Henrik Ringbom
17.5.2021

Utlåtande om Regeringens proposition RP 81/2021 rd med förslag till lag om temporär ändring av lagen om fredning av vraket efter passagerarfartyget Estonia

Riksdagens lagutskott har bett mig om ett utlåtande om ovannämnda förslag. Med anledning av det framför jag högaktningsfullt följande.

Allmänt

Lagförslaget är begränsat till dykningar och annan verksamhet på vrakplatsen som utförs av myndigheter. Inga ändringar föreslås m.a.o. för de restriktioner som för närvarande gäller privata dykningar i området. Vidare är förslaget begränsat till dykningar i syfte att vidta undersöknings- och utredningsåtgärder vid vraket. Begränsningarna är viktiga att betona, eftersom de klargör att förslaget gäller en begränsad kategori av aktörer och dykningar för ett mycket specifikt ändamål. Lagförslaget innebär med andra ord inte en generell uppluckring av skyddet av gravfriden vid M/S Estonias vrak eller av tillämpningen av det generella dyk- och andra restriktioner som har gällt i området sedan 1 juli 1995. Förslaget medför således inte en risk att undervattensverksamheten i området skulle avregleras eller öka drastiskt. Det syftar till att klargöra att myndigheterna - trots rådande begränsningar - har möjlighet att utreda orsakerna till att fartyget förliste, och på det sättet bidra till att såväl anhöriga som övriga kan få ro i frågan om händelseförloppet, som har varit föremål för mycket spekulation ända sedan förlisningen år 1994.

Lagförslaget generellt

Allmänt taget är lagförslaget välmotiverat. Undertecknad delar konklusionen att 1995-års internationella överenskommelse om M/S Estonia (FördrS 49/1995) inte hindrar att myndighetsledda dykningar företas för detta ändamål, förutsatt att offrens sista vilorum respekteras under utredningsarbetets gång.[1] Lagförslagets motiveringar tar inte ställning till huruvida nuvarande nationella lagstiftning (Lag 903/1995 om fredning av vraket efter passagerarfartyget Estonia) också möjliggör myndighetsdykningar för detta ändamål, men noterar att lagen inte uttryckligen tillåter sådana åtgärder.[2] Även om denna lagändring således kanske inte strängt taget är nödvändig för att företa

[1] RP 81/2021 rd, ss. 5, 8.
[2] RP 81/2021 rd, s. 9.

myndighetsledda undersökningar vid vraket, delar undertecknad uppfattningen att det - i avsaknad av uttrycklig reglering av frågan - är ändamålsenligt att komplettera bestämmelserna om tillåtna myndighetsåtgärder i lagen, snarare än att enbart tolka de nuvarande bestämmelserna som tillräckliga för ändamålet.[3]

Lagförslaget är oklart angående vilka (staters) myndigheter som omfattas av ändringen och också vilken instans som skall avgöra huruvida utredningarna är "behövliga" enligt den föreslagna lagtexten samt övriga eventuella procedurkrav gällande sådana undersökningar och utredningar. Ovanstående brister följer emellertid i huvudsak av motsvarande oklarheter i den underliggande internationella överenskommelsen och existerande nationell lagstiftning. En noggrannare reglering av dessa frågor hade förutsatt en samsyn av parterna till 1995-års överenskommelse, vilket gällande tidsram uppenbarligen inte har gett möjlighet till.

För mer detaljerade argument och synpunkter i frågan om myndighetsledda dykningar på Estoniavraket, inklusive de inblandade staternas folkrättsliga jurisdiktion i frågan, hänvisas till en artikel av undertecknad som publicerats tidigare i vår.[4]

Tidsbegränsningen

Lagändringen föreslås vara temporär, den nya 4a § ska endast gälla t.o.m. 31 december 2024. Förslaget innehåller emellertid inte motiveringar till denna tidsbegränsning. Man motiverar endast varför den angivna tidsperioden anses vara tillräcklig för att utföra de utredningar som nu är aktuella, som fokuserar på två nyupptäckta revor i vrakets skrov. Frågan om varför myndighetsledda utredningar av förlisningen bör tidsbegränsas överhuvudtaget förblir obesvarad, trots att flera remissinstanser uttryckligen uppges ha önskat mer bakgrundsförklaringar till - eller ändringar av - denna tidsbegränsning.[5]

Det finns flera skäl till att vara kritisk mot denna temporära begränsning av lagändringen.

