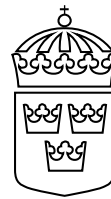


Regeringens proposition

2020/21:165



Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia

Prop.
2020/21:165

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 1 april 2021

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att det införs ett nytt undantag från det straffsanktionerade förbudet mot dykning och annan undervattensverksamhet vid vraket efter passagerarfartyget Estonia. Undantaget omfattar sådan verksamhet som avser att utreda fartygets förlisning.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia.....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund och gällande rätt	5
4.1	Förlisningen, efterföljande utredningar och beslut.....	5
4.2	Det rättsliga skyddet av gravfriden.....	6
5	Utvidgade möjligheter att utreda passagerarfartyget Estonias förlisning.....	8
5.1	Ett nytt undantag bör införas i gravfridslagen	8
5.2	Det nya undantaget ska omfatta dykning och annan undervattensverksamhet som avser att utreda förlisningen	11
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	13
7	Konsekvenser av förslaget	13
8	Författningskommentar	14
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia.....	15
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	16
Bilaga 3	Estoniaöverenskommelsen	17
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	24
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 april 2021	25

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:165

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia.

Förslag till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2 §
Dykning och annan undervattensverksamhet får inte bedrivas i vraket efter passagerarfartyget Estonia eller inom det område som anges i 1 § andra stycket. Förbudet gäller dock inte verksamhet som avser att täcka över eller skydda vraket eller att förhindra förorening av den marina miljön från vraket, om verksamheten bedrivs av en myndighet i Estland, Finland eller Sverige eller på uppdrag av en sådan myndighet.

Föreslagen lydelse

2 §
Dykning och annan undervattensverksamhet får inte bedrivas i vraket efter passagerarfartyget Estonia eller inom det område som anges i 1 § andra stycket. Förbudet gäller dock inte verksamhet som avser *att utreda förlisningen*, att täcka över eller skydda vraket eller att förhindra förorening av den marina miljön från vraket, om verksamheten bedrivs av en myndighet i Estland, Finland eller Sverige eller på uppdrag av en sådan myndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

För att skydda m/s Estonia såsom ett sista vilorum för olycksoffren från all störande verksamhet ingick Estland, Finland och Sverige en överenskommelse som bl.a. innebär att all verksamhet som stör vilorummet ska kriminaliseras. Genom ett tilläggsprotokoll har ytterligare stater tillträtt överenskommelsen. Med hänsyn till intresset av att säkra gravfriden för de omkomna antogs lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia. Lagen innehåller ett straffsanktionerat förbud mot dykning och annan undervattensverksamhet i vraket och ett anslutande område i Östersjön. Från förbudet undantas verksamhet som avser att täcka över eller skydda vraket eller att förhindra förorening av den marina miljön från vraket. Undantagen gäller enbart verksamhet som bedrivs av estnisk, finsk eller svensk myndighet eller på uppdrag av en sådan myndighet.

Statens haverikommission gav i december 2020 in en framställan till regeringen med en begäran som i huvudsak syftar till att utöka myndighetens möjligheter att utföra undervattensverksamhet i undersökande syfte vid vraket efter passagerarfartyget Estonia (Ju2020/04765).

Mot den angivna bakgrunden togs promemorian Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia fram inom Justitiedepartementet (Ju2021/00343). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag överensstämmer med propositionens.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2021/00343).

Överenskommelsen med Estland och Finland om m/s Estonia (SÖ 1995:36), Estoniaöverenskommelsen, finns i *bilaga 3*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 11 mars 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som är likalydande med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Förlisningen, efterföljande utredningar och beslut

Den 28 september 1994 förliste passagerarfartyget Estonia på Östersjön under färd mellan Tallinn och Stockholm. Platsen för förlisningen är belägen sydväst om finska Utö. Fartyget förde estnisk flagg. Ett mycket stort antal människor omkom vid förlisningen.

Den 15 december 1994 beslutade regeringen att fartyget inte skulle bärgas, att några åtgärder för att ta upp de omkomna inte skulle vidtas, att platsen där fartyget förliste skulle betraktas som en gravplats och att fartyget skulle täckas över för att säkerställa gravfriden. Vidare beslutades att särskilda åtgärder skulle vidtas i samarbete med de estniska och finländska regeringarna för att skydda gravplatsen rättsligt.

Den 2 mars 1995 beslutade regeringen att uppdra åt Sjöfartsverket att upphandla och låta genomföra en övertäckning av fartyget med en skalkonstruktion av betong. Kort tid efter att arbetet med övertäckningen påbörjats beslutade regeringen i juni 1996 att Sjöfartsverket skulle avbryta arbetet.

