En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.

Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0120-7 ISSN 0284-6012

Vraket efter ubåten "Som"

Ds 2021:14

Vraket efter ubåten ”Som”

Ds 2021:14

Regeringskansliet
Utrikesdepartementet

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) beslutade den 25 maj 2020 att ge en utredare i uppdrag att bedöma förutsättningarna för bärgning av vraket efter ubåten ”Som” och för överlämning av vraket till Ryska federationen.

Ambassadören Mats Staffansson förordnades till utredare och påbörjade arbetet med utredningen den 1 juli 2020. Professorn i internationell investerings- och handelsrätt Kaj Hobér och departementssekreteraren och juris doktorn i folkrätt Martin Ratcovich Leopardi har sedan den 19 oktober 2020 varit anställda på deltid respektive halvtid som juridiska experter i utredningen.

Härmed överlämnas utredningens rapport *Vraket efter ubåten ”Som”*. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm den 23 maj 2021

Mats Staffansson

/Martin R. Leopardi
Kaj Hobér

Innehåll

Sammanfattning **7**

1 Uppdraget och dess genomförande **11**

1.1 Inledning 11

1.2 Utredningsuppdraget 12

1.3 Genomförandet av arbetet 13

1.4 Rapportens disposition och struktur 14

1.5 Vissa begrepp 14

2 Bakgrund **15**

2.1 Historisk bakgrund 15

2.2 Påträffandet av ”Som” och tidslinje 18

3 Juridiska aspekter **25**

3.1 Folkrättsliga utgångspunkter 25

3.1.1 Vraket ligger inom svenskt vatten 25

3.1.2 Tsarryssland-Sovjetunionen-Ryska federationen 26

3.1.3 ”Som” var ett örlogsfartyg 27

3.1.4 Örlogsfartygs immunitet 27

3.1.5 Sverige har rådighet och beslutanderätt över vrak 29

3.2 Svensk rätt ... 30
3.2.1 Sjöfyndslagen har inte ansetts tillämplig ... 30
3.2.2 Ocean X Team har nekats ensamrätt till bärgning ... 32

3.3 Tidigare fall ... 33
3.3.1 ”Mercedes” ... 33
3.3.2 Tysk ubåt i Malackasundet ... 34
3.3.3 Mistklocka från vrak efter fyrskepp ... 34
3.3.4 Amerikanskt bombplan utanför Påskallavik ... 35
3.3.5 Tyskt bombplan i Torne träsk ... 35

4 Kulturhistoriska och marinarkeologiska aspekter ... 37

4.1 ”Som” är ett av många ubåtsvrak – men unikt ... 37

4.2 Vraket är inte en fornlämning ... 39

4.3 Tillstånd för utförsel enligt kulturmiljölagen behövs inte men exportlicens kan behövas ... 40

5 Logistiska och säkerhetsrelaterade aspekter ... 43

5.1 Bärgningsplan ... 43

5.2 Finns explosiva ämnen ombord? ... 44

5.3 Vraket ligger inom ett militärt skjutfält ... 45

5.4 Tillstånd krävs för tillträde till svenskt territorium ... 46

5.5 Rysslands ansvar för skador bör förtydligas ... 47

5.6 Dykförbud gäller på platsen ... 49

6 Ekonomiska aspekter ... 51

7 Andra relevanta aspekter ... 53

7.1 En internationell överenskommelse kan ingås genom noteväxling ... 53

7.2 Utredningen har inte analyserat Sveriges politiska relationer till Ryssland ... 54

7.3 Hanteringen av kvarlevor av besättningen ankommer på den ryska sidan ... 54

8 Alternativ till hur vraket och förlisningsplatsen kan hanteras ... 57

8.1 Inledning ... 57

8.2 Ytterligare åtgärder skulle kunna underlåtas ... 57

8.3 Vraket skulle kunna bärgas i svensk regi och överlämnas till Ryssland ... 58

8.4 Vraket skulle kunna ställas ut i Sverige ... 58

8.5 Vraket skulle kunna förklaras för en fornlämning ... 59

8.6 Minnesceremonier skulle kunna ordnas ... 60

9 Utredningens slutsatser och förslag ... 61

Bilaga 1 Uppdragsbeskrivning ... 63

Bilaga 2 Utredningens möten ... 65

Sammanfattning

I juli 2015 påträffade ett svenskt vrakletarföretag – Ocean X Team AB – vraket efter en ungefär 20 meter lång ubåt på havsbotten inom svenskt vatten på drygt 80 meters djup strax utanför Grisslehamn i Ålands hav. Det stod relativt snart klart att det rörde sig om ubåten ”Som” (ryska för ”Malen”) som förliste den 23 maj 1916 efter en kollision med ett svenskt handelsfartyg. Besättningen tros ha bestått av arton man. Ubåten tillhörde vid förlisningen Tsarrysslands väpnade styrkor och var baserad i Mariehamn på Åland.

På rysk begäran och i enlighet med ett särskilt regeringsuppdrag genomförde Kustbevakningen i september 2016 en undersökning av vraket med en fjärrstyrd undervattensfarkost. Ryssland betalade för denna undersökning. Ryska experter deltog i undersökningen som visade att ubåten verkade vara i gott skick och att den låg på havsbotten utan andra större skador än att periskopet saknades. Periskopet slets antagligen loss vid kollisionen med handelsfartyget vilket ledde till att ubåten vattenfylldes och sjönk.

Sedan hösten 2017 har Ryssland vid flera tillfällen uttryckt önskemål om att ubåten ska bärgas och överlämnas till Ryssland. Avsikten uppges vara att restaurera och långsiktigt ställa ut vraket på ett museum i Sankt Petersburg eller Kronstadt. Ryssland har förklarat sig villigt att stå för alla kostnader.

Våren 2018 lämnade Ryssland en detaljerad teknisk plan till Utrikesdepartementet över hur en eventuell bärgning skulle kunna ske i rysk regi med civila fartyg och full kostnadstäckning av Ryssland. En uppdaterad plan presenterades under våren 2021.

Parallellt med detta har Ocean X Team motsatt sig att Ryssland skulle få bärga vraket och har för egen del gjort olika anspråk på det. Anspråken har dock inte fått gehör hos svenska myndigheter och domstolar. Den ryska sidan och Ocean X Team har sedermera

kommit överens om att Ocean X Team på lämpligt sätt ska medverka vid en eventuell bärgning i rysk regi.

Frågor om ubåtens hantering har handlagts av Utrikesdepartementets enhet för Östeuropa och Centralasien (UD-EC). Även andra delar av Regeringskansliet liksom en rad förvaltningsmyndigheter har berörts av ärendet.

Sammanfattningsvis ser utredningen inte några hinder mot att vraket efter ”Som” bärgas och överlämnas till Ryssland. Ubåten är av stort marinhistoriskt intresse i Ryssland. Om ”Som” bärgas och restaureras som Ryssland föreslagit kommer den att vara en av de tio äldsta bevarade ubåtarna i världen. Något intresse för att restaurera och musealt ställa ut ”Som” i Sverige torde inte finnas.

En bärgning och transport av vraket till Ryssland skulle lämpligen kunna ske enligt huvuddragen i den plan som Ryssland presenterade i mars 2018, med en reviderad version i maj 2021.

Detta skulle innebära att Ryssland, via Ryska geografiska sällskapet, hanterade bärgningen och transporten till Ryssland och svarade för alla kostnader.

Enbart civila fartyg med civil personal skulle användas och svensk personal skulle ha möjlighet att delta ombord. För att en bärgning ska kunna genomföras skulle Ryssland behöva ansöka om undantag från det dyk- och ankringsförbud som Länsstyrelsen i Stockholms län införde på förlisningsplatsen 2016. Eftersom alla deltagande fartyg antagligen skulle räknas som statsfartyg skulle Ryssland också behöva ansöka om tillstånd för tillträde till svenskt territorium under den aktuella perioden. Ryssland skulle även behöva ansöka om exportlicens för vraket hos Riksantikvarieämbetet.

Projektet skulle behöva genomföras i enlighet med internationell vedertagen praxis på det marinarkeologiska området, bland annat såsom den kommer till uttryck i bilagan till 2001 års konvention om skydd för kulturarvet under vatten.

Utredningen föreslår att en internationell överenskommelse ingås med Ryssland rörande hanteringen av vraket genom noteväxling. Noteväxlingen skulle därför behöva föregås av ett regeringsbeslut.

Ett beslut om att vraket får bärgas och överlämnas till Ryssland skulle vara att betrakta som en engångshändelse som inte föregriper hur Sverige kan komma att ställa sig till liknande ärenden i framtiden.

Utredningens förslag skulle inte medföra några nämnvärda kostnadsökningar för Försvarsmakten, Kustbevakningen eller andra berörda förvaltningsmyndigheter.

Utredningen beskriver även alternativ till hur vraket och förlisningsplatsen skulle kunna hanteras för den händelse att bärgning inte bedöms vara möjlig eller ändamålsenlig.

Utredningen har inte haft i uppdrag att analysera de svensk-ryska bilaterala politiska relationerna.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Inledning

Vraket efter ubåten ”Som” ligger på havsbotten inom svenskt territorialhav ungefär tre och en halv nautiska mil (drygt sex km) från Grisslehamn vid Upplandskusten. Ubåten sjönk den 23 maj 1916 efter en kollision med det svenska handelsfartyget ”Ångermanland”. ”Som” var då en del av Tsarrysslands väpnade styrkor.

Frågor om ”Som” har beretts inom Regeringskansliet sedan 2015 i samband med att det svenska vrakletarföretaget Ocean X Team AB påträffade vraket och begärde ensamrätt till att bärga det.

Ryssland visade tidigt intresse för ”Som”. En svensk-rysk tillfällig arbetsgrupp har haft sammanlagt fyra möten i Stockholm, senast i juni 2019.

Kustbevakningen genomförde i september 2016 en undersökning av vraket. Undersökningen gjordes efter en begäran från rysk sida och sedan regeringen bemyndigat Kustbevakningen att ställa ett av sina fartyg med personal till förfogande för undersökningen (Ju2016/06532/SSK). Kustbevakningens kostnader betalades av Ryssland och ryska experter deltog i undersökningen. Det kunde då fastslås att vraket är ”Som”. Ubåten var i till synes gott skick och låg på cirka 87 meters djup. Vraket såg ut att vara till det yttre intakt, bortsett från periskopet (som antagligen slets loss vid förlisningen), en däckskanon (som ligger intill vraket) och en kompass (som bärgades av Ocean X Team men sedermera lämnats till Ryssland).

Ryssland ställde under hösten 2017, med en uppföljande note under våren 2018, en formell förfrågan till Utrikesdepartementet om en bärgning av vraket efter ”Som” och överlämning till Ryssland. Till noten bifogades ett förslag om hur bärgningen skulle kunna gå till.

En uppdaterad version av det ryska bärgningsförslaget har presenterats för utredningen under våren 2021.

I förfrågan förklarar sig Ryssland villigt att stå för kostnaden för bärgningen som ytterst syftar till att restaurera vraket och långsiktigt ställa ut det på museum i Ryssland.

Den implementerande parten på rysk sida skulle vara Ryska geografiska sällskapet som formellt är en icke-statlig organisation. Det har gamla anor (grundat 1845 av tsar Nikolaj I) och åtnjuter en hög prestige. Sällskapet leds sedan 2009 av försvarsminister Sergej Sjojgu medan president Vladimir Putin är dess styrelseordförande.[1]

1.2 Utredningsuppdraget

Den 25 maj 2020 beslutade Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att ge en utredare i uppdrag att utreda hanteringen av vraket efter ubåten ”Som” (UD2020/07708/EC). Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2021 (UD2021/02385/EC). Av uppdragsbeskrivningen framgår följande.

Utredaren ska bedöma förutsättningarna för bärgning av vraket och för överlämning av vraket till Ryska federationen. Om bärgning inte bedöms vara möjlig eller ändamålsenlig ska utredaren beakta, beskriva och föreslå alternativ till hur vraket och förlisningsplatsen ska hanteras. Redovisningen ska innehålla en analys av ekonomiska, kulturhistoriska, marinarkeologiska, logistiska, säkerhetsrelaterade, juridiska och andra relevanta aspekter av en bärgning eller alternativ till bärgning. Redovisningen ska även innehålla underlag för beslut på lämplig nivå om hantering av vraket.

Utredaren ska under den tid uppdraget pågår vara anställd av Regeringskansliet med organisatorisk hemvist på Utrikesdepartementets enhet för Östeuropa och Centralasien (UD-EC) och utföra sitt arbete under enhetsledningens ansvar. Under arbetet ska utredaren löpande hålla berörda funktioner inom Utrikesdepartementet och andra berörda departement (Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Infrastrukturdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet) inom Regeringskansliet informerade. Inför redovisningen ska utredaren

[1] Russian Geographical Society, “History and Modern Age” <www.rgo.ru> (senast besökt 2021-05-23).

samråda med berörda departement. Utredaren ska inhämta och beakta upplysningar från Försvarsmakten och beakta relevanta synpunkter från Kustbevakningen och Statens maritima och transporthistoriska museer samt de myndigheter, och vid behov andra aktörer, som i övrigt kan vara berörda av uppdraget. Utredaren ska också inhämta upplysningar från ryska relevanta aktörer.

Uppdragsbeskrivningen finns bifogat till rapporten som bilaga 1.

1.3 Genomförandet av arbetet

Utredaren och de juridiska experterna har under uppdraget varit anställda av Regeringskansliet med placering i UD-EC.

Utredningen har haft regelbundna sammanträden. Inför sammanträdena har utkast skrivits som i arbetets slutskede i allt väsentligt har motsvarat texten i denna rapport.

Utredningen har fortlöpande hållit berörda funktioner inom Utrikesdepartementet informerade och har haft möten med andra berörda departement inom Regeringskansliet (Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Infrastrukturdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet). Inför redovisningen har utredningen samrått med berörda departement.

Utredningen hade möte med Kustbevakningen den 4 november 2020, med Försvarsmakten den 1 december 2020 samt med Statens maritima och transporthistoriska museer den 8 februari 2021.

Den 9 februari 2021 hade utredningen möte med Riksantikvarieämbetet, den 11 februari 2021 med Sjöfartsverket och Transportstyrelsen samt den 22 februari 2021 med Havs- och vattenmyndigheten.

Utredningen träffade Ocean X Team den 19 januari 2021 och den 24 mars 2021. Utredningen har även haft åtskilliga telefonsamtal med företaget.

Utredningen hade möten med Rysslands ambassadör i Sverige den 16 juli 2020 och den 27 januari 2021.

Utredningen har – den 9 mars 2021, den 23 mars 2021, den 28 april 2021 och i maj 2021 – haft fyra videokonferenser med Ryska geografiska sällskapet och Rysslands utrikesministerium. Rysslands ambassadör i Sverige deltog i tre av dessa videokonferenser.

Utredningen har inhämtat upplysningar från bland annat Länsstyrelsen i Stockholms län, Polismyndigheten, Riksarkivet, Krigsarkivet samt Kungliga bibliotekets bas av svenska tidningar från 1916.

På grund av den under utredningsarbetet pågående pandemin genomfördes flera av mötena via videolänk.

En kronologisk sammanställning av utredningens möten återfinns i bilaga 2.

1.4 Rapportens disposition och struktur

Rapporten består av nio numrerade kapitel och två bilagor. Dispositionen utgår i grunden från uppdragsbeskrivningen.

Kapitel 1 redogör för uppdraget och arbetet.

Kapitel 2 ger en beskrivning av ärendets historiska bakgrund.

Kapitel 3 innehåller en analys av vissa juridiska aspekter.

Kapitel 4 rör kulturhistoriska och marinarkeologiska aspekter.

Kapitel 5 behandlar logistiska och säkerhetsrelaterade aspekter.

Kapitel 6 innehåller en analys av ekonomiska aspekter.

Kapitel 7 behandlar andra relevanta aspekter.

Kapitel 8 beskriver alternativ till hur vraket och förlisningsplatsen kan hanteras.

Kapitel 9 presenterar utredningens slutsatser och förslag.

Bilaga 1 innehåller uppdragsbeskrivningen.

I *bilaga 2* finns en lista över utredningens möten.

1.5 Vissa begrepp

Ordet ”bärgning” används i rapporten oftast i sin vardagsspråkliga betydelse – och inte i sin särskilda juridiska betydelse i sjörätten (”varje åtgärd som vidtas för att i farvatten bistå ett fartyg eller någon annan egendom som har förolyckats eller är i fara”: 16 kap. 1 § 1 sjölagen [1994:1009]).

”Tsarryssland” används som kortform för ”Kejsardömet Ryssland”, ”Sovjetunionen” för ”Socialistiska rådsrepublikernas union” och ”Ryssland” för ”Ryska federationen”

2 Bakgrund

2.1 Historisk bakgrund

Ubåten ”Som” byggdes i Förenta staterna på varvet Crescent (Crescent Shipyard) i Elizabethport, New Jersey. Den sjösattes 1901 och kallades då ”Fulton”, efter den kände uppfinnaren Robert Fulton (1765–1815). Den var då en av de första bensindrivna ubåtarna i världen.

Ubåten (av typ Holland – VIIR) var ett spekulationsbygge av den amerikanske ubåtspionjären John Philip Holland (1840–1914) som försökte sälja ”Fulton” till olika potentiella köpare.

År 1904 såldes ”Fulton” till Tsarryssland tillsammans med en licens att tillverka ett antal egna ubåtar med ”Fulton” som förlaga. Ubåten fraktades samma år nedmonterad med lastfartyg från den amerikanska östkusten till Sankt Petersburg. Väl på plats i Sankt Petersburg döptes ”Fulton” om till ”Som” (med kyrillisk skrift: ”Сомъ”), vilket är det ryska namnet på fisken ”mal” (latin: *silurus glanis*). Namnet ”Som” kan alltså översättas till ”Malen”.

Med ”Fulton”/”Som” som förlaga lät Tsarryssland på örlogsvarvet i Sankt Petersburg under 1904–1906 tillverka sex ubåtar vilka samtliga gavs fisknamn:

- ”Щука” (”Gäddan”)
- ”Пескарь” (”Sandkryparen”)
- ”Стерлядь” (”Sterletten”)
- ”Белуга” (”Stören”)
- ”Лосось” (”Laxen”)
- ”Судакъ” (”Gösen”)

Hela serien gavs namnet ”Som-klassen” efter den första ubåten i serien, det vill säga den ubåt vars vrak denna utredning behandlar. Samtliga sex rysktillverkade kopior av ”Som” togs som krigsbyte av Tyskland och förstördes (skrotades eller sänktes) 1918–1919.[2]

På hösten 1904 lastades ”Som” på tåg och fraktades på den transsibiriska järnvägen till Vladivostok. Ubåten genomförde spaningsuppdrag mot den japanska flottan under det rysk-japanska kriget 1904–1905. Ubåten förblev i Vladivostok vid Stilla havet fram till 1914. År 1913 renoverades ”Som” och den ursprungliga bensinmotorn byttes ut mot en dieselmotor. ”Som” skickades i december 1914 med järnväg från Vladivostok till Sevastopol vid Svarta havet och därifrån till Odessa där den under några månader i början av 1915 hade patrulluppdrag vid hamnen i Odessa riktat mot den turkiska flottan.[3]

Under sommaren 1915 fraktades ”Som” ånyo med järnväg – denna gång från Odessa till Petrograd.[4] Ubåten moderniserades något och baserades sedan i Mariehamn på Åland.[5]

Enligt ryska historiska uppgifter hade ”Som” till huvuduppgift att spana efter tyska ubåtar och trafik med järnmalm från norra Sverige till det krigförande Tyskland. Det finns inga uppgifter om att ”Som” ska ha varit i strid inom svenska vatten.

”Soms” sista resa ägde rum på morgonen den 23 maj 1916.[6] Ubåten var då på uppdrag i Ålands hav när den upptäcktes av det svenska handelsfartyget ”Ångermanland”. Handelsfartyget, som tillhörde Sveabolaget, bar enligt svenska tidningsuppgifter på en last

[2] Notera att ubåten numera på ryska benämns ”Сом” och inte ”Сомъ”. Det så kallade ”hårda tecknet” ъ i det ryska kyrilliska alfabetet användes i slutet av vissa maskulina substantiv fram till en stavningsreform 1918 men inte sedan dess.

[3] Tsarryssland hade förklarat krig mot Osmanska riket i december 1914.

[4] När första världskriget bröt ut döptes Sankt Petersburg den 1 november 1914 om till det mindre tyskklingande namnet Petrograd (”Peters stad”). Staden hette sedan Petrograd till 1924 när den efter Vladimir Lenins död bytte namn till Leningrad. År 1991 fick staden efter en folkomröstning tillbaka sitt historiska namn Sankt Petersburg.

[5] Åland var 1809–1917 en del av det så kallade Storfurstendömet Finland som formellt tillhörde Tsarryssland men åtnjöt en hög grad av autonomi. Enligt den så kallade Parisfreden från 1856, som avslutade Krimkriget, skulle Åland vara demilitariserat i den mening att det rådde ett befästningsförbud. Från 1916 började dock Ryssland befästa Åland igen för att skydda sig mot den tyska flottan.

[6] I ryska arkiv anges datumet till den 10 maj 1916. Det förklaras av att Ryssland fram till januari 1918 använde sig av den julianska kalendern som släpade efter den moderna gregorianska kalendern med 13 dagar. Denna äldre kalender används fortfarande av den rysk-ortodoxa kyrkan.

med hjälpsändningar (tyska: *Liebesgaben*) från Tallholmen (finska: *Mäntyluoto*) i Storfurstendömet Finland avsett för närmare 30 000 ryska krigsfångar i Tyskland.

Besättningen på ”Ångermanland” siktade ubåtens periskop. Ubåten försökte dyka men periskopet stötte emot handelsfartygets skrov och ubåten sjönk, sannolikt genom att vatten trängde in genom hål i skrovet som uppstod när periskopet skadades. Besättningen på ”Som” – som enligt ryska uppgifter bestod av arton man, två officerare och sexton sjömän – följde av allt att döma med ubåten i djupet.

Kaptenen på ”Ångermanland” visste uppenbarligen inte att det var just en rysk ubåt man kolliderat med. Gissningarna var, enligt svenska tidningsuppgifter, att det rörde sig om en svensk, brittisk eller tysk ubåt. Man var inte heller säker på att ubåten faktiskt sjunkit. ”Ångermanland” stannade kvar en halvtimme vid platsen för kollisionen men besättningen upptäckte vare sig oljefläckar, luftbubblor eller andra tecken på att ubåten skulle ha sjunkit.[7]

Inga eftersökningar tycks ha gjorts och händelsen tycks snabbt ha fallit i glömska, som blott en av många incidenter i Östersjön under första världskriget. Varken hos Riksarkivet eller Krigsarkivet har utred-

Figur 2.1 På Dagens Nyheters första sida den 24 maj 1916

Nr 140 Uppl. A (Stockl

U-båtskatastrof i Ålands hav?

Ångermanland seglar över en U-båt, som skär dess kurs.

Föga troligt att det varit en svensk U-båt.

En egendomlig kollision, om vars utgång för den ena parten man ingenting har sig bekant, inträffade natten till tisdagen i Ålands hav. Sveabolagets ångare Ångermanland råkade nämligen kollidera med en U-båt, som helt plötsligt skar dess kurs. Ångermanland erhöll inga skador. Däremot svävar man i ovisshet om U-båtens öde.

Dagens Nyheter har haft ett samtal med Ångermanlands befälhavare, kapten Abrahamsén, vilken själv befann sig på kommandobryggan då olyckan inträffade.

Ångermanland kom från Mäntyluoto, medförande bl. a. 28,655 kolly kärleksgåvor till Tyskland. Man hade passerad genom Öregrunds skärgård och kom vid 4-tiden på tisdagsmorgonen ut i Ålands hav vid Svartklubben. Färden fortsattes söderut inom territorialgränsen. Kort efter det ångaren passerat Svartklubben fick rorsmannen syn på ett periskop från en undervattensbåt som uppehöll sig på svenskt område. Undervattensbåten, som alltså var i sänkt läge, rörde sig — att döma av periskopet — i ångarens riktning. Plötsligt ändrade den kurs och gick till havs, varvid den kom att skära Ångermanlands kurs. Ombord på ångaren slogs genast back, men det var för sent. Man märkte en svag stöt och ett krasande ljud hördes då kollisionen inträffade. Periskopet försvann, och ehuru fartyget låg kvar en halvtimme på platsen för att bringa hjälp, om så skulle vara behövligt, märkte man intet av U-båten. På vattenytan syntes icke häller något som kunde antyda att båten var läck och höll på att förolyckas.

Kaptenen höll för troligt att U-båten fått en mycket svag törn, som endast skadat periskopet, men icke båten i övrigt. Ångermanland hade icke fått den minsta läcka.

Enär U-båten kom i riktning från land, synes det icke uteslutet att det kan ha varit ett svenskt fartyg. I marinstaben och på sjöfartsdepartementets kommandoexpedition meddelas det att rapport icke ingått om någon olycka. Man trodde icke häller att någon svensk U-båt uppehållit sig på den angivna platsen då kollisionen skulle ha inträffat.

[7] Händelsen rapporterades av i stort sett alla svenska dagstidningar dagarna efter händelsen, se exempelvis Dagens Nyheters första sida den 24 maj 1916 (figur 2.1).

ningen kunnat hittat några uppgifter om förlisningen.

Även i Ryssland tog andra händelser snart helt överhanden. Tsarrysslands armé drabbades av enorma förluster under första världskrigets första år i kriget mot Tyskland och Österrike-Ungern. Skyttegravskrigen, farsoter och bristfälligt militärt ledarskap krävde miljontals ryska soldaters liv.[8] I början av 1917 tvingades tsaren abdikera. På hösten 1917 inträffade den ryska revolutionen. Ett blodigt inbördeskrig följde och Sovjetunionen bildades så småningom.

Allt detta medförde att den sjunkna ubåten i Ålands hav snabbt glömdes bort.

Figur 2.2 Äldre bild på ”Som”

2.2 Påträffandet av ”Som” och tidslinje

Den 22 juli 2015 påträffade Ocean X Team, efter två tidigare sökexpeditioner, vraket efter en ubåt på havsbotten utanför Upplandskusten, drygt tre och en halv nautiska mil (drygt sex km) från Grisslehamn. Fyndet gjordes tillsammans med det på Island baserade ryskägda dykeriföretaget Ixplorer. Det senare företaget hade tagit fram de ungefärliga koordinaterna för förlisningsplatsen ur ryska arkiv.

[8] De totala ryska militära förlusterna under första världskriget uppskattas till 1,7 miljoner döda, närmare 5 miljoner sårade och 2,5 miljoner saknade eller tillfångatagna, se exempelvis *Encyclopædia Britannica* <https://www.britannica.com/event/World-War-I/Killed-wounded-and-missing> (senast besökt 2021-05-23).

Efter några dagar av spekulationer i svenska media om att ”en sjunken rysk miniubåt hittats” stod det snart klart att det inte rörde sig om en modern ubåt utan om det nästan 100 år gamla vraket efter ”Som”.

Den 30 juli 2015 ansökte Ocean X Team om ensamrätt till bärgning av vraket hos Länsstyrelsen i Stockholms län (se vidare avsnitt 3.2.2).

Den 12 augusti 2015 fick Utrikesdepartementet en note från Rysslands ambassad i Sverige med en förfrågan om att göra en gemensam undersökning av vraket i syfte att identifiera det, precisera dess geografiska läge och bedöma dess skick.

Den 21 januari 2016 fick Utrikesdepartementet en ny note från Rysslands ambassad med anledning av att Ocean X Team ansökt om ensamrätt till bärgning. Ambassaden motsatte sig att ett enskilt svenskt företag skulle få rätt att bärga vraket. Ambassaden upprepade förfrågan i den tidigare noten om en gemensam undersökning av vraket.

Den 19 april 2016 ägde ett första möte rum på Utrikesdepartementet med representanter för svensk och rysk sida. Vid detta möte deltog även representanter för Ocean X Team och Ixplorer.

Den 4 maj 2016 beslutade länsstyrelsen att avslå Ocean X Teams ansökan om ensamrätt till bärgning av vraket. Företaget överklagade beslutet (se vidare avsnitt 3.2.2).

Den 17 maj 2016 bärgade Ocean X Team en kompass som fanns utanpå ubåten och lämnade in den till Polismyndigheten i syfte att anmäla detta som ett sjöfynd i enlighet med lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd (sjöfyndslagen) (se vidare avsnitt 3.2.1).

Den 20 maj 2016 ägde ett andra möte rum på Utrikesdepartementet med representanter för svensk och rysk sida.

Den 23 maj 2016, på dagen 100 år sedan ”Som” förliste, anordnade Ocean X Team en minnesceremoni tillsammans med anhöriga till ubåtens avlidne befälhavare.

Den 11 juli 2016 avslog Sjöfartsverket Ocean X Teams överklagande av länsstyrelsens beslut med avslag på ansökan om ensamrätt till bärgning (se vidare avsnitt 3.2.2).

Samma dag, den 11 juli 2016, fattade Länsstyrelsen i Stockholms län beslut om dyk- och ankringsförbud på förlisningsplatsen. Polis-

myndigheten hade ansökt om att länsstyrelsen skulle införa förbud mot ankring, dykning och begränsningar i rätten att utnyttja eller använda vattenområde. I ansökan angavs bland annat att det ombord på ubåtsvraket sannolikt finns en torped, som enligt Försvarsmakten borde betraktas som skarpladdad och icke-hanteringssäker. Länsstyrelsens beslut innebär att det är förbjudet att dyka eller använda bemannad/obemannad undervattensfarkost samt ankra eller utföra annan verksamhet som kan påverka bottenförhållandena i ett angivet vattenområde av Ålands hav. Förbudsområdet avgränsas av vissa i beslutet angivna latituder och longituder. Föreskrifterna trädde i kraft den 18 juli 2016. Ocean X Team överklagade beslutet (se vidare avsnitt 5.6).

Den 17 augusti 2016 avslog Polismyndigheten Ocean X Teams ansökan om att den kompass företaget bärgat från ”Som” i maj samma år skulle räknas som sjöfynd. Som skäl angavs att Ryssland hade gjort äganderättsanspråk på ”Som” och att företaget inte visat att ”Som” var övergiven. Kompassen var därför inte ett sjöfynd enligt sjöfyndslagen. Polismyndigheten överlämnade kompassen till Rysslands ambassad i Sverige. Ocean X Team överklagade beslutet (se vidare avsnitt 3.2.1).

Den 23 september 2016 genomförde Kustbevakningen en undersökning av vraket. Undersökningen gjordes efter en rysk begäran och sedan regeringen bemyndigat Kustbevakningen att ställa ett av sina fartyg med personal till förfogande för att inom svenskt territorialvatten med tekniska hjälpmedel undersöka och dokumentera den förlista och förmodade ubåten ”Som” (Ju2016/06532/SSK). Vid undersökningen närvarade två deltagare från Ryska geografiska sällskapet och personal från UD-EC. Kustbevakningens kostnader för undersökningen betalades av Ryssland. Det konstaterades vid undersökningen att det rörde sig om vraket efter ”Som” och att vraket syntes vara i gott skick. Det låg rakt, med blott fem graders lutning, på drygt 80 meters djup och föreföll vara oskadat, med undantag för periskopet, däckskanon och kompassen. Ubåten är knappt 20 meter lång och tre meter bred. Luckan i tornet är stängd, varför allt talar för att kvarlevorna av besättningen finns kvar ombord.

Den 8 december 2016 avslog regeringen (Näringsdepartementet) Ocean X Teams överklagande av länsstyrelsens beslut att införa dyk- och ankringsförbud vid vraket (N2016/05163/MRT). Som skäl för

beslutet angavs att det inte hade framkommit några omständigheter i ärendet som föranledde regeringen att göra någon annan bedömning än den som länsstyrelsen gjort i det överklagade beslutet (se vidare avsnitt 5.6).

Den 27 februari 2017 avslog Förvaltningsrätten i Stockholm Ocean X Teams överklagande av Polismyndighetens beslut rörande kompassen. Ocean X Team överklagade domen (se vidare avsnitt 3.2.1).

Den 18 oktober 2017 avvisade Kammarrätten i Stockholm Ocean X Teams yrkande att frågan om kompassen skulle handläggas enligt lagen (1938:121) om hittegods (hittegodslagen) och avslog överklagandet i övrigt (se vidare avsnitt 3.2.1).

Den 19 oktober 2017 skickade Ocean X Team ett brev till Sveriges dåvarande utrikesminister Margot Wallström. Företaget menade att det hade farit illa till följd av Utrikesdepartementets agerande i ärendet. Brevet besvarades av chefen för UD-EC den 23 januari 2018.

Den 27 oktober 2017 ägde ett tredje möte rum på Utrikesdepartementet med representanter för svensk och rysk sida. Vid mötet framförde den ryska sidan för första gången en uttalad önskan om att bärga vraket efter ”Som” och överlämna det till Ryssland om det vore juridiskt och tekniskt möjligt. De ryska företrädarna förklarade sig beredda att organisera och finansiera en sådan bärgning och att detta lämpligen kunde göras av Ryska geografiska sällskapet.

Den 16 januari 2018 skickade släktingar till ubåtens befälhavare ett brev till dåvarande utrikesminister Margot Wallström där de undrade vad som händer i ärendet och menade att Ocean X Team borde få bärga vraket.

Den 6 mars 2018 mottog Utrikesdepartementet en note från Rysslands ambassad i Sverige med en begäran om att få bärga vraket, eftersom den gemensamma undersökning som gjorts 2016 visat att detta skulle kunna genomföras på ett säkert sätt. Till denna note bifogades en utförlig beskrivning över hur bärgningen skulle kunna ske. Förslaget innebar att enbart civila fartyg skulle användas.

Den 4 april 2018 skickade Ocean X Team ett brev till chefen för UD-EC. Företaget sade sig i brevet ha hört att Ryssland bett att få bärga vraket och överlämnat en plan för hur detta ska gå till. I brevet sägs att Ocean X Team motsätter sig att svenska staten skulle lämna medgivande till en dylik bärgning, eftersom Ocean X Team anser sig

vara de rättmätiga ägarna av ”Som”. Om det skulle visa sig att Ocean X Team inte är de rättmätiga ägarna ansåg sig företaget ha rätt till hittelön.

Den 13 april 2018 beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att inte meddela prövningstillstånd med anledning av Ocean X Teams överklagande av kammarrättens dom den 18 oktober 2017. Kammarrättens dom rörande kompassens hantering stod därmed fast (se vidare avsnitt 3.2.1).

Den 9 april 2019 tog Rysslands president Vladimir Putin upp frågan med Sveriges statsminister Stefan Löfven under ett bilateralt samtal i samband med Internationellt arktiskt forum i Sankt Petersburg.

Den 25 juni 2019 ägde ett fjärde möte rum på Utrikesdepartementet med representanter från svensk och rysk sida.

Den 6 oktober 2019 skickade företrädare för Ocean X Team ett brev till Sveriges utrikesminister Ann Linde och hävdade att man farit illa på grund av Utrikesdepartements agerande i ärendet.

Den 4 februari 2020 tog Rysslands utrikesminister Sergej Lavrov upp frågan med Sveriges utrikesminister Ann Linde i samband med bilaterala överläggningar i Moskva.

Den 2 februari 2021 besökte utrikesminister Ann Linde Moskva i sin egenskap av ordförande i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och hade då överläggningar med sin ryske kollega Sergej Lavrov. Förutom samtal om OSSE-relaterade frågor berördes även bilaterala rysk-svenska frågor, däribland hanteringen av ”Som”. Vid en presskonferens efter mötet sade Lavrov bland annat följande:

> Joint work continues on the project to raise the Russian Imperial Navy submarine “Som”, which sank in Swedish waters during the First World War in 1916. There are specific plans in place for implementing the project. We look forward to expediting the process.[9]

Ett viktigt steg togs när Ocean X Team i februari 2021 bjöds in av Rysslands ambassadör i Sverige till ett samtal på ambassaden. Ocean X Team presenterade då en plan för hur en bärgning av ”Som” skulle

[9] Rysslands utrikesministerium, “Foreign Minister Sergey Lavrov’s remarks and answers to questions at a joint news conference following talks with OSCE Chairperson-in-Office, Minister of Foreign Affairs of Sweden, Ann Linde, Moscow, February 2, 2021”, pressmeddelande 2 februari 2021, <https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4550431> (senast besökt 2021-05-23).

kunna ske som involverade företaget. Planen gick ut på att Ocean X Team med finansiering från privata sponsorer skulle delta i bärgningen. Några veckor senare meddelade Ocean X Team utredningen att den ryska sidan accepterat detta förslag. Detta bekräftades vid en videokonferens den 23 mars 2021 mellan utredningen, å ena sidan, samt Ryska geografiska sällskapet och Rysslands utrikesministerium, å andra sidan, liksom vid en uppföljande videokonferens med samma deltagare den 28 april 2021.

Ryska geografiska sällskapet presenterade under våren 2021 en uppdaterad plan för bärgningen av ”Som” (se avsnitt 5.1)

3 Juridiska aspekter

3.1 Folkrättsliga utgångspunkter

Vraket efter ubåten ”Som” ligger på havsbotten inom Sveriges sjöterritorium. Sverige har därmed som utgångspunkt rådighet och beslutanderätt över vraket. Detta ger upphov till ett antal folkrättsliga frågeställningar vilka behandlas i det följande.

3.1.1 Vraket ligger inom svenskt vatten

Vraket efter ubåten ”Som” ligger på havsbotten inom Sveriges territorialhav, ungefär en och en halv nautiska mil (knappt tre km) från baslinjen.

Vad som avses med Sveriges territorialhav framgår av lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. I lagen anges att Sveriges sjöterritorium omfattar inre vatten och territorialhavet. Territorialhavet sträcker sig tolv nautiska mil räknat från baslinjerna med de begränsningar som följer av överenskommelser om riksgränsen och andra överenskommelser med Danmark, Finland och Norge. Baslinjerna utgörs av normala eller räta baslinjer – i enlighet med Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention av den 28 juli 1994 (SÖ 2000:1, havsrättskonventionen) och vad som i övrigt följer av folkrätten – och dras vid en lågvattenlinje utmed kusten på nivån -0,5 meter uttryckt i höjdsystemet RH 2000.

Genom lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner upphävdes lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium och förordningen (1966:375) om beräkning av Sveriges sjöterritorium. Av den tidigare lagstiftningen följde att sjöterritoriet bestod av inre vatten och territorialhav som begränsades av territorialgränsen och

hade en bredd av tolv nautiska mil utom i de fall som framgick av författningstexterna. Sverige hade under lång tid dessförinnan hävdat territorialhav med en största bredd av fyra nautiska mil från baslinjerna.[10]

Sverige har full suveränitet över sjöterritoriet. Enligt folkrätten har dock utländska fartyg rätt till oskadlig genomfart genom territorialhavet. Med genomfart avses enligt havsrättskonventionen färd genom territorialhavet i syfte att passera det utan att inlöpa till inre vatten eller anlöpa en redd eller hamnanläggning utanför inre vatten, eller inlöpa till eller gå till havs från inre vatten eller anlöpa eller lämna sådan redd eller hamnanläggning. Genomfart är oskadlig om den inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet.

3.1.2 Tsarryssland-Sovjetunionen-Ryska federationen

Sverige betraktar folkrättsligt Ryska federationen som huvudsaklig successorstat till Socialistiska rådsrepublikernas union (Sovjetunionen). Ryska federationen meddelade Sverige i note av den 13 januari 1992 att Ryska federationen fortsätter att utöva de rättigheter och fullgöra de skyldigheter som följer av de internationella avtal som slutits av Socialistiska rådsrepublikernas union. Den 5 november 1992 ingick Sverige en internationell överenskommelse med Ryska federationen om överenskommelser med före detta Sovjetunionen som fortsätter att gälla i förhållande till Ryska federationen. I uppteckningen ingår även en deklaration av den 27 juni 1907 om ömsesidigt erkännande av fartygs mätbrev (SFS 52) och en konsulardeklaration av den 10 november 1909 (SFS 128). Att dessa instrument ingår i uppteckningen indikerar att Sverige och Ryssland ansåg att förpliktelserna enligt instrumenten för Tsarryssland tagits över av Sovjetunionen.

Den 15 mars 1924 undertecknade Socialistiska rådsrepublikernas union och Sverige en deklaration angående ömsesidiga rättsanspråk. I deklarationen förklarar parternas regeringar att vardera parten vidhåller alla sina egna och sina medborgares rättsanspråk gentemot den andra parten i fråga om egendom eller rättigheter eller i fråga om

[10] Redogörelser för äldre svenska bestämmelser rörande territorialhavet och utgångspunkten för dess beräkning finns i Havsgränsutredningens betänkande Gränser i havet (SOU 2015:10), Baslinjeutredningens betänkande Sveriges sjöterritorium (SOU 1965:1) och professor Torsten Gihls utredning Gränsen för Sveriges territorialvatten (SOU 1930:6).

vardera partens nuvarande eller föregående regeringars förpliktelser. Vid undertecknande av handelsavtalet mellan Sovjetunionen och Sverige 1924 lämnade Sovjetunionen den 15 mars 1924 en ensidig deklaration om att unionens regering vidhåller sin äganderätt till alla den forna ryska flottans fartyg. Vrak efter sådana fartyg omnämns inte i deklarationen, sannolikt eftersom frågan inte var föremål för förhandlingarna vid tidpunkten.

3.1.3 ”Som” var ett örlogsfartyg

Enligt artikel 29 i havsrättskonventionen avses med ”örlogsfartyg” ett fartyg som tillhör en stats väpnade styrkor och är försett med de yttre tecken som utmärker sådana fartyg av dess nationalitet, som är under befäl av en av statens regering vederbörligen utsedd officer, vars namn är upptaget i vederbörlig rulla eller dess motsvarighet, och som är bemannat med en besättning underställd militär disciplin. Örlogsfartyg är en typ av statsfartyg som används för icke-kommersiella ändamål.

Definitionen av örlogsfartyg följer i stort den i 1958 års konvention om det fria havet. FN:s folkrättskommission (United Nations International Law Commission, ILC) utgick vid sitt förslag till definitionen från motsvarade definition i 1907 års Haag-konvention rörande handelsfartygs omdaning till krigsfartyg (VII:e Haagkonventionen).[11]

Av materialet i utredningen framgår att ”Som” var en del av Tsarrysslands väpnade styrkor och att den i samband med förlisningen användes för spaning på sjötrafiken längs med den svenska kusten. Det kan därför antas att ubåten var att anse som ett örlogsfartyg vid förlisningen inom Sveriges territorialhav.

3.1.4 Örlogsfartygs immunitet

Statsimmunitet innebär att en stat inte är skyldig att underkasta sig en annan stats domstolars (eller andra organs) dömande eller verkställande jurisdiktion. Om talan väcks mot en stat vid en domstol i

[11] Yearbook of the International Law Commission, 1956, vol. II, s. 280. En översättning av VII:e Haagkonventionen finns i Folkrättskommitténs delbetänkande Krigets lagar (SOU 2010:22) s. 55–56.

en annan stat, medför rätten till immunitet att domstolen inte kan ta upp talan till prövning. Immuniteten har sin grund i staternas suveräna likställdhet och därmed kan en stat inte utöva jurisdiktion över en annan stat (*par in parem non habet imperium*). Statsimmunitet reflekterar en folkrättslig princip men tillämpas i enlighet med inhemsk rätt även av nationella domstolar. Dess innehåll styrs av folkrätten, men det är ofta den enskilda nationella domstolen, inför vilken ett anspråk riktas mot en stat, som tolkar folkrättens regler och bestämmer statsimmunitetens närmare omfattning och dess tillämpning.

Örlogsfartyg omfattas av särskild immunitet. Till exempel anges i artikel 95 i havsrättskonventionen att örlogsfartyg på det fria havet endast är underkastade den stats jurisdiktion vars flagg de för. Enligt artikel 96 i samma konvention gäller detsamma för fartyg som ägs eller drivs av en stat och endast nyttjas i icke-kommersiell statlig tjänst. Liknande uttryck för örlogsfartygs och andra statsfartygs immunitet finns i artiklarna 32, i fråga om territorialhavet, och 236, beträffande skydd och bevarande av den marina miljön.

Liknande skrivningar återfinns i 2004 års FN:s konvention om immunitet för stater och deras egendom. Konventionen har ännu inte trätt i kraft men anses i stora delar utgöra en kodifiering av gällande sedvanerätt. I artiklarna 18 och 19 anges som en huvudregel att tvångsåtgärder mot en stats egendom inte får vidtas i samband med ett mål vid en domstol i en annan stat vare sig före eller efter dom. Artikel 18 reglerar tvångsåtgärder före dom, medan artikel 19 behandlar tvångsåtgärder efter dom. De tvångsåtgärder som nämns i artiklarna är inte uttömmande men utgör exempel på vilka åtgärder som avses. Artiklarna omfattar alla typer av tvångsåtgärder mot statens egendom. Tvångsåtgärder mot en stats egendom får enligt både artikel 18 och 19 vidtas endast om – och endast i den utsträckning som – (a) staten uttryckligen har samtyckt till att sådana åtgärder vidtas, (i) genom ett internationellt avtal, (ii) genom ett skiljeavtal eller genom ett skriftligt avtal, eller (iii) genom en förklaring till domstolen eller ett skriftligt meddelande efter det att en tvist mellan parterna har uppstått, eller (b) staten har avsatt eller reserverat egendom för gottgörelse av det krav som målet rör.

Artikel 21 är avsedd att förhindra att vissa typer av egendom, vid en tillämpning av artikel 19 (c), bedöms användas eller vara avsedd att användas för annat än statliga icke-kommersiella syften. I

artikel 21.1 anges olika slag av statlig egendom som inte ska anses som egendom som staten uteslutande använder eller avser att använda i annat än statliga icke-kommersiella syften enligt artikel 19 (c). Den egendom som räknas upp i artikel 21 kan alltså inte bli föremål för tvångsåtgärder på grund av bestämmelsen i artikel 19 (c). Uppräkningen omfattar (a) egendom, inklusive bankkonton, som används vid statens diplomatiska eller konsulära beskickningar, (b) egendom som används vid utförande av militära uppgifter, (c) egendom tillhörig centralbanken eller annan penningpolitisk myndighet i staten, (d) egendom som ingår i statens kulturarv eller i dess arkiv, samt (e) egendom som ingår i utställningar av föremål av vetenskapligt, kulturellt eller historiskt intresse.

”Som” ingick i Tsarrysslands väpnade styrkor och användes vid förlisningen för militära ändamål. Ubåten kan därför *vid förlisningen* antas ha varit ett örlogsfartyg och som sådant vid den tidpunkten också omfattat av immunitet.

3.1.5 Sverige har rådighet och beslutanderätt över vrak

Alla stater är skyldiga att skydda föremål av arkeologiskt och historiskt intresse som påträffas i havet och att samarbeta i detta syfte. Det följer av artikel 303.1 i havsrättskonventionen.

Det enda idag befintliga multilaterala globala instrument som innehåller särskilda regler om förlista örlogsfartyg är 2001 års konvention om skydd för kulturarvet under vatten.[12] Konventionen förhandlades och antogs 2001 inom FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco). Den trädde i kraft 2009 och hade i maj 2021 ett sextiotal parter. Sverige deltog i förhandlingarna men lade ned sin röst vid omröstningen i Unesco eftersom bedömningen var att Sverige skulle få svårt att ratificera konventionen. Sverige har inte heller senare blivit part i konventionen. Inte heller Ryssland är part. Konventionen är därmed inte tillämplig i förhållandet mellan Sverige och Ryssland. Den kan inte heller av någon annan anledning anses vara tillämplig på vraket efter ”Som”.

[12] Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, 2562 *United Nations Treaty Collection* 3 (antagen 2 november 2001, ikraftträdande 2 januari 2009).

2007 års internationella Nairobikonvention om avlägsnande av vrak (vrakkonventionen) reglerar ansvaret för fartygsvrak som har uppkommit efter en olycka till sjöss. Statsfartyg, varmed avses örlogsfartyg och andra fartyg som används i statlig och icke kommersiell verksamhet, undantas från vrakkonventionen. En konventionsstat kan dock föreskriva att bestämmelserna ska tillämpas också på sådana fartyg (artikel 4.2).

Vrakkonventionen trädde i kraft för Sverige den 3 februari 2018, ett år efter att Sverige tillträtt konventionen. Konventionen införlivas i svensk rätt främst genom 11 a kap. sjölagen. Bestämmelserna innebär att fartygets ägare ska vara skyldig att avlägsna fartygsvrak som utgör en fara för sjöfarten eller för miljön, eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med faran. Ägaren ska också svara för de kostnader som åtgärderna medför, förutom i vissa undantagsfall. När det är fråga om större fartyg ska ägaren dessutom vara skyldig att ha en ansvarsförsäkring, eller ställa en annan betryggande säkerhet, för att täcka sitt ansvar. Bestämmelserna i 11 a kap. sjölagen tillämpas inte på örlogsfartyg eller andra fartyg som vid den aktuella tidpunkten ägs eller brukas av en stat och som används uteslutande för statsändamål (11 a kap. 3 § första stycket sjölagen).

Av grundläggande principer inom folkrätten och havsrätten följer att svensk lag gäller på svenskt territorium. Utgångspunkten är att Sverige har rådighet och beslutanderätt över vrak inom svenskt territorium.

3.2 Svensk rätt

3.2.1 Sjöfyndslagen har inte ansetts tillämplig

Svenska regler om förfarandet med fynd av övergivet fartyg, skeppsvrak samt redskap och gods som härrör från fartyg finns i lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd (sjöfyndslagen).

I 1 § sjöfyndslagen föreskrivs bland annat följande. Den som i saltsjön inom svensk skärgård eller vid svensk kust bärgar övergivna fartyg eller fartygslämningar eller redskap eller gods som hör till fartyg är skyldig att anmäla fyndet till Polismyndigheten. Detta

gäller oavsett om fyndet tas upp från botten eller anträffas flytande på vattnet eller är uppdrivet på stranden. Av 3 § sjöfyndslagen följer att om Polismyndigheten har underrättats om bärgning ska myndigheten låta besiktiga fyndet och därefter kungöra bärgning. Kungörelsen ska innehålla ett förläggande till ägaren att anmäla sig till Polismyndigheten inom 90 dagar från kungörandet.

Av 4 § sjöfyndslagen följer bland annat följande. Om kungörande har skett och ägaren anmäler sig inom förelagd tid samt visar sin rätt, ska fyndet överlämnas till honom mot att han betalar kostnaden för kungörandet och vården av fyndet till den som har haft kostnaden samt bärgarlön. I händelse av tvist bestämmer domstol bärgarlönens belopp. Om ägaren inte anmäler sig, tillfaller fyndet bärgaren mot att han betalar de kostnader som avses i första stycket.

Ocean X Team överlämnade den 17 maj 2016 till Polismyndigheten en kompass från ”Som”. Bolaget anförde att kompassen var att betrakta som ett sjöfynd och skulle handläggas som ett sådant. Polismyndigheten avslog ansökan den 17 augusti 2016. Som skäl angavs att Ryssland hade gjort äganderättsanspråk på ”Som” och att bolaget inte visat att ”Som” var övergiven. Kompassen var därför, enligt Polismyndigheten, inte ett sjöfynd enligt sjöfyndslagen.

Ocean X Team överklagade Polismyndighetens beslut och yrkade att kompassen skulle utgöra sjöfynd eller hittegods och att företaget ska anses ha rätt till bärgarlön eller hittelön. Till stöd för sin talan anförde företaget bland annat att Ryssland frivilligt övergivit ”Som” eftersom ”Som” av ryska flottan omnämnts som en ”totalförlust” och avskrivits från arkivet samt att Ryssland under cirka 100 år vetat var ”Som” funnits utan att ha vidtagit någon åtgärd.

Förvaltningsrätten i Stockholm avslog överklagandet den 27 februari 2017. I domen anges att det var företaget som hade att visa att ”Som” var övergiven samt att det inte framgick av arkivdokumenten vad som menas med begreppet totalförlust och att Ryssland sedan ”Som” sjönk haft vetskap om var den befinner sig och gjort anspråk på den. Eftersom ”Som” inte var att anse som övergiven kunde kompassen inte vara att anse som ett sjöfynd enligt sjöfyndslagen.

Ocean X Team överklagade förvaltningsrättens dom. Kammarrätten i Stockholm avvisade bolagets yrkande att kompassen skulle

handläggas enligt hittegodslagen och avslog överklagandet i övrigt. I domen anges bland annat följande.

Vad som avses med ”övergiven” har inte närmare kommenterats i sjöfyndslagens förarbeten eller i rättspraxis. En viss vägledning om vad som avses med begreppet fanns dock, menade kammarrätten, i lagen (1984:983) om ensamrätt till bärgning, vilken reglerar frågan om vem som kan få ensamrätt till bärgning av sjunket gods som har övergetts av ägaren. I förarbetena till 1 § i den lagen anges bland annat följande. Att gods har övergetts av ägaren innebär att godset är herrelöst eller att ägaren inte avser att bärga det. Godset är sålunda inte i någons besittning (prop. 1984/85:7 s. 26). I målet fanns uppgifter om att Ryssland hade gjort anspråk på äganderätten till ubåten och gett uttryck för att den inte var övergiven. Ubåtens identitet och det förhållandet att en möjlig ägare hade framställt anspråk till båten hade inte varit okända för företaget när kompassen bärgades. Uppgifterna i dokument från ryska marinarkivet som företaget gett in i målet gav stöd för att identiteten på ubåten och var den sjönk måste ha varit kända för ägaren sedan den förliste. Trots den tid som hade förflutit sedan ubåten sjönk ansåg kammarrätten därför att det inte var visat att ubåten genom passivitet kunde anses övergiven i sjöfyndslagens mening. Påståendet att ubåten enligt uppgifter i ryska marinarkivet hade betraktats som en totalförlust och förlorad i krig medförde inte någon annan bedömning. Kammarrätten fann därför att Polismyndigheten hade haft skäl för det överklagade beslutet.

Ocean X Team överklagade kammarrättens dom. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 13 april 2018 att inte meddela prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande stod därmed fast.

3.2.2 Ocean X Team har nekats ensamrätt till bärgning

Den som vill bärga sjunket gods som har övergetts av ägaren kan efter ansökan hos länsstyrelsen få ensamrätt till bärgning. Det följer av 1 § lagen om ensamrätt till bärgning. Ensamrätt till bärgning innebär rätt för bärgaren att utan intrång av andra under viss tid och på närmare angiven plats bärga godset (2 §). Ansökan om ensamrätt till bärgning prövas av länsstyrelsen (3 § första stycket). Ensamrätt får ges bara till den som är lämplig med hänsyn till allmänna och enskilda

intressen. Har flera ansökningar gjorts rörande samma område, ska länsstyrelsen pröva vilken av sökandena som från allmän synpunkt bör ha företräde (3 § andra stycket). Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Sjöfartsverket. Sjöfartsverkets beslut får inte överklagas (5 §).

Ocean X Team ansökte den 30 juli 2015 om ensamrätt till bärgning av ”Som”. Länsstyrelsen beslutade den 4 maj 2016 att avslå ansökan. I beslutet angavs bland annat att vad sökanden anfört inte styrker att godset är övergivet och att förutsättningar att bevilja ensamrätt till bärgning därför saknas.

Företaget överklagade länsstyrelsens beslut och yrkade att beslutet skulle undanröjas och att företagets ansökan om ensamrätt till bärgning av vraket skulle medges. Sjöfartsverket avslog överklagandet den 11 juli 2016. I beslutet angavs bland annat att det inte åligger Sjöfartsverket att fastställa äganderätten till vraket efter ”Som”, att Ryska federationen hade gjort äganderättsanspråk på vraket och att vraket inte kunde anses övergivet.

3.3 Tidigare fall

Frågor om vrak efter fartyg och luftfartyg har förekommit i en rad rättsliga avgöranden, såväl i Sverige som utomlands. Vissa av dessa beskrivs här.

3.3.1 ”Mercedes”

År 2007 påträffade ett amerikanskt dykeriföretag vraket efter det spanska örlogsfartyget ”Nuestra Señora de las Mercedes” i internationellt vatten utanför Spaniens sydkust, väst om Gibraltar. Företaget gav vraket kodnamnet ”Black Swan” och uppgav att det i vraket fanns mer än 500 000 silver- och guldmynt. Fartyget förliste 1804 efter beskjutning av brittiska örlogsfartyg under en resa till Spanien från vad som idag är Peru.

Efter att företaget till amerikanska myndigheter hade lämnat in ett mindre föremål, ett bronsblock, som bärgats från vraket, framställde företaget äganderättsanspråk och begärde motsvarande bärgar- och/eller hittelön hos amerikanska domstolar. Spanien bestred yrkandena. Amerikanska domstolar kom genom en serie

domar fram till att vraket var spansk statsegendom och omfattades av statsimmunitet. Företaget saknade därför rätt till bärgarlön och föremål som tagits från vraket skulle återföras till Spanien.

3.3.2 Tysk ubåt i Malackasundet

Den tyska ubåten ”895” sänktes i slutet av andra världskriget i Malackasundet, antagligen av brittiska eller amerikanska flottan. Singapores högsta domstol fann i en dom 1980 att ubåten fortfarande tillhörde Tyskland, eftersom den inte hade uppbringats och tagits som krigsbyte innan den sänktes.

3.3.3 Mistklocka från vrak efter fyrskepp

Ett danskt dykteam bärgade i augusti 2017 en mistklocka från vraket efter det svenska fartyget ”Fyrskeppet nr 16 Kopparstenarne” som förliste på 1920-talet. Kustbevakningen larmades till platsen och Polismyndigheten fattade beslut om att ta klockan i beslag. En företrädare för dykteamet ansökte om att klockan skulle lämnas ut till honom. Polismyndigheten beslutade att den beslagtagna klockan skulle lämnas ut till Sjöfartsverket. Företrädaren för dykteamet överklagade beslutet och yrkade bland annat att klockan skulle lämnas ut till honom. Till stöd för överklagandet angavs att Sjöfartsverket hade känt till var klockan fanns men valt att inte bärga den och därmed övergivit äganderätten till den.

Förvaltningsrätten avslog överklagandet den 12 december 2018. I domen – som innehåller flera hänvisningar till kammarrättens dom i målet om kompassen från vraket efter ”Som” – konstateras att sjöfyndslagen är tillämplig bara om fartyget, eller det fartyg som utrustningen är kopplad till, är övergivet. Trots den tid som hade förflutit sedan fyrskeppet förliste ansåg förvaltningsrätten att det inte var visat att fartyget genom passivitet kunde anses övergivet i sjöfyndslagens mening.

3.3.4 Amerikanskt bombplan utanför Påskallavik

På julafton 1982 anmäldes till Polisstyrelsen i Oskarshamn polisdistrikt att vraket efter ett amerikanskt bombflygplan av typ B17 (”flygande fästning”) anträffats vid dykningar i farvattnen utanför Påskallavik, mellan Mönsterås och Oskarshamn. Flygplanet ska ha nödlandat och sjunkit i maj 1944. Några dagar efter anmälan lämnades också vissa föremål från vraket in till Polisstyrelsen.

Efter att ha tillfrågats förklarade Förenta staternas ambassad i Sverige *dels* att Förenta staternas egendom aldrig är förverkad och att eventuell bärgning därför inte ska medföra äganderätt till vraket, *dels* att Förenta staternas flygvapen inte har något äganderättsanspråk på vraket eftersom flygplan som störtat innan november 1961 till följd av en brand i flygvapnets arkiv betraktas som avförda från flygvapnet.

Polisstyrelsen beslutade i mars 1984 enligt 4 § hittegodslagen att det upphittade planet skulle tillfalla upphittarna.

3.3.5 Tyskt bombplan i Torne träsk

I september 1977 anmälde en polisassistent till Polismyndigheten i Kiruna polisdistrikt att han i Torne träsk hittat ett tyskt bombplan av typ Junkers 88 A från andra världskriget. Planet ska ha nödlandat på sjöns is 1944.

Sedan Förbundsrepubliken Tysklands ambassad i Sverige, trots flera påminnelser från svenska Utrikesdepartementet, inte svarat på frågan om Tyskland har några äganderättsanspråk beslutade Polisstyrelsen i april 1978 med stöd av 4 § hittegodslagen att bombplanet skulle tillfalla upphittaren. Tyskland överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Norrbottens län och gjorde anspråk på äganderätten till planet. Länsstyrelsen upphävde i maj 1980 det överklagade beslutet och visade ärendet åter till Polisstyrelsen för fortsatt handläggning som om Tyskland hade bevakat sin rätt.

Genom skrivelser från Tysklands ambassad i oktober och november 1980 förklarades att Tyskland avstår från äganderätten till planet. Genom beslut den 11 december 1980 upphävde regeringen länsstyrelsens beslut och fastställde det slut som Polisstyrelsens beslut innehåller.

4 Kulturhistoriska och marin-arkeologiska aspekter

4.1 ”Som” är ett av många ubåtsvrak – men unikt

Det finns enligt ryska uppgifter många vrak efter förlista ryska/sovjetiska ubåtar, inklusive i Östersjön.[13] Från 1904 och fram till andra världskrigets början förlorade Tsarryssland/Sovjetunionen sammanlagt 71 ubåtar (däribland ”Som”). 410 man följde med dem i djupet. Under andra världskriget (1939–1945) förlorade Sovjetunionen 109 ubåtar och 3474 man följde med dem i djupet. Under efterkrigsperioden (1945–2011) förlorade Sovjetunionen/Ryssland 19 ubåtar som gick till botten med sammanlagt 677 man ombord. Den mest kända är katastrofen år 2000 med den atomdrivna ubåten ”K-141 Kursk” när 118 man miste livet. Åtminstone 40 av dessa totalt närmare 200 förlista ryska/sovjetiska ubåtar förlorades i Östersjön – andra i Svarta havet och i Norra ishavet samt, i några fall, även i Stilla havet.

Den ryska/sovjetiska grundinställningen synes ha varit att i princip inte bärga vrak efter örlogsfartyg. I en del fall när vrak efter ryska ubåtar påträffats i modern tid har man låtit undersöka dem med dykare eller, i de flesta fall, med fjärrstyrda undervattensfarkoster. Vraken har dock inte bärgats.

Det enda vrak efter en förlist rysk ubåt som utredningen känner till har bärgats i modern tid är ”Kursk”.[14] Ubåten sjönk, efter en explosion ombord, i augusti 2000 i Barents hav norr om Kolahalvön på drygt 110 meters djup. Bärgningen skedde i två omgångar 2001

[13] Uppgifterna kommer från bland annat en utförlig förteckning över förlista ryska och sovjetiska ubåtar under perioden 1904–2011 som återfinns i Vladimir Bojko, “Мартиролог погибших подводных лодок Военно-морского флота Отечества 1904–2011” (KIA, Sevastopol, 2012) <http://militera.lib.ru/h/0/pdf/boyko_vn01.pdf> (senast besökt 2021-05-23).

[14] Se exempelvis Jan Nordenman, “Ubåten Kursk”, *Tidskrift i Sjöväsendet* (2007) s. 269–280.

och 2002 och var en mycket omfattande och kostsam operation med deltagande av en rad utländska företag. Till skillnad från ”Som” var ”Kursk” en modern högteknologisk ubåt med kärnreaktorer och kryssningsrobotar.

Det ryska intresset för att bärga ”Som” förklaras, såvitt utredningen kunnat bedöma, enbart av det stora kulturhistoriska intresse som ubåten betingar för Ryssland.

På frågor från utredningen har Statens maritima och transporthistoriska museer (SMTM) bekräftat att vraket efter ”Som” är en unik historisk lämning och en viktig del av kulturarvet. Potentialen för att väcka ett intresse för att bärga, konservera och musealt ställa ut vraket i Sverige bedöms dock vara liten, givet de stora ekonomiska investeringar det skulle vara fråga om och då vraket inte har ett självklart större intresse för en svensk publik.

Utredningen har även ställt en rad andra frågor. Enligt SMTM saknas dock fullgoda underlag för att bedöma samtliga frågor som utredningen ställt. SMTM:s principiella inställning är att fartygsvrak bevaras bäst på plats (*in situ*). När det som i detta fall gäller ett sentida fartygsvrak med metallskrov kan denna generella inställning dock möjligen modifieras på grund av den relativt snabba nedbrytningen av järn under vattnet. Att bärga och konservera vraket efter ett fartyg med järnskrov kan därför vara ett sätt att rädda något som annars kommer att förstöras på medellång sikt.

SMTM påpekar vidare att det finns olika internationella koder och standarder för hur marinarkeologiska projekt bör bedrivas. I första hand gäller det bilagan till 2001 års konvention om skydd för kulturarvet under vatten, som anger vilka krav som bör ställas på projekt. I det aktuella sammanhanget är, enligt SMTM, även en etisk kod för maritima museer från 2019 aktuell.[15] Om man skulle gå vidare med planer för ett bärgningsprojekt bör planeringen, enligt myndigheten, uppfylla åtminstone vad som anges i dessa koder och standarder.

[15] International Congress of Maritime Museums, “The Åland Accord – Statement of Code of Ethics for Maritime Museums”, 19 September 2019.

Utredningens bedömning

Såsom SMTM har konstaterat skulle vraket efter ”Som” om det bärgades vara en av de tio äldsta bevarade ubåtarna i världen och har därmed ett stort kulturhistoriskt intresse och värde.

Genom de kontakter som utredningen har haft med berörda svenska myndigheter och institutioner har framkommit att intresse saknas för att bärga, omhänderta och ställa ut vraket i Sverige. En svenskbyggd ubåt av samma generella typ – ”Hajen”, som sjösattes 1904 – finns bevarad och utställd på Marinmuseum i Karlskrona.

Om vraket efter ”Som” ska bärgas bör det göras i enlighet med internationell vedertagen praxis på området, bland annat såsom den kommer till uttryck i bilagan till 2001 års konvention om skydd för kulturarvet under vatten. Bilagan innehåller väletablerade – och vitt accepterade – riktlinjer för marinarkeologisk verksamhet som rör kulturarvet under vatten, bland annat avseende projektutformning, dokumentation och bevarande.[16]

Planeringen och utförandet är en fråga för den som ska bärga och bevara vraket. Ett villkor om att bärgningen ska göras i enlighet med internationell vedertagen praxis på det marinarkeologiska området bör därför finns med i den internationella överenskommelse som utredningen föreslår.

4.2 Vraket är inte en fornlämning

Regler om fornminnen finns i 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950). Fornlämningar är lämningar som antas ha tillkommit, eller i fråga om fartygslämningar ha förlist, före 1850. Fornfynd är föremål som kan antas vara från tiden före 1850. Detta följer av 2 kap. 1–3 §§ kulturmiljölagen. Enligt 2 kap. 1 a § andra stycken får länsstyrelsen förklara en lämning som tillkommit eller, i fråga om en fartygslämning, förlist 1850 eller senare för fornlämning om det finns särskilda skäl med hänsyn till dess kulturhistoriska värde. Av förarbetena framgår

[16] Se exempelvis J Ashley Roach, “Warships, Sunken” i Anne Peters (red.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2015) avsnitt 60: “The archaeological rules … annexed to the Convention … reflect *generally accepted professional standards of the marine archaeology profession*” (utredningens kursivering); Sarah Dromgoole, “The Legal Regime of Wrecks of Warships and Other State-Owned Ships in International Law: The 2015 Resolution of the Institut de Droit International”, *Italian Yearbook of International Law*, vol. 25 (2015) s. 181, 188–189. Se även Marie Jacobsson, *Folkrätten, havet och den enskilda människan* (Liber, 2009) s. 103–107.

att särskilda skäl kan till exempel vara att lämningen ingår i ett betydelsefullt kulturhistoriskt sammanhang eller kan ge viktig kunskap som kompletterar skriftliga källor (prop. 2012/13:96 s. 48).

Utredningens bedömning

Vraket efter ”Som” tillkom i samband med förlisningen 1916. Det utgör därför varken en fornlämning eller ett fornfynd enligt kulturmiljölagen. Detta gäller dock bara under förutsättning att länsstyrelsen inte har förklarat det för en fornlämning. Länsstyrelsen skulle kunna fatta ett sådant beslut om vraket till exempel anses ingå i ett betydelsefullt kulturhistoriskt sammanhang (se vidare avsnitt 8.5).

4.3 Tillstånd för utförsel enligt kulturmiljölagen behövs inte men exportlicens kan behövas

Vissa äldre kulturföremål behöver tillstånd för att få föras ut ur Sverige. Grunden för det nationella tillståndskravet är att kulturföremålet, enligt 5 kap. 1 § kulturmiljölagen, ska kunna antas ha funnits i Sverige i minst 75 år. Bedömningen av om ett föremål är av stor betydelse för kulturarvet och därför ska nekas utförseltillstånd görs enligt 5 kap. 10 a § kulturmiljölagen.

I 23 § kulturmiljöförordningen (1988:1188) regleras vad som närmare bestämmer vilka föremål som är tillståndspliktiga. Redovisningen finns i en bilaga till förordningen, där uppräkningen av de så kallade tillståndspliktiga föremålskategorierna följer systematiken i bilaga I till rådets förordning (EG) nr 116/2009 av den 18 december 2008 om export av kulturföremål (exportförordningen). Kriterierna, det vill säga ålders- och ekonomiska värdegränser, för de föremålskategorier som omfattas av krav på utförseltillstånd är generellt vidare än motsvarande för exportförordningen, men vissa undantag finns. Ett sådant är kategorin arkeologiska föremål (A1).

Enligt de nationella utförselreglerna i 5 kap. kulturmiljölagen omfattar tillståndsplikten endast arkeologiska föremål som härrör från tiden före 1850 (jfr bilagan till kulturmiljöförordningen). EU:s regelverk har emellertid en vidare definition för vilka arkeologiska föremål som behöver exportlicens. En licens krävs för alla

arkeologiska föremål som är äldre än 100 år, oavsett ekonomiskt värde (jfr bilaga I exportförordningen). Exportlicens kan nekas endast om kulturföremålen i fråga omfattas av lagstiftning som skyddar nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde i den berörda medlemsstaten. Detta följer av artikel 2.2 i exportförordningen.

I 27 § kulturmiljöförordningen anges att det är Riksantikvarieämbetet som prövar frågor om tillstånd och licens för arkeologiska föremål.

Utredningens bedömning

Det ligger närmast till hands att betrakta vraket efter ”Som” som ett arkeologiskt föremål i utförsel- och exporthänseende. Det innebär *dels* att vraket inte är tillståndspliktigt enligt 5 kap. kulturmiljölagen, eftersom det inte härrör från tiden innan 1850, *dels* att exportlicens kan behövas om vraket ska föras ut till en stat utanför EU:s tullområde, eftersom det är äldre än 100 år.

Eftersom exportlicensens funktion är att kontrollera att de nationella reglerna om utförsel följs ska licensen utfärdas utan någon prövning i sak.

5 Logistiska och säkerhets-relaterade aspekter

5.1 Bärgningsplan

Våren 2018 lämnade Ryssland en detaljerad teknisk plan till Utrikesdepartementet över hur en eventuell bärgning skulle kunna ske i rysk regi. En uppdaterad plan presenterades under våren 2021.

I den uppdaterade bärgningsplanen förutses att vraket långsamt lyfts mot ytan. Lyftet kan ta flera dagar att fullfölja eftersom ubåten är vattenfylld och ett alltför snabbt lyft skulle kunna leda till att skrovet bryts sönder.

Efter utmärkning av vraket och arbetsområdet görs förberedande undersökningar, bland annat avseende vrakets läge, lutning och hållfasthet. Särskilt kritiska områden är förskeppets köl, skrovsidorna och akterstäven. Skrovet förväntas vara i gott skick men ytterligare undersökningar behövs. Själva bärgningen genomförs sedan i nio steg.

Steg 1 avser placeringen av en pilotlina i fören, med hjälp av en fjärrstyrd undervattensfarkost, så långt in som möjligt mellan havsbotten och förskeppet.

Under steg 2 används ytfartyg eller fjärrstyrd undervattensfarkost för att dra pilotlinan längre in under skrovet.

Steg 3 avser placeringen av en pilotlina under propelleraxeln i akterskeppet.

Steg 4 består i placeringen av lyftlinor i aktern.

Steg 5 avser placeringen, med hjälp av pilotlinan i fören, av en bred lyftsling under förskeppet.

Steg 6 innebär att spridare placeras mellan lyftslingen i fören och lyftlinorna i aktern samt att mellanlägg placeras mellan spridarna och skrovsidorna. Syftet är att förhindra glidning under lyftet och att fördela trycket över en större del av skrovet.

Steg 7 är själva lyftet mot ytan. Lyftet görs med hjälp av antingen en fartygskran eller lyftpontoner fästade på lyftlinorna.

Steg 8 avser åtgärder när vraket befinner sig strax under vattenytan hängande i lyftpontoner. Bland annat ska ett dräneringshål tas upp för att vraket ska kunna tömmas på vatten.

Bärgningen fullföljs genom att vraket lyfts ombord på en pråm eller ett fartyg inför vidare transport till Sankt Petersburg, där slutlig desarmering sker, kvarlevorna av besättningen tas om hand och arbetena med att restaurera vraket börjar.

5.2 Finns explosiva ämnen ombord?

En viktig fråga vid en bärgning av ”Som” är om det finns ammunition och sprängämnen ombord på vraket samt i vilket tillstånd dessa i så fall är efter mer än hundra år på havsbotten.

Ett ryskt expertutlåtande lämnades till Utrikesdepartementet av den ryska sidan sommaren 2016. I utlåtandet anges att inga uppgifter har kunnat återfinnas i de ryska arkiven om exakt vilken beväpning ”Som” hade vid förlisningen. Den normala standardbeväpningen för ubåtar i “Som-klassen” var tre torpeder av typ B-50, kaliber 450 mm, 3,55 meter långa, tillverkade i Schwarzkopf-fabriken i Berlin. Varje torped bar på 50 kg sprängmedel. Torpeden kunde vara laddad med antingen pyroxylin (cellulosanitrat eller bomullskrut) eller trinitrotoluen (trotyl). En torped låg normalt färdig att avfyras i torpedtuben medan de övriga två förvarades på varsin sida av ubåtens förskepp.

Dessutom fanns en 37 mm däckskanon monterad på skrovet. Till denna fanns troligen ammunition ombord vid förlisningstillfället.

Den största potentiella explosionsrisken, enligt expertutlåtandet, utgörs av den torped som kan finnas i torpedtuben och där en del av säkerhetsmekanismen kan vara avaktiverad. Av utlåtandet framgår slutligen att den eventuella förekomsten av explosiva ämnen ombord inte utesluter en säker bärgning av vraket. Slutlig desarmering bör dock ske först när vraket är på plats i en säker docka, eftersom det kan bli aktuellt att demontera en del av skrovet (torpedtuben) innan eventuella sprängämnen avlägsnas.

Enligt uppgifter som Ocean X Team lämnat till utredningen kan torpedluckan eventuellt ha tagits bort vid den ombyggnad som

skedde av ”Som” efter ankomsten till Petrograd hösten 1915, vilket då skulle innebära att ubåten därefter inte hade torpeder.[17] Detta ska, enligt Ocean X Team, även ha bekräftats vid de undersökningar av vraket som företaget gjorde i samband med att vraket påträffades 2015.

I den uppdaterade bärgningsplanen som den ryska sidan presenterade för utredningen under våren 2021 förutses att vraket långsamt lyfts mot ytan (se avsnitt 5.1). Lyftet kan ta flera dagar att fullfölja eftersom ubåten är vattenfylld och ett alltför snabbt lyft skulle kunna leda till att skrovet bryts sönder. Torpeden som kan finnas i tuben skulle kunna avlägsnas antingen då vraket fortfarande befinner sig på botten eller efter att vraket har tagits upp, sannolikt genom att dras ut förifrån genom torpedtuben. Fullständig desarmering skulle dock ske först när vraket kommit till Sankt Petersburg. Först då öppnas vraket och eventuella kvarvarande sprängmedel avlägsnas och kvarlevorna av besättningen tas om hand. Efter detta kan arbetet med att restaurera ”Som” påbörjas.

5.3 Vraket ligger inom ett militärt skjutfält

Vraket efter ”Som” ligger inom Väddö övnings- och skjutfält. Skjutfältet förvaltas av Försvarsmakten (amfibieregementet) och omfattar 300 hektar. Skjutfältet grundades 1939 och användes inledningsvis mest för skjutningar med luftvärnspjäser. Senare har det även genomförts artilleriskjutningar och framförallt rörliga markstridsövningar. Inom fältet kan olika övningsmoment genomföras med skarp ammunition. Samtliga vapentyper ingående i Försvarsmaktens insats- och hemvärnsförband kan användas. Sprängverksamhet kan genomföras på land samt under vatten och skjutningar genomföras mot land-, sjö- och luftmål.[18]

[17] Angående ”Petrograd”, se fotnot 4 ovan.
[18] Försvarsmakten, ”Beslut om förnyad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap 9 § miljöbalken”, 2019-12-18, dnr FM2019-26734:1, bilaga 13 ”Riksintressen för totalförsvarets militära del i Stockholms län 2019” s. 54.

Utredningens bedömning

Vid en eventuell bärgning behöver säkerställas att verksamhet inte bedrivs inom övnings- och skjutfältet som kan innebära risker för fartyg, personal eller utrustning. En bärgning skulle därmed medföra vissa inskränkningar i användningen av övnings- och skjutfältet. Inskränkningarna skulle dock vara av tillfällig karaktär och enbart avse ett begränsat område i anslutning till vraket.

5.4 Tillstånd krävs för tillträde till svenskt territorium

Tillträdesförordningen (1992:118) innehåller bestämmelser om tillträde till svenskt territorium. I de flesta fall krävs tillstånd för tillträde till svenskt territorium av utländska statsfartyg, utländska statsluftfartyg och utländska militära fordon (3 och 4 §§).

Enligt terminologin i tillträdesförordningen avses med statsfartyg örlogsfartyg, forskningsfartyg samt andra fartyg och svävare som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte (2 § 2).

Försvarsmakten får meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium i vissa fall. Det gäller enligt 5 § bland annat i fråga om utländska statsfartyg som nyttjas för arbete med sjösäkerhetsanordningar på begäran av Sjöfartsverket samt andra utländska statsfartyg än örlogsfartyg och statsfartyg som nyttjas för arbete med sjösäkerhetsanordningar på begäran av Kustbevakningen (5 § 1–2). I andra fall än de som anges i 5 § meddelar enligt 6 § tillträdesförordningen regeringen tillstånd för tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg. Tillstånden utverkas på diplomatisk väg (6 §).

Utredningens bedömning

Som statsfartyg räknas, enligt 2 § 2 tillträdesförordningen, inte bara fartyg som ägs av en stat utan även fartyg som brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte. Fartyg som anlitas eller på något annat sätt används av Ryssland för att undersöka, bärga eller vidta andra åtgärder med vraket efter ”Som” skulle därför antagligen

räknas som statsfartyg. Eftersom vraket ligger på havsbotten inom svenskt territorialhav kommer tillstånd för tillträde att behövas för utländska statsfartyg.

Under förutsättning att det rör sig om civila statsfartyg skulle tillstånd mest sannolikt meddelas av Försvarsmakten på begäran av Kustbevakningen (jfr 5 § 2 tillträdesförordningen: ”andra utländska statsfartyg än örlogsfartyg … på begäran av Kustbevakningen”). Enligt uppgifter på Kustbevakningens hemsida ska ansökan ha kommit in till Kustbevakningen senast sex veckor innan det planerade tillträdet.[19]

5.5 Rysslands ansvar för skador bör förtydligas

Enligt lagen (1938:470) med vissa bestämmelser om främmande statsfartyg m.m. åtnjuter utländska statsfartyg i de flesta fall immunitet i civilrättsligt hänseende. Regleringen grundar sig på 1926 års Brysselkonvention rörande fastställande av vissa gemensamma bestämmelser i fråga om statsfartygs fri- och rättigheter och dess tilläggsprotokoll från 1934.

Även i offentligrättsligt hänseende intar statsfartyg en särställning när det gäller ansvar och ersättning för skador. Exempelvis gäller merparten av 10 kap. sjölagen inte för statsfartyg. I kapitlet finns bestämmelser om ansvar för oljeskada och ersättning vid utsläpp av olja från tankfartyg. Fartygsägaren har enligt bestämmelserna ett strikt ansvar för föroreningsskador som uppkommer genom utsläpp av beständig mineralolja från tankfartyg. Fartygsägaren har i vissa fall ett strikt ansvar också för föroreningsskada orsakad av olja i andra situationer än vid utsläpp av beständig mineralolja från tankfartyg (10 kap. 19 § andra stycket). Undantaget för statsfartyg gäller inte alla bestämmelser i kapitlet; har ett statsfartyg orsakat en oljeskada i Sverige eller dess ekonomiska zon ska till exempel reglerna om ansvar för oljeskada tillämpas (10 kap. 19 § första stycket).

I 10 a kap. sjölagen finns särskilda bestämmelser om skadeståndsansvar för förorening genom bunkerolja. Bunkerolja är olja som används för ett fartygs drift. Enligt 10 a kap. 5 § tillämpas kapitlets

[19] Kustbevakningen, ”Tillträde för utländska statsfartyg” <https://www.kustbevakningen.se/granslos-samverkan/tilltrade-for-utlandska-statsfartyg/> (senast besökt 2021-05-23).

regler om skadeståndsansvar även på statsfartyg. Detsamma gäller om förebyggande åtgärder har vidtagits för att förhindra eller begränsa en sådan skada i Sverige eller dess ekonomiska zon. Däremot gäller inte bestämmelserna om försäkringsskyldighet eller skyldigheten att inneha certifikat för statsfartyg.

I övrigt får ersättningsansvaret i de flesta fallen enligt gällande rätt avgöras av allmänna skadeståndsrättsliga regler och sjölagens allmänna bestämmelser om redarens ansvar. Särskilda sjörättsliga bestämmelser kan också tillämpas i vissa situationer, bland annat om ansvar vid fartygs sammanstötning. Enligt den grundläggande regeln om skadeståndsansvar är var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar en personskada eller sakskada skyldig att ersätta skadan (2 kap. 1 § skadeståndslagen [1972:207]).

Utredningens bedömning

Statsfartyg intar en särställning i förhållande till andra fartyg genom att de enligt folkrätten anses ha immunitet. Immuniteten innebär bland annat att dessa fartyg normalt inte kan beläggas med utmätning, kvarstad eller bli föremål för andra handräckningsåtgärder. Att statsfartyg åtnjuter immunitet fritar inte staten från ansvar för skador som dessa fartyg orsakar.

Om utländska statsfartyg förorsakar skada i Sverige kan i många fall talan inte väckas här. Även om en domstol skulle ta upp ett fall, så kan svårigheter uppstå i ett senare skede, till exempel när ersättningen ska utkrävas. Det är därför viktigt att ersättningsfrågorna regleras innan verksamheten påbörjas. Det framstår därför som lämpligt att ansvaret och ersättningen för skador i Sverige som kan uppstå i samband med arbeten på vraket efter ”Som” inom Sveriges territorialhav förtydligas, förslagsvis som ett villkor i den internationella överenskommelsen som utredningen föreslår ska ingås med Ryssland. Villkoret bör formuleras med utgångspunkt i vad som gäller andra kostnader med anledning av projektet och som kommer till uttryck i noten av den 6 mars 2018 från Rysslands ambassad i Sverige, det vill säga att projektet ska genomföras med ”fullständigt ryskt finansiellt och materiellt stöd”.

5.6 Dykförbud gäller på platsen

Sjötrafikförordningen (1986:300) innehåller grundläggande föreskrifter för förandet av fartyg i svenska farvatten och för förandet av svenska fartyg i andra farvatten än svenska. Enligt 2 kap. 2 § första stycket i förordningen får länsstyrelsen meddela föreskrifter om förbud mot ankring eller begränsning i rätten att utnyttja vattenområde för båttävling, vattenskidåkning, dykning eller liknande sporter inom Sveriges sjöterritorium.

Polismyndigheten ansökte den 23 juni 2016 om att Länsstyrelsen i Stockholms län skulle införa förbud mot ankring, dykning och begränsningar i rätten att utnyttja eller använda vattenområde. I ansökan angavs bland annat att den närmare bakgrunden till ansökan var att det sannolikt ombord på ubåtsvraket finns en torped, som enligt Försvarsmakten bör betraktas som skarpladdad och ickehanteringssäker. Länsstyrelsen fattade den 11 juli 2016 beslut om dyk- och ankringsförbud med mera på förlisningsplatsen. Beslutet innebär att det är förbjudet att dyka eller använda bemannad/obemannad undervattensfarkost samt ankra eller utföra annan verksamhet som kan påverka bottenförhållanden i ett vattenområde av Ålands hav. Förbudsområdet avgränsas av vissa i beslutet angivna latituder och longituder. Föreskrifterna trädde i kraft den 18 juli 2016.

Ocean X Team överklagade beslutet den 7 augusti 2016 och yrkade att det skulle undanröjas eller upphävas. Som skäl för sitt yrkande anförde företaget i huvudsak att det saknas tydliga skäl för beslutet då ärendet inte utretts tillräckligt. Företaget anförde vidare bland annat att uppgifterna om torpeden ombord på ubåtsvraket inte överensstämmer med ubåtstypen och inte med vilken torpedtyp ubåten var konstruerad för samt att det antagligen inte överhuvudtaget finns någon torped ombord på ubåtsvraket. Företaget inkom med kompletterande inlagor om ”Som” den 6 september 2016.

Regeringen avslog överklagandet den 8 december 2016 (N2016/05163/MRT). Som skäl för beslutet angavs att det inte hade framkommit några omständigheter i ärendet som föranledde regeringen att göra någon annan bedömning än den som länsstyrelsen gjort i det överklagade beslutet.

Utredningens bedömning

Länsstyrelsens beslut om dyk- och ankringsförbud innebär att det är förbjudet att dyka eller använda undervattensfarkost samt ankra eller utföra annan verksamhet som kan påverka bottenförhållanden inom ett visst område runt vraket efter ”Som”. Eftersom en bärgning och överlämning av vraket till Ryssland förutsätter vissa åtgärder som omfattas av förbudet skulle undantag behöva göras. En ansökan får i så fall göras till länsstyrelsen, som i första hand är den myndighet som meddelar undantag.

Ansökan bör göras i god tid. Handläggningstiden är uppskattningsvis ett par månader och motiveras av ett remissförfarande med bland annat Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Försvarsmakten och Kustbevakningen. I ansökan bör anges bland annat varför undantag behövs (för vilket ändamål verksamheten ska utföras), hur eventuella explosionsrisker beaktas (vilka försiktighetsmått som vidtas), under vilken tid undantaget ska gälla, vem som ska utföra verksamheten och vilka fartyg som ska användas. Som beslutande myndighet kan länsstyrelsen även begära in kompletteringar av ansökan.

6 Ekonomiska aspekter

Som framgår i kapitel 9 föreslår utredningen att en internationell överenskommelse ingås med Ryssland för att möjliggöra att vraket efter ”Som” kan bärgas och överlämnas till Ryssland. En bärgning och transport av vraket till Ryssland skulle lämpligen kunna ske i huvudsaklig överensstämmelse med de planer som Ryssland presenterat. Detta skulle innebära att Ryssland, genom Ryska geografiska sällskapet, ansvarade för bärgningen och transporten med ”fullständigt ryskt finansiellt och materiellt stöd”.

För att en bärgning ska kunna genomföras skulle Ryssland dock behöva ansöka om

- undantag från dyk- och ankringsförbudet på platsen
- tillstånd för tillträde till svenskt territorium för deltagande fartyg
- exportlicens

Ansökningarna skulle göras hos Länsstyrelsen i Stockholms län, Kustbevakningen respektive Riksantikvarieämbetet. I handläggningen av ansökningarna skulle även andra förvaltningsmyndigheter komma att delta, till exempel Försvarsmakten som meddelar tillstånd för tillträde på begäran av Kustbevakningen.

Utredningens förslag skulle därför kunna komma att innebära vissa kostnader och merarbete för vissa förvaltningsmyndigheter. Kostnaderna är dock endast av tillfällig karaktär och bör, enligt utredningens bedömning, omfattas av dessa myndigheters befintliga myndighetsansvar och ekonomiska ramar.

Dessutom kan utredningens förslag medföra ökade behov av övervakning och annan operativ verksamhet i samband med arbeten inom Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Till exempel skulle Kustbevakningen kunna behöva övervaka bärgningsarbetet

och ha beredskap för utsläpp eller olyckor i samband med arbetena. Även Försvarsmakten skulle kunna behöva utföra vissa övervakningsuppgifter. Även dessa uppgifter är dock av sådan karaktär att de omfattas av befintliga myndighetsansvar och ekonomiska ramar.

Utredningens samlade bedömning är därför att en bärgning av vraket efter ”Som” i enlighet med utredningens förslag inte skulle medföra några kostnadsökningar för vare sig dessa eller några andra förvaltningsmyndigheter.

7 Andra relevanta aspekter

7.1 En internationell överenskommelse kan ingås genom noteväxling

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen ingås överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer av regeringen. I vissa fall krävs, enligt 10 kap. 3 § regeringsformen, riksdagens godkännande. Det gäller bland annat när det är fråga om en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Även när överenskommelsen är av större vikt krävs riksdagens godkännande.

I Wienkonventionen om traktaträtten (SÖ 1975:1) finns bestämmelser om samtycke till att vara bunden av en internationell överenskommelse uttryckt genom undertecknande, utväxling av instrument som utgör en traktat, ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning eller på vilket som helst annat överenskommet sätt (se artiklarna 11–17).

En överenskommelse kan också ingås genom så kallad skriftväxling/noteväxling. Avtal som ingåtts genom skriftväxling har folkrättsligt sett samma status som andra avtal. Även skriftväxling kräver att ett regeringsbeslut först fattats.

Internationella överenskommelser ingås oftast på obestämd tid. En part som vill frånträda överenskommelsen måste då säga upp den för att den ska upphöra att gälla i förhållande till den parten.

Utredningens bedömning

Utredningen föreslår att Ryssland och Sverige ingår en internationell överenskommelse rörande hanteringen av vraket efter ubåten

”Som”. Syftet skulle vara att tydliggöra Sveriges inställning till Rysslands förfrågan om bärgning och överlämning av vraket. I överenskommelsen kan även anges under vilka förutsättningar projektet får genomföras. Det bör även framgå när överenskommelsen träder ikraft och under vilka förutsättningar den upphör att gälla.

Utredningen föreslår att överenskommelsen ingås genom att noten av den 6 mars 2018 från Rysslands ambassad i Sverige besvaras. I denna note ber Ryssland om tillstånd för att ”bärga den ryska ubåten ’Som’ och vidaretransportera den till Ryska federationen”.

Genom noteväxlingen skulle en internationell överenskommelse ingås. Noteväxlingen skulle därför behöva föregås av ett regeringsbeslut.

Eftersom överenskommelsen varken skulle förutsätta någon lagstiftning eller i övrigt gälla ett ämne som riksdagen ska besluta om eller vara av större vikt, enligt vad som avses i 10 kap. 3 § regeringsformen, skulle den inte kräva riksdagens godkännande.

7.2 Utredningen har inte analyserat Sveriges politiska relationer till Ryssland

Enligt utredningens uppdrag ska redovisningen innehålla en analys av ekonomiska, kulturhistoriska, marinarkeologiska, logistiska, säkerhetsrelaterade, juridiska och andra relevanta aspekter av bärgning eller alternativ till bärgning (se avsnitt 1.2).

I utredningens mandat har däremot inte legat att analysera de svensk-ryska bilaterala politiska relationerna.

7.3 Hanteringen av kvarlevor av besättningen ankommer på den ryska sidan

Besättningen på ”Som” – som enligt ryska uppgifter bestod av arton man, två officerare och sexton sjömän – följde av allt att döma med ubåten i djupet. Allt tyder på att kvarlevorna finns kvar ombord i det vattenfyllda vraket.

Bestämmelser om begravningsplatser, krematorier, gravsättning med mera finns i begravningslagen (2019:867). Lagen innehåller även bestämmelser om anmälan om dödsfall, dödsbevis och intyg om dödsorsaken. Enligt 4 kap. 2 § begravningslagen ska vid dödsfall i Sverige bevis om dödsfallet (dödsbevis) och intyg om dödsorsaken utfärdas utan dröjsmål. Beviset och intyget ska utfärdas av läkare. Dödsbeviset ska oftast lämnas till Skatteverket. Om förhållandena vid ett dödsfall är sådana att det finns skäl för en rättsmedicinsk undersökning ska dödsfallet, enligt 4 kap. 4 § begravningslagen, dock snarast möjligt anmälas till Polismyndigheten.

Rättsmedicinsk undersökning får, enligt 13–15 §§ lagen (1995:832) om obduktion, göras om undersökningen kan antas vara av betydelse för utredning av brott, om dödsfallet kan antas ha orsakats av yttre påverkan och undersökningen behövs för att fastställa dödsorsaken eller om det behövs för att fastställa en avlidens identitet. Beslut om rättsmedicinsk undersökning meddelas i sådana fall av Polismyndigheten.

När en större olyckshändelse eller naturkatastrof har inträffat ska, enligt 1 § förordningen (1988:530) om expertgruppen för identifiering vid katastroffall, vid behov en särskild expertgrupp hjälpa till vid identifiering av omkomna.

Utredningens bedömning

Besättningen ombord på ”Som” antas ha omkommit i samband med förlisningen 1916. Bestämmelserna om att det vid tidpunkten för dödsfall ska utfärdas dödsbevis och intyg om dödsorsaken kan därmed inte anses vara tillämpliga – dödsfallen har redan inträffat. Av motsvarande tidsmässiga anledning kan inte heller reglerna om sammankallande av expertgruppen för identifiering vid katastroffall vara aktuella.

Det finns inte heller av något annat skäl en skyldighet enligt svensk lagstiftning för vare sig Polismyndigheten eller någon annan svensk myndighet att undersöka kvarlevor som kan finnas i vraket. I avsaknad av en sådan skyldighet ligger det, enligt utredningens mening, närmast till hands att omhändertagandet av kvarlevor ankommer på den som bärgar och tar hand om vraket.

Möjligheten för Polismyndigheten, enligt 15 § lagen om obduktion, att begära en rättsmedicinsk undersökning för att fastställa avlidens identitet förändrar inte bedömningen – bestämmelsen innebär en befogenhet, inte en skyldighet. Om vraket öppnas upp först efter att det överlämnats till Ryssland bör något sådant behov inte finnas. Om vraket däremot skulle bärgas och öppnas upp av någon annan, exempelvis av en privat aktör som agerar självständigt, och till exempel Rysslands regering begär att de avlidna ska identifieras, framstår befogenheten dock som mer aktuell att utnyttja. Om vraket öppnas först sedan det transporterats till Ryssland bör något sådant behov dock inte finnas. Kvarlevorna är då en fråga för ryska myndigheter.

Att kvarlevorna ska hanteras på ett respektfullt sätt framstår som en självklarhet. I bilagan till 2001 års konvention om kulturarvet under vatten – vars efterlevnad i relevanta delar enligt utredningen bör utgöra ett villkor vid en bärgning – stadgas också att verksamhet som avser sådant kulturarv ska bedrivas på ett sätt som undviker onödig störning av mänskliga kvarlevor (regel 5).[20]

[20] Regeln tillkom på bland annat svenskt initiativ, se Marie Jacobsson, *Folkrätten, havet och den enskilda människan* (Liber, 2009) s. 105.

8 Alternativ till hur vraket och förlisningsplatsen kan hanteras

8.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att – om bärgning inte bedöms vara möjlig eller ändamålsenlig – beakta, beskriva och föreslå alternativ till hur vraket och förlisningsplatsen ska hanteras.

Utredningens bedömning är att bärgning är möjlig och ändamålsenlig. För fullständighetens skull har utredningen ändå bedömt det motiverat att redovisa alternativ till hur vraket och förlisningsplatsen skulle kunna hanteras.

8.2 Ytterligare åtgärder skulle kunna underlåtas

Ett alternativ är att inga ytterligare åtgärder vidtas och att vraket lämnas orört på havsbotten. Dyk- och ankringsförbudet skulle fortsätta att gälla men några andra åtgärder skulle inte vidtas.

Även om alternativet har fördelen att det är enkelt, finns det flera argument mot det. För det första skulle det kunna leda till att regeringen och Regeringskansliet även framdeles skulle behöva hantera frågor om ”Som” under lång tid, till exempel från Ryssland, Ocean X Team eller andra som av någon anledning skulle vilja dyka efter vraket eller vidta andra åtgärder med det. Även svenska förvaltningsmyndigheter skulle kunna behöva handlägga frågor om vraket, till exempel länsstyrelsen, Kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten. För det andra skulle det kunna leda till potentiellt komplicerade rättsliga frågor om ansvar i förhållande till vraket. För det tredje skulle det kunna leda till att kulturhistoriska värden går förlorade. Eftersom vraket till största del består av metall kan det antas att bevarandeförhållandena på havsbotten inte är

optimala; järn bryts ner relativt snabbt under vatten. För det fjärde skulle alternativet kunna innebära risker för miljön genom utsläpp av olja eller andra miljöfarliga ämnen som kan finnas i vraket och som kan komma ut när vraket bryts ner. En bedömning skulle då behöva göras av hur stora mängder olja och andra miljöfarliga ämnen som finns i vraket, hur stor risken är att dessa läcker ut och om vraket behöver tömmas på dessa ämnen. För det femte skulle det kunna innebära begränsningar i Försvarsmaktens användning av Väddö övnings- och skjutfält (se avsnitt 5.3).

8.3 Vraket skulle kunna bärgas i svensk regi och överlämnas till Ryssland

Istället för att den ryska sidan bärgar vraket skulle det kunna göras i svensk regi. Även om flera svenska myndigheter har teknisk kapacitet att bärga vraket, eller kan anlita privata utförare för att göra det, har ingen svensk myndighet ett sådant myndighetsansvar i nuläget. Alternativet skulle därför förutsätta ett särskilt regeringsuppdrag eller motsvarande. Uppgiften skulle väcka frågor om finansiering eftersom det är förknippat med kostnader. Det skulle också väcka frågor om vilket ansvar den svenska myndigheten skulle ha för eventuella skador på vraket, till exempel till följd av oförutsedda händelser i samband med att vraket lyfts. Detta alternativ skulle också förutsätta nära samarbete med ryska myndigheter, inte minst vad gäller själva överlämningen. Vidare skulle rättsliga frågor kunna uppstå rörande rättigheter och skyldigheter i förhållande till vraket. Utredningen noterar dessutom att ingen svensk myndighet har uttryckt intresse för att bärga vraket.

8.4 Vraket skulle kunna ställas ut i Sverige

Ett tredje alternativ är att vraket inte bara skulle bärgas av svensk myndighet utan även långsiktigt bevaras i Sverige, till exempel genom att konserveras och musealt ställas ut. Att bevara och ställa ut fartygsvrak är dock ofta förenat med ansenliga kostnader. Även om vraket har ett stort internationellt kulturhistoriskt värde bedöms potentialen för att ställa ut det i Sverige vara liten, givet de ekonomiska investeringar det skulle vara fråga om. En svenskbyggd

ubåt av samma generella typ, ”Hajen”, som sjösattes 1904, finns dessutom redan bevarad och utställd på Marinmuseum i Karlskrona. Att inte överlämna vraket utan behålla det i Sverige skulle dessutom gå stick i stäck med ryska sidans uttryckliga önskemål att ställa ut vraket i Ryssland. Detta alternativ skulle också kunna väcka rättsliga frågor om Sveriges rättigheter och skyldigheter i förhållande till vraket.

8.5 Vraket skulle kunna förklaras för en fornlämning

Vraket efter ”Som” är, som redan konstaterats i avsnitt 4.2, varken en fornlämning eller ett fornfynd. Genom 2 kap. 1 a § kulturmiljölagen finns dock en möjlighet för länsstyrelsen att förklara en fartygslämning som förlist 1850 eller senare för fornlämning om det finns särskilda skäl med hänsyn till dess kulturhistoriska värde.

Bestämmelserna om fornlämningsförklaring infördes den 1 januari 2014 i samband med att kulturmiljölagen trädde i kraft. Till stöd för tillämpningen har Riksantikvarieämbetet gett ut *Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen – Fornlämningsförklaring enligt 2 kap. 1 a § kulturmiljölagen* (Riksantikvarieämbetet, 2016). I vägledningen anges bland annat följande.

Det är länsstyrelsen som initierar frågor om fornlämningsförklaring, även om förslaget eller tipset kan ha inkommit från någon annan. Länsstyrelsen är dock inte skyldig att initiera en fornlämningsförklaring. Utgångspunkten är att de lämningar som kan fornlämningsförklaras främst är sådana som tidigare fick ett skydd som fornlämning men som i och med de årtalsgränser som infördes genom införandet av kulturmiljölagen 2014 faller utanför det automatiska fornlämningsskyddet. Enligt den tidigare gällande lagstiftningen var skeppsvrak att anse som fornlämningar, om minst 100 år kunde antas ha gått sedan skeppet blivit ett vrak (se 2 kap. 1 § 8 lagen [1988:950] om kulturminnen m.m.). Beslut om fornlämningsförklaring fattas av länsstyrelsen och föregås av en bedömning av lämningens kulturhistoriska värde. Inför beslutet ska lämningen beskrivas, och länsstyrelsen behöver förvissa sig om att det fortfarande finns en lämning på platsen. En fältbesiktning kan därför behöva göras. Beskrivningen av lämningen ska göras i enlighet

med praxis i Riksantikvarieämbetets fornminnesinformationssystem, dit fornlämningsförklarade lämningar även ska anmälas.

Ett beslut om fornlämningsförklaring innebär ett utökat skydd för kulturlämningen. Det skulle till exempel innebära att det blir straffbart som fornminnesbrott att ändra eller skada vraket (2 kap. 21 § kulturmiljölagen) och att dykförbudet kan grundas inte bara på risken med torpeder ombord utan även på fornlämningsskydd. Det skulle också innebära att vraket och förlisningsplatsen dokumenteras och beskrivs på ett utförligare sätt samt att vrakets kulturhistoriska värde bedöms. Utredningen noterar att något beslut om att förklara vraket efter ”Som” för en fornlämning inte har fattats och att något ärende om sådan förklaring inte pågår hos länsstyrelsen.

8.6 Minnesceremonier skulle kunna ordnas

Ett alternativ skulle kunna vara att regeringen bjuder in den ryska sidan till att hålla minnesceremonier. Exempelvis skulle ryska marinen, ryska regeringsföreträdare eller andra ryska myndigheter kunna ges möjlighet att på eller invid förlisningsplatsen hålla gravceremonier eller liknande. Syftet skulle vara att ge Ryssland, inklusive anhöriga till besättningen, möjlighet att hedra minnet av förlisningen och befästa gravfriden.

Alternativet skulle innebära aktivt samarbete med ryska myndigheter, inklusive militära dito, och att såväl regeringen som svenska förvaltningsmyndigheter skulle behöva hantera frågor om vraket. Detta alternativ skulle också innebära begränsningar av användningen av övnings- och skjutfältet där vraket ligger.

Man kan också notera att Ocean X Team ordnade en egen minnesceremoni på förlisningsplatsen på hundraårsdagen för förlisningen den 23 maj 2016. Vid denna ceremoni deltog en rysk-ortodox präst samt några anhöriga till ubåtens befälhavare.

9 Utredningens slutsatser och förslag

I samband med ett möte i den svensk-ryska arbetsgruppen i Stockholm i oktober 2017 meddelade Ryssland att man om möjligt önskade bärga vraket efter ”Som”, i syfte att restaurera och långsiktigt ställa ut det på ryskt museum.[21] Bärgningen skulle kunna ske i rysk regi med enbart civila fartyg med civil personal och med fullständigt ryskt finansiellt och materiellt stöd.

Detta uttalande följdes upp med en note av den 6 mars 2018 från Rysslands ambassad i Sverige till vilken bifogades en utförlig plan över hur man från rysk sida planerade själva bärgningsoperationen.

En ny och uppdaterad bärgningsplan presenterades av den ryska sidan under våren 2021. Den ryska sidan har även förklarat att man avser att anlita Ocean X Team för vissa arbeten i samband med bärgningen.

Utredningens bedömning

Utredningen har analyserat ekonomiska, kulturhistoriska, marinarkeologiska, logistiska, säkerhetsrelaterade, juridiska och andra relevanta aspekter av bärgning eller alternativ till bärgning. Sammanfattningsvis ser utredningen inga hinder mot att vraket efter ubåten ”Som” bärgas och överlämnas till Ryssland.

”Som” är, om vraket skulle bärgas, en av de äldsta bevarade ubåtarna i världen. Ubåten har genom sin färgstarka historia ett påtagligt marinhistoriskt värde för Ryssland, som av allt att döma avser att avsätta betydande resurser för att restaurera och långsiktigt ställa ut ubåten på ett museum i Sankt Petersburg eller Kronstadt. Intresse saknas samtidigt på svensk sida för att bärga och ställa ut

[21] Angående den tillfälliga svensk-ryska arbetsgruppen, se avsnitt 1.1.

ubåten i Sverige. Att bärga och restaurera vraket kan vara ett sätt att rädda något som annars skulle förstöras på sikt – vraket har metallskrov som, i motsats till skrov av trä, relativt snabbt bryts ner i Östersjöns vatten.

I utredningsarbetet har inte framkommit några juridiska eller andra hinder mot att vraket kan bärgas och överlämnas till Ryssland (se kapitel 3–7). Samtliga alternativ till hur vraket och förlisningsplatsen kan hanteras har dessutom flera nackdelar (se kapitel 8).

Utredningen föreslår därför att noten av den 6 mars 2018 från Rysslands ambassad i Sverige besvaras. I noten bör anges att Sverige inte har något att invända mot att vraket bärgas och överlämnas till Ryssland.

Bärgningen skulle ske med enbart civila fartyg med civil personal och under förutsättning att Ryssland bär alla kostnader förknippade med projektet samt att svensk myndighetspersonal vid intresse ska kunna delta vid bärgningen.

En rad andra villkor bör uppställas i den internationella överenskommelse som utredningen föreslår att Sverige och Ryssland ska ingå för att möjliggöra att vraket kan bärgas och överlämnas till Ryssland (se avsnitt 7.1).

Samtliga fartyg som deltar i bärgningsarbetet skulle antagligen betraktas som statsfartyg. Det innebär att Ryssland kommer att behöva ansöka om tillstånd för tillträde till svenskt territorium (se avsnitt 5.4).

Ryssland skulle även behöva ansöka om ändring, upphävande eller undantag från det dyk- och ankringsförbud som gäller på platsen. Ansökan görs till Länsstyrelsen i Stockholms län. I ansökan skulle Ryssland bland annat behöva visa att de sprängämnen i form av torpeder och andra explosiva ämnen som troligen finns ombord kan omhändertas på ett säkert sätt (se avsnitt 5.6).

Slutligen skulle Ryssland behöva ansöka om exportlicens. Ansökan görs hos Riksantikvarieämbetet (se avsnitt 4.3).

Utredningen föreslår även att Rysslands ansvar för skador i samband med projektet förtydligas (se avsnitt 5.5).

Utredningen föreslår även att det i noteväxlingen med Ryssland tydliggörs att regeringens ställningstagande i ärendet är att betrakta som en engångshändelse som inte föregriper hur Sverige kan komma att ställa sig till liknande ärenden i framtiden.

Uppdragsbeskrivning

Uppdrag om vraket efter ubåten Som

Beslut av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) den 25 maj 2020

Bakgrund

Vraket efter ubåten Som ligger i svenskt territorialhav. Ubåten sjönk 1916 efter en kollision med ett svenskt fartyg. Frågor om vraket efter ubåten Som har beretts inom Regeringskansliet sedan 2015 i samband med att ett svenskt företag hade hittat vraket, och sedermera skickade Ryska federationen en förfrågan om bärgning till Utrikesdepartementet.

Uppdraget

En utredare ska bedöma förutsättningarna för bärgning av vraket och för överlämning av vraket till Ryska federationen. Om bärgning inte bedöms vara möjlig eller ändamålsenlig ska utredaren beakta, beskriva och föreslå alternativ för hur vraket och förlisningsplatsen ska hanteras. Redovisningen ska innehålla en analys av ekonomiska, kulturhistoriska, marinarkeologiska, logistiska, säkerhetsrelaterade, juridiska och andra relevanta aspekter av bärgning eller alternativ till bärgning. Redovisningen ska även innehålla underlag för beslut på lämplig nivå om hantering av vraket.

Utredaren ska under den tid uppdraget pågår vara anställd av Regeringskansliet med organisatorisk hemvist på Utrikesdepartementets enhet för Östeuropa och Centralasien och utföra

sitt arbete under enhetsledningens ansvar. Under arbetet ska utredaren löpande hålla berörda funktioner inom Utrikesdepartementet och andra berörda departement (Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Infrastrukturdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet) inom Regeringskansliet informerade. Inför redovisningen ska utredaren samråda med berörda departement. Utredaren ska inhämta och beakta upplysningar från Försvarsmakten och beakta relevanta synpunkter från Kustbevakningen och Statens maritima och transporthistoriska museer samt de myndigheter och vid behov andra aktörer som i övrigt kan vara berörda av uppdraget. Utredaren ska också inhämta upplysningar från ryska relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2021.[22]

[22] Utredningstiden har förlängts till den 31 maj 2021: Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), beslut 2021-02-12, dnr UD2021/02385/EC.

Utredningens möten

Utöver interna utredningsmöten har utredningen haft ett stort antal möten och samtal som nedan är förtecknade i kronologisk ordning:

- Rysslands ambassadör i Sverige Viktor Tatarintsev, 16 juli 2020
- Försvarsdepartementet, 29 september 2020
- Finansdepartementet, 6 oktober 2020
- Infrastrukturdepartementet, 13 oktober 2020
- Kulturdepartementet, 14 oktober 2020
- Justitiedepartementet, 21 oktober 2020
- Försvarsdepartementet, 27 oktober 2020
- Kustbevakningen, 4 november 2020
- Försvarsmakten, 1 december 2020
- Ocean X Team, 19 januari 2021
- Rysslands ambassadör i Sverige Viktor Tatarintsev, 27 januari 2021
- Statens maritima och transporthistoriska museer, 8 februari 2021
- Riksantikvarieämbetet, 9 februari 2021
- Sjöfartsverket och Transportstyrelsen, 11 februari 2021
- Havs- och vattenmyndigheten, 22 februari 2021
- Ryska geografiska sällskapet och Rysslands utrikesministerium, 9 mars 2021
- Ryska geografiska sällskapet och Rysslands utrikesministerium, 23 mars 2021

- Ocean X Team, 24 mars 2021
- Försvarsdepartementet, 25 mars 2021
- Ryska geografiska sällskapet och Rysslands utrikesministerium, 28 april 2021
- Ryska geografiska sällskapet och Rysslands utrikesministerium, ett möte planerat till den 26 maj 2021

På grund av den under utredningstiden pågående pandemin har en del av mötena skett i form av videokonferenser. Dessutom har utredningen haft åtskilliga telefonsamtal och underhandskontakter med berörda funktioner inom Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheter.