/07).

Forpligtelsen til at indlede en undersøgelse af, hvorvidt staten/myndigheden ifalder ansvar efter EMRK artikel 2, gælder ligeledes i sager, hvor dødsfald er indtrådt som følge af statens forsømmelser og/eller uagtsomhed, jf. Anna Todorova mod Bulgarien (23302/03) præmis 72 samt Ribcheva m.fl. mod Bulgarien (37801/16) præmis 125-130.

Sagsøgerne har i 32 år ikke haft noget grundlag eller nogen viden for at tilskrive Søfartsstyrelsen noget ansvar for branden, idet sagsøgerne ikke har haft nogen forudsætninger for at foranstalte en sådan undersøgelse, der forudsætter adgang til fortroligt materiale og faglig viden om ikke blot speciallovgivningen på området, men også den konkrete praksis, som der eksisterede.

De danske myndigheder har således ved at undlade at foranstalte en tilbundsgående undersøgelse af Søfartsstyrelsens ansvar afskåret sagsøgerne fra at kunne noget krav gældende, før nu.

Søfartsstyrelsens ansvar er således forud for rapporten den 5. september 2022 kun blevet afdækket ved interne undersøgelser, herunder ved Søfartsstyrelsens notat i 2010 og Søfartsstyrelsens udtalelse vedr. Folketingets Retsudvalgs spørgsmål i 2016.

Det gøres gældende, at sagsøgernes adgang til effektive retsmidler således er blevet direkte berørt af det meget langsomme afdækningsarbejde. Flere af sagsøgerne, der overlevede branden, har fået konstateret PTSD og er således også i dag meget berørt af følger for branden. Herudover har flere af sagsøgerne, som ikke selv var ombord på Scandina-vian Star, men som mistede familiemedlemmer i branden, været og er fortsat, psykisk påvirket heraf.

Det gøres på den baggrund gældende, at der er sket en selvstændig krænkelse af EMRK artikel 6 som følge af, at det ikke har været muligt at træffe afgørelse om sagsøgernes ret til godtgørelse fra Søfartsstyrelsen indenfor rimelig tid.

Det bemærkes i den forbindelse, at hvis 2022-rapporten (bilag 3) og Task Forcens rapport (bilag H), som anført af Søfartsstyrelsen, ikke fast-lægger noget ansvar – hvilket sagsøgerne bestrider – da vil den danske stat ved Søfartsstyrelsen som konsekvens heraf fortsat ikke have op-fyldt den processuelle forpligtelse efter EMRK artikel 2 til at gennem-føre en effektiv og uafhængig undersøgelse med henblik på at afklare, hvorvidt Søfartsstyrelsen eller dennes ansatte ifalder ansvar, jf. Hugh Jordan mod Det Forenede Kongerige (24746/94), præmis 105, Nachova m.fl. mod Bulgarien (34577/98 og 34579/98), Al Skeini m.fl. mod Det Forenede Kongerige (55721/07).

Afslutningsvis om sagsøgtes krænkelse af artikel 2, 6 og 13 bemærkes til støtte for den subsidiaire påstand, at det er fast praksis ved EMD, at en krænkelse af EMRK kan genoprettes (“just satisfaction”) uden tilkendelse af erstatning eller godtgørelse, men alene ved en retlig konstatering af, at en overtrædelse har fundet sted (hvis særlige omstændigheder taler derfor).

Sagsøgerne har således en selvstændig og konkret retlig interesse i at få afklaret, om de har fået krænket deres rettigheder efter EMRK; en interesse, der også består, hvis der ikke gives medhold i betalingspåstanden.

Dette gælder også i den situation, at medhold i anerkendelsespåstanden ikke får betydning for sagsøgernes retstilling i andre henseender end vedrørende den nedlagte betalingspåstand, jf. fx U.2002.1789 H, Østre Landsrets dom af 7. december 2020 (BS-31481/2019), samt U2023.2582V, hvor landsretten realitetsbehandlede de nedlagte anerkendelsespåstande om krænkelse af EMRK artikel 2.

FORÆLDELSE

Søfartsstyrelsen har gjort gældende, at sagsøgernes eventuelle formueretlige krav var forældet ved anlæggelsen af nærværende sag den 15. september 2023. Det bemærkes således indledningsvis, at en sådan betragtning efter sagsøgernes opfattelse alene har betydning for sagsøgernes principale påstand, da sagsøgernes subsidiaire påstand om anerkendelse som anført oven for er en relevant form for genoprejsning efter EMRK, hvilket sagsøgerne naturligvis har en selvstændig retlig interesse i, uanset om dette kommer med mulighed for økonomisk godtgørelse.

Sagsøgerne gør overordnet gældende, at der ikke er indtrådt forældelse af sagsøgernes krav enten som følge af, at sagsøgernes rettigheder

vedvarende er blevet og fortsat bliver krænkede, eller som følge af, at anvendelsen af de nationale forældelsesregler ikke ville være proportionalt med sagsøgernes rettigheder efter EMRK.

VEDVARENDE OG FORTSAT KRÆNKELSE

Det er, som anført tidligere i forbindelse med sagsøgernes ret til en effektiv undersøgelse og effektive retsmidler, sagsøgernes opfattelse, at der ikke før 2022-rapporten har været foretaget en egentlig effektiv og uafhængig undersøgelse om det retlige grundlag for Søfartsstyrelsens ansvar for branden på Scandinavian Star.

Der er både ved 2022-rapporten og ved Task Forcens rapport fremkommet nye oplysninger af væsentlig betydning for sagen, og der er ikke før disse udredninger lavet tilstrækkeligt tilbundsående undersøgelser af omstændighederne til, at sagsøgerne kunne rejse et krav.

Søfartsstyrelsen har herudover bragt de skadelidte, politikere, den øvrige regering og den brede offentlighed i den retsvildfarelse, at der ikke var grundlag for kritik, at man havde overholdt lovgivningen, hvorfor der ikke var grundlag for at de overlevende og/eller pårørende kunne rejse et krav om erstatning eller godtgørelse mod Søfartsstyrelsen. Som det fremgår af Task Forcens rapport, har Søfartsstyrelsen konsekvent har underspillet deres ansvar i tiden efter Granskningsrapporten (bilag H), ligesom det ses i myndighedernes korrespondance med Sagsøger 4 (bilag 22 og bilag N).

EMD's praksis vedrørende fortsatte krænkelse eller tilstandsklager angår situationer, hvor klagefristen på 4 måneder efter EMRK artikel 35, suspenderes, mens tilstanden, som er i strid med EMRK, fortsat består, samt i sager hvor en vedvarende tilstand består før og efter EMRK er trådt i kraft for et medlemsland.

Ved vedvarende situationer og/eller fortsatte krænkelse har EMD fastslået, at der ikke efter konventionen skal gælde begrænsninger i en klager mulighed for at indbringe sagen for EMD så længe tilstanden består, jf. fx Sabri Günes mod Tyrkiet (27396/06), præmis 54, Iordache mod Rumænien (6817/02), præmis 50, samt Silah mod Slovenien (71463/01), præmis 159. Det afgørende for, hvorvidt der foreligger en fortsat krænkelse i anledning af dødsfald mv., der er omfattet af EMRK artikel 2, er, hvornår det må stå borgeren eller den pårørende klart, at myndighederne ikke vil foretage sig yderligere i anledning af forholdet.

Det betyder derfor også, at så længe borgeren har grund til at tro, at myndighederne handler, herunder foretager undersøgelser eller fremsætter forslag og initiativer, vil der være tale om en fortsat eller vedvarende krænkelse, jf. fx Mocanu m.fl. mod Rumænien (10865/09 m.fl.) præmis 264 -269 og desuden også Kjøllbros gennemgang af problemstillingen i ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktiskere”, 6. udg. (2023), side 177.

Sagsøgerne har i sagens natur frem til sagens anlæg haft grund til at tro, at den danske stat ville foretage yderligere undersøgelser af sit eget ansvar i anledning af branden på Scandinavian Star i 1990, da staten på dette tidspunkt netop havde afsluttet én undersøgelse for blot at udvide en anden, der fortsat pågik ved stævningen.

Af den grund foreligger der en fortsat/vedvarende krænkelse af sagsøgernes rettigheder efter EMRK artikel 2, jf. Mocanu m.fl. mod Rumænien (10865/09 m.fl.), præmis 264 -269.

Det bemærkes i den forbindelse, at efterforskningsforpligtelsen i anledning af dødsfald, påhviler den danske stat og ikke sagsøgerne, jf. EMRK artikel 2 og det ovenstående anførte herom.

FORÆLDELSESREGLERNE ER IKKE PROPORTIONALE I NÆRVÆRENDE SAG

Det gøres også gældende, at forældelsesreglerne ikke finder anvendelse i den konkrete sag, da dette ikke ville være proportionalt med sagsøgernes rettigheder efter EMRK.

En national forældelsesfrist vil således kunne tilsidesættes efter EMRK artikel 13, hvis anvendelsen er i strid med EMD's praksis om fortsatte krænkelse eller pålægger borgerne en urimelig processuel byrde, jf. fx Polgar mod Rumænien (39412/19), præmis 89, samt Nikitin m.fl. mod Estland (23226/16 m.fl.), præmis 141-142.

Såfremt forældelseslovens regler blev anvendt i nærværende sag, forhindres sagsøgerne i at få prøvet spørgsmålet om, hvorvidt deres rettigheder efter EMRK artikel 2 er krænkede, uanset at der er tale om fortsat og/eller vedvarende krænkelse (tilstandsklage).

Der henvises til dommen U.2021.3257H – der handlede om godtgørelseskrav i anledning af overgreb omfattet af artikel 3, begået i Irak – hvor Højesteret udtalte følgende:

” Der er på baggrund af Menneskerettighedsdomstolens praksis ikke grundlag for at antage, at det i sig selv er i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 3, 6 eller 13 at anvende nationale regler om forældelse i forhold til godtgørelseskrav, der bliver rejst i anledning af påståede overgreb om tortur eller anden behandling omfattet af konventionens artikel 3. I stedet må der ved en stillingtagen til foreneligheden med konventionen foretages en konkret vurdering af, om det vil være proportionalt at anse kravet for forældet efter nationale forældelsesregler, jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 17. september 2014 i sag nr. 10865/09 m.fl. (Mocanu og andre mod Rumænien), præmis 274-276, og dom af 29. januar 2019 i sag nr. 23226/16 m.fl. (Nikitin og andre mod Estland), præmis 141-142.”

Vores fremhævelse

Dansk praksis har i flere sager om EMRK artikel 3 fundet, at anvendelsen af de nationale forældelsesregler ansås for uproportional. Spørgsmålet er så vidt vides ikke prøvet angående EMRK artikel 2, 6 og 13.

Sagsøgerne gør gældende, at forældelsesreglernes proportionalitet skal vurderes i lyset af de øvrige anbringender i dette afsnit, navnlig den manglende effektive undersøgelse og adgang til effektive retsmidler, idet forældelsesreglerne ville medføre, at staten altid vil kunne fritages for ansvar ved at afvente med at indlede undersøgelser af en eventuel erstatningsansvarlig adfærd til, at et eventuelt erstatningskrav måtte være forældet.

Det bemærkes i den forbindelse, at det også kan udgøre en krænkelse af artikel 2, hvis myndighedernes efterforskning og undersøgelse tager så lang tid, at der i mellemtiden er indtrådt forældelse for så vidt angår et eventuelt strafansvar, jf. blandt andet Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 6. udgave 2023, side 274. Det gøres gældende, at det samme gør sig gældende for et ci-vilt erstatningsansvar i en sag som denne.

Det kan antages, at det ikke har været hensigten med indførelsen af forældelsesloven at fravige EMRK og EMD's praksis. EMRK artikel 13, jf. artikel 2, fortrænger derved anvendelse af forældelseslovens regler ved vurderingen af sagsøgernes fordringer i sagen.

Hertil kommer, at lignende principper – som EMRK artikel 14 – kan udledes af almindelige danske retsgrundsætninger om forældelse af statens erstatningsansvar, jf. U2004.382H (“Thulesagen”). Under

landsrettens behandling i U2004.382H var sagens parter uenige om, hvorvidt erstatningskravene i sagen – som var fremsat 43 år efter de skadevoldende handlingers ophør – var forældede. Landsretten fandt, at sagen ikke var forældet, idet sagen var blevet anlagt inden for “rimelig tid” (2 år) efter udgivelsen af en beretning om statens potentielle ansvar i sagen.

Da sagsøgerne har anlagt sagen inden for rimelig tid efter offentliggørelsen af 2022-rapporten, er sagsøgernes krav på godtgørelse efter EMRK artikel 2, således ikke forældede.

RET TIL GODTGØRELSE OG UDMÅLING AF GODTGØRELSE

Det gøres gældende, at Søfartsstyrelsens tilsidesættelse af den positive forpligtelse efter EMRK artikel 2, artikel 6 og artikel 13, udgør en retsstridig krænkelse.

Det følger af EMRK artikel 13 sammenholdt med princippet i erstatningsansvarslovens § 26, at der skal tilkendes godtgørelse af de danske domstole, når en person i henhold til EMD’s praksis efter konventionens artikel 41, ville have ret til godtgørelse, jf. U2017.2929H. Det følger både af praksis fra EMD og dansk retspraksis, at der ydes godtgørelse for ikke-økonomisk skade som følge af offentlige myndigheders selvstændige ansvar for tilsidesættelse af handlepligten efter EMRK, jf. blandt andet U.2017.3272Ø og U.2021.2254Ø.

Retten til godtgørelse for en konventionskrænkelse, når der er tale om krænkelse af en fundamental rettighed som artikel 2, skal således ske efter princippet i § 26, men med udgangspunkt i det niveau for godtgørelse, som er fastlagt i EMD’s praksis, jf. U. 2017.3272Ø og U.2018.3631Ø.

I de domme der vedrører kommuners tilsidesættelse af positive forpligtelser i forhold til at gribe ind og forhindre overgreb på børn, har retten tilkendt godtgørelse på 300.000 kr., jf. U.2017.3272Ø, U.2018.3631Ø, utrykt dom af 10. januar 2019 i sag nr. BS 42B-2929/2017 fra Københavns Byret, utrykt dom af 23. maj 2019 i sag nr. BS-8600/2017-OLR fra Østre Landsret og U.2021.2254Ø.

Krænkelse ved myndigheders tilsidesættelse af positive forpligtelser efter artikel 3, godtgøres normalt inden for variationen minimum 20.000 og maksimalt 60.000 euro, svarende til mellem 150.000 – 450.000 kr., jf. Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

med kommentarer (art 10-59 samt tillægsprotokollerne), 3. udgave 2011, s. 1168.

Praksis fra EMD viser, at godtgørelsesniveauet for krænkelse, der indebærer en tilsidesættelse af myndigheders positive forpligtelser efter EMRK artikel 2 er højere, idet sådanne krænkelse normalt udmåles inden for variationen minimum 10.000 – 100.000 euro, svarende til mellem 75.000 – 750.000 kr., jf. Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art 10-59 samt tillægsprotokollerne), 3. udgave 2011, s. 1167 og Jon Fridrik Kjølbro, 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere', 6. udgave, 2023, side 214.

Det følger herudover af EMRK artikel 41, og af fast praksis fra EMD, at ved krænkelse af artikel 2, eventuelt sammenholdt med artikel 13, tilkendes der som udgangspunkt erstatning. Dette udgangspunkt gælder, selv om der alene er tale om en krænkelse af processuelle garantier i de nævnte bestemmelser, herunder kravet om en effektiv og uafhængig efterforskning. Hvis der statueres krænkelse i tilfælde, hvor en person er afgået ved døden, fastsættes en erstatning, der tilfalder de pårørende, der klager, ligesom de pårørende kan have lidt en selvstændig ikke-økonomisk skade, som de ligeledes får erstatning for, jf. Jon Fridrik Kjølbro, 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere', 6. udgave, 2023, side 214.

Det fremgår i den forbindelse af EMRK for praktikere, side 212, at:

Domstolen foretager en vurdering af *overtrædelsens omfang og grovhed*. Ved grove og mere omfattende krænkelse tilkendes ofte erstatning. I visse tilfælde tilkendes erstatning under henvisning til *karakteren eller alvoren af krænkelsen*. Den økonomiske kompensation skal så at sige afspejle krænkelsens omfang og grovhed. Krænkelsens *varighed* tillægges betydning ved fastsættelse af erstatningens størrelse. Det vil være en skærpende omstændighed, hvis staten gennem nogen tid har handlet i strid med konventionen, og hvis det er sket uden klart retsgrundlag. Domstolen lægger vægt på krænkelsens betydning for klager. Domstolen anvender ord som *fysisk eller psykisk traume, smerte og lidelse, fortvivlelse, bekymring, frustration, følelse af uretfærdighed eller ydmygelse, langtrukket uvished, forstyrrelse af liv, virkeligt tab af muligheder, usikkerhed, stres, besvær, hjælpeløshed*.

Det fremgår videre, at Domstolen er afvisende over for tilkendelse af en helt symbolsk erstatning for ikke-økonomisk skade.

Der skal ved fastsættelsen tages hensyn til omkostningsniveauet i medlemslandene, hvilket for Danmarks vedkommende er i den høje ende.

Det fremgår af EMRK for praktikere om godtgørelsesniveauet vedr. EMRK artikel 2 (side 214), at følgende retningslinjer – der kan udledes af praksis – anvendes ved EMD:

Død og forsvinding (materiel krænkelse)

Mindstebeløb	25.000 EUR, svarende til ca. 187.500 kr.
Referencebeløb	100.000 EUR, svarende til ca. 750.000 kr.
Maksimumbeløb	200.000 EUR, svarende til ca. 1.500.000 kr.

Undladelse af at beskytte liv

Mindstebeløb	10.000 EUR, svarende til ca. 75.000 kr.
Referencebeløb	40.000 EUR, svarende til ca. 300.000 kr.
Maksimumbeløb	80.000 EUR, svarende til ca. 600.000 kr.

Processuelle krænkelse

Mindstebeløb	10.000 EUR, svarende til ca. 75.000 kr.
Referencebeløb	40.000 EUR, svarende til ca. 300.000 kr.
Maksimumbeløb	80.000 EUR, svarende til ca. 600.000 kr.

Det bemærkes, at referencebeløbet anvendes som udgangspunkt, men at dette kan reduceres eller forhøjes under hensyn til de konkrete omstændigheder.

I nærværende sag er der således tale om en undladelse af at beskytte sagsøgerne og deres pårørendes liv, hvorefter der anvendes et referencebeløb på 300.000 kr. Som det fremgår ovenfor, skal der imidlertid lægges vægt på overtrædelsens omfang og grovhed.

Det rejste krav skal således også ses i lyset af, at der foreligger flere krænkelse af EMRK, der hver, isoleret set, medfører et grundlag for godtgørelse. Når der statueres flere krænkelse i samme sag, vil erstatningen blive fastsat med udgangspunkt i erstatningen for den ”dyreste” krænkelse, der om nødvendigt kan forhøjes med op til 30 % for at afspejle de øvrige krænkelse, jf. EMRK for praktikere, side 213-214.

Hertil kommer, at såvel de overlevende som de pårørende til omkomne, har lidt fysiske og psykiske traumer, været fortvivlet, ramt af usikkerhed og stress, ligesom den langvarige proces – herunder sagens mangeårige udstrækning – har givet en følelse af uretfærdighed og fortvivlelse.

Det gøres på den baggrund gældende, at der er grundlag for at fravige referencebeløbet i opadgående retning, således der tages udgangspunkt

i et godtgørelsesbeløb på 350.000 kr. for den materielle krænkelse. Her-til kommer de øvrige krænkelse, herunder særligt den processuelle krænkelse af artikel 2, hvilket, jf. ovenfor, medfører, at der skal tillægges 30 % til godtgørelsesbeløbet, hvorefter godtgørelsen samlet bliver 455.000 kr., og således ca. svarende til de 450.000 kr., som der er nedlagt påstand om.

Det rejste krav er således opgjort ud fra en skønsmæssig afvejning af, hvad der efter EMD's praksis er et rimeligt niveau i nærværende sag – og altså ikke udtryk for, hvad der er maksimum inden for rammen.

For alle sagsøgerne gælder det således, at det er uden betydning, om de selv eller deres familiemedlemmer skulle have deltaget i et eventuelt forlig med rederiets forsikringsselskab, da et sådant forlig *ikke* omhandlede godtgørelse for en menneskeretlige krænkelse, men derimod diverse andre erstatningskrav. Erstatningerne er i øvrigt ikke udbetalt på baggrund af Søfartsstyrelsens ageren – eller manglende ageren – i sagen, men derimod en erstatning, der er baseret på rederiets ansvar.

...”

Søfartsstyrelsen har i sit påstandsdokument anført:

”...

3. ANBRINGENDER

3.1 Afvisningspåstandene

Til støtte for sagsøgt afvisningspåstande gøres det gældende, at sagsøgernes subsidiære anerkendelsespåstand ingen betydning har for sagsøgernes retsstilling ud over at være et anbringende til støtte for sagsøgernes principale påstand om godtgørelse. Sagsøgerne har således ikke nogen retlig interesse i at få påkendt den subsidiære påstand særskilt, hvorfor denne påstand efter fast retspraksis må afvises, jf. bl.a. UfR 2013, side 2696 H.

Videre gøres det til støtte for afvisningspåstanden gældende, at sagsøgerne ikke har retlig interesse i påkendelse af anerkendelsespåstanden, da ethvert betalingskrav, som måtte udspringe af det ansvar som ønskes anerkendt, for længst vil være forældet, jf. nærmere svarskriftet i sag BS-45904/2023-NAE, afsnit 4.2.1. Der er ikke hjemmel til, at sagsøgerne ved domstolene kan varetage en ideel interesse i placering af et

myndighedsansvar for brandforløbet i 1990, hvorfor anerkendelsespåstanden også af denne grund må afvises.

3.2 Frifindelsespåstandene

Søfartsstyrelsen gør til støtte for frifindelsespåstanden principalt gældende,

- at sagsøgernes krav er forældede, hvorfor sagsøgerne, selv hvis der forelå en krænkelse af deres menneskerettigheder, hvilket bestrides, ikke er berettigede til erstatning eller godtgørelse (jf. nedenfor afsnit 3.3) og
- at der i sagen ikke er påvist forhold som medfører, at det vil være urimeligt, uproportionalt eller i strid med sagsøgernes menneskerettigheder at anvende dansk rets almindelige forældelsesregler i sagen (jf. nedenfor afsnit 3.3.2).

Subsidiært gør Søfartsstyrelsen gældende,

- at Søfartsstyrelsen ikke har krænket sagsøgernes menneskerettigheder (jf. nedenfor, afsnit 3.5),
- at der – selv hvis sagsøgerne måtte få medhold i, at Søfartsstyrelsen har begået fejl – ikke er nogen årsagssammenhæng mellem disse fejl og den skade, som sagsøgerne og/eller deres nærmeste blev udsat for i forbindelse med brandforløbet natten til den 7. april 1991 (jf. nedenfor, afsnit 3.6) og
- at sagsøgerne ikke har godtgjort, at de har krav på godtgørelse i form af de beløb, som er anført i de nedlagte betalingspåstande (jf. nedenfor, afsnit 3.8)

Til støtte for at Søfartsstyrelsen ikke har krænket sagsøgernes menneskerettigheder, gøres det nærmere gældende,

- at det ikke udgjorde en krænkelse af sagsøgernes menneskerettigheder, at Søfartsstyrelsen ikke før brandnatten den 7. april 1990 havde gennemført en havnestatskontrol vedrørende Scandinavian Star (jf. nedenfor, afsnit 3.5),
- at Søfartsstyrelsen ikke har været inhabil i årene efter branden, og at der ikke fra Søfartsstyrelsens side er skjult oplysninger eller lignende, som har påvirket sagsøgernes muligheder for at gøre krav gældende, (jf. nedenfor, afsnit 3.7.1) og

at Søfartsstyrelsen desuden ikke har handlet i strid med dens sandhedspflicht eller har afgivet forkerte eller misvisende oplysninger til Folketinget, borgere eller offentligheden i årene efter branden (jf. nedenfor, afsnit 3.7.2).

3.3 Sagsøgernes krav er forældede

Til støtte for frifindelsespåstandene gøres det overordnet gældende, at ethvert krav på erstatning eller godtgørelse, der måtte udspringe af Søfartsstyrelsens manglende kontrol af Scandinavian Star forud for branden natten til den 7. april 1990, vil være forældet på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende sager, idet sådanne krav udgør formueretlige krav opstået på eller før brandnatten i april 1990.

Søfartsstyrelsen gør gældende, at der i henhold til de tidligere gældende forældelsesregler, herunder Lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer (herefter ”1908 -loven”), for samtlige de fremsatte krav er indtrådt forældelse for mere end 20 år siden.

Endvidere gøres det gældende, at selv hvis dette ikke var tilfældet, vil forældelse senere være indtrådt i medfør af de nugældende regler i forældelsesloven, Lovbekendtgørelse nr. 1238 af 9. november 2015 om forældelse af fordringer (herefter ”forældelsesloven”).

3.3.1.1 Reglerne i 1908-loven og DL 5-14-4

Indtil 1. januar 2008 var fordringer på erstatning og godtgørelse uden for kontrakt omfattet af 1908-loven, jf. herved 1908-lovens § 1, nr. 5.

Ifølge 1908-loven var forældelsesfristen 5 år, jf. § 1, og fristen skulle ifølge lovens § 2 regnes fra ”den tid, da fordringen af fordringshaveren kan kræves betalt”.

I forhold til fordringer på erstatning og godtgørelse uden for kontrakt er det i retspraksis fastslået, at fristen regnes fra tidspunktet for skadens indtræden, jf. herved f.eks. Højesterets dom trykt i UfR 1982, side 788 H.

Forældelsesfristen for de af sagsøgerne fremsatte krav vil således ifølge 1908-loven senest skulle regnes fra tidspunktet for branden den 7. april 1990. Det gøres således gældende, at der den 7. april 1995 var indtrådt forældelse for de af sagsøgerne fremsatte krav, jf. 1908-lovens § 1, nr. 5 og 2.

1908-loven indeholdt i § 3 en suspensionsregel, hvorefter forældelsesfristens begyndelsestidspunkt udskydes, i tilfælde af at fordringshaver ikke var i stand til at gøre sin ret gældende som følge af sin ” *utilregnelige uvidenhed om sit krav eller skyldnerens opholdssted* ”. Uanset om sagsøgerne måtte have befundet sig i en sådan vildfarelse – hvilket bestrides – så var der efter de dengang gældende regler indtrådt forældelse for kravene allersenenest den 8. april 2010, idet der ved siden af 1908-lovens 5-årige forældelsesfrist gjaldt en absolut forældelsesfrist på 20 år i henhold til Danske Lovs 5-14-4, jf. herved 1908-lovens § 4.

3.3.1.2 *Det nugældende regelsæt*

Forældelse af fordringer reguleres i dag som udgangspunkt af reglerne i forældelsesloven, jf. forældelseslovens § 1.

Det fremgår af forældelseslovens § 29, at Lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer (1908-loven) og Danske Lovs 5-14-4 blev ophævet pr. 1. januar 2008. Videre følger det af forældelseslovens § 30, at loven som udgangspunkt også finder anvendelse for fordringer, der er stiftet før lovens ikrafttræden, og at sådanne krav i det hele skulle vurderes i henhold til forældelsesloven (fra 2007), medmindre kravene allerede var forældede den 1. januar 2011.

Ifølge forældelseslovens § 3, stk. 1, er forældelsesfristen 3 år, medmindre andet følger af andre bestemmelser. Da sagsøgernes krav på godtgørelse ikke falder ind under nogle af de særlige forældelsesfrister og tillægsfrister i forældelseslovens kapitel 4, er forældelsesfristen for de fremsatte krav således 3 år.

Forældelsesfristen for krav på erstatning eller godtgørelse for skade forvoldt uden for kontraktforhold regnes ifølge forældelseslovens § 2, stk. 4 – ligesom 1908-loven – fra tidspunktet for skadens indtræden .

Ifølge de nugældende forældelsesregler ville forældelse således som udgangspunkt være indtrådt allerede den 7. april 1993.

Ligesom 1908-loven indeholder den nugældende forældelseslov både en suspensionsregel, jf. § 3, stk. 2, og en absolut forældelsesfrist, jf. § 3, stk. 3. Suspensionsreglen indebærer, at forældelsesfristen i tilfælde af fordringshaverens uvidenhed om fordringen eller skyldneren først begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor fordringshaveren fik eller burde have fået kendskab hertil.

Søfartsstyrelsen gør gældende, at sagsøgerne siden april 1990 ikke har været i en sådan uvidenhed om deres hævdede fordringer eller om Søfartsstyrelsen som påstået ansvarlig myndighed, at forældelsesfristen har været suspenderet efter § 3, stk. 2. Bevisbyrden herfor påhviler sagsøgerne. Det bemærkes i den forbindelse, at spørgsmålet om Søfartsstyrelsens rolle og ansvar i forhold til tilsynet med sikkerheden på udenlandske skibe i det væsentlige beror på en juridisk vurdering af det foreliggende retsgrundlag, og at det i hvert fald fra og med offentliggørelsen af Granskningsrapporten i januar 1991 stod klart i offentligheden, at der ikke var gennemført en havnestatskontrol af skibet.

Sagsøgerne gør på baggrund af Taskforcens konklusioner om bl.a. myndighedsinhabilitet og tilsidesættelse af sandhedspligten gældende, at forældelsesfristen har været suspenderet indtil tidligst 2022, jf. sagsøgernes processkrift 1, side 5. Søfartsstyrelsen er, som nærmere redegjort for nedenfor i afsnit 3.7, ikke enig i Taskforcens vurderinger. Spørgsmålet om suspension er imidlertid uden betydning for forældelsesspørgsmålet, uanset om Taskforcens konklusioner lægges helt eller delvist til grund. Den absolutte forældelsesfrist i forældelseslovens § 3, stk. 3, indebærer således, at de rejste krav under alle omstændigheder var forældede på tidspunktet for sagens anlæg. Den absolutte forældelsesfrist er netop kendetegnet ved, at den ikke kan suspenderes (jf. nærmere nedenfor).

For god ordens skyld bemærkes endvidere, at konklusionerne i den eksterne juridiske vurdering, der blev afleveret til erhvervsministeren den 5. september 2022, ikke har udgjort nogen forudsætning for, at sagsøgerne kunne erkende deres eventuelle krav. Suspension med henvisning til ukendskab til retsgrundlaget eller til fortolkningen heraf er i almindelighed udelukket. Det bemærkes i den forbindelse, at Granskningsudvalgets rapport fra januar 1991 (NOU 1991:1A, jf. bilag 1) allerede indeholdt en udtrykkelig kritik af Søfartsstyrelsens praksis forud for branden, herunder den praksis, hvorefter der ikke var gennemført havnestatskontrol, jf. nærmere Søfartsstyrelsens svarskrift, afsnit 3.3.2.

At sagsøgerne faktisk har kunnet erkende deres krav mod Søfartsstyrelsen, understøttes også af det læserbrev, som Sagsøger 4, fik trykt i Søfart den Dato 2016 (bilag F), hvori han udtrykkeligt anfører, at Søfartsstyrelsen har handlet ansvarspådragende, jf. nærmere beskrivelsen i Søfartsstyrelsens svarskrift i sag BS-45904/2023, afsnit 3.4.2.

For krav på erstatning og godtgørelse i anledning af personskade er den absolutte forældelsesfrist 30 år regnet fra den skadevoldende handling

ophør, jf. § 3, stk. 3, nr. 1. Det gøres gældende, at de af sagsøgerne fremsatte krav omfattes af denne regel.

Den skadevoldende handling må i nærværende sag anses for Søfartsstyrelsens påståede manglende tilsyn af Scandinavian Star. En eventuelt ansvarspådragende undladelse i forhold til manglende kontrol af skibet er derfor ophørt på det seneste tidspunkt, hvor en kontrol kunne have været udført og dermed senest den 6. april 1990, hvor skibet sidst forlod en dansk havn forud for branden.

Medmindre forældelsesfristen forinden har været afbrudt, vil sagsøgerens hævdede krav på godtgørelse således i medfør af forældelseslovens regler – uanset en eventuel suspension af forældelsesfristen – være forældede allersenest den 6. april 2020.

Forældelsesfristen for kravene er først afbrudt ved indgivelse af stævningerne i de sambehandlede sager, jf. forældelseslovens § 16, stk. 2, nr. 1, og altså mere end 30 år efter forældelsesfristens begyndelsestidspunkt for de af sagsøgerne fremsatte krav.

3.3.2. *Anvendelse af regler om forældelse er ikke i strid med sagsøgerens menneskerettigheder.*

Det gøres overordnet gældende, at det ikke strider imod sagsøgernes menneskerettigheder, at de danske forældelsesregler anvendes i forhold til de krav, som sagsøgerne rejser i denne sag.

Det følger således af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols faste praksis vedrørende artikel 6 og 13, at nationale forældelsesregler som udgangspunkt kan håndhæves også ved krav om påståede krænkelse af rettigheder efter EMRK. Konventionen indeholder ikke selv regler om forældelse, og medlemsstaterne har derfor en betydelig skønsmargin ved fastsættelsen og anvendelsen af sådanne regler, som varetager legitime hensyn som retssikkerhed og bevismæssig klarhed.

Tilsidesættelse af de danske forældelsesregler forudsætter derfor, at der foreligger helt særlige omstændigheder. Dette gælder også i sager om alvorlig personskade. Om sådanne særlige omstændigheder foreligger, vil i praksis bero på en samlet vurdering af den enkelte sags konkrete forhold, hvor det ofte vil have afgørende betydning, om den krænkede part som følge af forældelsesreglernes udformning og myndighedens ageren reelt har været afskåret fra rettidigt at rejse deres krav, og anvendelse af nationale forældelsesregler vil føre til et uproportionalt resultat, jf. bl.a. Stubbings m.fl. mod Storbritannien af 22. oktober 1996

(22083/93, 22095/83 m.fl.) og Højesterets dom trykt i UfR 2021, side 3257 H. At der efterfølgende foretages nye juridiske vurderinger, eller at der på et senere tidspunkt anlægges et andet eller mere kritisk syn på de samme faktiske forhold, kan imidlertid ikke føre til, at nationale forældelsesregler tilsidesættes.

I forhold til Person 1/Person 2-rapporten (bilag 3) så bemærker Søfartsstyrelsen, at rapportens konklusioner indeholder en juridisk kvalifikation af retsregler og allerede foreliggende faktuelle omstændigheder, som har været tilgængelige for sagsøgerne siden april måned 1990, eller i hvert fald siden offentliggørelsen af Granskningsrapporten i januar 1991. Det samme gælder for Taskforcens rapport. Taskforcens vurderinger og konklusioner er efter Søfartsstyrelsens opfattelse mere bastante, og sprogbruget er generelt skærpet i forhold til Granskningsudvalgets rapport fra 1991. Taskforcens rapport indeholder imidlertid ikke nye faktiske oplysninger, og der er intet i rapporten, som tyder på, at Søfartsstyrelsen efter branden har tilbageholdt faktiske oplysninger af afgørende betydning for sagsøgernes mulighed for at rejse krav mod styrelsen.

Den omstændighed, at Søfartsstyrelsen hverken dengang eller i dag deler Granskningsudvalgets vurderinger, eller at styrelsen, som anført af Taskforcen, i sin kommunikation skulle have nedtonet kritikken uden at gøre opmærksom på mulig inhabilitet, indebærer ikke, at sagsøgerne har været reelt afskåret fra at anlægge sag inden for den 30-årige forældelsesfrist.

3.4. Søfartsstyrelsen har ikke handlet ansvarspådragende ved ikke at gennemføre en havnestatskontrol

Det bemærkes indledningsvis, at bevisbyrden for de forhold, der påberåbes til støtte for de rejste krav, påhviler sagsøgerne. En generel henvisning til Person 1-rapporten og Taskforcens redegørelse kan ikke i sig selv løfte denne bevisbyrde. En sådan uspecificeret henvisning til omfattende rapportmateriale uden angivelse af, hvilke konkrete faktiske forhold der påberåbes, og hvordan disse angiveligt understøtter sagsøgernes påstande, er ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at Søfartsstyrelsen har handlet ansvarspådragende eller krænket sagsøgernes menneskerettigheder. Retten må foretage en bevisvurdering af de fremlagte beviser i sagen, og dette kan ikke blot ske ved henvisning til rapporten og redegørelsen.

Det er bl.a. et bevismæssigt spørgsmål, om Søfartsstyrelsen overhovedet var bekendt med, at Scandinavian Star ville gå i rutefart den 1. april

1990, jf. Person 1 og Person 2-rapporten samt nærmere oplysninger om skibet. I rapporten antages det, at der gennem dagspressen på det relevante distriktskontor var viden om, at skibet Scandinavian Star var et stort passagerskib, der skulle sættes i fast fart mellem Frederikshavn og Oslo omkring begyndelsen af april, men iflg. rapporten kunne det ikke afdækkes, om der forelå konkret viden om, at skibet Scandinavian Star skulle ankomme og senere faktisk var ankommet til Frederikshavn præcis fredag den 30. marts 1990, jf. Person 1 og Person 2-rapportens side 45 (bilag 3). På baggrund af de foreliggende oplysninger gør Søfartsstyrelsen gældende, at styrelsen ikke var bekendt med, at Scandinavian Star var gået i rute. Retten i Næstved må herefter foretage sin egen bevisvurdering af dette spørgsmål.

Til støtte for frifindelsespåstandene gøres det gældende, at Søfartsstyrelsen ikke har handlet ansvarspådragende (eller krænket EMRK) ved ikke at gennemføre en havnestatskontrol af Scandinavian Star senest den 6. april 1990, hvor skibet sidste gang før branden forlod en dansk havn.

Som beskrevet i svarskriftet i sag BS-45904/2023, afsnit 3.3.5.5, er Søfartsstyrelsen ikke enig i den konklusion, som er indeholdt i Person 1/Person 2-rapporten (bilag 3), og hvorefter reglerne om styrelsens tilsynsvirksomhed kombineret med krav om forsvarlig forvaltning fører til, at Søfartsstyrelsen burde have gennemført en havnestatskontrol vedrørende Scandinavian Star, før skibet første gang sejlede fra Frederikshavn med passagerer.

Uanset om det vurderes, at styrelsens praksis mest hensigtsmæssigt kunnet have været eller burde være tilrettelagt anderledes, er der efter Søfartsstyrelsens opfattelse ikke grundlag for at konkludere, at det var en ansvarspådragende fejl endside en krænkelse, at styrelsen ikke havde gennemført en havnestatskontrol. Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne i svarskriftet i sag BS-45904/2023, afsnit 3.3.5.5, idet det bemærkes, at konklusionerne i Person 1/Person 2-rapporten bygger på en fortolkning af det dagældende regelsæt for skibstilsyn kombineret med forvaltningsretlige grundsætninger, som i hvert fald i et vist omfang dokumenteres med henvisning til retskilder fra slutningen af 1990'erne og frem. Det er som anført i svarskriftet i sag BS -45904/2023, afsnit 3.3.5.2, Søfartsstyrelsens opfattelse, at forfatterne i et vist omfang baserer deres konklusioner på efterrationaliseringer med afsæt i en rets-udvikling, som har fundet sted efter 1990.

Søfartsstyrelsen er imidlertid ikke enig i, at de forvaltningsretlige regler og principper, som gengives i Person 1/Person 2-rapporten (bilag 3),

kan føre til det resultat, at styrelsens tilsyn burde have omfattet en havnestatskontrol af skibet, før det første gang sejlede med passagerer. I den forbindelse lægger styrelsen blandt andet vægt på, at styrelsens tilsyn var tilrettelagt i overensstemmelse med de internationale konventioner, som Danmark havde ratificeret, herunder 1974-SOLAS-konventionen og 1982-ParisMoU'et.

Endvidere var den danske praksis på området – som nævnt ovenfor og som anført i Granskningsrapportens side 160 (bilag 1) – på linje med den praksis, som efter det oplyste blev fulgt af de fleste andre lande, der havde ratificeret 1974-SOLAS-konventionen og indgået 1982-Paris Mou.

3.5 Manglende havnestatskontrol udgjorde ikke en krænkelse af EMRK

I tillæg til det, som er anført ovenfor, afsnit 3.4, gøres det gældende, at Søfartsstyrelsen ikke har krænket sagsøgernes rettigheder efter EMRK, herunder artikel 2, ved ikke at gennemføre en havnestatskontrol med Scandinavian Star før den 7. april 2022.

Staten er efter EMRK artikel 2 ansvarlig for offentligt ansattes handlinger, men er som udgangspunkt ikke direkte ansvarlig for private aktørers handlinger eller undladelser på statens territorium.

Staten har imidlertid en pligt til aktivt at beskytte personer mod trusler mod deres liv, både fra statslige og ikke-statslige aktører. Denne pligt til beskyttelse af liv indebærer for det første en pligt til at sørge for, at der foreligger en lovgivning, der generelt forbyder berøvelse af liv og sikrer nødvendige strukturer til håndhævelse af et sådant forbud, herunder i form af effektive strafferetlige regler, som afskrækker personer fra at begå forbrydelser mod andre, samt øvrige håndhævelsesmekanismer, jf. bl.a. Makaratzis mod Grækenland af 20. december 2004 (50385/99).

Den materielle forpligtelse til aktivt at beskytte liv efter EMRK artikel 2 indebærer derudover, at staten vil skulle tage nødvendige og rimelige foranstaltninger for at beskytte enkeltpersoner, når staten er bekendt med en konkret og umiddelbar trussel. Det bemærkes i den forbindelse, at en forudsætning for, at der kan statueres en krænkelse som følge af manglende iværksættelse af sådanne nødvendige og rimelige foranstaltninger, efter Søfartsstyrelsens opfattelse er, at der kan påvises en form for viden og tilregnelser, dvs. at myndighederne kan bebrejdes for deres undladelse. Dette understøttes bl.a. af, at der generelt i både litteraturen og EMD-praksis ses at blive lagt særlig vægt på, om myndigheden vidste eller burde vide, at en krænkelse havde fundet sted, eller at

der var risiko herfor. Denne retstilstand er også lagt til grund i dansk retspraksis. I UfR 2018.2013 H fastslog Højesteret, at der ikke foreligger en krænkelse af EMRK, når myndigheden efter en samlet vurdering af de oplysninger, den modtog, ikke burde have haft en rimeligt begrundet mistanke om, at der forelå en påregnelig risiko for den krænkelse, der senere indtrådte.

Søfartsstyrelsen gør gældende, at de kontraherende stater nyder en betydelig skønsmargin i forhold til opfyldelsen af deres positive forpligtelser efter EMRK, herunder artikel 2, hvilket så meget desto mere gælder, når der er tale om teknisk prægede områder, såsom sikkerheden til søs.

I forhold til EMRK artikel 2 gør styrelsen gældende, at der ikke er grundlag for at antage, at den danske stat har krænket artikel 2 i EMRK som følge af mangelfuld regulering af forhold, som er relateret til branden på Scandinavian Star. Der var således regler i Danmark på tidspunktet for ulykken, som opfylder kravene i såvel EMRK samt de relevante internationale konventioner, og styrelsen fulgte disse regler. Det fremgår da også af Person 1/Person 2-rapporten om undersøgelse af Søfartsstyrelsens rolle forud for branden på Scandinavian Star, at der i Danmark var regler om, hvornår myndighederne skulle foretage havnestatskontrol, og at disse regler levede op til de internationale konventioner på området.

Søfartsstyrelsen gør endvidere gældende, at det fremgår af Person 1/Person 2-rapportens konklusion, side 48 (bilag 3), at de dagældende regler, herunder bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 og bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988, og den fra 1983 gældende praksis ikke førte til, at Søfartsstyrelsen i 1990 skulle have synet Scandinavian Star med henblik på at udstede en tilladelse til sejlads med passagerer eller anden certificering, inden skibet gik i fart med passagerer.

Som anført i rapporten var Danmark på tidspunktet for branden på Scandinavian Star bundet af SOLASKonventionen fra 1974, som også var tiltrådt af Bahamas, hvor skibet var indregistreret. Konventionen gav havnestaten – i dette tilfælde Danmark – adgang til at foretage havnestatskontrol og foreskrev gennemførelsen af denne som en mindre intens kontrol, der primært skal være en certifikatkontrol. Kun hvis der er åbenbare grunde (»clear grounds«), skulle der foretages en videregående kontrol. Det grundlæggende system i konventionerne er således, som anført i Person 1/Person 2-rapporten, side 46, at de påbyder myndighederne i den stat, hvor et skib er registreret (flagstaten) at sikre, at

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

Den kritik af Søfartsstyrelsens praksis, som også er indeholdt i Granskningsrapporten, og som i en mere specifik form gentages i Person 1-rapporten (bilag 3), kan ikke tolkes således, at Søfartsstyrelsens praksis har udgjort en krænkelse af sagsøgernes rettigheder efter EMRK, herunder artikel 2.

Der henvises herom blandt andet til EMD's dom i R.S. mod Letland af 8. marts 2018 (44154/14), hvor EMD fandt, at en passager på et privatfly, som var involveret i en flyulykke, ikke var berettiget til godtgørelse fra staten Letland. Domstolen fandt, at Letland havde tilstrækkelige regler vedrørende sikkerheden på private fly, og tillagde det blandt andet vægt, at disse regler levede op til de krav, som kunne udledes af EU-retten og folkeretten, jf. præmis 87 og 90, hvor følgende anføres:

“87. [...] Therefore, the legal regulation of the safety of private flights in the respondent State did not fall short of the international or Euro-pean standards in this regard at the material time. In view of the wide margin of appreciation afforded to the contracting States in such a difficult technical sphere as aviation safety (see paragraph 81 above), the Court considers that the Convention does not go as far as to require that the States introduce higher standards than those recognized under international or European law . That being said, member States may choose to provide a higher standard of protection than that pro-vided for in international or European law.

[...]

90. In view of the wide margin of appreciation afforded to the con-tracting States in such a difficult technical sphere as aviation safety, the contracting States are not required under the Convention to regu-late the safety levels of different types of flights in an identical manner (see paragraphs 81-82 above). The Court notes that the domestic regu-lation at the material time did not fall below the requirements of inter-national and European law as it prescribed in clear and detailed terms a pilot's responsi bility for flight safety in the circumstances at issue. The Court concludes that the respondent State did not overstep its margin of appreciation by not providing a more stringent legislative framework than that incorporated in international or European stand-ards at the relevant time. ”
(vores understregninger)

De internationale konventioner, som var gældende på tidspunktet for branden på Scandinavian Star, fastslog som et grundprincip, at flagstaten havde det overordnede ansvar for sikkerheden om bord på skibe. Konventionerne indeholdt regler om periodisk flagstatskontrol og certificering, hvis overordnede formål var at sikre, at flagstaten udøvede et effektivt tilsyn med sikkerheden.

De enkelte landes forpligtelser i forhold til havnestatskontrol med udenlandske skibe fra andre konventionslande skal ses i lyset af det ovenfor nævnte grundlæggende princip, idet kontrollen var baseret på den grundlæggende antagelse om, at flagstatens periodiske syn i tilstrækkelig grad varetog hensynet til sikkerheden for skibets passagerer og besætning. Havnestatskontrollen var derfor i sin natur en mindre intensiv kontrol og alene en kontrol, som var tænkt som et supplement til flagstatskontrollen.

Som beskrevet i Granskningsrapporten side 160-161 (bilag 1) var den havnestatskontrol, som var gennemført i Danmark og Norge på tidspunktet for branden på Scandinavian Star, på linje med det, som var krævet i henhold til internationale konventioner, og på linje med den praksis, som var gældende i de fleste andre europæiske lande, der havde tilsluttet sig 1982-Paris MoU. Blandt andet som følge heraf er der intet belæg for at konkludere, at Søfartsstyrelsens praksis før branden på Scandinavian Star medførte en krænkelse af sagsøgernes rettigheder i medfør af EMRK, artikel 2. Dette gælder, selvom retten måtte finde, at styrelsens praksis ikke levede op til nationale krav om forsvarlig forvaltning, som medførte, at Danmark skulle udføre en havnestatskontrol, der gik videre end de krav, der var gældende i medfør af de internationale konventioner på området.

Søfartsstyrelsen gør som anført desuden gældende, at styrelsen ikke var bekendt med, at Scandinavian Star var gået i rute, og sagsøgerne har ikke ført bevis for, at styrelsen besad eller burde have besiddet en mere konkret viden om skibets forhold, som kunne have givet anledning til iværksættelse af yderligere foranstaltninger, herunder gennemførelse af havnestatskontrol ud over de nationale og internationale krav. Søfartsstyrelsen kendte notorisk og ubestridt ikke til forholdene på Scandinavian Star, og der forelå heller ikke nogen særlig anledning eller viden, som kunne have givet styrelsen en konkret, rimeligt begrundet mistanke om en påregnelig risiko for den krænkelse, der indtraf.

Endelig gøres det gældende, at en eventuel krænkelse af sagsøgernes rettigheder efter EMRK alene kan medføre krav om godtgørelse efter konventionens regler, hvis det kan lægges til grund, at gennemførelsen

af en havnestatskontrol ville have haft konkret betydning for sagsøgerens situation, herunder de indtrufne skader, jf. nedenfor om årsagssammenhæng.

3.6 Årsagssammenhæng

Søfartsstyrelsen gør gældende, at selv hvis styrelsen havde gennemført en havnestatskontrol af Scandinavian Star før den 7. april 1990, er det overvejende sandsynligt, at en sådan kontrol primært havde bestået i en kontrol af skibets certifikater. Derfor gør Søfartsstyrelsen gældende, at sagsøgerne ikke har bevist, at brandforløbet og dets konsekvenser kunne have været undgået, selv hvis en havnestatskontrol var gennemført før brandnatten.

Der henvises i den forbindelse til Granskningsrapporten (bilag 1), afsnit 4.5.1 og 4.6.1, jf. Granskningsrapportens side 56 og 57, idet det bemærkes, at den seneste besigtigelse af Scandinavian Star, foretaget af Lloyd's Register på vegne af Bahamas som led i flagstatskontrollen, blev udført i perioden den 2. – 5. januar 1990 i Miami, og at kontrollen resulterede i udstedelsen af et nyt *SOLAS Passenger Safety Certificate* den 5. februar 1990 med gyldighed til den 18. januar 1991.

Det er Søfartsstyrelsens opfattelse, at en havnestatskontrol overvejende sandsynligt ikke ville have ført til, at fysiske mangler ved skibet eller mangler ved skibets besætning og besætningens træning var blevet konstateret i forbindelse med en havnestatskontrol. I den forbindelse gør styrelsen også gældende, at almindelige krav til forsvarlig forvaltning ikke kan føre til fortolkningerne af de dagældende regler for skibstilsyn, som indebærer, at styrelsen, uden konkret mistanke om mangler ved sikkerheden om bord på Scandinavian Star, var forpligtet til at udføre en havnestatskontrol, som går ud over en certifikatkontrol. Styrelsens synspunkt herom er ikke nyt, idet styrelsen stedse har været af den opfattelse, at en konsekvent fravigelse af princippet om gensidig anerkendelse af certifikater i 1974-SOLAS-konventionen for passagerskibe, der sejlede under fremmed flag, ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Der henvises om ovenstående til afsnit 3.3.2 i Søfartsstyrelsens svarskrift i sag BS-45904/2023 med omtale af Granskningsudvalgets konklusioner og styrelsens bemærkninger hertil samt til samme svarskrifts afsnit 3.3.3 med gengivelse af styrelsens notat af januar 1991 (bilag E, side 3) og afsnit 3.4.3 med omtale af de ændringer i praksis, som blev gennemført umiddelbart efter branden på Scandinavian Star.

Det er styrelsens opfattelse, at styrelsen, herunder henset til de klare tilkendegivelser i forarbejderne til 1980-skibssikkerhedsoven, ikke har handlet ansvarspådragende ved ikke at gennemføre et kontrolsystem, som gik videre end det, der var foreskrevet i 1974-SOLAS-konventionen. Efter disse regler skulle en fysisk besigtigelse af fremmede landes skibe reserveres til tilfælde, hvor skibene ikke var udstyret med sikkerhedscertifikater fra flagstaten i henhold til konventionen, eller til tilfælde, hvor der var åbenbare grunde ("clear grounds") til at gennemføre en fysisk kontrol.

Det er ikke godtgjort, at gennemførelsen af en havnestatskontrol efter de dagældende regler og retningslinjer faktisk ville have forhindret det tilsyneladende bevidst iværksatte brandforløb og/eller væsentligt forandret eller afværget brandforløbets tragiske følger. Der foreligger ikke dokumentation for, at styrelsen havde eller ville have haft sådanne åbenbare grunde ("*clear grounds*"), at styrelsen efter de dagældende regler i forbindelse med en eventuel havnestatskontrol skulle/burde have foretaget en mere eller mindre omfattende fysisk gennemgang af sikkerheden på skibet på linje med den, som skulle foretages ved et syn.

Der henvises i den forbindelse endvidere til svarskriftet i sag BS-45904/2023, afsnit 3.3.2, hvor Søfartsstyrelsen påpeger, at stævningen i forhold til netop spørgsmålet om, hvad der ville have været opdaget ved en havnestatskontrol, indeholder et forkert referat af Granskningsudvalgets konklusioner. Således anføres i stævningen, side 7, 2. afsnit, at Granskningsudvalget konstaterer, at manglerne ved skibets sikkerhed og besætningens træning ved en havnestatskontrol "... *efter de retningslinjer som var gældende for processen for havnestatskontrol på ulykkes-tidspunktet ...*" ville være blevet afsløret. Dette er imidlertid ikke en korrekt gengivelse af rapportens konklusion, da Granskningsudvalget netop konstaterer, at en havnestatskontrol efter den dagældende praksis formentlig alene havde været en certifikatkontrol. Det er denne praksis, som Granskningsudvalget kritiserer, samtidig med at udvalget konstaterer, at der "... *i første række blir en kritikk av selve systemet som SO-LAS og Paris-memorandumet synes å legge opp til...*", jf. Granskningsrapporten (bilag 1), side 161.

Endelig er det ikke dokumenteret, at styrelsen – selv hvis der have været gennemført en mere eller mindre omfattende kontrol af de operationelle forhold på skibet – skulle have kunnet forhindre følgerne af det bevidst iværksatte brandforløb. Der foreligger i det hele taget ingen dokumentation for, at en havnestatskontrol kunne have ført til, at skibet ikke var afsejlet, eller at følgerne af det angiveligt bevidst iværksatte brandforløb var blevet væsentligt mindre omfattende.

Søfartsstyrelsen har derfor ikke begået ansvarspådragende fejl ved ikke at have gennemført en havnestatskontrol med Scandinavian Star før den 6. april 1990, og selv hvis en sådan kontrol havde været gennemført, havde den ikke ført til, at brandforløbet var afværget, eller at brandens konsekvenser havde været væsentligt mindre alvorlige.

Selv hvis det lægges til grund, at styrelsen måtte have begået en fejl ved ikke at tilrettelægge sin praksis således, at der blev gennemført en havnestatskontrol af skibet, er der ikke tale om en sådan grov fejl, som kan føre til krav om betaling af godtgørelse eller udgøre et brud på EMRK.

3.6.1. Særligt vedrørende Taskforcens konklusioner om betydningen af en havnestatskontrol, hvis en sådan var foretaget

Der henvises indledningsvist til Søfartsstyrelsens processkrift B af 23. maj 2025, som udførligt behandler Taskforcens rapport og de heri indeholdte konklusioner.

I forhold til Taskforcens konklusioner om betydningen af en havnestatskontrol, hvis en sådan havde været gennemført på Scandinavian Star, jf. Taskforcens rapport (bilag H), side 251, gør Søfartsstyrelsen overordnet gældende, at disse er uden reel betydning for afgørelsen af denne retssag.

Dette skyldes dels, at Søfartsstyrelsen fastholder, at det ikke udgjorde en ansvarspådragende fejl eller en krænkelse af sagsøgerens rettighe-der, at en havnestatskontrol ikke blev gennemført før brandnatten, jf. nærmere ovenfor, afsnit 3.4 og 3.5, og dels at Taskforcens konklusioner ikke understøtter, at der er en årsagssammenhæng mellem på den ene side de forhold, som efter Taskforcens opfattelse kunne have været konstateret og udbedret i forbindelse med en havnestatskontrol, og på den anden side sagsøgernes skader og tab ved brandforløbet, jf. nærmere nedenfor (afsnit 3.6).

Det gøres gældende, at Taskforcens rapport ikke udgør bevis for årsagssammenhæng mellem den hævdede fejl / krænkelse og sagsøgernes skader og tab ved brandforløbet

Der henvises indledningsvist igen til Søfartsstyrelsens processkrift B af 23. maj 2025 i dets helhed samt navnlig til skriftets afsnit 3.4, som indeholder detaljerede anbringender om grundlaget for Taskforcens konklusioner, som Søfartsstyrelsen ikke mener kan lægges til grund i denne sag. Processkriftet indeholder tillige Søfartsstyrelsens anbringender om

betydningen af Taskforcens arbejdsmetoder og grundlaget for dens konklusioner samt betydningen heraf for, hvordan Taskforcens konklusioner kan anvendes i denne retssag.

I tillæg til Søfartsstyrelsens overordnede anbringende om manglende årsagssammenhæng gør styrelsen gældende, at selv hvis det lægges til grund, at den manglende gennemførelse af en havnestatskontrol udgjorde en ansvarspådragende fejl og / eller en krænkelse af sagsøgernes rettigheder efter EMRK, så kan det ikke heraf udledes, at brandforløbet i forhold til de enkelte sagsøgere i denne sag ville have fået mindre indgribende eller mindre alvorlige konsekvenser, hvis der havde været gennemført en havnestatskontrol. Der er derfor ikke bevis i rapporten for nogen årsagssammenhæng mellem de forhold, som efter Taskforcens opfattelse kunne have været konstateret og udbedret i forbindelse med en havnestatskontrol, og sagsøgernes skader og tab ved brandforløbet.

For det første konkluderer Taskforcen således, at en havnestatskontrol ikke ville have forhindret branden på Scandinavian Star. De mangler, som efter Taskforcens vurdering ville have været konstateret ved en havnestatskontrol, kunne således have været udbedret ganske hurtigt (dvs. inden for 1-2 dage), og det er efter Taskforcens vurdering ”ikke realistisk” at forestille sig, at besætningen, uanset hvor god dens træning havde været, kunne have afholdt gerningsmanden fra at påsætte branden, jf. herved Taskforcens rapport (bilag H), side 246 og 253.

For det andet er der ikke noget i Taskforcens konklusioner, der understøtter, at brandforløbet ville have været uden væsentlige konsekvenser, herunder at tab af mange menneskeliv kunne have været undgået, hvis der havde været gennemført en havnestatskontrol. Uanset at Taskforcen således konkluderer, at korrekt skiltning, udbedring af defekte branddøre, opdatering af nødplanen og gennemførelse af båd- og brandøvelse sandsynligvis ville have haft en positiv indvirkning på hændelsesforløbet, og at passagererne ville have haft bedre overlevelsesmuligheder, så udtaler Taskforcen sig ikke om sandsynligheden for, at dette ville have haft nogen konkret betydning for nogle af sagsøgerne (eller sagsøgernes pårørende) i denne sag samt i givet fald for hvilke og hvordan.

For så vidt angår de af sagsøgerne, som var om bord på Scandinavian Star på brandnatten, uden at de mistede pårørende i branden, er det efter Søfartsstyrelsens opfattelse særligt vanskeligt på grundlag af Taskforcens konklusion at vurdere, hvordan en havnestatskontrol med det resultat, som Taskforcen finder sandsynligt, konkret ville have påvirket

hændelsesforløbet. Selv hvis Taskforcens konklusion lægges til grund, ville de pågældende efter Taskforcens vurdering med al sandsynlighed stadig have oplevet brandnatten, og de ville fortsat være blevet evakueret fra færgen i forbindelse med en brand, der ville have haft tragiske følger i form af tab af mange menneskeliv.

Hvis den udokumenterede beskrivelse i stævningen er retvisende, gælder det for sagsøger 1-3, sagsøger 5-20 og sagsøger 23-27, at de ikke mistede pårørende i branden, og at Taskforcens konklusion ikke peger i retning af, at det traumatiske brandforløb kunne have været undgået, selvom der var gennemført en havnestatskontrol. Søfartsstyrelsen kan ikke holdes ansvarlig for selve brandens opståen. Den skyldes, at en eller flere personer med et ukendt motiv tilsyneladende forsætligt satte ild til brandbart materiale i skibets indre, herunder igen tilsyneladende på en sådan måde, at det var egnet til at skabe en både farlig og ødelæggende brand. Selv det bedst indrettede og mest ideelle tilsynsregime kan ikke forhindre, at sådanne påsatte brande til søs får alvorlige konsekvenser, herunder i nogle tilfælde fører til personskader og / eller tab af menneskeliv.

Således som brandene er beskrevet i blandt andet Granskningsudvalgets rapport, anser Søfartsstyrelsen det for at være mest sandsynligt, at brandene under alle omstændigheder ville have forvoldt omfattende skader på brandnatten. Selv et mandskab, som havde afholdt en brandøvelse, ville kun i begrænset omfang have været i stand til at forhindre brandenes tragiske konsekvenser. Der henvises herom specifikt til den omfattende redegørelse for Søfartsstyrelsens detaljerede synspunkter i processkrift B af 23. maj 2025, afsnit 3.4.3.

Søfartsstyrelsen gør i relation til ovenstående gældende, at retten til godtgørelse efter EMRK forudsætter, at der er sket en krænkelse af sagsøgernes rettigheder efter konventionen, og at der er sammenhæng mellem krænkelsen og den tort, hver af sagsøgerne har lidt, jf. herved blandt andet *Shesti Mai Engineering OOD and Others v. Bulgaria* (17854/04). En sådan årsagssammenhæng foreligger ikke i denne sag.

3.7 Søfartsstyrelsen har heller ikke krænket sagsøgernes rettigheder ved ikke i tilstrækkelig grad at undersøge forløbet efter branden

Sagsøgerne gør i stævningen gældende, at Søfartsstyrelsen har krænket sagsøgernes rettigheder efter EMRK, fordi ”... *det har taget Søfartsstyrelsen 32 år at foranstalte en uafhængig undersøgelse af sagen og fastlægge et an-svar* ”.

I forhold til sagsøgernes anbringende herom bemærkes indledningsvist, at Person 1/Person 2-rapporten (bilag 3), hvortil anbringendet angive-ligt refererer, ikke ”fastlægger noget ansvar” i forhold til Søfartsstyrel-sens tilsynsmyndighed. Rapporten beskæftiger sig ikke med ansvars-mæssige forhold, herunder spørgsmålet om, hvorvidt de almindelige erstatningsbetingelser om ansvarsgrundlag, tab og årsagssammenhæng er opfyldte.

Det bestrides endvidere, at det udgør et brud på sagsøgernes rettighe-der efter EMRK, at erhvervsministeren i 2021 bestilte en ekstern juridisk vurdering vedrørende styrelsens rolle i sagen.

Som beskrevet i svarskriftet i sag BS-45904/2023, afsnit 3.3, sikrede Dan-mark, Norge og Sverige umiddelbart efter branden i 1990, at der blev foretaget omfattende undersøgelser af brandforløbet, herunder dels en politimæssig efterforskning, dels en uafhængig granskning af forløbet, der blev ledet af en norsk højesteretsdommer. Granskningen blev gen-nemført af et udvalg af personer, der besad såvel fagkyndige og tekni-ske kompetencer, samt personer med akademisk og juridisk baggrund.

Granskningsrapporten (bilag 1) fra januar 1991 blev offentliggjort, og rapporten indeholdt såvel omfattende oplysninger om myndighedernes praksis og rolle som en vurdering heraf. I forhold til sidstnævnte be-mærkes, at Granskningsrapporten (bilag 1) indeholder en kritik af de danske og norske søfartsmyndigheders ageren, herunder af den prak-sis, som før branden i 1990 blev fulgt for havnestatskontrol med frem-mede landes passagerskibe, der sejlede fra danske og norske havne. Ud over at kritisere denne praksis konstaterede Granskningsudvalget end-videre, at det forhold, at Scandinavian Star ikke havde gennemgået en havnestatskontrol, var et resultat af netop denne praksis, jf. svarskriftet i sag BS- 45904/2023, afsnit 3.3.2.

Særligt om Granskningsrapporten bemærkes, at der var tale om en offi-ciel undersøgelse, der var uafhængig, henset til at samtlige af Gransk-ningsudvalgets medlemmer havde en fri og uafhængig stilling uden rapporteringspligt eller instruktion fra de stater, der havde udpeget medlemmerne. I den forbindelse bemærkes, at udvalgsmedlemmet Person 5, som på tidspunktet for branden var chef for Søfartsstyrelsens Opklarings- og Kontrolenhed, og som indtil 1. januar 1990 havde ansvaret for havnestatskontrollen, ikke deltog i udvalgets arbejde vedrørende vurderingen af havnestatskontrollens tilstrække-lighed, jf. Granskningsrapporten (bilag 1), afsnit 2.7, side 15.

Det er som følge af ovenstående også faktuel forkert, når det anføres af sagsøgerne, at det har taget 32 år at foranstalte en uafhængig undersøgelse af brandforløbet, herunder af myndighedernes rolle heri. En så-dan omfattende og grundig undersøgelse blev netop opstartet blot få måneder efter branden og færdiggjort mindre end et år efter denne. Det udgør ikke en selvstændig krænkelse af reglerne i EMRK, at der mange år senere er foretaget en fornyet juridisk vurdering af visse af de forhold, som Granskningsudvalget i 1991 tog stilling til. Det gælder heller ikke, selvom rapporten i et eller andet omfang når til en anden eller mere vidtgående konklusion end den, som Granskningsudvalget kom frem til i 1991.

De processuelle forpligtelser i EMRK artikel 2, 6 og 13 indebærer overordnet, at konventionsstaterne har en processuel forpligtelse til at foretage en effektiv og uafhængig undersøgelse i tilfælde af dødsfald (artikel 2), jf. Paul og Audrey Edwards mod Storbritannien af 14. marts 2002 (46477/99) og Ramsahai mfl. mod Nederlandene af 15. maj 2007 (52391/99), at staterne skal sikre adgang til retfærdig rettergang, herunder adgang til en retfærdig og offentlig høring inden for en rimelig tidsramme af en uafhængig og upartisk domstol (artikel 6), og at staterne skal sikre adgang til effektive retsmidler for krænkelse af konventionsrettigheder (artikel 13).

Den danske Søfartsstyrelses rolle blev som nævnt også grundigt behandlet i NOU 1991:1A Scandinavian Star-ulykken fra Granskningsudvalget. Søfartsstyrelsens rolle og de generelle regler om syn er herudover blevet beskrevet i to notater udarbejdet af Søfarts styrelsen: ”Notat om spørgsmålet om syn af Scandinavian Star i 1990 og efterfølgende skærpelse af sikkerheden på passagerskibe” af 9. december 2010 (bilag 4), samt ”Søfartsstyrelsens udtalelse vedr. Folketingets Retsudvalgs spørgsmål 668 og 669 alm. del stillet af udvalget den 1. juni 2016 efter ønske fra Folketingsmedlem 2 (EL)” af 26. oktober 2016 (bilag 5).

Sagsøgerne har ikke i henvisning til forhold, som kan føre til, at Søfartsstyrelsen har krænket sagsøgernes rettigheder efter konventionen som følge af manglende iagttagelse af ovennævnte krav. Tværtimod ligger det fast, at Danmark i forhold til branden på Scandinavian Star har efterlevet konventionens regler på alle disse punkter. Det kan således konstateres, at

- brandforløbet er undersøgt ved en politimæssig efterforskning, som blev startet straks efter brandforløbets afslutning.

- den politimæssige efterforskning førte til gennemførelsen af en straffesag overfor skibets reder, rederiets direktør og skibets kaptajn. Straffesagen blev afsluttet i 1994.
- brandens årsager og ansvaret herfor blev undersøgt ved den parallelt iværksatte fællesnordiske granskning, som også omfattede stillingtagen til myndighedernes rolle. Resultatet af denne uafhængige granskning forelå i januar 1991.
- der blev iværksat arbejde med henblik på at forbedre sikkerheden til søs, herunder med henblik på at undgå tilsvarende katastrofale brandforløb i fremtiden.
- overlevende og pårørende til de omkomne i årene efter branden har haft fri og uhindret adgang til domstolsprøvelse af deres eventuelle erstatningskrav, herunder til anlæggelse af retssager mod myndighederne.
- der foreligger oplysninger om, at hovedparten af brandens ofre eller disses pårørende faktisk har modtaget en erstatning for deres tab fra rederiets ansvarsforsikring. jf. Granskningsrapportens side 185 ([bilag 1](#)).

Særligt i forhold til den politimæssige efterforskning og i forhold til Granskningsrapporten bemærkes, at disse undersøgelser blev gennemført og afsluttet i god tid før det tidspunkt, hvor forældelsesfristen for anlæggelse af erstatningssager i henhold til den dagældende forældelseslovgivning udløb.

3.7.1 Taskorcens konklusion om myndighedsinhabilitet må forkastes som forkert

Taskorcen konkluderer, at Søfartsstyrelsen fra tidspunktet for Granskingsudvalgets rapport fra 1991 fik partslignende status i spørgsmål om, hvorvidt Granskingsudvalgets kritik var berettiget, samt i relation til de fremadrettede konsekvenser af kritikken for styrelsen, og at Søfartsstyrelsen derfor var inhabil efter reglerne om myndighedsinhabilitet, jf. herved Taskorcens redegørelse, kapitel 11, afsnit 4.3 (bilag H).

Søfartsstyrelsen gør gældende, at styrelsen ikke var myndighedsinhabil, og bemærker i øvrigt, at Taskorcens konklusioner under alle omstændigheder ikke har nogen betydning for afgørelsen af denne sag. Taskorcens konklusioner er efter Søfartsstyrelsens opfattelse udtryk for en grundlæggende misforståelse af de forvaltningsretlige regler om

myndighedsinhabilitet og kan derfor ikke lægges til grund. Dette understøttes af Justitsministeriets notat om habilitet, udarbejdet i forlængelse af Taskforcens rapport, hvori det entydigt lægges til grund, at Taskforcens forståelse af reglerne om myndighedsinhabilitet er forkert, og at Søfartsstyrelsen ikke har været myndighedsinhabil (bilag M).

Som nærmere beskrevet i Søfartsstyrelsens processkrift B af 23. maj 2025 og i Justitsministeriets notat (bilag M) følger reglerne om myndighedsinhabilitet af almindelige uskrevne retsgrundsætninger, men har i det væsentligste samme indhold som reglerne om personlig inhabilitet i forvaltningslovens § 3. Myndighedsinhabilitet kan således opstå i situationer, hvor en myndighed har en sådan særlig og konkret interesse i en sag, at der kan rejses en begrundet tvivl om myndighedens upartiskhed, eksempelvis hvor myndigheden selv er part, eller hvor der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl herom. Almindelige myndighedsinteresser, herunder faglige og institutionelle interesser knyttet til myndighedens kompetenceområde, kan ikke sidestilles med personlige eller private interesser og medfører derfor ikke inhabilitet. Det er således helt sædvanligt og forudsat i forvaltningsretten, at en myndighed undersøger og forholder sig til eventuelle fejl begået af myndigheden selv eller dens ansatte, også når myndigheden har været genstand for kritik, uden at dette medfører parts- eller partslignende status eller inhabilitet. Det samme gælder, hvor en myndighed kritiseres af eksempelvis Ombudsmanden, eller hvor der rejses krav mod myndigheden på erstatningsretligt eller menneskeretligt grundlag.

Det er derfor en grundlæggende fejlforståelse af reglerne, når Taskforcen antager, at Granskningsudvalgets kritik i sig selv medførte, at Søfartsstyrelsen var inhabil ved behandlingen af spørgsmål om kritikkens berettigelse og dens konsekvenser. Taskforcen henviser da heller ikke til retspraksis eller ombudsmandsudtalelser, som understøtter et sådant synspunkt. En retstilstand, hvorefter risiko for eller faktisk udtalt kritik skulle afskære en myndighed fra at forholde sig til eller redegøre for de kritiserede forhold over for eksempelvis Folketinget, ville være både uholdbar og uforenelig med grundlæggende forvaltningsretlige principper.

3.7.2 Taskforcens konklusioner om brud på en sandhedspligt må forkastes som forkerte

Offentlige myndigheder og deres ansatte er underlagt et almindeligt forvaltningsretligt princip om sandhedspligt, hvorefter embedsværket ikke kan yde bistand, der indebærer, at embedsværket selv, et ministerium eller en minister videregiver urigtige oplysninger. Det samme

gælder for oplysninger, som ikke i sig selv kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må betragtes som vildledende, eksempelvis som følge af fortielse af andre væsentlige oplysninger.

Taskforcen konkluderer, at der i årene efter brandforløbet er sket, hvad Taskforcen kalder ”et skred” i Søfartsstyrelsens kommunikation med omverdenen, der kommer til udtryk ved, at Søfartsstyrelsen efter Taskforcens opfattelse har fortiet eller nedtonet den kritik, som var indeholdt i Granskningsudvalgets rapport fra 1991. Taskforcen mener derfor, at Søfartsstyrelsen har handlet i strid med den sandhedspflicht, som gælder for offentlige myndigheder.

Søfartsstyrelsen bestrider, at der foreligger et brud på sandhedsplichten. Søfartsstyrelsen har tværtimod siden ulykken på Scandinavian Star på loyal og passende vis informeret offentligheden og øvrige myndigheder om den kritik, som var indeholdt i Granskningsudvalgets rapport. Der er derfor intet grundlag for den kritik, som Taskforcen rejser af Søfartsstyrelsens kommunikation.

Taskforcens vurderinger er grundlæggende præget af, at de baserer sig på Taskforcens egne, ukarakteristisk subjektive fortolkninger af Granskningsudvalgets konklusioner. Frem for en loyal gengivelse af rapportens faktiske indhold anvender Taskforcen således ved sin udlægning af Granskningsudvalgets beskrivelser værdiladede udtryk som, at myndighederne skulle have ”sovet i timen”, at der var begået fejl ”på ledelsesniveau”, og at kritikken var ”hård. Disse udlægninger og tolkninger hen over Granskningsudvalgets rapport er Søfartsstyrelsen grundlæggende uenig i. Granskningsudvalgets kritik af praksis for havnestatskontrol var således i første række en systemkritik, som udsprang af den internationale regulering, der gjaldt på tidspunktet, og som udvalget fandt mangelfuld. Granskningsudvalget udtalte, at Søfartsstyrelsen ikke helt kunne fritages for kritik, men konstaterede samtidig, at styrelsen ikke havde handlet i strid med konkrete retlige forpligtelser, og at det ikke uden videre var klart, om en ændring af praksis kunne gennemføres uden risiko for at handle i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Denne forståelse har Søfartsstyrelsen konsekvent lagt til grund og kommunikeret til offentligheden og øvrige myndigheder siden rapportens offentliggørelse i januar 1991. Søfartsstyrelsen har således ikke søgt at skjule eller nedtone Granskningsudvalgets kritik, der i øvrigt har været offentligt kendt og genstand for betydelig offentlig og politisk debat. Søfartsstyrelsen har blandt andet i sag BS-45904/2023- NAE, afsnit 3.3.2.

og i processkrift B, afsnit 5 behandlet Granskningsudvalgets konklusioner.

De konkrete eksempler, som Taskforcen har analyseret og baseret sine vurderinger på, er nærmere gennemgået i processkrift B af 23. maj 2025, afsnit 5.2.1 – 5.2.3, hvor der redegøres for, at Søfartsstyrelsens kommunikation har været korrekt og i overensstemmelse med Granskningsudvalgets faktiske konklusioner.

3.8 De enkelte sagsøgeres ret til godtgørelse bestrides

Det er som nævnt ovenfor fast antaget i dansk ret, at det følger af EMRK artikel 13, sammenholdt med princippet i erstatningsansvarslovens § 26, at en person skal tilkendes godtgørelse, hvis personen efter EMD's praksis efter EMRK artikel 41 ville have krav herpå.

Søfartsstyrelsen gør imidlertid gældende, at betingelserne for tilkendelse af godtgørelse efter EMRK artikel 41 ikke er opfyldt, idet der efter EMD's praksis ikke foreligger sådanne omstændigheder, der kan begrunde en godtgørelse. Dette gælder, uanset om retten måtte finde, at der foreligger en krænkelse af konventionen, idet en konstateret krænkelse ikke i sig selv medfører ret til godtgørelse efter artikel 41.

EMRK artikel 41 har følgende ordlyd:

” “If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

Et krav på godtgørelse i medfør af EMRK artikel 41 forudsætter således kumulativt: (i) at der er konstateret en krænkelse af en rettighed beskyttet af konventionen, (ii) at national ret alene giver mulighed for delvis godtgørelse eller genoprettelse, og (iii) at tilkendelse af godtgørelse er nødvendig for at sikre den krænkede part en retfærdig oprejsning (”just satisfaction”).

Sagsøgerne har på trods af Søfartsstyrelsens opfordringer undladt at oplyse nærmere om den compensation, som ifølge Granskningsudvalgets rapport blev udbetalt til sagsøgerne fra rederiets ansvarsforsikringsselskaber umiddelbart efter ulykken. Denne undladelse må tillægges processuel skadevirkning således, at det må lægges til grund, at sagsøgerne allerede har modtaget fuld compensation, herunder en

kompensation, som endog overstiger det niveau, der efter dansk ret sædvanligvis kan tilkendes. Der er derfor ikke grundlag for at antage, at yderligere godtgørelse er nødvendig for at sikre sagsøgerne en ret-færdig oprejsning ("just satisfaction"). Den praksis, som sagsøgerne har påberåbt sig vedrørende tilkendelse af godtgørelse efter EMRK på trods af forudgående kompensation fra private, vedrører ikke sammenlignelige forhold og kan allerede derfor ikke føre til et andet resultat.

Hertil kommer, at den hævdede krænkelse angår en påstået tilsidesættelse af tilsynsforpligtelser, som på det relevante tidspunkt blev udøvet i overensstemmelse med det daværende internationale regelværk. Alle-rede af denne grund foreligger der ikke en krænkelse af en sådan karakter, at tilkendelse af godtgørelse efter EMRK artikel 41 kan anses for nødvendig.

Særligt for så vidt angår de sagsøgere, der ikke selv var ombord, bemærker Søfartsstyrelsen, at det kun er personer, der har været ofre for en krænkelse, som kan tilkendes kompensation efter EMRK artikel 41, jf. artikel 34. Det er som udgangspunkt kun de personer, der selv har været udsat for en direkte krænkelse, der kan anerkendes som ofre i konventionens forstand.

Søfartsstyrelsen er opmærksom på, at EMD i særlige tilfælde anerkender, at også nærtstående til personer, der har været udsat for en grov krænkelse, kan anses som indirekte ofre for en krænkelse og på den baggrund være berettiget til på selvstændigt grundlag at modtage godtgørelse. Det er Søfartsstyrelsens opfattelse, at der allerede på grund af den påståede krænkelses karakter, ikke kan blive tale om, at personer, der ikke selv var ombord på S-STAR på ulykkesnatten, kan anses som ofre efter EMRK.

For at en person kan anerkendes som indirekte offer, kræves det desuden, at vedkommende var både formelt og reelt nærtstående til den direkte krænkede person. For ægtefæller indebærer dette blandt andet, at der på krænkelsestidspunktet skulle bestå et samliv. De af sagsøgerne, der ikke selv var ombord på Scandinavian Star, har fremlagt dokumentation for deres formelle familiære relationer til de omkomne passagerer, men har på trods af Søfartsstyrelsens opfordring hertil og rettens bemærkninger om processuel skadevirkning ikke redegjort for deres reelle relation til de omkomne passagerer. Retten må i fraværet heraf derfor lægge til grund, at de sagsøgere, der ikke selv var ombord, ikke havde en sådan relation til de omkomne, at der er grundlag for at anse dem som indirekte ofre i EMRK's forstand.

3.8.1 Størrelsen af et eventuelt godtgørelseskrav bestrides

Et krav om godtgørelse på 450.000 kr. pr. sagsøger ligger klart over, hvad der kan udledes af EMD's almindelige praksis, og fremstår navnlig under hensyn til karakteren af de påståede krænkelse åbenbart for-kert.

...”

Søfartsstyrelsen har den 18. februar 2026 afgivet følgende proceserklæring:

”...

Anbringenderne i påstandsdokumentet fastholdes fuldt ud med de specifikke modifikationer, som følger af nedenstående: For så vidt angår de af sagsøgerne, som ikke selv var ombord på S-STAR på ulykkesnatten, bestrider Søfartsstyrelsen ikke under denne retssag, at der bestod en reel nærtstående relation, såfremt der for den enkelte sagsøger er tale om, at de pårørende, som de har mistet, var for-ældre, børn eller ægtefæller. I relation til ægtefæller bestrider Søfarts-styrelsen ikke under sagen, at der bestod et samliv på ulykkesnatten.

Søfartsstyrelsen fastholder i det hele anbringenderne i øvrigt, f.eks. anbringendet om, at de af sagsøgerne, som ikke var ombord, ikke er omfattet af kredsen af personer, som kan forlange godtgørelse efter EMRK i forhold til de krænkelse, som sagsøgerne i sagen påberåber sig at have været udsat for.

Nærværende erklæring omfatter desuden ikke andre oplysninger om sagsøgerne end de specifikt anførte forhold om relationer til nærtstå-ende.
...”

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagerne.

Retsgrundlaget

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 2, stk. 1, artikel 6, stk. 1, og art. 13 har følgende ordlyd:

Artikel 2

Stk. 1. Ethvert menneskes ret til livet skal beskyttes ved lov. Ingen må forsætligt berøves livet undtagen ved fuldbyrdelse af en dødsdom,

afsagt af en domstol i tilfælde, hvor der ved lov er fastsat dødsstraf for den pågældende forbrydelse.

...

Artikel 6

Stk. 1. Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse. Dommen skal afsiges i et offentligt møde, men pressen og offentligheden kan udelukkes helt eller delvis fra retsforhandlingerne af hensyn til sædeligheden, den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, når det kræves af hensynet til mindreårige eller til beskyttelse af parternes privatliv, eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser.

...

Artikel 13

Enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at art. 2 også finder anvendelse, når myndighederne var eller burde være opmærksomme på en aktuel og nærliggende risiko for liv som følge af farlige aktiviteter. Bestemmelsen medfører en pligt for staten til en tilstrækkelig effektiv og uafhængig undersøgelse af dødsfald som følge af uheld og ulykker og en pligt til at indføre og håndhæve en retlig regulering, der beskytter mod risici som følge af farlige aktiviteter. Domstolen indrømmer staterne en skønsmargin ved vurderingen af, om staternes foranstaltninger er tilstrækkelige i forhold til artikel 2.

Ved dom af 18. juni 2013 i sag 14326/11 (Banel mod Litauen) fandt Menneskerettighedsdomstolen, at artikel 2 var krænket i forbindelse med en 5-årig drengs død, da drengen blev ramt af en nedstyrtende altan. Domstolen anførte blandt andet følgende:

” ...

(a) General principles

62. The Court recalls that Article 2 of the Convention, which safeguards the right to life, ranks as one of the most fundamental provisions in the Convention. Together with Article 3, it enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe. The object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings also requires that Article 2 be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective ..

63. The Court reiterates that the first sentence of Article 2 § 1 enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life, but also to take appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction ...

64. Such a positive obligation has been found to arise in a range of different contexts examined so far by the Court. Thus, for example, the State's positive obligation under Article 2 has also been found to be engaged in the health care sector, be it public or private, as regards acts or omissions on the part of health professionals ..., as well as in respect of the management of dangerous activities .. and ensuring safety on board a ship

65. The above list of sectors is not exhaustive. ... the Grand Chamber observed that the Article 2 positive obligation must be construed as applying in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake. That being so, the Court has also held that the positive obligation is to be interpreted in such a way as not to impose an excessive burden on the authorities, bearing in mind, in particular, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources ... Accordingly, not every risk to life can entail for the authorities a Convention requirement to take operational measures to prevent that risk from materialising. For a positive obligation to arise, it must be established that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual and that, if so, they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk

66. For the Court, the State's duty to safeguard the right to life must also be considered to involve the taking of reasonable measures to ensure the safety of individuals in public places and, in the event of serious injury or death, must also be considered to require an effective independent judicial system to be set up so as to secure legal means capable of establishing the facts, holding accountable those at fault and providing

appropriate redress to the victim.... The Court reiterates that this procedural obligation is not an obligation of result but of means only. ... However, Article 2 of the Convention will not be satisfied if the protection afforded by domestic law exists only in theory: above all, it must also operate effectively in practice....

...

67. In the light of the importance of the protection afforded by Article 2, the Court must subject complaints of loss of life to the most careful scrutiny, taking into consideration all relevant circumstances. ... 68. Having regard to the approach adopted in previous cases involving non-intentional infringements of the right to life, the Court reiterates that the aforementioned positive obligations require States to adopt in this context regulations for the protection of people's safety in public spaces, and to ensure the effective functioning of that regulatory framework

...”

Ved dom af 18. af 8. marts 2018 i sag 44154/14 (R.^US. mod Letland) fandt Domstolen, at der ikke forelå en krænkelse af art. 2 i forbindelse med en flyulykke, der skyldtes pilotens fejl og manglende kvalifikationer. Domstolen anførte blandt andet følgende i dommen:

“...

(a) General principles

78. Article 2 does not only concern deaths resulting from the use of force by agents of the State. In the first sentence of its first paragraph it places a positive obligation on the Contracting States to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction ... In certain circumstances, a State may have positive obligations to protect individuals from a risk to their lives resulting from their own actions or behaviour

...

80. The obligation on the part of a State to safeguard the lives of those within its jurisdiction has been interpreted so as to include a positive obligation to take regulatory measures as appropriate, measures which must be geared to the special features of the activity in question, with particular regard to the level of the potential risk to human lives involved. The regulatory measures in question must govern the licensing, setting up, operation, security and supervision of the activity, and must make it compulsory for all those concerned to take practical measures

to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks. Taking into account the technical aspects of the activity in question, the relevant regulations must also provide for appropriate procedures for identifying shortcomings in the processes concerned and any errors committed by those responsible at different levels

81. That said, the Court has also held in many cases that the positive obligation under Article 2 is to be interpreted in such a way as to not impose an excessive burden on the authorities, particularly bearing in mind the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources ... this results from the wide margin of appreciation States enjoy, as the Court has previously held, in difficult social and technical spheres such as the one in issue in the instant case ...

82. The choice of means for ensuring the positive obligations under Article 2 is in principle a matter that falls within the Contracting State's margin of appreciation. There are a number of avenues for ensuring Convention rights, and even if the State has failed to apply one particular measure provided for by domestic law, it may still fulfil its positive duty by other means ...

83. The Court further notes that the State's duty to safeguard the right to life not only involves the taking of reasonable measures to ensure the safety of individuals as necessary; in the event of serious injury or death, this duty must also be considered to require the setting up of an effective independent judicial system so as to secure legal means capable of establishing the facts, holding those at fault accountable, and providing the victim with appropriate redress ... If the infringement of the right to life or to physical integrity is not caused intentionally, the positive obligation to set up an "effective judicial system" does not necessarily require criminal proceedings to be brought in every case, and may be satisfied if civil, administrative or even disciplinary remedies were available to the victims...

...

84. In the present case, the threat to the applicant's life in the form of life-threatening injuries arose as a result of an aircraft accident when an insufficiently qualified pilot operated a private aircraft. The applicant's complaint pertains to the possibility of obtaining compensation from a third party against the background of the allegedly insufficient legal regulation of the safety of private flights. Therefore, the Court will start its assessment with a focus on the legal regulation.

...

85. ...The Court will, accordingly, examine international, European and domestic legal regulation in that regard.

..Therefore, the legal regulation ... in the respondent State did not fall short of the international or European standards in this regard at the material time. In view of the wide margin of appreciation afforded to the contracting States in such a difficult technical sphere ... (see para-graph 81 above), the Court considers that the Convention does not go as far as to require that the States introduce higher standards than those recognised under international or European law. That being said, member States may choose to provide a higher standard of protection than that provided for in international or European law. ...

...

90. In view of the wide margin of appreciation afforded to the contracting States in such a difficult technical sphere aviation safety, the contracting States are not required under the Convention to regulate the safety levels of different types of flights in an identical manner (see paragraphs 81-82 above). The Court notes that the domestic regulation at the material time did not fall below the requirements of international and European law as it prescribed in clear and detailed terms a pilot's responsibility for flight safety in the circumstances at issue. The Court concludes that the respondent State did not overstep its margin of appreciation by not providing a more stringent legislative framework than that incorporated in international or European standards at the relevant time.

Accordingly, the State has complied with its positive obligations in this regard. The Court finds that there has been no violation of the substantive aspect of Article 2 of the Convention.

..."

Rettens begrundelse og resultat

Den 5. februar 1990 blev Scandinavian Star godkendt til sejlads som passager-skib i overensstemmelse med reglerne i SOLAS-konventionerne (SOLAS) og med gyldighed til den 18. februar 1991. Der var samme år i marts udstedt diverse certifikater om kontrol og godkendelse af skibets brandsluknings- og sikkerhedsudstyr.

Scandinavian Star ankom første gang til Frederikshavn den 30. marts 1990, hvor det lå, indtil skibet den 1. april 1990 sejlede den første tur til Oslo. Scandinavian Star sejlede otte ture på ruten Frederikshavn-Oslo.

Scandinavian Star blev ikke kontrolleret af Søfartsstyrelsen, før det den 1. april 1990 blev indsat på ruten mellem Frederikshavn og Oslo eller nogen af de tre øvrige dage, hvor det lå til kaj i Frederikshavn.

Den 6. april 1990 sejlede Scandinavian Star fra Oslo med kurs mod Frederikshavn. Om natten til den 7. april udbrød der brand ombord. Branden kostede 159 personer livet.

Danmark, Norge og Sverige nedsatte umiddelbart efter katastrofen den 7. april 1990 Granskningsudvalget. Udvalget var uafhængigt og sammensat af en norsk højesteretsdommer, to norske professorer og tre embedsmænd/sagkyndige fra de svenske og danske søfartsmyndigheder. Granskningsudvalget understregede i indledningen til Granskningsrapporten afgivet i januar 1991, at det havde været opgaven at klarlægge og vurdere hændelsesforløbet, herunder klargøringen af Scandinavian Star og besætningens adfærd under katastrofen, men at udvalgets vurdering ikke var udtryk for, om der var grundlag for straf-feretlige, disciplinære eller civilretlige sanktioner i forhold til enkeltpersoner eller myndigheder.

Retten finder, at Granskningsudvalgets udredning af hændelsesforløbet og vurderinger i den forbindelse, der ikke er anfægtet af nogen af parterne under denne sag, må udgøre det væsentlige grundlag for rettens afgørelse af, om sag-søgernes menneskerettigheder blev krænket, fordi Søfartsstyrelsen ikke foretog havnestatskontrol på Scandinavian Star, før skibet begyndte at sejle på ruten mellem Frederikshavn og Oslo.

Retten lægger herefter til grund, at Scandinavian Star ikke var klar til at sejle med passagerer, da skibet begyndte at sejle på ruten mellem Frederikshavn og Oslo den 1. april 1990, og at det fortsat var uforsvarligt, da skibet sejlede med passagerer fra Oslo den 6. april 1990. Det var navnlig et klart brud på reglerne i SOLAS, at der ikke var holdt brand- og redningsøvelser inden 24 timer efter den første sejlads. Årsagen må antages at have været pres fra rederiet, der til-sidesatte hensynet til sikker drift af et skib med så mange passagerer og en utrænnet besætning. Det anførte er i overensstemmelse med Højesterets begrundelse for at idømme kaptajnen, rederiets direktør og en reder den strengeste straf i lov om skibes sikkerhed.

Der blev sideløbende med Granskningsudvalgets arbejde foretaget en politimæssig efterforskning af katastrofen, og ved Højesterets dom af 22. november 1993 blev skibets kaptajn og reder samt direktøren for rederiet som ovenfor nævnt idømt frihedsstraf blandt andet for ikke at have sikret en tilstrækkelig nødplan i tilfælde af brand.

Brandårsagen er aldrig blevet opklaret. Det er lagt til grund for myndighedernes henlæggelse af efterforskningen, at brandårsagen ikke var udløst af forhold, der var relateret til skibet og besætningen, men at den formentlig var påsat af en eller flere udefrakommende personer. Der er ikke for retten fremkommet

oplysninger, der giver grundlag for at foretage en anden vurdering af brandårsagen.

Efterfølgende undersøgelser af branden på Scandinavian Star vurderes ikke at have bidraget med nye væsentlige oplysninger til belysning af et muligt ansvar for brandens opståen, udvikling og omfang. Det bemærkes, at 2022-rapporten og Taskforce-redegørelsen fra 2024 begge konkluderer i lighed med Granskingsudvalget, at en havnestatskontrol af skibet ikke ville have forhindret dets sejlads og branden.

Retten har ikke grundlag for, således som sagen er forelagt, at udtale sig om, hvorvidt en havnestatskontrol ville have haft betydning for antallet af omkomne og karakteren og omfanget af de skader, som de af sagsøgerne, der var om bord på skibet, måtte have pådraget sig som følge af branden. Der må dog alt andet lige antages at være en formodning herfor, og Søfartsstyrelsen havde som kontrolmyndighed et potentielt ansvar for tabet af liv og risikoen herfor.

Spørgsmålet er herefter, om sagsøgernes rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 2 om retten til livet er krænkede som følge af den manglende havnestatskontrol og/eller en manglende effektiv offentlig undersøgelse af årsagen til branden, og tilsvarende, uskrivne forvaltningsretlige principper om forsvarlig forvaltning.

Efter det internationale havretlige system havde Bahamas som flagstat hovedansvaret for, at Scandinavian Star overholdt sikkerhedsreglerne.

SOLAS gav de kontraherende stater, herunder Danmark og en lang række andre søfartsnationer hjemmel til havnestatskontroller og forudsatte, at sådanne kontroller blev gennemført uden at forpligte staterne til det. SOLAS satte samtidig af hensyn til den internationale skibsfart rammer for, hvilken kontrol det enkelte lands myndigheder kunne udøve over for skibe fra andre konventionsstater. Der var således tale om et komplekst regelsæt, der skulle tjene såvel sikkerhedsmæssige som erhvervspolitiske hensyn.

For at etablere et effektivt system for havnestatskontrol havde 14 europæiske søfartsnationer, herunder Danmark, i 1982 vedtaget Paris-memorandummet med nærmere angivne retningslinjer og målsætninger for havnestatskontrollerne. Retningslinjerne og målsætningerne medførte ikke nogen pligt til havnestatskontrol, før et passagerskib blev sat i drift på en rute, men der er oplysninger om, at Søfartsstyrelsen i 1990 havde en målsætning om kontrol en gang om året af alle udenlandske passagerskibe i rutedrift i Danmark.

Søfartsstyrelsens administration af de internationale og danske regler om havnestatskontrol var indrettet på en sådan måde, at den var i overensstemmelse

med SOLAS, og således som havnestatskontrollen blev håndhævet af de fleste af aftalelandene, herunder Norge og andre tilsvarende lande, som Danmark normalt sammenlignede sig med.

Granskningsudvalget anførte i Granskningsrapporten, at der var klare svagheder ved den havnestatskontrol, der havde været praktiseret i Danmark, at kontrollen burde omlægges – hvilket allerede i hvert fald til dels var sket i maj 1990 – og at de forhold, som tilsagde omlægningen i hvert fald burde have været kendt før katastrofen den 7. april 1990. Udvalget anførte også, at det talte mod kritik af de danske myndigheder, at den daværende havnestatskontrolordning var i overensstemmelse med den havnestatskontrol, som SOLAS og Paris-memorandummet lagde op til, og på linje med den havnestatskontrol, der blev gennemført i de fleste andre lande i henhold til Paris-memorandummet.

Retten finder efter en samlet vurdering af Søfartsstyrelsens administration af havnestatskontrollen og de deri indbyggede modsatrettede hensyn, at denne praksis levede op principperne om forsvarlig forvaltning og kravene i EMRK artikel 2 og den deri indeholdte skønsmargin.

Der er ingen sikre oplysninger, om Søfartsstyrelsen havde noget konkret kendskab til Scandinavian Star og dets besætning, eller at det anløb dansk havn i den relevante periode, herunder at der skulle være forhold af mere alvorlig karakter ombord, som udgjorde en umiddelbar og konkret risiko for sagsøgerne eller deres nærmeste pårørendes liv. Det forhold, at Scandinavian Star sejlede under fremmed flag udgør ikke sådan særlig viden eller burde viden, at Søfartsstyrelsen havde en pligt til at indhente oplysninger om skibet og dets besætning til nærmere undersøgelse heraf.

Det er således ikke godtgjort eller på anden måde sandsynliggjort, at Søfartsstyrelsen vidste eller burde vide, at der var forhold om bord på Scandinavian Star, som udgjorde en umiddelbar og konkret risiko for sagsøgerne eller deres nærmeste pårørendes liv.

Der var med henvisning til ovennævnte dermed ikke en selvstændig pligt for Søfartsstyrelsen til at syne eller foretage en havnestatskontrol af Scandinavian Star forud for, at den blev sat i rutefart.

Søfartsstyrelsens manglende havnestatskontrol udgør med henvisning hertil således ikke i sig selv en krænkelse af EMRK artikel 2.

De danske myndigheder nedsatte sammen med Norge og Sverige i umiddelbar forbindelse med branden Granskningsudvalget for at klarlægge omstændighederne omkring branden. Udvalget afgav en rapport, hvis analyser og konklusioner er nuancerede og baseret på et grundigt forarbejde. Der pågik sideløbende

hermed en strafferetlig efterforskning med henblik på at udfinde mulige gerningsmænd til selve branden, og rederen, rederiets direktør og kaptajnen blev retsforfulgt og blev som direkte ansvarlige for sikkerheden ombord idømt den strengeste straf i lov om skibes sikkerhed. Procedurerne for kontrol af passagerskibe under fremmed flag blev skærpet, og samtlige af sagsøgerne, som var ombord på skibet, fik udbetalt erstatning for svie og smerte, tab af pårørende og varige mén. De udbetalte erstatninger var ifølge oplysningerne i Granskningsudvalgets rapport højere end de beløb, der normalt udbetales i sammenlignelige sager, ligesom der blev givet erstatning også i tilfælde, hvor der ikke var konstateret noget økonomisk tab.

Efterfølgende undersøgelser i 2022 og 2024 har ifølge det oplyste fået adgang til alt det materiale, som myndighederne lå inde med, og konklusionerne fra disse undersøgelser har ikke afvejet fra de konklusioner, der blev draget i Granskningsrapporten.

De danske myndigheder, herunder Søfartsstyrelsen, findes på baggrund heraf at have iværksat de nødvendige, officielle og effektive undersøgelser af de bagvedliggende årsager til branden til brug for håndhævelse af eksisterende ret, retsforfølgning af de mulige ansvarlige for branden og regulering af eksisterende lovgivning til fremtidig sikring af liv.

Retten finder med henvisning til det ovenfor anførte, at sagsøgernes rettigheder efter EMRK artikel 2 ikke er blevet krænket i forbindelse med branden på Scan-dinavian Star og det efterfølgende forløb.

Herefter er sagsøgernes rettigheder efter EMRK artikel 13 og 6 ikke krænket.

Der er som følge heraf ikke anledning til at tage stilling til, hvorvidt et muligt erstatningskrav ville have været forældet.

Søfartsstyrelsens påstand om frifindelse for betalingspåstanden tages herefter til følge.

Sagsøgernes subsidiære anerkendelsespåstand er et anbringende i forhold til deres principale betalingspåstand og er blevet prøvet i forbindelse med rettens afgørelse af betalingspåstanden ovenfor. Retten afviser derfor den subsidiære påstand.

Sagsomkostninger

Efter sagernes udfald skal sagsøgerne betale sagens omkostninger, jf. retsplejelo-vens § 312, stk. 1.

Samtlige sagsøgere bortset fra Sagsøger 46 og Sagsøger 47 har fri proces. Efter sagens karakter og da det må anses for uden betydning for Søfarts-styrelsen udgift til advokat mv., at sagen også har omfattet disse to sagsøgere, ophæver retten sagens omkostninger i forholdet mellem Sagsøger 46 og Sagsøger 47 og Søfartsstyrelsen, jf. retsplejelovens § 312, stk. 3.

Omkostningerne er efter sagens karakter, værdi, forløb og arbejdet forbundet med sagen fastsat til 1.000.000 kr., der skal dække udgiften inkl. moms til advokat. Det indgår i vurderingen af fastsættelse af sagsomkostningerne, at sagsøgerne har nedlagt enslydende påstande og anbringender. For så vidt angår arbejdets omfang henviser retten til, at sagen er hovedforhandlet over syv dage, og at den for sagsøgerne beskikkede advokat har oplyst, at han har brugt mindst 400 timer på sagen.

Søfartsstyrelsen er ikke momsregistreret.

THI KENDES FOR RET:

De subsidiære anerkendelsespåstande afvises.

Søfartsstyrelsen frifindes i sag BS-45904/2023-NAE.

Statskassen skal i sag BS-45904/2023-NAE til Søfartsstyrelsen betale sagsomkostninger med 1.000.000,00 kr.

Beløbet skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne bliver forrentet med procesrente efter rentelovens § 8 a.

Søfartsstyrelsen frifindes i sag BS-43176/2024-NAE.

I sag BS-43176/2024-NAE betaler ingen af parterne omkostninger til den anden part.



Publiceret til portalen d. 21-05-2026 kl. 07:51

Modtagere: Sagsøger 1, Sagsøger 16, Sagsøger 34, Sagsøger 30, Sagsøger 8,
Sagsøger 3, Sagsøger 27, Sagsøger 2, Sagsøger 35, Sagsøger 26, Sagsøger 32,
Sagsøger 7, Advokat (L) Jakob Kamby, Sagsøger 14, Sagsøger 10, Sagsøgte
Søfartsstyrelsen, Sagsøger 18, Sagsøger 15, Sagsøger 29, Sagsøger 5, Sagsøger
28, Sagsøger 31, Sagsøger 4, Sagsøger 9, Sagsøger 11, Sagsøger 33, Sagsøger 21,
Sagsøger 13, Sagsøger 17, Advokat (H) Mads Krøger Pramming, Sagsøger 12