Den gemensamma estnisk-finsk-svenska haverikommission (JAIC), som bildades den 29 september 1994, med uppgift att utreda passagerarfartyget Estonias förlisning, överlämnade sin slutrapport i december 1997. Enligt slutrapporten brast låsanordningarna till fartygets bogvisir till följd av belastningar från vågslag. Haveriet inträffade under vågförhållanden som troligen var de värsta som fartyget någonsin varit utsatt för. Detta ledde till att stora vattenmängder strömmade in på bildäck och inredningsdäcken som vattenfylldes varpå Estonia förliste.

Den 28 september 2020 publicerades ett filmmaterial som visar inte tidigare dokumenterade hål i fartygets styrbordssida. Estlands säkerhetsutredningsmyndighet har, med bistånd av Olycksutredningscentralen i Finland och Statens haverikommission i Sverige, inlett en preliminär bedömning av de nya uppgifterna i syfte att överväga om den nya informationen ger anledning att revidera de slutsatser som drogs i JAIC:s slutrapport från 1997. De tre haveriutredningsmyndigheterna bedömer att det inom ramen för den preliminära bedömningen behöver vidtas utredningsåtgärder i det gravfridsskyddade området som enligt Statens haverikommission skulle strida mot den nuvarande svenska lagstiftningen.

4.2 Det rättsliga skyddet av gravfriden

Estoniaöverenskommelsen

Estoniaöverenskommelsen undertecknades i Tallinn den 23 februari 1995. Regeringen beslutade den 16 februari 1995 att underteckna överenskommelsen. Riksdagen godkände överenskommelsen den 1 juni 1995 (prop. 1994/95:190 Skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia, bet. 1994/95:JuU23, rskr. 1994/95:377). Överenskommelsen trädde i kraft den 27 augusti 1995, genom notväxling. I överenskommelsen anges bl.a. att vraket efter passagerarfartyget Estonia och ett visst kringliggande område ska betraktas som ett sista vilorum för olycksoffren och ska som sådant visas tillbörlig respekt (artikel 1). Det sägs vidare att passagerarfartyget Estonia inte ska lyftas (artikel 3). All verksamhet som stör offrens sista vilorum ska kriminaliseras, särskilt dykning och annan verksamhet i syfte att ta upp offren eller egendom från vraket eller havsbotten (artikel 4.1). En avtalslutande part får dock enligt överenskommelsen vidta åtgärder för

att täcka över vraket eller för att förhindra förorening av den marina miljön från vraket (artikel 4.3).

För att ytterligare förstärka skyddet av vraket som ett sista vilorum för olycksoffren undertecknades i Stockholm den 23 april 1996 ett tilläggsprotokoll till Estoniaöverenskommelsen (SÖ 1997:52). Regeringen beslutade den 11 april 1996 att underteckna protokollet. Tilläggsprotokollet trädde i kraft den 23 april 1996. Protokollet möjliggör för andra stater att ansluta sig till Estoniaöverenskommelsen (artikel 1). Det sker genom deponering av ett anslutningsinstrument hos depositarien (artikel 2–3). I egenskap av depositarie har Sverige noterat att Danmark, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Storbritannien har tillträtt Estoniaöverenskommelsen.

Gravfridslagen

För att säkra gravfriden för de omkomna infördes den 1 juli 1995 en särskild lag, lagen om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia (gravfridslagen), som innehåller ett straffsanktionerat förbud mot verksamhet som stör gravfriden i vraket efter passagerarfartyget Estonia och i ett anslutande område i Östersjön. Med hänsyn till respekten för gravfriden kriminaliserades dykning och annan undervattensverksamhet i vraket eller i dess närhet (2 §). Enligt förarbetena var en utgångspunkt för regleringen att i princip all undervattensverksamhet i det skyddade området stör gravfriden där (prop. 1994/95:190 s. 8–9). I enlighet med Estoniaöverenskommelsen försågs förbudet med undantag för verksamhet som avser att täcka över vraket eller att förhindra förorening av den marina miljön från vraket. Därutöver undantogs från förbudet verksamhet som avser att skydda vraket, då det förutsågs att det kunde bli aktuellt att installera någon form av bevakningsutrustning. Undantagen gäller bara verksamhet som bedrivs av någon av överenskommelsens dåvarande parter, dvs. Estland, Finland och Sverige. Den som uppsåtligen bryter mot förbudet döms till böter eller fängelse i högst två år. För försök döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Lagen innehåller vidare bestämmelser om förverkande och svensk domsrätt.

Estnisk och finsk strafflagstiftning på området

I estnisk rätt regleras gravfriden i strafflagen. I § 149 om kränkning av minnet av en avliden anges att störning av en begravning eller någon annan ceremoni till minne av en avliden person, vanhelgande av en grav eller annan plats som utsetts till en sista viloplats eller ett minnesmärke uppfört för minnet av en avliden person, eller att stjäla föremål från sådana platser straffas med böter eller upp till ett års fängelse. Samma handling, om den begås av en juridisk person, kan straffas med böter.