För det första är det inkonsekvent att å ena sidan hävda att lagändringen har en klargörande roll till nuvarande bestämmelser[6] och samtidigt begränsa klargörandet till en period på några år. Om ändringen klargör gällande rätt finns det ingen anledning att göra den tidsbegränsad. Tvärtom skapar en sådan tidsbegränsning en ny oklarhet

[3] RP 81/2021 rd, s. 9
[4] H. Ringbom, 'Dykningar vid M/S Estonias vrak', JFT (Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland) Nr. 1/2021, ss 1-31.
[5] RP 81/2021 rd, s. 14.
[6] På s. 9 i RP 81/2021 rd uttalas att det är "mer ändamålsenligt att komplettera bestämmelserna om tillåtna myndighetsåtgärder i lagen än att enbart tolka de nuvarande bestämmelserna som tillräckliga för utförandet av de aktuella undersökningsåtgärderna."

gällande rättsläget fr.o.m. 2025 i och med att den ger ett sken av att myndighetsledda dykningar inte längre kan utföras efter det datumet. Tidsbegränsningen riskerar m.a.o. att på sikt försämra förutsättningarna för utredningar som företas av myndigheterna i syfte att klargöra förlisningsorsaken. Denna osäkerhet riskerar dessutom främst drabba Finlands egna myndigheter, eftersom - som regeringen konstaterat - myndighetsutredningar för detta ändamål inte utesluts enligt 1995-års internationella överenskommelse som ligger till grund för Finlands, Estlands och Sveriges relationer i denna fråga.

För det andra finns det ingen anledning till (och ges ingen motivering till) att materiellt begränsa myndighetsledda utredningar av förlisningsorsakerna till de specifika faktiska omständigheter som vi känner till idag (de nyupptäckta revorna i vrakets skrov). Det ligger i utredningars natur att ny information framkommer som i sin tur kan berättiga fortsatta undersökningar. På sikt kan nya uppgifter och nya teknologier också föranleda vidare undersökningar av vraket. Om lagförslaget antas i sin nuvarande ordalydelse måste lagen ändras igen om den estimerade tidtabellen för utredningsarbetet inte håller eller om det senare framkommer andra orsaker att utreda vidare. Tidsbegränsningen är inte heller förenlig med lagändringens övergripande syfte som är att underlätta myndighetsledda undersökningar och utredningar av fartygets förlisning. Att en sådan utredning slutförs på ett tillfredsställande sätt bör anses vara ett viktigare hänsyn än att utredningen utförs enligt en tidsplan som regeringen idag, innan utredningen ens inletts, bedömer som tillräcklig för ändamålet.

För det tredje är tidsbegränsningen inte förenlig med vad som gäller i andra länder. Sverige, vars juridiska situation påminner mest om Finlands i detta avseende, har inte för avsikt att tidsbegränsa motsvarande regeländring. I regeringsproposition 2020/21:165 'Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia', föreslås lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia kompletteras genom att lägga till "verksamhet som avser att utreda förlisningen", till de tillåtna undantagen i lagens 2 § utan någon tidsmässig begränsning. Estland har ingen särskild lag som reglerar gravfriden vid Estoniavraket och anser inte att de planerade undersökningarna kräver några lagstiftningsåtgärder. En finsk tidsbegränsning skulle därmed bidra till att öka diskrepansen i tillämpningen av 1995-års överenskommelse mellan dess parter. Tidsbegränsningen innebär, som konstaterats ovan, ändå inte att Estland eller Sverige därmed skulle hindras från att utföra undersökningar vid vraket efter 2024, eftersom sådana undersökningar inte är uteslutna i gällande 1995-års internationella överenskommelse.[7]

[7] För en bredare diskussion om särskilt Estlands rätt att vidta egna undersökningar av vraket, se Ringbom, not 4 ovan.

Lagförslagets motiveringar anger inte vilka risker som är behäftade med ett permanent undantag för myndighetsledda utredningar av förlisningen, t.ex. i den form som har föreslagits av den svenska regeringen. Det enda generella hänsynet som angetts som talar för en tidsbegränsning av den föreslagna preciseringen är respekten för gravfriden. Eftersom frågan endast gäller myndighetsledda undersökningar bör man emellertid kunna förutsätta att arbetet kan utföras på ett sätt som i högsta möjliga grad respekterar gravfriden. Begränsningen till myndighetsledda undersökningar tyder också på att antalet dykningar och andra undervattensaktiviteter som företas kommer att hållas på relativt begränsad nivå. Lagändringen kommer således knappast att innebära varken en stor mängd dykningar eller betydande fysisk åverkan på vraket. Myndighetsdykningar ämnade att utreda förlisningsorsaken kan också antas minska trycket på privata, obehöriga dykningar i området av s.k. 'privatspanare' och kan således t.o.m. antas ha en positiv inverkan på gravfriden i det fredade området. Vidare bör noteras att gravfriden inte är absolut, utan bör ställas i relation till syftemålet bakom undervattensaktiviteterna. I ljuset av den osäkerhet som råder gällande orsakerna bakom M/S Estonias förlisning ligger det, som också noterats i motiveringarna,[8] ett samhällsintresse i att få frågan grundligt utredd. Inget av dessa hänsyn talar för en tidsbegränsning av myndighetsledda utredningar.

Sammanfattning

Med undantag för tidsbegränsningen är den föreslagna lagändringen motiverad och välargumenterad. Lagändringen klargör att myndighetsledda utredningar kan göras för att få ökad förståelse av orsakerna till M/S Estonias förlisning. Detta klargörande är inte juridisk sett nödvändigt, eftersom gällande regler kan anses möjliggöra sådana dykningar, men utgör ett välkommet förtydligande av det finska rättsläget. Ökad förståelse av orsakerna bakom M/S Estonias förlisning är önskvärd i ljuset av den osäkerhet som råder i frågan och den oro ovetskapen skapar för såväl anhöriga som för samhället i stort. Om inte myndigheterna tar initiativet till sådana utredningar kommer antagligen privata dykningar på vraket att fortsätta, vilket sannolikt på sikt utgör ett större hot mot gravfriden i det fredade området.

Den föreslagna tidsbegränsningen av lagändringens giltighet verkar däremot oberättigad. Förslaget saknar motiveringar till varför begränsningen behövs, samtidigt som en tidsbegränsning i sig rimmar illa med lagändringens syfte att klargöra rådande rättsläge i Finland och underlätta undersökningar om M/S Estonias förlisning. Begränsningen skulle tvärtom bidra till ny osäkerhet gällande rättsläget i finsk rätt efter 2024 och eventuellt t.o.m. medföra en försvagning av finska myndigheters möjligheter

[8] RP 81/2021 rd, s. 9.

att utföra undersökningar av M/S Estonias förlisningen i framtiden. Däremot skulle begränsningen inte hindra estniska eller svenska myndigheters möjligheter att utföra utredningar vid M/S Estonias vrak, eftersom denna fråga regleras av 1995-års internationella överenskommelse. Tidsbegränsningen skulle också leda till en ökad diskrepans i förhållande till övriga stater som undertecknat 1995-års internationella överenskommelse om gravfrid vid vraket, varav ingen tillämpar en motsvarande begränsning. Den föreslagna ändringen är snävt inriktad på en mycket begränsad form av undersökningar, sådana som utförs av myndigheter i syfte att utreda förlisningsorsaken, och riskerar därmed inte missbruk t.ex. i form av vrakplundringsdykningar. Tvärtom kan myndigheters utredningar om förlisningen förväntas minska trycket på privata dykningar vid vraket.

Som regeringen konstaterat i sina motiveringar, är det ett betydande allmänintresse att utreda frågan om M/S Estonias förlisning. Det ter sig därför omotiverat att förslaget sakligt begränsar utredningarna sig till de två revor i skrovet som ett filmteam nyligen har kunnat vittna om. Tidsramen för utredningen av M/S Estonias förlisning kan omöjligen fastslås redan nu, och på ett mer principiellt plan ter det sig viktigare att utredningen av förlisningen görs grundligt och uppfyller sitt syfte än att arbetet avklaras inom en viss tidsram.

I ljuset av detta föreslår undertecknad att sista delen av ikraftträdelsestadgandet ("och gäller till och med den 31 december 2024") raderas.

Åbo, den 17 maj 2021,

Henrik Ringbom

Forskningschef, Åbo Akademi
Professor II, Nordisk Institutt for Sjørett, Universitetet i Oslo
Specialforskare, Turun Yliopisto