I finsk rätt regleras gravfriden i lagen om fredning av vraket efter passagerarfartyget Estonia (903/1995). Enligt nämnda lag är dykning på det fredade området förbjudet. På det fredade området får åtgärder inte heller vidtas för att ta upp omkomna eller föremål från vraket eller havsbotten eller friden vid vraket på annat sätt störas (3 §). Utan hinder

Prop. 2020/21:165 av vad som stadgas i 3 § får myndigheterna täcka över vraket eller förhindra förorening av miljön från vraket (4 §). Den som uppsåtligen bryter mot förbudet döms till böter eller fängelse i högst ett år (5 §).

5 Utvidgade möjligheter att utreda passagerarfartyget Estonias förlisning

5.1 Ett nytt undantag bör införas i gravfridslagen

Regeringens bedömning: För att säkerställa att det inte är straffbart enligt svensk lag att genomföra undersökningar för att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia bör det införas ett nytt undantag från förbudet att bedriva dykning eller annan undervattensverksamhet i vraket efter fartyget eller dess närhet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Svenska kyrkan*, som tillstyrker förslaget, anser att det finns ett stort behov av att nå klarhet i omständigheterna kring Estonias förlisning men för också fram att det finns anhöriga som inte önskar att ytterligare utredning görs. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* för fram att det finns vissa jurisdiktionsproblem förknippade med Estoniaöverenskommelsen och gravfridslagen, t.ex. i vilken utsträckning Sverige kan straffa exempelvis tyska medborgare som dykt till vraket och som senare frivilligt anländer till svenskt territorium. *Stiftelsen Estoniaoffren och Anhöriga* anser att gravfridslagen dels är i konflikt med FN:s havsrättskonvention (SÖ 2000:1), dels inte överensstämmer med Estoniaöverenskommelsen då estniska medborgare kan utföra undervattensaktiviteter för att undersöka vraket utan att straffas. *Sjöfartsverket*, som tillstyrker förslaget, påminner om att den myndighet som tillämpar det föreslagna undantaget ska säkerställa att erforderlig information om detta når ut till i vart fall myndigheter med ansvar för tillsyn, övervakning, kommunikation eller information som kan beröras av verksamhet i området som omfattas av gravfrid.

Skälen för regeringens bedömning: Statens haverikommission gör i sin framställan till regeringen bedömningen att ett antal utredningsåtgärder behöver vidtas inom ramen för den preliminära bedömning som de tre ländernas utredningsmyndigheter genomför. Som exempel på åtgärder som kan bli aktuella att genomföra i syfte att kunna ta ställning till om den nya informationen om håll i fartygets skrov ger anledning att revidera de slutsatser som drogs i 1997 års utredningsrapport nämner Statens haverikommission bl.a. undersökning och dokumentation av fartygets skrov, dokumentation av sjöbotten runt fartyget, provtagningar av material i skrovet och av sjöbotten och bärning av mindre delar från fartyget eller lösa delar som ligger på sjöbotten.

Enligt regeringens uppfattning, som också uttryckligen biträds av *Stiftelsen Estoniaoffren och Anhöriga*, *Svea hovrätt* och *Svenska kyrkan*, finns det ett behov av att klarlägga omständigheterna kring passagerarfartyget Estonias förlisning. Det är angeläget att behöriga myndigheter kan vidta de åtgärder som behövs för att utreda olycksorsaken och dess förlopp. Det är därför viktigt att säkerställa att gravfridslagen inte hindrar att nödvändiga utredningsåtgärder utförs. Vid utformningen av lagstiftningen måste det som *Svenska kyrkan* påminner om också beaktas att vraket efter passagerarfartyget Estonia och ett visst kringliggande område ska betraktas som ett sista vilorum för olycksoffren och ska som sådant visas tillbörlig respekt.

Som framgår av avsnitt 4.2 förbjuder gravfridslagen i princip all undervattensverksamhet i det gravfridskyddade området utom sådan verksamhet som enligt de särskilda undantagen utförs för att skydda eller täcka över vraket eller för att förhindra förorening av den marina miljön från vraket. Med anledning av *Stiftelsen Estoniaoffren och Anhörigas* synpunkt, att estniska medborgare kan utföra undervattensaktiviteter för att undersöka vraket utan att straffas, vill regeringen framhålla att även gärningar som begås av estniska medborgare omfattas av det straffsanktionerade förbudet i gravfridslagen. Regeringen konstaterar inledningsvis att de utredningsåtgärder som Statens haverikommission nämner i sin framställan omfattas av gravfridslagens straffsanktionerade förbud och att åtgärderna inte är tänkta att genomföras för något av de syften som anges i lagen. Något utrymme enligt själva gravfridslagen att bedriva dykningar eller annan undervattensverksamhet för att undersöka vraket i syfte att utreda olycksorsaken och dess förlopp finns alltså inte enligt lagens hittillsvarande utformning.

Även om den dykning eller annan undervattensverksamhet i undersökande syfte som kan bli aktuell i eller omkring vraket efter passagerarfartyget Estonia träffas av bestämmelserna i 2 och 3 §§ i gravfridslagen, och något av de angivna undantagen inte är tillämpliga, så kan åtgärderna i viss utsträckning ändå vara tillåtna, dvs. inte utgöra brott enligt lagen. I olika juridiska discipliner utanför straffrätten finns det en stor mängd bestämmelser som ger myndighetsanställda och uppdragstagare rätt att företa en annars straffbelagd gärning (laga befogenhet). Beroende på vem som ska utföra den nu aktuella undervattensverksamheten (eller i vart fall besluta om att uppdra åt någon annan att utföra den), varför den ska utföras och på vilket sätt, så kan verksamheten vara tillåten om det finns särskilt lagstöd för den. I lagen (1990:712) om undersökning av olyckor finns föreskrifter om undersökning från säkerhetssynpunkt av olyckor och tillbud till olyckor, bl.a. sjöolyckor. Lagregleringen kompletteras av bestämmelserna i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. Enligt nu gällande rätt har Statens haverikommission under vissa förutsättningar en skyldighet att undersöka en sjöolycka motsvarande den som inträffade 1994 då passagerarfartyget Estonia förliste (2 och 2 c §§ i lagen) varvid myndigheten har rätt att få tillträde till olycksplatsen. Även om det kan finnas laga befogenhet för Statens haverikommission att med stöd av angivna regelverk bereda sig tillträde till det gravfridskyddade området är det angeläget att det finns ett uttryckligt lagstöd för myndigheterna och deras anställda och uppdragstagare att utreda händelseförloppet och

Prop. 2020/21:165 orsaken till olyckan utan att riskera straffansvar enligt svensk rätt. Med anledning av *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*s synpunkt om eventuella jurisdiktionsproblem och *Stiftelsen Estoniaoffren och Anhörigas* synpunkt att gravfridslagen inte är förenlig med FN:s havsrättskonvention vill regeringen understryka att den nu föreslagna lagändringen endast innebär en begränsning av det straffbara området som inte i sig kan medföra några jurisdiktionsproblem. Det finns dock skäl att framhålla att regeringen gör bedömningen att gravfridslagen är förenlig med såväl havsrätten som folkrätten i övrigt. Liksom vid tillämpning av all straffrättslig lagstiftning ska dock naturligtvis de begränsningar i fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser iakttas (jfr 2 kap. 7 § brottsbalken). Vidare följer av 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken att åtal för brott som förövats utom riket får väckas endast efter att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har beslutat om det.

När ett nytt undantag från förbudet övervägs bör det, som konstateras ovan, även beaktas att vraket och ett kringliggande område är ett sista vilorum för olycksoffren och ska som sådant visas tillbörlig respekt. Att olycksorsaken kan utredas och klarläggas på ett tillfredsställande sätt är nödvändigt för att upprätthålla allmänhetens förtroende för statens agerande i samband med händelser av katastrofkaraktär och för att anhöriga och överlevande ska kunna gå vidare i sin läkningsprocess. Enligt regeringens uppfattning bör ett undantag från förbudet kunna införas och utformas med iakttagande av sådan tillbörlig respekt.

Av det ovan anförda följer att lagstiftningen nu behöver ändras för att säkerställa att i första hand Statens haverikommission, men i förekommande fall även andra behöriga myndigheter, har möjlighet att genomföra de undersökningar i det gravfridskyddade området som behövs för att utreda vad som orsakat olyckan utan att riskera straffansvar enligt svensk lag. Som anges i avsnitt 4.2 omfattar Estoniaöverenskommelsens kriminaliseringskrav inte all undervattensverksamhet i det gravfridskyddade området utan endast sådan som stör offrens sista vilorum. I promemorian anförts att innebörden av kriminaliseringskravet måste förstås i sitt sammanhang och mot bakgrund av Estoniaöverenskommelsens ändamål och syfte, dvs. att skydda Estonia såsom ett sista vilorum för olycksoffren från all störande verksamhet. Till detta vill regeringen föra fram att de rättskällor och tolkningsregler som används vid tolkning av en internationell överenskommelse skiljer sig från dem som används vid tolkning av en inhemsk lag. Den naturliga utgångspunkten för tolkningen av Estoniaöverenskommelsen är de folkrättsliga tolkningsmedel som kommit till uttryck i Wienkonventionen om traktaträtten (SÖ 1975:1). Enligt artikel 31.1 i Wienkonventionen ska en traktat tolkas ärligt (in good faith) i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte. Av artikel 4.1 i Estoniaöverenskommelsen följer att all verksamhet som stör offrens sista vilorum ska kriminaliseras, ”särskilt dykning eller annan verksamhet i syfte att ta upp offren eller egendom från vraket eller havsbotten”. Det innebär att inte all dykning, utan endast sådan som stör offrens sista vilorum, måste kriminaliseras. Att dykförbudet inte är absolut följer också av de uttryckliga undantagen för ”åtgärder för att täcka över

vraket eller för att förhindra förorening av den marina miljön från vraket” (artikel 4.3) liksom syftet att ”skydda m/s Estonia såsom ett sista vilorum för olycksoffren från all störande verksamhet” (preambeln). Kriminaliseringskravet i artikel 4.1 gäller följaktligen inte all verksamhet medan vad som anges i artikel 1 om att offrens sista vilorum ska visas tillbörlig respekt inte är begränsat på motsvarande sätt. Regeringen vill därför understryka att verksamheten bör bedrivas med beaktande av att vraket och ett kringliggande område utgör ett sista vilorum för olycksoffren och att det som sådant ska visas tillbörlig respekt.

Med förebild i de uttryckliga undantagen i överenskommelsen och med beaktande av de behov av undervattensverksamhet som fanns på 1990-talet infördes de nuvarande undantagen i gravfridslagens förbudsreglering. Det finns i det avseendet anledning även att påminna om att undantagen i Estoniaöverenskommelsen vid lagens införande inte ansågs vara uttömmande; även verksamhet som avser att skydda vraket är undantagen från straffansvar trots att det inte har någon uttrycklig motsvarighet i överenskommelsen (jfr prop. 1994/95:190 s. 9). Regeringen konstaterar även att varken Estland eller Finland har en lagstiftning som kriminaliserar all undervattensverksamhet i det skyddade området (se avsnitt 4.2). Mot den bakgrunden bedömer regeringen att ett nytt undantag för estniska, finska och svenska myndigheter att bedriva dykning och annan undervattensverksamhet, som syftar till att utreda varför olyckan inträffade och dess förlopp, kan införas och utformas på ett sätt som är förenligt med Estoniaöverenskommelsens kriminaliseringskrav som syftar till att offrens sista vilorum inte störs.

5.2 Det nya undantaget ska omfatta dykning och annan undervattensverksamhet som avser att utreda förlisningen

Regeringens förslag: Ett nytt undantag från det straffsanktionerade förbudet mot dykning och annan undervattensverksamhet ska införas i lagen om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia. Det nya undantaget ska omfatta verksamhet som avser att utreda förlisningen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Svenska kyrkan*, som tillstyrker förslaget, föreslår att det genom tillägg i författningstexten och förtydligande i författningskommentaren tydliggörs att offrens sista vilorum samt de mänskliga kvarlevor och föremål som härrör från de avlidna ska visas tillbörlig respekt. *Sveriges advokatsamfund* har i huvudsak ingen erinran mot förslaget som sådant, men ställer sig tveksamt till om förslaget är fullt ut förenligt med Estoniaöverenskommelsens kriminaliseringskrav. Samfundet anser att genom det föreslagna undantaget från kriminalisering skulle Sverige de facto kunna sägas genomföra en ändring av innehållet i Estoniaöverenskommelsen. Enligt samfundet bör den frågan, liksom frågan om utredningsåtgärdernas

Prop. 2020/21:165 inverkan på gravfriden, utredas ytterligare. *Svea hovrätt* tillstyrker förslaget men framhåller vikten av att den svenska lagstiftningen – nu när ytterligare ett undantag föreslås i lagen och som inte har en uttrycklig motsvarighet i överenskommelsen – alltjämt står i överensstämmelse med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Detta är enligt hovrätten särskilt angeläget med hänsyn till intresset av att det inte från svensk myndighets sida bedrivs verksamhet som är straffbar i andra länder som är parter till Estoniaöverenskommelsen, vilket förtjänar ytterligare överväganden under den fortsatta beredningen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt gravfridslagens nuvarande utformning är endast dykning och annan undervattensverksamhet för att täcka över eller skydda vraket eller att förhindra förorening av den marina miljön från vraket tillåten. För att säkerställa att det ur ett svenskt straffrättsligt perspektiv ska vara tillåtet att i det gravfridsskyddade området även genomföra den typ av undersökningsåtgärder som Statens haverikommission beskriver i sin framställan finns det som regeringen konstaterar i avsnitt 5.1 behov av att införa ett nytt undantag från gravfridslagens nuvarande straffsanktionerade förbud mot dykning och annan undervattensverksamhet. Mot den bakgrunden och med hänsyn till intresset att skydda gravfriden bör det nya undantaget begränsas till verksamhet som avser att utreda förlisningen, dvs. dess orsak och förlopp. Regeringen bedömer att uttrycket *utreda förlisningen* på ett ändamålsenligt sätt beskriver den verksamhet som bör vara tillåten enligt gravfridslagen. Därmed anges tydligt att inte all undervattensverksamhet oavsett syfte är tillåten utan endast sådan som syftar till att utreda olycksorsaken och händelseförloppet vid förlisningen samt eventuella rättsliga konsekvenser av förlisningen. Detta bör dock, liksom enligt dagens reglering, endast gälla sådan verksamhet som bedrivs av en myndighet i Estland, Finland eller Sverige eller på uppdrag av en sådan myndighet. Undantaget gäller dessa länders myndigheters anställda och uppdragstagare oavsett medborgarskap. För svenska myndigheters vidkommande omfattar det nya undantaget i första hand åtgärder som vidtas av eller på uppdrag av Statens haverikommission men det medger även att undersökningar utförs av andra myndigheter för angivna syften, t.ex. med anledning av vad Statens haverikommissions undersökningar visar. Mot bakgrund av vad som konstateras i avsnitt 5.1 gör regeringen bedömningen att ett så formulerat undantag även är förenligt med Estoniaöverenskommelsens kriminaliseringskrav. Regeringen delar därmed inte *Sveriges advokatsamfunds* ståndpunkt att det föreslagna undantaget de facto skulle kunna sägas genomföra en ändring av Estoniaöverenskommelsen.

Svenska kyrkan anser att det redan i lagtexten bör anges att tillbörlig respekt ska visas såväl för vraket och det område som utgör ett sista vilorum för olycksoffren som för kvarlevor och föremål som härrör från de avlidna. En uttrycklig hänvisning av det slag som Svenska kyrkan föreslår har onekligen den fördelen att den ytterligare skulle inskräpa vikten av att gravfriden respekteras. Som regeringen angett ovan måste Estoniaöverenskommelsens kriminaliseringskrav förstås med beaktande av att vraket efter passagerarfartyget Estonia och ett visst kringliggande område utgör ett sista vilorum för olycksoffren och ska som sådant visas tillbörlig respekt. Enligt regeringens uppfattning ligger det i bedömningen,

att lagförslaget inte tillåter störande verksamhet i överenskommelsens mening, också att lagförslaget är förenligt med överenskommelsens krav på tillbörlig respekt. Med hänsyn härtill och även med beaktande av hur undantagen i lagen i övrigt är formulerade och för att undvika oklarheter i tillämpningsområdet anser regeringen vid en samlad bedömning att övervägande skäl talar mot att en sådan uttrycklig begränsning som *Svenska kyrkan* förordar skrivs in i lagen.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det föreslagna undantaget är väl balanserat och proportionerligt i förhållande till intresset att skydda vraket och ett kringliggande område såsom ett sista vilorum för olycksoffren från all störande verksamhet. Avvägningar av det slag som *Sveriges advokatsamfund* efterlyser har alltså skett såväl vid bedömningen av behovet av ett undantag som vid undantagets utformning.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Regeringens bedömning: Inga särskilda övergångsbestämmelser behövs.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att detta sker den 1 juli 2021. Regeringen bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser av förslaget

Regeringens bedömning: Förslaget bedöms i sig inte innebära ekonomiska konsekvenser för rättsväsendets myndigheter eller andra myndigheter.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen med undantag för *Kustbevakningen* som instämmer i promemorians bedömning men tillägger att eventuella undersökningar kommer innebära ökade kostnader. Myndigheten för fram att den inte har något utpekat uppdrag avseende utredningar i fråga om varför ett fartyg har sjunkit men att den dock stödjer Statens haverikommission vid dess undersökningar och tar då betalt enligt regelverket om offentlig resurssamordning.

Prop. 2020/21:165 **Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att förslaget, som innebär en viss avkriminalisering, i sig inte innebär några ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter eller andra myndigheter.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia

2 § Dykning och annan undervattensverksamhet får inte bedrivas i vraket efter passagerarfartyget Estonia eller inom det område som anges i 1 § andra stycket. Förbudet gäller dock inte verksamhet som avser *att utreda förlisningen*, att täcka över eller skydda vraket eller att förhindra förorening av den marina miljön från vraket, om verksamheten bedrivs av en myndighet i Estland, Finland eller Sverige eller på uppdrag av en sådan myndighet.

I paragrafen anges att dykning och annan undervattensverksamhet, med vissa undantag, inte får bedrivas i det skyddade området. I paragrafens *andra mening* införs ett nytt undantag från förbudet. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Det nya undantaget omfattar verksamhet som avser att utreda förlisningen, vilket innefattar såväl orsaken till förlisningen som dess förlopp. Även utredningsåtgärder som sker för att utreda eventuella rättsliga konsekvenser av förlisningen omfattas av undantaget. Som exempel på sådan verksamhet som ryms inom undantaget om den sker för att utreda förlisningen kan nämnas t.ex. undersökning och dokumentation av fartygets skrov, särskilt av befintliga skador i skrovet, inklusive sådana som tidigare inte dokumenterats. Detta kan innefatta friläggning av delar av skrovet som täcks av bottensediment. Det kan också innebära att fartygets insida i anslutning till skador i skrovet dokumenteras. Vidare kan undantaget innefatta dokumentation av havsbotten runt vraket, provtagning av material i skrovet, t.ex. av metallen i anslutning till skador för vidare analyser, provtagning av havsbotten för vidare analyser samt bärgning av mindre delar från fartyget eller lösa delar som ligger på havsbotten.

Det nya undantaget gäller – liksom de befintliga undantagen – endast sådan verksamhet som bedrivs av en myndighet i Estland, Finland eller Sverige eller på uppdrag av en sådan myndighet. Undantaget gäller dessa länders myndigheters anställda och uppdragstagare oavsett medborgarskap. För svenska myndigheters vidkommande omfattar det nya undantaget i första hand åtgärder som vidtas av eller på uppdrag av Statens haverikommission men det medger även att undersökningar utförs av andra behöriga myndigheter för angivna syften, t.ex. med anledning av vad Statens haverikommissions undersökningar visar.

Sammanfattning av promemorian Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia

Prop. 2020/21:165
Bilaga 1

I promemorian föreslås att det införs ett nytt undantag från det straffsanktionerade förbudet mot dykning och annan undervattensverksamhet vid vraket efter passagerarfartyget Estonia. Undantaget omfattar sådan verksamhet som avser att utreda fartygets förlisning.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över promemorian lämnats av Försvarmakten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Statens haverikommission, Stiftelsen Estoniaoffren och Anhöriga, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Svenska kyrkan, Sveriges advokatsamfund, Tullverket, Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden) och Åklagarmyndigheten.

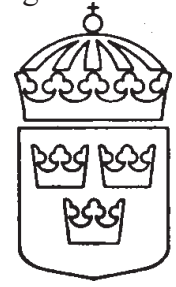
Riksdagens ombudsmän har avstått från att yttra sig.

Utöver remissinstanserna har två privatpersoner inkommit med skriftliga synpunkter på promemorian.

Föreningen anhöriga Estonia, Lindesberg har beretts tillfälle att yttra sig men inte inkommit med något yttrande.

Sveriges internationella överenskommelser

ISSN 0284-1967



Utgiven av Utrikesdepartementet

SÖ 1995:36

Nr 36

Överenskommelse med Estland och Finland om m/s Estonia

Tallinn den 23 februari 1995

Regeringen beslutade den 16 februari 1995 att underteckna överenskommelsen.

Överenskommelsen trädde i kraft den 27 augusti 1995 genom noteväxling.

Riksdagsbehandling: Prop. 1994/95: 190, bet. 1994/95: JuU23, rskr. 1994/95: 377.

**AGREEMENT BETWEEN THE REPUBLIC OF ESTONIA,
THE REPUBLIC OF FINLAND AND THE KINGDOM OF
SWEDEN REGARDING THE M/S ESTONIA**

THE REPUBLIC OF ESTONIA, THE REPUBLIC OF FINLAND AND THE KINGDOM OF SWEDEN, hereinafter referred to as the Contracting Parties,

RECALLING the disaster on the night of 28 September 1994 when the M/S ESTONIA sank in the Baltic Sea on her way from Tallinn to Stockholm,

WISHING TO protect the M/S ESTONIA, as a final place of rest for victims of the disaster, from any disturbing activities,

URGING the public and all other States to afford appropriate respect to the site of the M/S ESTONIA for all time,

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

ARTICLE 1

The wreck of the M/S ESTONIA and the surrounding area, as defined in Article 2, shall be regarded as a final place of rest for victims of the disaster, and as such shall be afforded appropriate respect.

ARTICLE 2

The area constituting the final place of rest shall for the purpose of this Agreement be delimited by straight lines from point No.1 through points No. 2, 3, 4 and back to point No. 1:

Point No. 1 (Upper Left) 59°23,500'N, 21°40,000'E

Point No. 2 (Upper Right) 59°23,500'N, 21°42,000'E

Point No. 3 (Lower Right) 59°22,500'N, 21°42,000'E

Point No. 4 (Lower Left) 59°22,500'N, 21°40,000'E;

all positions defined by geographical coordinates in World Geodetic System 1984 (WGS 84).

ÖVERENSKOMMELSE MELLAN KONUNGARIKET SVERIGE, REPUBLIKEN ESTLAND OCH REPUBLIKEN FINLAND OM M/S ESTONIA

KONUNGARIKET SVERIGE, REPUBLIKEN ESTLAND OCH
REPUBLIKEN FINLAND, nedan kallade de avtalsslutande
parterna,

SOM ERINRAR OM katastrofen natten till den 28 september
1994 då m/s ESTONIA sjönk i Östersjön under färd från Tallinn
till Stockholm,

SOM ÖNSKAR skydda m/s ESTONIA såsom ett sista vilorum för
olycksoffren från all störande verksamhet,

SOM UPPMANAR allmänheten och alla andra stater att för all
framtid visa tillbörlig respekt för den plats där m/s ESTONIA
förliste,

HAR KOMMIT ÖVERENS OM FÖLJANDE:

ARTIKEL 1

Vraket efter m/s ESTONIA och kringliggande område såsom det
definieras i artikel 2 skall betraktas som ett sista vilorum för
olycksoffren och skall som sådant visas tillbörlig respekt.

ARTIKEL 2

Det område som utgör offrens sista vilorum skall vid tillämpning
av överenskommelsen begränsas av räta linjer från punkt nr. 1
genom punkterna nr. 2,3,4 och tillbaka till punkt nr. 1:

Punkt nr. 1 (Övre vänstra) 59°23,500'N, 21°40,000'E

Punkt nr. 2 (Övre högra) 59°23,500'N, 21°42,000'E

Punkt nr. 3 (Nedre högra) 59°22,500'N, 21°42,000'E

Punkt nr. 4 (Nedre vänstra) 59°22,500'N, 21°40,000'E

samtliga positioner angivna med geografiska koordinater i World
Geodetic System 1984 (WGS 84).

¹ Översättning i enlighet med den i prop. 1994/95: 190 intagna texten.

ARTICLE 3

The Contracting Parties hereby agree that the M/S ESTONIA shall not be raised.

ARTICLE 4

1. The Contracting Parties undertake to institute legislation, in accordance with their national procedures, aiming at the criminalization of any activities disturbing the peace of the final place of rest, in particular any diving or other activities with the purpose of recovering victims or property from the wreck or the sea-bed.

2. The Contracting Parties undertake to make it possible to punish the commission of an offence, established in accordance with paragraph 1 of this Article, by imprisonment.

3. Notwithstanding the above provisions, a Contracting Party may take measures to cover the wreck or to prevent pollution of the marine environment from the wreck.

ARTICLE 5

Each Contracting Party undertakes to submit information to another Contracting Party on pending or on-going activities having been criminalized in conformity with Article 4 and involving a vessel flying the flag of that Contracting Party.

ARTICLE 6

This Agreement shall enter into force thirty days after the date when the Contracting Parties have notified the other Contracting Parties in writing that the necessary constitutional procedures for its entry into force have been completed.

ARTIKEL 3

De avtalsslutande parterna överenskommer härmed att m/s ESTONIA inte skall lyftas.

ARTIKEL 4

1. De avtalsslutande parterna åtar sig att i enlighet med sina nationella förfaranden införa lagstiftning som syftar till att kriminalisera all verksamhet som stör offrens sista vilorum, särskilt dykning eller annan verksamhet i syfte att ta upp offren eller egendom från vraket eller havsbotten.
2. De avtalsslutande parterna åtar sig att göra det möjligt att bestraffa brott i enlighet med punkt 1 i denna artikel med fängelse.
3. Utan hinder av ovannämnda bestämmelser får en avtalsslutande part vidta åtgärder för att täcka över vraket eller för att förhindra förorening av den marina miljön från vraket.

ARTIKEL 5

Varje avtalsslutande part åtar sig att informera en annan avtalsslutande part om förestående eller pågående verksamhet som har kriminaliserats i enlighet med artikel 4 och i vilken ett fartyg som för denna avtalsslutande parts flagg är inblandat.

ARTIKEL 6

Denna överenskommelse träder i kraft trettio dagar efter den dag då de avtalsslutande parterna skriftligen har underrättat de andra avtalsslutande parterna om att de nödvändiga konstitutionella förfarandena för dess ikraftträdande har fullgjorts.

Done at Tallinn on 23 February 1995 in three originals, each in the English language.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, duly authorized thereto, have signed this Agreement:

For the Republic of Estonia

Jüri Luik

For the Republic of Finland

Jaako Kaurinkoski

For the Kingdom of Sweden

Lars Grundberg

Upprättad i Tallinn den 23 februari 1995 i tre original, vart och ett på det engelska språket.

TILL BEKRÄFTELSE HÄRAV har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat denna överenskommelse.

För Konungariket Sverige

Lars Grundberg

För Republiken Estland

Jüri Luik

För Republiken Finland

Jaakko Kaurinkoski

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-03-15

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden
Per Classon och Stefan Johansson

Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia

Enligt en lagrådsremiss den 11 mars 2021 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Johan Hilmertz.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 april 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Damberg, Ygeman, Linde, Ekström, Dahlgren, Lindhagen, Nordmark, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia