

Till Regeringen
Justitiedepartementet
Straffrättsenheten

Enskilt yttrande angående

Remitterad Promemoria, Ju2021/00343,

Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia

Till följd av en tv-dokumentär som visade ett tidigare okänt hål i passagerarfartyget Estonias skrov har det blivit nödvändigt att undersöka fartyget. Estland har tagit ett initiativ, den Svenska Statens haverikommission, SHK, önskar ta del i det arbete som förestår.

Regeringen har bedömt att det behövs en ändring av den svenska lag som stiftades 1995 för att skydda gravfriden. En lagstiftningspromemoria är ute på remiss.

När nu denna lag, i sin tur byggd på ett avtal mellan Estland, Finland och Sverige, ändras är det viktigt att det blir klar varför den ändras, för vilket ändamål och hur den förändrade lagen skall tolkas. Som den remitterade promemorian är avfattad finns oklarheter på båda dessa punkter. Ett klargörande blir särskilt viktigt när nu de tre länderna, under Estlands ledning, avser att granska vraket. Det är en insats som är principiellt skild från vad som har gjorts under den tid som förflutit sedan denna lag stiftades.

Det bör kunna vara av värde som grund för det fortsatta arbetet att granska hur denna fråga har utvecklats över åren. Dagens beslut kan då dra nytta av erfarenheter av tidigare händelser och åtföljande problem.

Lag och avtal grundade sig på förutsättningen att vraket inom snar tid skulle täckas över. De behövde då inte reglera mer än en överenskommelse om att övertäckningen fick ske och vad som fordrades för att skydda vraket till dess att övertäckningen var klar. Därefter behövdes inget skydd eftersom vraket blev oåtkomligt.

Det just beskrivna förhållandet torde kunna förklara varför avtalet inte fyller ens elementära krav på vad ett långsiktigt hållbart internationellt avtal bör innehålla. Lagförslaget behöver redan därför ändras. Utöver detta, när nu de tre länderna är överens om aktiva åtgärder, så borde ett nytt avtal reglera ordningen för hur gemensamma beslut skall fattas.

Föreslagna åtgärder kan synas långtgående. Men erfarenheter från tidigare år visar att en reglerad ordning, som även inkluderar en nära medverkan av representanter för överlevande och anhöriga, för hur beslut skall fattas och förberedas skulle ha lett till mindre konfliktfyllda resultat.

Avgörande borde vara insikten att det som nu har inträffat inte är sista gången något händer. Det ligger därför i allas intresse att det inte än en gång får bli så att en detalj, i detta fall det nyupptäckta hålet, upptäcks, leder till stor uppståndelse och begränsade insatser, för att sedan läggas åt sidan i väntan på nästa upptäckt, nästa Uppdrag granskning eller nästa bok i ämnet. Med åtföljande diskussioner om vad som är tillåtet, vem som har ansvaret, om enighet fordras.

Den följande framställningen är avsedd att belysa hur en kommande lagstiftning behöver kompletteras, både när det gäller den svenska lagen och när det gäller vad regeringarna i de tre berörda länderna avser. Den erbjuder också en fördjupning när det gäller innehåll i och problem med lagar och avtal.

Slutligen kommer två avsnitt, det gäller behandlingen av de förslag som den s.k. Analysgruppen presenterade 1998 respektive regeringarnas agerande 2004/05 till följd av ett program i Uppdrag granskning som påvisade att transport av militär materiel på Estonia hade inträffat vid några tillfällen. De exemplen understryker behovet av ett forum och regler för gemensamt agerande.

Det är min förhoppning att vad jag i det följande anför skall komma till nytta i den fortsatta beredningen av denna fråga.

Bromma den 24 februari 2021

KG Scherman

Innehåll

| | |
|--|----|
| Estonia; ett behov av att reflektera över vad som har hänt under 27 år. Sammanfattning och rekommendationer..... | 3 |
| Intensiv aktivitet, många uttalanden..... | 7 |
| Det remitterade förslaget..... | 11 |
| Avtal och lagar, Finland, Estland och Sverige. Och sen alla övriga | 17 |
| En hektisk period av (alltför?) snabba beslut | 21 |
| En analysgrupp vars förslag omedelbart avvisades av Finland och Estland, senare lika tydligt av Sverige..... | 27 |
| De militära transporterna..... | 31 |

I en dokumentsamling, som bifogas, finns dokument som inte är direkt tillgängliga på nätet. De är följande

1. Estland meddelar 2020-10-08 beslut att undersöka betydelsen av ny information om hål i Estonias skrov. Åberopas här, sid. 3
2. Artikel Delphi. 29/9 2020 Magnus Kurm uttalar sig om haveriorsak och rätten att dyka, och Lauri Mälksoo rättslig rapport till Estlands regering 2006 återges i samma artikel. Åberopas här, sid. 17
3. Sjöfartsverket till regeringen 1994-12-12 om konsekvenser av att bärga de omkomna, Åberopas här, sid. 22
4. Etiska rådet till regeringen 1994-12-12, med råd inför regeringens beslut i bärgningsfrågan. Åberopas här, sid. 22
5. Regeringens beslut 1994-12-15 att inte bärga. Åberopas här, sid. 23
6. Regeringens beslut 1999-02-11 att inte följa Analysgruppens förslag. Åberopas här, sid. 29
7. Magnus Kurms utredning 2005-08-31 om eventuell förekomst av militär materiel på Estonia förlisningsnatten. Åberopas här, sid. 31

Estonia; ett behov av att reflektera över vad som har hänt under 27 år. Sammanfattning och rekommendationer

I september 2020 sändes en tv-dokumentär, som redovisar ny information om tillståndet för vraket efter passagerarfartyget ”Estonia”, information som ger anledning att pröva om haverikommissionens, JAIC, slutsatser var korrekta.

Dokumentären blev mycket uppmärksam, och initiativ togs från Estland om att denna information borde föranleda nya undersökningar. Estlands utrikesminister skrev¹ den 8 oktober till Sveriges utrikesminister bl.a. följande:

1 would hereby like to inform you about the decisions made by the Estonian Government at its cabinet meeting on 6 of October 2020. The Government of Estonia decided that in order to find as soon as possible answers to questions that have arisen in connection with the new information, the first priority would be to investigate the following:

1. Identify the position of wreck on the seabed, describe and analyse if and how the position has changed compared with the existing factual data;
2. Identify and describe detailed relief of the seabed at the immediate surrounding of the wreck;
3. Identify if the hull has any penetrating damage and document their exact parameters - location, size and nature;
4. Identify nature and timeframe of emergence of damage and assess its possible role in the sinking of the ferry.

Estonian Government, on its behalf, also prioritised involving the organisations representing the victims in this process.

Efter överläggningar mellan haverikommissionerna i Estland, Sverige och Finland togs av dem ett gemensamt initiativ som lett till att Sverige nu överväger en lagändring.

En lagstiftningspromemoria är ute på remiss. Promemorian lämnar, som kommer att framgå mer i detalj i det följande, många frågor öppna. Det är angeläget att dessa klargörs.

En oklarhet gäller syftet med att ändra lagen. Är avsikten att granska nyupptäckta håll och om det har haft betydelse för att fartyget gick under, eller är avsikten mer vittsyftande? Eller, mer precist, är avsikten den som föreslagna lagtext och specialmotivering innebär, dvs. att öppna för en självständig, av Estlands haverimyndighet ledd utredning? Eller är avsikten än mer långtgående, som formuleringar om att lagändringen öppnar för insatser av andra myndigheter antyder. Eller är avsikten i stället mer begränsad, som uttalanden från ansvarigt håll under hösten 2020 och ordvalen på många ställen i den remitterade lagstiftningspromemorian antyder, nämligen enbart att öppna för de omedelbara åtgärder, som berörs i brevet från Estlands utrikesminister, citerat ovan? Då med förväntan att haverimyndigheterna ska återkomma för att få ytterligare insatser godkända.

Uppenbarligen måste lag och motiv bringas i överensstämmelse med varandra. För att det skall kunna ske måste följande frågor klargöras, rimligen i nära och tydligt redovisad samverkan

¹ Brevet dokument 1 i den särskilda dokumentsamlingen, s. 3.

Estonia; ett behov av att reflektera över vad som har hänt under 27 år. Sammanfattning och rekommendationer

mellan berörda regeringar. Det räcker inte att allmänt redovisa vad tre haverimyndigheter har skrivit.

De tre regeringarna i Estland, Finland och Sverige behöver göra klart vad de avser och har kommit överens om. Är det att vidta de åtgärder som räknas upp i brevet från Estlands utrikesminister, eller är det att ge berörda myndigheter ansvar och frihet att under estnisk ledning gå vidare, för att slutligt dra slutsatser om vad dessa hål kan bero på och vad de kan ha haft för betydelse för förlisningen?

Om regeringarna i stället har kommit överens om att invänta resultatet av ett första steg för att därefter ta ställning till hur arbetet skall gå vidare så bör det klargöras. Då måste det också göras klart om regeringarna är överens om att varje följande steg skall beslutas i samförstånd eller om Estland, som flaggstat, skall ha ansvaret. De rättsliga analyser som svenska och internationella experter har redovisat ger inget entydigt svar på den frågan. Men, oberoende av juridiken, detta är ytterst en politisk fråga.

Frågan om medverkan från överlevande och anhöriga, högt prioriterad av den Estländska regeringen, är ytterligare en aspekt på det kommande arbetet som behöver tydliggöras. Detta eftersom organisationen av myndigheternas insatser är beroende av hur denna samverkan ordnas.

Uppräkningen här visar att lagstiftningspromemorian saknar en viktig utgångspunkt, nämligen vad regeringarna avser med närmast aktuella och kommande aktiviteter. En sådan grund är avgörande. Att Sverige på egen hand skulle agera i dessa frågor förefaller inte rimligt.

Sedan regeringarnas avsikter blivit klara finns en förutsättning för att rätt förstå förslagen om hur den svenska lagen ska ändras. Då kan det klargöras varför lagen går så långt. Lagen och lagkommentaren öppnar nämligen utan begränsningar för ”sådan verksamhet som avser att utreda fartygets förlisning” i den mån detta sker av eller på uppdrag av, statlig myndighet. Med den formuleringen blir det nödvändigt att redovisa hur den svenska lagen kommer att stå i förhållande till det mellan de tre staterna 1995 träffade avtalet om frid över Estonias vrak och omgivande område.

Här finns mycket mer att klargöra. En viktig fråga är om lagen innebär att den Svenska haverikommissionen, SHK, i fortsättning förväntas på eget ansvar vidta de åtgärder som den finner motiverade för att belysa hur haveriet gick till, och i så fall, än en gång, vad skulle en sådan befogenhet innebära i förhållande till trestatsavtalet?

Vid tolkningen av lagförslaget i denna del måste man vara klar över de allmänna bestämmelser som finns, i Sverige och internationellt, om att haverikommissioner förutsätts arbeta självständigt. När nu lagen radikalt förändras måste därför regeringen inte bara tydliggöra om man avser att myndigheterna ska iaktta vissa begränsningar, utan även, vid ett sådant förhållande, förse lagen med en rätt att i förordning utfärda sådana begränsningar.

De oklarheter och ofullständigheter som promemorian lider av borde, anser jag, leda till att regeringen, tillsammans med regeringarna i Estland och Sverige, eftertänksamt ser över alla aspekter på den situation vi befinner oss i, nu 27 år efter förlisningen. Bara genom att noggrant gå igenom viktiga skeden i hur detta drama har utvecklats kan man finna en stabil grund för en hållbar väg framåt. Annars kommer de ansvariga att fortsätta att göra misstag som helt enkelt beror på att dagens beslutsfattare inte känner till vad som tidigare har hänt och inte har tillgång till en neutral och grundlig historieskrivning.

Estonia; ett behov av att reflektera över vad som har hänt under 27 år. Sammanfattning och rekommendationer

I det följande, efter en kort redogörelse för några inslag i höstens diskussion och en genomgång av den remitterade promemorian redovisas några nedslag i vad som borde ingå i en omsorgsfull beskrivning av vad som har hänt. Beskrivningen behövs som grund för att kunna finna en hållbar väg framåt.

Den fortsatta redovisningen innefattar en genomgång av arbetet 1994-95 med en beskrivning av många problem som uppstod, troligen helt enkelt på grund av en pressad situation, man kunde nog beskriva den som ett administrativt och känslomässigt kaos. Där berörs också frågan om betydelsen av att ytterligare ett antal länder, utöver de tre signatärmakterna, anslöt till tremaktsavtalet. Det gäller Danmark, Lettland, Storbritannien, Litauen och Ryssland. Detta förhållande redovisas inte i den remitterade promemorian som alltså inte berör vilken betydelse dessa länders lagstiftning skulle kunna ha för risken för straff för den som företar någon undervattensverksamhet. Inte heller berörs frågan om vilken rätt dessa länder skulle ha att bli tillfrågade när nu de tre länderna avser att vidta åtgärder vid vraket.

Regeringens bemödanden att ställa tillräta och ersätta kris och strid med samförstånd landade i att Analysgruppen, under ledning av Peter Örn, tillsattes. Analysgruppen presenterade en första rapport, SOU, 1998: 132 den 12 november 1998². Nu, mer än 20 år senare, kan vi konstatera att gruppens förslag var omfattande, väl genomarbetade, känsligt utformade. Men någon slutpunkt ledde de inte till. Beskrivningen av dåvarande regerings hantering av Analysgruppens förslag kan bidra till insikt om de problem som möter dagens beslutsfattare när de strävar efter försoning och slut på detta drama.

Oron för att militär materiel skulle ha kunnat finnas på Estonia den natt som förlisningen skedde väcktes tidigt. Många frågor ställdes, de fick inget svar. 2004 beskrevs i Uppdrag granskning att militär materiel hade fraktats på Estonia av Försvarsmakten vid två tillfällen i september 1994. Utredningar verkställdes både i Sverige och Estland. Den svenska utredningen, utförd av presidenten i Svea Hovrätt Johan Hirschfeldt, drog slutsatsen att något underlag som visade att militär materiel hade fraktats på Estonia olycksnatten inte fanns. Den estniska utredningen, under ledning av Margus Kurm, Estlands statsåklagare, bekräftade den svenska slutsatsen men lade till att undersökningar av själva vraket, dess last och vittnen skulle fordras för att säkerställa att militär materiel inte hade funnits ombord.

Dessa utredningar gav sålunda inget svar på frågan om militär materiel funnits på Estonia olycksnatten. Det faktum att svenska, kanske också estniska, myndigheter tolkade situationen som att vidtagna arkivstudier klargjort frågan om transport av militär materiel ledde, helt naturligt, till betydande frustation. En frustation som flyttade frågan om eventuell militär last till misstro mot regeringarnas vilja att klargöra frågan, helt oberoende av om eventuellt sådan last hade något samband med förlisningen.

Detta konstaterande är viktigt. Varje gång som en politisk ledare, grundlöst som det är, påstår att frågan om militär materiel är utredd, ökar misstron och frustrationen. Det vore önskvärt och väl motiverat att ansvariga i Sverige och Estland utan vidare fördröjning och utan omsvep vidgick detta. Därmed skulle ett första stort och nödvändigt steg tas bort från strid och misstro, fram mot ett gemensamt arbete.

Frågan om sannolikheten av att militär materiel skulle ha kunnat finnas på Estonia har i sen tid fått ny belysning. Nyligen redovisades information i nättidskriften Kvartals Fredagsintervjun den 16 oktober 2020. I programmet³ ger Sven Hirdman, som 1987–1994 var

² <https://www.regeringen.se/49b4bb/contentassets/a751de5f66d94abdae95f5190576f84c/del-1>

³ <https://kvartal.se/artiklar/fredagsintervjun-special-estoniakatastrofen/>

Estonia; ett behov av att reflektera över vad som har hänt under 27 år. Sammanfattning och rekommendationer

krigsmaterielinspektör och chef för Krigsmaterielinspektionen, KMI, en detaljerad redovisning av hur Estonia nyttjades för allehanda transporter. Hirdmans redogörelse är väsentlig eftersom han var i ansvarig ställning under hela den tid som är central för förståelsen för hur Estonia utnyttjades.

Den oundvikliga slutsatsen är att kunskap om förekomst av militär materiel på Estonia kan, som Magnus Kurm påvisade redan 2005, vinnas enbart genom en noggrann genomgång av fartyget. Även andra omständigheter måste undersökas, omständigheter som inte kan uteslutas enbart på grund av att arkiven är tomma.

När nu grundfrågan, att det inte kan uteslutas att det kan ha förekommit militär materiel på Estonia olycksnatten, är entydigt klargjord, liksom att den frågan inte är utredd, är slutsatsen klar: Omfattande vidare insatser är motiverade om klarhet skall vinnas om förekomsten av militär materiel på Estonia. Förhoppningsvis kommer man då fram till att någon militär materiel inte fanns på fartyget, eller, att om den ändå fanns där att den inte kan vara orsaken till katastrofen.

Här förtjänar att uppmärksammas vad statsrådet Damberg anförde i denna fråga vid en interpellationsdebatt i riksdagen i oktober 2020, nämligen följande:

- När man talar om de militära materielen och försvarsfrågorna tror jag att det är viktigt att säga att det fanns en diskussion om huruvida Sverige på något sätt i hemlighet hade transporterat militär materiel. Det utreddes av Hirschfeldt, som kom fram till att det hade förekommit militära transporter tidigare vid ett par tillfällen under den aktuella månaden, men inte natten när Estonia förläste.
- Vi har inte sett några anledningar att ifrågasätta Hirschfeldts utredning, som har gått till botten med detta. Men kommer det nya uppgifter får vi titta på och värdera dem, men jag har i alla fall inte sett några sådana.

Frågan om den militära materielen funnits på Estonia olycksnatten är sen 2004 och fortsatt, frikopplad från frågan om en eventuell militär materiel har varit helt eller delvis en orsak till katastrofen. Efter alla undvikande och missledande svar från de ansvariga har den frågan också, och kanske främst, blivit en fråga om regeringars och myndighetspersoners trovärdighet. Utan tydliga och ärliga svar i denna fråga är varje försök att lägga detta drama bakom oss, de närmast berörda och vi alla, förgäves redan innan de inleds.

Frågan om den militära materielen behandlas mer i detalj i ett avslutande avsnitt.

Slutsatsen av denna genomgång, med dess exempel på misstag, ibland förklarliga men alltid plågsamma för de berörda, blir, som också betonas av Estlands utrikesminister, att överlevande och anhöriga till offren bör engageras nära i det fortsatta arbetet. Det betyder inte att de skall engageras i de utredningar om själva haveriet, som haverimyndigheterna eller andra genomför. De utredningarna bör vara strikt professionella och helt oberoende. Genomförda med teknisk erfarenhet och kunskap. Men i allt annat arbete, inklusive i att föranstalta om tekniska studier i anslutning till vraket, som inte har med själva haveriutredningen att göra, bör de ha full insyn och deras synpunkter och önskemål bör tillmätas stor vikt. Vilket naturligtvis inte ändrar på det faktum att det är regeringarnas uppgift att till slut ta det yttersta ansvaret för alla beslut som rör deras agerande.

Intensiv aktivitet, många uttalanden.

I september 2020 sändes, som redan nämnts en dokumentär. Dokumentären ledde till initiativ från Estland. Efter överläggningar mellan haverikommissionerna i Estland, Sverige och Finland togs ett gemensamt initiativ som lett till att Sverige nu överväger en lagändring.

För att ge underlag för den följande analysen av den remitterade promemorian redovisas här några korta nedslag i den diskussion som pågått under hösten. Den genomgången hjälper för att förstå hur väsentligt det är att i det fortsatta lagstiftningsarbetet förtydliga regeringens avsikter.

Sveriges reaktion på Estlands önskemål uppmärksammades mycket och kan illustreras av t.ex. av en intervju med inrikesminister Mikael Damberg som 13 oktober publicerats av Aftonbladet⁴. Där framgår att Sveriges svar på Estlands initiativ var en önskan att finna rådrum. Behovet av rådrum motiverades enligt en intervju i Aftonbladet dels av behovet att överväga alternativa åtgärder för att nå det av Estland angivna syftet, dels för att hinna göra en rättslägesanalys.

En interpellationsdebatt den 22 oktober mellan riksdagsledamoten Mikael Oscarsson och statsrådet Damberg, är också klargörande⁵.

Några uttalanden av statsrådet förtjänar att citeras särskilt

- Vägen framåt handlar om att finna en förklaring till vad som kan ha orsakat det hål som de nya uppgifterna visar i dokumentärfilmen. Nu måste vi ge expertmyndigheterna bra förutsättningar att kunna genomföra arbetet med att analysera de nya uppgifterna. Regeringen kommer att vidta de ytterligare åtgärder som kan behövas med anledning av de nya uppgifterna.
- Det är därför jag i min nuvarande roll, när jag är minister med ansvar för bland annat den Svenska haverikommissionen, tycker att det är så otroligt viktigt att jag försöker hantera det här så öppet och tydligt men framför allt i så mycket samarbete med Estland och Finland som det bara går. Jag är rädd för att om vi inte hanterar den här frågan på ett klokt sätt mellan våra tre länder kan det uppstå nya frågor eller komplikationer som jag inte vill bidra till.

Därför är jag som jag sa i svaret glad över att Estland, som man ska som flaggstat, har ledningen i arbetet med att verifiera de nya uppgifterna men också göra en första bedömning av dem.

- Inom Regeringskansliet pågår nu ett sådant arbete för att titta på vilka åtgärder som kan behövas för att åstadkomma detta. Det kan inte uteslutas att det kan kräva att vi jobbar för en ändring både av det internationella avtalet och av svensk lagstiftning, för svensk lagstiftning är ganska strikt på detta område, kopplat till den gravfridslag vi har haft
- Detta är min bestämda uppfattning, och jag tror också att Haverikommissionen har kommit en bit med arbetet. De har presenterat en första arbetsplan. De har inget intresse av att dra ut på tiden med detta, så jag förväntar mig att de ganska snart kommer att återkomma till regeringen med sina bedömningar och vägen framåt. Det väntar jag på, och under tiden

⁴ www.aftonbladet.se/nyheter/a/aPwaBE/estland-pressarregeringen-om-estonia-gor-nya-dykningar-snabbt.

⁵ https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/de-nya-uppgifterna-om-estonia_H81040

Intensiv aktivitet, många uttalanden

förbereder vi oss bland annat genom att göra juridiska bedömningar av vad som skulle krävas om nya dykningar skulle behövas.

- Jag vill betona att det är Estlands haverikommission som leder detta arbete just nu, och vi har tackat ja till att delta på begäran av Estland; Finland har också gjort det. Jag är helt säker på att de kommer att göra detta granskningsarbete väldigt seriöst och titta på de nya uppgifter som har kommit fram
- Jag vill bara påminna om att eftersom politiken tyckte att det var så svåra frågor att hantera valde man att utse ett etiskt råd, som kom med rekommendationer till politiken. Detta kan man ha synpunkter på. Det etiska rådet föreslog att man skulle förklara haveriplatsen som en gravplats, och man avrådde från bärgning av fartyget och kropparna. Regeringen fattade i december 1994 beslut om detta: att fartyget skulle få ligga kvar i havet och att haveriplatsen skulle betraktas som en gravplats.
- När man talar om de militära materielen och försvarsfrågorna tror jag att det är viktigt att säga att det fanns en diskussion om huruvida Sverige på något sätt i hemlighet hade transporterat militär materiel. Det utreddes av Hirschfeldt, som kom fram till att det hade förekommit militära transporter tidigare vid ett par tillfällen under den aktuella månaden, men inte natten när Estonia förliste.
- Vi har inte sett några anledningar att ifrågasätta Hirschfeldts utredning, som har gått till botten med detta. Men kommer det nya uppgifter får vi titta på och värdera dem, men jag har i alla fall inte sett några sådana.
- I övrigt vill jag säga att det är viktigt för mig att inte ge för tydliga svar om samarbetet mellan Estland, Finland och Sverige. Jag vill nämligen inte att det skapas kontraster mellan våra länder, att vi jobbar mycket tillsammans och att jag sedan säger någonting som jag inte kan stå för i samarbetet. För mig är det otroligt viktigt att lyssna på och ha en nära dialog med Estland och Finland. Jag tror att våra tre länder har ett gemensamt intresse av att genomföra utredningsarbetet på ett så seriöst sätt som det bara går

Detta är svar i en interpellationsdebatt och skall ses i sitt sammanhang. Men de är också av värde när det gäller att identifiera frågor som söker sitt svar i ett eventuellt kommande lagstiftningsarbete.

Några viktiga sådana frågor är följande:

- *Vilken arbetsfördelning/ansvarsfördelning mellan våra tre länder ser Sveriges regering framför sig?*
- *Statsrådet resonerar konsekvent om åtgärder som direkt följer av det nyupptäckta hålet i Estonias skrov. När kommer det att ges besked om regeringens syn på en eventuell fortsättning och ansvarsfördelningen för sådant arbete mellan regeringarna inbördes och mellan regeringarna och myndigheterna?*
- *Av flera av statsrådets svar framgår att han inte anser att det går att utläsa ur gällande avtal och internationell rätt hur samarbetet mellan de tre länderna skall se ut. Statsrådet aviserar en rättslägesanalys. Vilka insatser avser regeringen att därefter vidta för att lägga fast ansvarsfördelningen, om den visar sig inte bli klar genom rättslägesanalysen?*
- *Statsrådet hänvisar till Etiska rådet som i december 1994 föreslog att man skulle förklara haveriplatsen som en gravplats, och man avrådde från bärgning av fartyget och kropparna. Nu är det emellertid så att Etiska rådets rekommendation hade som en absolut förutsättning att vraket skulle inneslutas på ett sätt som gjorde att det blev omöjligt för gravplundrare att ta sig in där. Rådets rekommendation kom därför att sakna all relevans sedan dess tydliga*

Intensiv aktivitet, många uttalanden

förutsättning undanröjdes genom beslut 1996 och 1999. Vilken betydelse har det att statsrådet här återkommer till detta fundamentala missförstånd?

- *Statsrådet anför att han inte har sett några anledningar att ifrågasätta Hirschfeldts utredning, som "har gått till botten med detta", dvs. med frågan om Sverige på något sätt i hemlighet hade transporterat militär materiel. Denna interpellationsdebatt ägde rum den 22 oktober. Den 16 oktober berättade f. krigsmaterielinspektören Sven Hirdman om att omfattande transporter av allehanda slag, även hemliga, ombesörjda av många länder, hade pågått under hela perioden 1991-1994. Hirschfeldt har inte, och påstår sig inte heller ha, "gått till botten med detta". Dessa tillkommande informationer, om omfattande hemliga transporter, aktiverar statsrådets uttalanden om att "kommer det nya uppgifter så får vi titta på det." När och hur kommer detta att ske?*

Som redan har poängterats, detta var en interpellationsdebatt. Det väsentliga är att se hur angeläget det är att förtydligande behövs i det fortsatta arbetet.

En intervju med den estländske statssekreteraren Taimar Peterkop är också intressant. Han vill att dykare ska undersöka Estonias vrak före nästa sommar, säger han till dagstidningen Postimees. Men innan det sker vill Estland ha grönt ljus från Sveriges och Finlands regeringar. Intervjun återges 2020-11-19 på svenska i Svenska Dagbladet. ⁶ Den återges här

Estland vill dyka efter Estonia före sommaren

Efter avslöjandena om tidigare okända hål i Estonias skrov, är Estland berett att skicka ner dykare till vraket inom det närmaste halvåret.

– Låt vetenskapsmännen säga vad de behöver så kan vi ta oss ner och hämta informationen så fort som möjligt. Målet är att göra det före sommaren, säger Taimar Peterkop till Postimees.

Statssekreteraren säger att målet för utredningen är att undersöka det nyligen upptäckta hålet på skrovets sida, att filma det, dokumentera skadorna på skrovet och att ta reda på hur de kan ha uppkommit.

Däremot kommer utredningen inte att fokusera på frågor om eventuella vapentransporter eller explosioner ombord, eller teorier om saknade besättningsmedlemmar.

Den nytilträdde inrikesministern Alar Laneman säger i en intervju med estniska TV2 att han är öppen för en större utredning, och är för ett försök att lyfta vraket för att få en fullständig bild.

Men Estland vill fortfarande ha svar från svenska och finska myndigheter innan en undersökning av vraket kan inledas.

– Vi har den tekniska kapaciteten, men det vore förnuftigt att göra det här tillsammans med Finland och Sverige. Även om de skulle säga att det här är ett estländskt ärende och att vi får sköta det själva, skulle de fortfarande behöva samtycka till det, säger Taimar Peterkop.

Den svenska regeringen har sagt sig vara öppen för att ändra i lagen om gravfrid för att möjliggöra dykningar vid Estonias vrak. Företrädare för Statens haverikommission

⁶ <https://www.svd.se/estland-vill-dyka-efter-estonia-fore-sommaren>

säger att ett besked om huruvida en ny utredning ska öppnas kommer att dröja åtminstone till nästa år

Slutligen i denna kavalkad återges en rapport i Dagens nyheter⁷ om information given till riksdagen av inrikesminister Mikael Damberg den 14.1.2021.

Detta är en rapport från ett tillfälle när regeringen hade tagit ställning till Haverikommissionens 2020-12-18 presenterade analys⁸ av behov av lagändringar för att möjliggöra en svensk medverkan i kommande undersökningar av Estonias vrak. Artikeln återges här:

Ändring i Estonias gravfrid på gång – kan ske dykningar till sommaren

PUBLICERAD 2021-01-14

Ett lagförslag om ändringar i gravfriden runt Estonia ska vara klart i mars. Det ska öppna för nya undersökningar av fartygskatastrofens orsak till sommaren.

Inrikesminister Mikael Damberg (S) informerade på torsdagen riksdagens utrikesutskott om lagändringsarbetet.

Planen är att en promemoria med lagförslaget ska skickas ut på remiss inom kort. Justitiedepartementet siktar på att i mars ha ett lagförslag klart att skicka till lagrådet för synpunkter. Lagändringen är tänkt att träda i kraft i sommar. Mikael Damberg öppnar för att dykningar då kan genomföras vid vraket.

– Det får Haverikommissionen avgöra. När vi tidigare har talat med den svenska Haverikommissionen har deras tidsplan utgått från att någonstans under sommaren vore bra, säger Mikael Damberg till Ekot.

Syftet med lagändringen är att det ska vara möjligt för Statens haverikommission att göra vissa undersökningar kring vraket. Bakgrunden är en tv-dokumentär som kom i höstas och innehöll nya uppgifter om hål i Estonias skrov. För att kunna undersöka de nya uppgifterna har Haverikommissionen begärt ändringar i speciallagen om gravfrid runt Estonia.

TT: Kommer det att bli möjligt att bärga eventuella kroppar om det finns önskemål om det?

– Vi ser inte framför oss att vi ska ändra gravfridslagen i grunden. Det vi tänker oss nu är att möjliggöra för Haverikommissionen att göra de undersökningsåtgärder de vill göra, säger Damberg.

– Det handlar inte om att dyka med människor. De kommer att använda andra tekniska möjligheter och de kommer att genomföra de här undersökningarna på ett så varsamt sätt som möjligt för att respektera den gravfrid som råder.

Mikael Damberg tar här klar ställning i frågan om vad som nu skall hända. Några fysiska dykningar förutses inte. Men uttalandena som refereras här speglar till synes skilda uppfattningar om vad som skall göras och hur den fortsatta beslutsgången skall vara.

⁷ <https://www.dn.se/sverige/andring-i-estonias-gravfrid-pa-gang-kan-ske-dykningar-till-sommaren/>

⁸ https://www.havkom.se/assets/reports/S-200_20-Framst%C3%A4llan-till-regeringen-om-lag%C3%A4ndring.pdf

Det remitterade förslaget.

Regeringen har lagt fram en promemoria med förslag om vissa justeringar gällande lag angående passagerarfärjan ”Estonia”⁹. Förslaget är att det skall vara möjligt att vidta ”sådan verksamhet som avser att utreda fartygets förlisning”. Bakgrunden är en begäran från Statens haverikommission om att få klarhet i om man får delta i vissa åtgärder vid vraket och att detta inte är förenat med risk för straff, i Sverige eller i andra länder.

Av lagförslag och författningskommentaren framgår att den föreslagna lagen går länge än att lösa de frågor som haverikommissionen har aktualiserat. Det framlagda förslaget öppnar för obegränsade insatser för att utreda förlisningen och alla andra åtgärder som kan visa sig bli aktuella. Följande författningskommentar beskriver räckvidden av lagen:

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

Statsrådets i föregående avsnitt refererade kommentar, antyder att avsikten med det framlagda förslaget är långt mer begränsad än vad denna författningskommentar anger. I en kommande proposition behöver klargöras om avsikten är att öppna för en så vittgående verksamhet som denna lag och denna kommentar antyder, samt om det blir haverikommissionens ansvar att ta ställning till vilka åtgärder man skall medverka i. Om detta inte är avsikten bör det framgå av lagen att regeringen i författning kan meddela närmare beslut om vad som skall utredas. Då behöver också göras klart hur en sådan ordning står i överensstämmelse med svenska och internationella bestämmelser om kravet på självständighet och oberoende för denna typ av verksamhet.

Den här frågeställningen aktualiserar i sin tur frågan om vad de tre berörda länderna kommit överens om när det gäller närmast aktuella åtgärder och hur kommande åtgärder skall administreras och beslutas. Därmed kommer man in på frågan om innebörden av det avtal som de tre närmast berörda staterna träffade 1995. Och, dessutom, på hur de fem ytterligare stater som anslutit till detta avtal ser på dessa och eventuellt kommande åtgärder. Allt detta är frågor som går utom frågan om hur straffansvaret ser ut.

Dessa vidare frågor är inte omnämnda i den remitterade promemorian. Att nu sätta igång arbete som efter något år eller två aktualiserar dessa vidare frågor, med kanske ytterligare år av övervägande, det vore olyckligt.

Det remitterade förslaget

Frågan om straffansvar berörs, men givna besked framstår som felaktiga.

Nu till något om vad som faktiskt framgår av den remitterade promemorian och dess underlag.

De angivna skälen för regeringens förslag är att Statens haverikommission i december 2020 gett in en framställan till regeringen¹⁰, med en begäran som i huvudsak syftar till att utöka myndighetens möjligheter att utföra undervattensverksamhet i undersökande syfte vid vraket efter passagerarfartyget Estonia (Ju2020/04765). En central passus citeras här.

Estlands säkerhetsutredningsmyndighet har inlett en preliminär bedömning av de nya uppgifterna och begärt bistånd av motsvarande myndigheter i Finland och Sverige. Olycksutredningscentralen i Finland och Statens haverikommission i Sverige har beslutat att bistå den estniska myndigheten i sin bedömning.

Syftet med en preliminär bedömning efter en sjöolycka är normalt att överväga om en haveriutredning ska inledas. I detta fall syftar den preliminära bedömningen till att överväga om den nya informationen ger anledning att revidera de slutsatser som drogs i 1997 års rapport, om nya utredningsåtgärder bör vidtas och i så fall vilka.

De tre utredningsmyndigheterna arbetar gemensamt, under ledning av den estniska myndigheten, och i enlighet med de internationella reglerna om utredning av sjöolyckor.

Taget efter ordalydelsen tydliggör haverikommissionen att det här gäller en fråga som de tre myndigheterna har att självständigt ta ställning till samt vidare att ledningsansvaret ligger på den estniska myndigheten. Så tolkat ligger vad haverikommissionen skriver och de tre säkerhetsmyndigheterna kommit överens om väl i linje med vad nationella och internationella experter har uttalat. Både om att utredningsmyndigheter har rätt och skyldighet att agera självständigt och att flaggstaten, i detta fall Estland, har ett särskilt ansvar.

Inledningen till den aktuella framställningen leder emellertid till behov av ett tydligt klargörande av regeringen ståndpunkt. Där skrivs nämligen:

Statens haverikommission får härmed begära att regeringen vidtar åtgärder i syfte att göra det möjligt och lagenligt för haverikommissionen att genomföra undervattensaktiviteter för att närmare undersöka vraket efter passagerarfartyget M/S ESTONIA.

Enligt haverikommissionens bedömning krävs det att lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia ändras.

Vidare bedömer haverikommissionen att det krävs åtgärder för att säkerställa att den internationella överenskommelse som reglerar gravfriden vid vraket inte medför att utredningsåtgärder vid vraket är straffbara i andra stater.

Vad Statens haverikommission begär synes ha två olika moment.

Det första momentet gäller ett behov av att regeringen klargör dess befogenhet att alls engagera sig i fortsatt utredningsarbete (första stycket och andra stycket), genom att undanröja det hinder för Statens haverikommission att delta i ett av flaggstaten Estland initierat arbete, som skulle kunna uppfattas följa av den svenska gravfridslagen så som den i dag är formulerad.

Det andra momentet är att Statens haverikommission begär besked i frågan om att eventuella insatser vid vraket till följd av svensk lag (första stycket och andra stycket) och/eller

¹⁰ https://www.havkom.se/assets/reports/S-200_20-Framst%C3%A4llan-till-regeringen-om-lag%C3%A4ndring.pdf

Det remitterade förslaget

internationella överenskommelser och/eller nationella lagar i andra länder skulle kunna göra myndighetsledda utredningsåtgärder vid vraket straffbara. (tredje stycket)

Däremot begär haverikommissionen inte något ställningstagande från regeringen i frågan om den estländska haverikommissionens initiativ skulle kunna strida mot avtalet om gravfriden för vraket efter passagerarfartyget Estonia, vilket ju i så fall skulle leda till att även en svensk medverkan strider mot denna överenskommelse. En sådan fråga omfattar ju numera inte endast Estland, Finland och Sverige utan fem ytterligare länder som anslutit sig till flerstasavtalet, nämligen Danmark, Lettland, Storbritannien och Ryssland.

Den remitterade lagstiftningspromemorian synes ge svar beträffande det första momentet, nämligen om haverikommissionens befogenheter, och delvis på den andra, nämligen genom att ändra det svenska straffansvaret för myndighetsledda utredningsinsatser i vissa fall.

Promemorian lyder beträffande det första momentet som följer:

Även om den dykning eller annan undervattensverksamhet i undersökande syfte som kan bli aktuell i eller omkring vraket efter passagerarfartyget Estonia träffas av bestämmelserna i 2 och 3 §§ i gravfridslagen, och något av de angivna undantagen inte är tillämpliga, så kan åtgärderna i viss utsträckning ändå vara tillåtna, dvs. inte utgöra brott enligt lagen. I olika juridiska discipliner utanför straffrätten finns det en stor mängd bestämmelser som ger myndighetsanställda och uppdragstagare rätt att företa en annars straffbelagd gärning (laga befogenhet). Beroende på vem som ska utföra den nu aktuella undervattensverksamheten (eller i vart fall besluta om att uppdra åt någon annan att utföra den), varför den ska utföras (syftet) och på vilket sätt den ska ske så kan verksamheten vara tillåten om det finns särskilt lagstöd för 8 den. I lagen (1990:712) om undersökning av olyckor (LUO) finns föreskrifter om undersökning från säkerhetssynpunkt av olyckor och tillbud till olyckor, bl.a. sjöolyckor. Lagregleringen kompletteras av bestämmelserna i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. Enligt nu gällande rätt har Statens haverikommission under vissa förutsättningar en skyldighet att undersöka en sjöolycka motsvarande den som inträffade 1994 då passagerarfartyget Estonia förläste (2 och 2 c §§ LUO) varvid myndigheten har rätt att få tillträde till olycksplatsen

Vad regeringen skriver här ger intryck av att Statens haverikommission under åren som gått sedan 1994 haft rätt och skyldighet att på eget initiativ ”utreda fartygets förlisning” om nya informationer skulle ge anledning till det. Liksom att nu, under estnisk ledning, gå vidare med de insatser som preliminära studier ger anledning till.

Detta är något som regeringen i det kommande arbetet måste klargöra långt mer precist än i den remitterade promemorian.

När det gäller det straffansvar som den svenska lagen formulerar för svenska och andra medborgare skriver regeringen:

Även om det kan finnas laga befogenhet för Statens haverikommission att med stöd av angivna regelverk bereda sig tillträde till det gravfridskyddade området är det angeläget att det finns ett uttryckligt lagstöd för myndigheterna och deras anställda och uppdragstagare att utreda händelseförloppet och orsaken till olyckan utan att riskera straffansvar enligt svensk rätt.

Detta är det angivna motivet för att nu ändra lagen på denna punkt. När det gäller risken för straff enligt andra länders lagstiftning skriver regeringen

Det kan även konstateras att varken Estland eller Finland har en lagstiftning som kriminaliserar all undervattensverksamhet i det skyddade området (se avsnitt 3.2). Mot den bakgrunden bedöms ett nytt undantag för dykning och annan undervattensverksamhet, som syftar till att utreda varför olyckan inträffade och dess förlopp, vara förenligt med

Det remitterade förslaget

Estoniaöverenskommelsens kriminaliseringskrav, under förutsättning att offrens sista vilorum inte störs.

Här bör först påståendet om att de av lagen möjliggjorda åtgärderna inte *stör offrens sista vilorum* granskas.

Den inledningsvis nämnda Analysgruppen behandlar frågan om hur begreppet ”gravfrid” kan tolkas och skriver

I svenskt språkbruk definieras gravfrid som skydd för lik, avlidens aska, dödas vilorum och gravvård. Kravet på gravfrid har ställts sedan kyrkans äldsta tid och har sitt ursprung i den vördnad och hänsyn mot de döda som har funnits i alla kulturer. Vördnaden för den döda kroppen i den kristna traditionen går ytterst tillbaka på synen på människan som Guds skapelse och kroppen som den heliga Andes tempel.

En sådan uppfattning finns i många religioner. Och den friden är absolut, odelbar. Men, i Estland, Finland, Sverige och i de allra flesta länder finns det undantag när denna frid måste få störas. Beslut i en sådan fråga tas av domstolar eller andra statliga myndigheter.

Analysgruppen skriver:

I undantagsfall är det tillåtet att bryta mot gravfriden i Sverige. Brott mot griftefrid begår bara den som obehörigen stör gravfriden. Ibland är det tillåtet att störa gravfriden, t.ex. när en redan gravsatt person skall flyttas eller bli föremål för rättsmedicinsk undersökning. Utrymmet inom vilket det är tillåtet att störa gravfriden är dock mycket begränsat.

Att undersökning av en sjöolycka utgör ett legitimt undantag, det torde var oomtvistligt.

Det sätt som Sverige har tolkat den träffade trestatsöverenskommelsen har stängt för denna insikt, och lett till många plågsamma tvister om vad ord betyder och vad som är en sakligt och mänskligt förståelig åtgärd.

När man nu med lag och lagkommentar öppnar för en ordentlig granskning av vraket görs denna kommentar i den remitterade promemorian

När ett nytt undantag från förbudet övervägs bör det även beaktas att vraket och ett kringliggande område är ett sista vilorum för olycksoffren och ska som sådant visas tillbörlig respekt. Att olycksorsaken kan utredas och klarläggas på ett tillfredsställande sätt är dock nödvändigt för att upprätthålla allmänhetens förtroende för statens agerande i samband med händelser av katastrofkaraktär och för att anhöriga och överlevande ska kunna gå vidare i sin läkningsprocess. Ett undantag från förbudet bör kunna införas och utformas så att det inte kränker gravfriden i egentlig mening.

Det finns ingen ”gravfrid i egentlig mening”. Gravfriden är absolut. Men det kan, som nämnts, finnas skäl, och finns i alla berörda länders ”ordinarie” lagstiftning utrymme, för att den måste få vika i vissa fall. Det är oundgängligen nödvändigt att regeringen, när den står i begrepp att öppna för en granskning av vraket, konstaterar detta självklara och oundvikliga: Att insatser i vraket kommer att störa gravens frid. Men att det kan vara tvunget för att ”klarlägga olycksorsaken”.

Detta, som nu pågått i mer än 25 år, är ett av de många fundamentala felen i det trestatsavtal som träffades. Till den frågan återkommer framställningen här i följande avsnitt.

När det gäller att klargöra *riskerna för straffansvar* är promemorian ofullständig. Promemorian diskuterar enbart situationen i de tre länder som anses närmast berörda, nämligen Sverige, Estland och Finland. Men det är, som nämnts, ytterligare fem länder som anslutit till

Det remitterade förslaget

trestatsöverenskommelsen. Ett av de länderna är Danmark, som stiftade en lag som ordagrant överensstämmer med den svenska, nämligen

§ 2. Inden for det område, der er nævnt i § 1, stk. 2, er dykning og anden undervandsvirksomhed forbudt

Varken den danska lagen, eller alla de övriga fyra anslutna ländernas lagar berörs i promemorian.

Påståendet om Finland är felaktigt. Den finländska lagen förbjuder uttryckligen dykning. Den lyder sålunda:

3 § Dykning på det fredade området är förbjudet. På det fredade området får åtgärder inte heller vidtas för att ta upp omkomna eller föremål från vraket eller havsbotten eller friden vid vraket på annat sätt störas.

Påståendet om den finska lagen öppnar också den för tvivel om vad detta lagförslag syftar till. Anser regeringen att allt det som följer av lagförslaget och beskrivs i författningskommentaren kan genomföras utan fysisk dykning?

Vilka informationer regeringen har inhämtat angående straffbestämmelser om lagstiftningen i Finland och Danmark, måste självklart redovisas. Har något hänt som ändrar på tolkningen av deras lagar?

Även situationen i övriga fyra länder behöver redovisas. Rent teoretiskt kunde det ju tänkas att något av dessa länder skulle ha skrivit lag som, liksom den svenska, skulle sträcka sig längre än till att omfatta andra än landets egna medborgare. Och under alla förhållanden måste det ju bli klart om det är någon nationalitet, t.ex. den danska, som på grund av sitt hemlands lag inte får delta i ett kommande arbete.

Till detta kommer att alla de fem anslutna länderna rimligen har rätt att bli tillfrågade, kanske t.o.m. få inflytande över vad som nu skall ske med vraket.

I följande avsnitt diskuteras gällande lag och avtal något mer i detalj.

Avtal och lagar, Finland, Estland och Sverige. Och fem senare anslutna

Som framgått i det föregående framstår den remitterade promemorian som otydlig och ofullständig. Någon analys av de internationella avtalen, inklusive anslutningen till ett tilläggsavtal, som upprättades 23 april 1996 och inbjuder andra stater att fullt ut ansluta till trestatsavtalet, det finns inte i promemorian. Den analysen är nödvändig för att klargöra om några länder, som redan gäller i Danmark, Sverige och Finland, har lagar som skulle kunna leda till straffansvar för att delta i legitima, av staterna initiera aktiviteter vid Estonias vrak. Men också för att reda ut vad samtliga stater, nu åtta stycken, anser att de har förbundit sig till med anslutning trestatsavtal respektive anslutningsavtal.

Några nedslag i vad som behöver tydliggöras följer här.

Ett inslag är påståendet att dykningar vid vraket skulle strida mot en för Sverige, Finland och Estland gemensam lag. Där stadgas, påstås det även i sen tid, att dykningar för att undersöka Estonia innebär kränkning av den för fartyget utlysta gravfriden.

Påståendet saknar grund. Någon gemensam lag finns inte. Suveräna stater stiftar inte lag tillsammans. Varje stat ansvarar för sina lagar.

Sveriges internationella åtaganden står att finna i ett avtal mellan Sverige, Finland och Estland, undertecknat den 23 mars 1995. Där stadgas:

”De avtalsslutande parterna åtar sig att i enlighet med sina nationella förfaranden införa lagstiftning som syftar till att kriminalisera all verksamhet som stör offrens sista vilorum, särskilt dykning eller annan verksamhet i syfte att ta upp offren eller egendom från vraket eller havsbotten.”

Till detta avtal har Danmark, Lettland, Storbritannien, Litauen och Ryssland anslutit. Så vitt bekant har de inte frånfallit denna anslutning.

Man ser att det som kriminaliseras i första hand är dykning *för illegitima ändamål*. Dykning för legitima, dvs. i vederbörlig ordning angivna och beslutade ändamål, t.ex. för att bättre förstå varför fartyget sjönk, skulle då inte hindras av dessa åtaganden. Den uppfattningen hävdas från olika håll, t.ex. av en finsk havsrättsjuris, Henrik Ringbom i januari 2020¹¹ och i en senare 2021 publicerad omfattande genomgång¹², samt så sent som den 29 september samma år¹³, av Estlands tidigare statsåklagare och Estoniautredare Margus Kurm. Bägge påpekar särskilt att avtalet inte reglerar vad signatärmakterna får företa sig. Motsvarande uttalande gör professorn i sjö- och transporträtt Johan Schelin¹⁴ och Said Mahmoudi,

¹¹ [HTTPS://SVENSKA.YLE.FI/ARTIKEL/2020/01/28/JURIST-GRAVFRIDEN-INGET-HINDER-OM-ESTLAND-VILL-DYKA-TILL-ESTONIA](https://svenska.yle.fi/artikel/2020/01/28/jurist-gravfriden-inget-hinder-om-estland-vill-dyka-till-estonia)

¹² Kommande artikel i JFT (Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland), Nr 1/2021.

¹³ <https://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/kurm-hauarahuleping-ei-keela-oigetel-eesmarkidel-vraki-juurde-sukeldumist?id=91191397&fbclid=IwAR1Lp5Il-T7t71mhT8VoifcOQ8x-jXMSJ2YYoNfoci4im-lbNkKbDxqrt1M>

Artikeln på originalspråket är dokument 2 i den särskilda dokumentsamlingen, s. 5-9.

¹⁴ <https://www.jurinst.su.se/om-oss/nyheter/gravfrid-inget-hinder-f%C3%B6r-att-utreda-estoniakatastrofen-1.525234>

professor i internationell rätt vid Stockholms universitet¹⁵. En i någon mån avvikande uppfattning framförs 2006 av Lauri Mälksoo, professor i internationell rätt vid Tartu universitet¹⁶.

Samtliga nämnda experter finner att avtalet inte hindrar dykning för legitima ändamål. Professor Mälksoo's tolkning av avtalet synes i huvudsak influeras av vad som är lämpligt, nämligen att varje åtgärd vid vraket borde föregås av överenskommelse mellan Finland, Sverige och Estland. Övriga här nämnda experter anser att varje stat var för sig skulle kunna besluta om att dyka för att undersöka vraket.

Så länge som detta avtal gäller blir slutsatsen att skulle hinder uppstå även för legitima ändamål, så beror det på nationella tolkningar av det första momentet, dvs. att kriminalisera ”all verksamhet som stör offrens sista vilorum”.

De tre signatärmakterna gjorde skilda tolkningar av överenskommelsen.

Estland kompletterade sin ”ordinarie” gravfridslag med en bestämmelse om att ”dykning eller annan verksamhet som sker i syfte att från vrak eller havsbotten ta upp omkomna eller deras ägodelar” straffas med böter, arrest eller fängelse. Detta framgår av ett meddelande från svenska ambassaden i Tallinn 1994-12-13. Den estländska åtgärden innebar att legitima åtgärder vid och med vraket blir tillåtna. I brottmål öppnas graven enligt par 103 och 104 i den estländska strafflagen¹⁷. Motsvarande torde utan vidare finnas utrymme för när det är fråga om att utreda en fartygskatastrof som Estonias.

Sverige gick den motsatta vägen och kriminaliserade i en särskild lag varje åtgärd, oberoende av syfte. Ingenstans i förarbetena till den svenska lagen finns förklaringar till varför den går så mycket längre, är så mycket mer restriktiv än ordvalen i det ingångna avtalet. Tvärt om, ordvalen i prop. 1994/95:190, där lagförslaget läggs fram, ger intryck av att det är det träffade avtalet som implementeras. Och kriminaliseringen av åtgärder vid vraket presenteras som om åtgärden liknar vad som gäller i ”den vanliga” svenska lagen om griftefrid. Men den kriminaliserar enbart *obehörig* störning av griftefriden.

Under åren fram till nu har den svenska lagen tolkats som att det införda förbudet skulle gälla även för åtgärder med legitimt syfte och även om den skedde i regi av offentliga myndigheter. I den nu remitterade promemorian konstateras emellertid nu att en så snäv tolkning varken är förenlig med svensk eller internationell rätt.

Finland gick i viss mån en medelväg. Som Sverige stiftade man en särskild lag¹⁸ som i 3 par stadgar att ”Dykning på det fredade området är förbjudet. På det fredade området får åtgärder inte heller vidtas för att ta upp omkomna eller föremål från vraket eller havsbotten eller friden vid vraket på annat sätt störas.” Det skulle kunna hävdas att den finländska formuleringen inte är lika kategorisk som den svenska när det gäller det som i Sverige kallas ”övrig undervattensverksamhet”. Men i övrigt framstår den som lika strikt. Något undantag för dykning i legitimt syfte finns inte. Om Finland, liksom Sverige, i sen tid kommit till insikt om att denna snäva ordning inte är rimlig, det är obekant. Någon redovisning om den saken

¹⁵ <https://www.dn.se/sverige/rattsexperter-om-estland-vill-dyka-ar-det-fritt-fram/>

¹⁶ Samma artikel som den i fotnot 13

¹⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122020010>

¹⁸

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950903?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=estonia#a903-1995>

finns inte i den remitterade promemorian, som endast påstår att den finska lagen inte stör nu avsedd verksamhet. Detta utan att det tydligt framgår vad "avsedd verksamhet" egentligen är.

Av den korta genomgången här, som visar att de tre staterna tolkat sina förpliktelser olika, och den därefter refererade internationella diskussionen framgår, att avtalet som sådant är bristfälligt. Avtalet berör inte frågan om legitima offentliga åtgärder, lägger inte fast någon ordning för hur frågan om sådana och andra åtgärder skall hanteras signatärstaterna emellan, inte heller fråga om staterna givit varandra vetorätt när det gäller tolkningen av avtalet eller när det gäller hur det skall sägas upp.

Behovet av översyn av avtalet blir än större sedan Sverige, som redan nämnts, under åren 1998 - 2000 förmått ytterligare fem stater att ansluta till trestatsavtalet.

Någon redovisning av vilka lagar dessa länder har infört finns inte i den remitterade promemorian. Inte heller redovisas hur Sverige, Finland och Estland ser på det faktum att de fem stater som anslutit till tilläggsprotokollet därigenom fått en i alla avseenden likvärdig ställning med de tre ursprungliga signatärmakterna.

Det finns många hänsyn att ta vid en översyn av avtal och tilläggsprotokoll.

En första åtgärd är att rätta till alla de just nämnda elementära bristerna i trestatsavtalet.

En andra åtgärd är att tänka igenom vilket roll staterna som ansluter till ett tilläggsprotokoll skall ha. En sak är ju klar, nämligen att de inte kan ha samma rättigheter och skyldigheter som de tre staterna, men inte ens bli tillfrågade när åtgärder vidtas med och i vraket.

En särskild fråga gäller att Sverige hävdar att den svenska lagen skulle kunna tillämpas på medborgare från andra länder, även om en åtgärd som en sådan individ/individer skulle företa i sig inte är förbjuden i deras hemländer. En "befogenhet" vars lämplighet ifrågasattes redan i förberedelserna för den svenska lagstiftningen och som är skarpt ifrågasatt av internationell expertis.

Ett exempel på hur orimlig denna ordning är följande stycke.

Om Finland, Estland, Danmark, och Storbritannien alla skulle ha lagt sig till med den svenska uppfattningen, nämligen att det vore lämpligt att tillämpa sin lag mot trestatsmedborgare, så skulle en person från ett tredje land, t.ex. Norge, som vidtar en enligt respektive stats tolkning av trestatsavtalet förbjuden åtgärd, få ett straff som, beroende på i vilket land han blev lagförd, varierar mellan böter (Storbritannien) och treårs fängelse (Estland). Den som skickar ner en kamera skulle riskera två års fängelse i Sverige, sex månader i Danmark men gå straffri i övriga uppräknade länder. Hur situationen ter sig i övriga länder som anslutit till trestatsavtalet är inte enkelt tillgängligt och inte redovisat i den remitterade promemorian.

Att ha avtal mellan tre länder som inte ens elementärt reglerar det som behöver regleras, det är inte långsiktigt hållbart. Att ha tilläggsavtal med ytterligare fem länder som i den nu aktuella situationen, så vitt framgår av den remitterade promemorian, inte ens uppmärksammas, det är inte heller det långsiktigt hållbart.

Inför ett sådant arbete, som är nödvändigt och blir omfattande, finns många trådar från arbetet under nittioalet att återknyta till. En är om en aktion hos International Maritime Organization (IMO) vore en väg att gå. Från flera av de stater som inbjöds att ansluta sig till tilläggsavtalet, t.ex. Ryssland och Tyskland rekommenderades en sådan ordning. Särskilt intressant är att Tyskland, enligt brev 1995-10-25 från den tyske kommunikationsministern, officiellt lovade att stödja ett sådant initiativ. En intressant och detaljerad överblick över de svenska aktiviteterna finns i promemorior upprättade inom UD, i början av 1999, den 14 januari, 15

Avtal och lagar, Finland, Estland och Sverige. Och fem senare anslutna.

februari och 14 april. Där framgår att Sverige tillsammans med Finland och Estland tog ett initiativ och närmade sig IMO. Vad resultatet blev, det framgår inte.

Som avslutning här kan rekommenderas ett studium av den danska lagen, antagen den 19 december 1998¹⁹. Det framgår av dess korta och precisa förarbete att man i Danmark noga hade analyserat vad tresatsavtalet och de tre ländernas lagar faktiskt betydde och att de var olika. En insikt som man där hade men som då fortfarande inte fanns i Sverige.

¹⁹ <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199812L00013>

En hektisk period av (alltför?) snabba beslut

Orsaken till problemen som beskrivs i det föregående blir tydlig när man går igenom vad som hände 1994 - 95 och åren närmast därefter, en tid som ledde till låsningar som fortfarande inte har frigjorts, trots att förutsättningarna i dag är andra än när avtal slöts och lagar stiftades. En sådan insikt ger ökad förståelse för den misstro som möter de ansvariga och därmed grund för att finna vägar framåt.

Frågan om bärgning av vraket och omhändertagande av de omkomna väcktes omedelbart efter förlisningen den 28 september 1994. Avgående statsminister Carl Bildt och tillträdande statsminister Ingvar Carlsson uttalade sig på ett sätt som uppfattades som ett löfte att fartyget skulle bärgas och de omkomna ges en värdig begravning.

Under hösten pågick ett intensivt arbete, i myndigheter, i regeringskansliet, i upprepade kontakter med de andra två närmast berörda länderna. Ett hektiskt, intensivt och säkerligen stressande arbete. Den av regeringen 1997 tillsatta Analysgruppen beskriver i sin rapport arbetet under hösten 1994, fram till beslutet den 15 december. Särskilt intressant kan det vara att läsa sidorna 28-31 som beskriver statsminister Carl Bildts och regeringens arbete dygnet när katastrofen inträffade. Möten med Finlands och Estlands statsministrar i Åbo, överläggning med experter, allt under några timmar. Vad som ledde fram till uttalandet om att fartyg skulle bärgas och omkomna tas om hand står klart. Redan denna dag informerade Estland om sin avsikt att sätta upp en haverikommission. Sverige framhöll vikten att få vara med i det arbetet. Även följande sidor i Analysgruppens rapport kan man rekommendera till läsning för den som vill veta vad som hände.

Uppdrag gavs till Sjöfartsverket, först 3 oktober, senare följt av krav på fördjupade studier den 20 oktober för att, i nära samverkan med motsvarande myndigheter i Estland och Finland, lämna underlag för beslut om hur de omkomna skulle kunna tas om hand. Regeringen tillsatte den 20 oktober ett etiskt råd, som skulle bistå regeringen i de svåra beslut som förestod. Dessa bägge instanser lämnade sina rapporter den 12 december. Sjöfartsverket presenterade emellertid sin analys för partiledarna i den svenska riksdagen redan den 7 december, för statsminister Carlsson dock först den 12 december. Någon preliminärredovisning av Etiska rådets ställningstagande är inte bekant. Först när den slutliga rapporten kom, den 12 december, fick statsministern, partiledarna och övriga partirepresentanter del av den rapporten.

Den 6 december påbörjade regeringen ett samråd med Estlands och Finlands regeringar. I det koncept till beslut som den 6 december delgavs dessa regeringar fanns tre alternativ. Nämligen

Alt 1

Regeringen uppdrar åt Sjöfartsverket att vidta sådana åtgärder att vraket efter Estonia och de kvarvarande omkomna i fartyget skyddas från intrång genom att fartyget försluts på det sätt som anges i verkets rapport. Samråd har skett med företrädare för den estniska regeringen i detta ärende.

Alt 2

Regeringen uppdrar åt Sjöfartsverket att omhänderta omkomna i vraket efter Estonia med hjälp av dykare. Därefter skall åtgärder vidtas för att kvarvarande omkomna i vraket skyddas från intrång genom att fartyget förseglas på det sätt som anges i verkets rapport. Samråd har skett med företrädare för den estniska regeringen i detta ärende.

Alt 3

En hektisk period av (alltför?) snabba beslut

Regeringen uppdrar åt Sjöfartsverket att omhänderta samtliga omkomna i vraket efter Estonia. Samråd har skett med företrädare för den estniska regeringen i detta ärende.

Bägge dessa regeringar förklarade sig nöjda med det beslut som den svenska regeringen fattade den 15 december. Sjöfartsverkets rapport hade utarbetats i samverkan med motsvarande myndigheter i Estland och Finland, förutsättningar för att de skulle vara kända i de länderna fanns alltså i.o.f. sig. Men Etiska rådets ställningstagande fanns inte då. Om några motsvarande instanser fanns i de andra länderna det framgår inte.

Sjöfartsverket redovisade den 12 december 1994 att det var möjligt att bärga fartyget men att det skulle möta väsentliga svårigheter²⁰. Verket redovisade en dramatisk beskrivning av vad som skulle kunna hända med de omkomna vid en bärgning av fartyget. Utan bärgning skulle endast ett fåtal av de omkomna kunna föras upp från fartyget. Mycket stora risker för den personal som skulle utföra bärgningen beskrevs också.

Sjöfartsverket tog inte formell ställning till lämpligheten av en bärgning, men det avslutande stycket i dess rapport framstår som tydlig. Där skrivs:

”Slutsatsen av det här sagda är att det finns många, stora och hittills oprövade riskfaktorer för den psykiska hälsan hos omhändertagande- och Identifieringspersonalen vid ett omhändertagande av de döda ombord på Estonia. En del av dessa riskfaktorer förefaller inte kunna neutraliseras. Mycket stor vikt måste läggas vid om ett tillräckligt antal av professionell omhändertagande- och identifieringspersonal anser ett det är en absolut nödvändighet att uppdraget utförs. Om det inte finns klara bevis för detta måste man vara betänksam. Arbetet med omhändertagande av de omkomna från Estonia kan troligen inte utföras utan att en del av den engagerade personalen utsätts för psykisk traumatisering.”

Etiska rådet avrådde²¹ samma dag från bärgning och förordade att haveriplatsen skulle förklaras som gravplats. En viktig passus i det Etiska rådet skriver är följande

”Om fartyget inte bärgas kan det efter förslutning fungera som en grav och uppfattas så av de flesta. En förutsättning för att merparten av de anhöriga ska kunna acceptera detta är dock att fartyget försluts på ett sätt så att gravplundring och all privat dykning omöjliggörs och att berörda regeringar tar ansvar för att de döda får en grav i frid under överskådlig tid. Detta kan t ex ske genom övervakning.”

Varken Sjöfartsverket eller Etiska rådet diskuterar vilka följder som olika alternativ för hanteringen av fartyget och omhändertagandet av de omkomna skulle kunna få för möjligheten att studera hur Estonias förlisning hade skett. Det får antas att Sjöfartsverket ansåg att det inte låg i dess uppdrag att i denna rapport beröra den frågan. Inte heller av ordvalen i Etiska rådets rapport kan utläsas att rådet med sitt förslag om utlysandet av gravfrid över Estonias vrak skulle ha varit medvetet om att en sådan åtgärd skulle kunna leda till att undersökning om hur och varför förlisningen skedde skulle försvåras. Syftet med Etiska rådets ställningstagande var, som framgår av citatet ovan, begränsat till att vilja ge denna gravplats samma skydd som gäller för varje gravplats. I Sverige som i Finland och Estland.

Den nyligen tillsatta gemensamma haverikommissionen, JAIC, hördes så vitt bekant inte före detta beslut. Enligt Analysgruppen, s.108, skall emellertid statsrådet Uusmann ha frågat SHK:s generaldirektör, Olof Forssberg, om bärgning av fartyget skulle behövas för utredning kring förlisningen. Så skulle inte vara fallet. Frågan om hur en övertäckning av vraket skulle inverka på arbetet tycks inte ha diskuterats.

²⁰ Sjöfatsverkets rapport är dokument 3 i den särskilda dokumentsamlingen, s. 11-54.

²¹ Etiska rådets rapport är dokument 4 i den särskilda dokumentsamlingen, s. 55-60.

En hektisk period av (alltför?) snabba beslut

Den 15 december 1994 kungjorde regeringen efter samråd med regeringarna i Estland och Finland samt partiledarna för de partier som var representerade i riksdagen att några åtgärder för att bärga vraket och/eller för att bärga de omkomna inte skulle ske. Regeringen beslutade också att vraket skulle täckas över och att rättsliga åtgärder för att skydda vraket skulle vidtas tillsammans med Finland och Estland.

Regeringens beslut var kort och koncist och utan motivering²². Troligen hade en tydlig motivering redan i beslutet varit av värde för den fortsatta utvecklingen.

För en utomstående är det svårt att förstå hur de tre regeringarna skulle kunna komma till annat beslut än det man nu i samförstånd gjorde. Ett annat beslut vid denna tidpunkt hade ju inneburit att man gått emot Sjöfartsverkets beskrivning av hur i praktiken omöjligt det vore att försöka bärga de omkomna under värdiga former, och därutöver att med berått mod utsätta de som skulle sköta denna bärgning för det faror och skador som Sjöfartsverket så målande beskriver.

Samma dilemma stod naturligtvis Etiska rådet inför. Rådet formulerade en rekommendation som får antas vila på samma avvägning mellan olika etiska principer som regeringens följande beslut, med tillägget att föreslå en inneslutning av vraket som skulle ge det frid och skydda det mot varje form av plundring.

Som det enda möjliga alternativet vid denna tidpunkt framstår att vänta och föranstalta om förnyade utredningar om alternativa och mindre dramatiska tillvägagångssätt för bärgning och omhändertagande av de omkomna. Mot detta stod ett enastående högt och väl motiverat tryck från alla berörda att nu få ett slut på all ovisshet.

Allt detta framgår av statsminister Carlssons anförande i riksdagen den 15 december, i dess helhet återgivet sid. 275 ff. i Analysgruppens rapport. Men det anförandet nådde nog inte ut.

Många protesterade. Det främsta argumentet mot en övertäckning var att det för all framtid skulle bli omöjligt att göra en undersökning av vraket. Och dessutom att en sådan åtgärd framstod som ovärdig. Och att många helt enkelt inte accepterade beslutet.

Emellertid, regeringen gick, helt naturligt, vidare med det fattade beslutet. Regeringen tog omedelbart kontakt med Estland och Finland för att vinna bifall till de svenska planerna på ett avtal mellan Sverige, Finland och Estland.

Vid ett möte den 16 januari 1995 i Stockholm nåddes enighet om att de tre länderna var för sig skulle straffbelägga verksamhet som stör gravfriden vid vraket samt att en internationell överenskommelse som anger ramen för en sådan lagstiftning skulle ingås. Vid ett uppföljningsmöte den 7 februari 1995 i Tallinn slutfördes arbetet med den internationella överenskommelsen som senare undertecknades där den 23 februari 1995.

Mot bakgrund av överenskommelsen upprättades inom Justitiedepartementet en promemoria daterad den 28 februari 1995 om skydd för gravfriden vid Estonia. Promemorian var den 9 mars 1995 föremål för en hearing i Justitiedepartementet.

Lagrådet yttrade sig den 20 mars och regeringen beslutade den 30 mars om proposition 1994/95:190.

Lagen trädde i kraft 1 juli 1995, avtalet blev formellt gällande sedan det hade ratificerats av de tre avtalsslutande ländernas parlament.

²² Regerings beslut är dokument 5 i den särskilda dokumentsammanställningen, s. 61-62.

Beskrivningen visar en fortsatt hektisk tid full av stress för alla inblandade. På ett fåtal månader hade löfte om bärgning givits, visat sig inte böra fullföljas, bytts mot beslut om övertäckning, motiverat upprepade överläggningar med Estland och Finland och mycket arbete med avtal och lag.

Det är oundvikligt att både avtal och svensk lag präglades av den tid då de kom till. Ett beslut om övertäckning av vraket fanns. En sådan övertäckning förväntades kunna ske relativt snart.

Det mellanstatliga avtalet får med denna iakttagelse sin naturliga förklaring. Avtalet reglerar vad som behövde regleras, nämligen att godkänna att Sverige täcker över vraket och att i väntan härpå hindra plundring från privata aktörer. Att reglera hur beslut skulle tas om vidare efterforskningar behövdes inte eftersom det låg i sakens natur att sådana efterforskningar inte kunde bli aktuella. Fartyget skulle ju täckas över.

Att avtalet är så bristfälligt, det saknar helt grundläggande förutsättningar för att kunna fungera under lång tid, är kanske den mest avgörande indikationen på att dess författare såg för sig en begränsad tid för dessa aktiva giltighet.

Iakttagelsen ger grund också för förståelse av den svenska lagen. Att den, till skillnad från vad som skedde i Estland, går längre än avtalets ordalydelse skulle kunna förklaras av att arbetet gått för fort, att detaljer förbisetts. Eller helt enkelt lämnats därhän eftersom lagen i praktiken bara skulle ha betydelse intill dess att vraket övertäckts. I sak är det skedda dock fortfarande oförklarligt eftersom lagens förarbeten inte ens berör denna skillnad mellan avtal och lagförslag.

Samma indikation finns för de hektiska ansträngningarna att förmå Östersjöstater att också, efter förebild av den svenska lagen, lagstifta om skydd för Estonias vrak. De ansträngningarna påbörjades av Sverige utan att ens känna till att den estniska lagen var helt annorlunda än den svenska.

Nu är det inte avgörande varför avtal och lag ser ut som de gör. Men genomgången behövs för att inse att både avtal och svensk lag har förlorat kontakten med verkligheten. Beslutet om övertäckning pausades 1996, upphävdes definitivt 1999, vraket ligger kvar. Att, när övertäckningen av vraket inte skulle ske, låta avtalet stå kvar oförändrat, det var olyckligt. Avtalet kom, åtminstone i Sverige att uppfattas som att det för all framtid skulle binda de tre staterna för att inte göra några vidare efterforskningar. Men en avgörande orsak till att övertäckningen pausades var att den skulle ha hindrat vidare studier av vraket. En uppenbar slutsats borde då ha varit att avtalet behövde anpassats till dessa nya förutsättningar. Sverige och Finland skulle då också behöva ändra sina lagar. Allt detta för att anpassa avtal och lag till den nya verkligheten. Och till det faktum att både Estland, Finland och Sverige har bestämmelser om gravfrid som inte hindrar att gravar öppnas om det finns sakliga och i vederbörlig ordning prövade skäl för det.

Men, i stället för att dra denna slutsats och omarbета avtal och lag så att de skulle fungera långsiktigt så intensifierades arbetet med att förmå andra länder att ansluta till trestatsavtalet. Med de följderna som framgår av föregående avsnitt.

I följande två avsnitt skall vi studera hur frånvaron av ett långsiktigt fungerande avtal har lett till nya besvikelser, ny misstro.

En analysgrupp tillsattes 1997. Någon för de tre berörda länderna gemensam avsikt att tillsätta denna grupp kan inte utläsas ur direktiven för gruppen. Gruppen redovisade radikala och långtgående förslag. Detta utan att Finland och Estland varit inblandade i arbetet eller, så vitt framgår av vad som är känt, fått någon förhandsavisering av förslagen. Finland samma dag och Estland efter en vecka avisade kategoriskt ett förslag om bärgning av de omkomna.

Analysgruppens arbete och dessa hantering diskuteras i nästa avsnitt.

2004 redovisade Uppdrag granskning uppgifter om att militär materiel hade funnits på Estonia vid några angivna tillfällen. Sverige och Estland föranstaltade var för sig om utredningar kring de nya informationerna. Bägge utredningarna kom fram till att tillgänglig information inte svarade på frågan om militär information hade funnits på Estonia olycksnatten. Den estniska utredningen gjorde dessutom klart att frågan inte kunde besvaras utan en granskning av fartyget och dess last.

Arbetet kring frågan om militär materiel behandlas i det avslutande avsnittet.

Slående är hur dessa bägge företeelser, Analysgruppens förslag och utredningar kring militär materiel, har hanterats utan gemensamt ansvar. Ett ansvar som när det gäller Analysgruppens förslag var gemensamt för alla de tre staterna, när det gäller den militära materielen för Estland och Sverige.

Dessa exempel ger en belysning av följderna av att de tre länderna inte skapade ett fungerande avtal och ett gemensamt forum för att ta hand om sådana frågor som ju oundvikligen skulle komma upp kring vraket, när det inte skulle vara övertäckt.

Nu är bristen på avtal och forum för samverkan akut igen, på grund av dokumentären och ny information om hur Estonia användes.

I stället för en sådan ordning ser vi nu månader av tvekan och mängder av expertuttalanden om hur det gällande avtalet skall tolkas. Tolkningar som handlar om att dra slutsatser kring ett avtal som för länge sedan förlorat kontakten med verkligheten.

Det var Sverige som var drivande i händelseutvecklingen 94/95 och åren därefter. Det är Sveriges ansvar att nu, mer än 20 år senare, ta initiativ till ett nytt avtal.

En analysgrupp vars förslag omedelbart avvisades av Finland och Estland, senare lika tydligt av Sverige

Regeringen tillsatte i september 1997 en analysgrupp för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder. Uppdraget var, anger analysgruppen, att granska hur vårt svenska samhälle har påverkats av händelserna sedan katastrofen. I regeringens direktiv betonas att granskningen är särskilt viktig för att stärka allmänhetens förtroende för statsmakternas och det offentliga Sveriges agerande i samband med händelser av katastrofkaraktär. Särskild hänsyn skall tas till effekterna av olyckan på längre sikt för de överlevande och de omkomnas anhöriga. Analysgruppen presenterade en första rapport, SOU, 1998: 132 den 12 november 1998²³

Analysgruppen tolkade sitt uppdrag så att det övergripande målet var att bidra till att den offentliga behandlingen av Estoniahaveriet och dess konsekvenser kan slutföras på ett sätt som innebär att allmänhetens förtroende för det offentliga Sveriges förmåga att hantera katastrofsituationer återställs och att de anhörigas sorgearbete, samt de överlevandes livssituation kan underlättas. I anslutning till denna målsättning skall analysgruppen bidra till att samhällets framtida katastrofberedskap kan stärkas. För att detta mål skall kunna uppnås borde, angav gruppen, en grundlig genomgång göras och några viktiga förutsättningar infrias.

En första förutsättning är att Analysgruppens granskning kan ge en tydlig bild av vad som faktiskt har skett efter olyckan.

En andra förutsättning för att den övergripande målsättningen, att återställa förtroendet för det offentliga Sverige, skall kunna infrias är att granskningen skall bidra till att misstag medges där de förekommit.

En tredje förutsättning för att Analysgruppens målsättning skall kunna infrias, är att beslut fattas som skingrar ovissheten och, om möjligt, sätter en definitiv punkt för Estonia.

Analysgruppen presenterar, efter en ingående genomgång, *sina förslag till åtgärder* för att bringa Estoniafrågan till, vad gruppen hoppas kommer att innebära, en slutpunkt. Gruppen framhåller särskilt att om regeringen vill följa rekommendationerna så måste man göra upp om det med andra berörda stater.

Det är viktigt att observera att denna grupp, till skillnad från den situation som fanns 1994 och 1995, hade förutsättningar att arbeta lugnt och systematiskt. Vilket man också gjorde. Man hade genomgångar med anhöriga, med överlevande beslutsfattare och experter på olika frågor.

Vid omfattande seminarier analyseras tekniska frågor, liksom rättsliga, etiska och moraliska aspekter på de beslut som hade fattats och som nu skulle komma att fattas, om gruppens förslag följdes.

Central i Analysgruppens förslag var att de omkomna skulle bärgas.

Analysgruppen hävdar att det funnits möjligheter att omhänderta de omkomna redan fyra år tidigare och att dessa möjligheten fortfarande, 1998 och därefter, enligt dess mening fanns kvar. Gruppen redovisar både svårigheter och möjligheter. På sidorna 160-161 i gruppens rapport redovisas ett expertseminarium, som av Analysgruppen beskrevs som en indikation på att det fanns planering för, och skulle ha varit möjligt att bärga de omkomna 1994. Vidare

²³ <https://www.regeringen.se/49bbbb/contentassets/a751de5f66d94abdae95f5190576f84c/del-1>

En analysgrupp vars förslag omedelbart avvisades av Finland och Estland, senare lika tydligt av Sverige

redovisas ett expertseminarium om förutsättningarna 1998 för omhändertagande av de omkomna och bärgning och övertäckning av vraket (s. 167-169). Ett följande seminarium behandlade frågan om hur bärgning och vrakröjning skulle kunna genomföras.

Mot bakgrund av dessa olika expertstudier uttrycker Analysgruppen (s.253) sin mening att

”Det framstår dock i efterhand som rimligt att regeringen mer ingående skulle ha låtit pröva frågan om ett omhändertagande av omkomna inuti och utanför fartyget genom mätnadsdykning. Dykningar skulle ha kunnat ske under hösten 1994, utan att för den skull störa beredningsprocessen rörande bärgning av fartyget. Analysgruppen har tidigare konstaterat att denna möjlighet inte heller prövades i samband med dykningarna i december 1994”.

Analysgruppen redovisar också, s. 254, sin uppfattning att det var speciella omständigheter, förorsakad av den oerhört pressade situation som förelåg hösten 1994, som orsakade att dessa möjligheter inte togs tillvara.

Analysgruppen redovisar därefter (s.257-261) översiktligt hur en bärgning av de omkomna enligt dess mening skulle kunna genomföras.

Analysgruppens förslag var konkreta, de hade föregåtts av omfattande samråd med expertis och de var tydligt och förståeligt motiverade. Men det var långt ifrån självklart att de skulle genomföras. Så tekniskt komplicerade och långtgående förslag måste prövas grundligt i en omfattande remissomgång. Dessutom, svåra individuella påfrestningar skulle vara oundvikliga. Analysgruppen skriver.

”Analysgruppens rekommendation är – det skall slutligen än en gång medges – formulerad med insikt om att den kommer att orsaka smärta på många håll. Den smärtan går inte att undvika. Den måste erkännas. I ett sådant erkännande ligger en möjlighet till försoning. Det krävs att en lång rad aktörer ser det gemensamma ansvaret: politiker och myndigheter som måste kunna medge de misstag som begicks, anhöriga och överlevande som måste söka sig mot försoning och en vilja att lämna det som skett bakom sig utan bitterhet, medierna som måste respektera sörjandes krav att få vara ifred med sin sorg.”

Det måste nu, långt i efterhand, konstateras att de allra mest grundläggande förutsättningarna för en seriös behandling av Analysgruppens förslag försumrades.

Förslaget offentliggjordes utan att regeringen i förväg hade klarat ut med Estland och Finland hur det skulle beredas. Estland, som ju i alla avseende hade lika stort ansvar för och intresse i denna fråga, och Finland, som blivit berört genom att skeppet sjönk på dess kontinentalsockel, och därför blivit delaktiga i trestatsavtalet om gravfrid för Estonias vrak.

Några förberedelser för hur de närmast berörda, flera tusen efterkommande och hundratals överlevande, skulle bli engagerade i det svåra arbetet med att finna fram till ett ställningstagande till Analysgruppens förslag, hade inte heller gjorts.

Analysgruppen presenterade sin rapport den 12 november 1998. Politiskt ansvarig var biträdande näringsminister Mona Sahlin, som hade tillträtt den posten i oktober 1998. Hon var inte ledamot av regeringen när Analysgruppens direktiv utarbetades. Det fanns inga förutsättningar för henne att kunna ha något grepp om denna fråga.

Statsrådet uttryckte i meddelande samma dag som Analysgruppens betänkande lades fram sin vilja till nära samarbete med Estland och Finland och behovet att få tid för övervägande av Analysgruppens förslag. Förslaget gick ut på remiss med svarstid till 10 januari 1999.

Samma dag informerades kommunikationsministrarna i Finland och Estland per telefon. Estlands ambassadör och Finlands pressråd i Sverige informerades av Mona Sahlin vid ett möte i Stockholm. På fråga från Estlands ambassadör om hur samarbetet mellan de tre

En analysgrupp vars förslag omedelbart avvisades av Finland och Estland, senare lika tydligt av Sverige

länderna skulle utformas svarade Mona Sahlin att frågan var för tidigt väckt ”några timmar efter att rapporten hade överlämnats”.

Denna ur arkiven hämtade beskrivningen av denna dag talar sitt tydliga språk. Ingen i Mona Sahlins omgivning hade tänkt på en så elementär fråga som att ansvariga i Finland och Estland behövde få tid att tänka innan de av massmedia, anhöriga och överlevande avkrävdes besked om sina ställningstagande till Analysgruppens förslag. De hade inte ens fått ett bestämt och tydligt besked i frågan om Sverige skulle kunna tänka sig att gå vidare på egen hand, en i.o.f. sig orimlig tanke, eller kände sig bunden av att samförstånd vore en förutsättning för att gå vidare med förslagen.

Finland och Estland hade ingen förståelse för det svenska behovet att bereda förslagen och återkomma för gemensamma överväganden. Och hade ju inte heller fått chansen att tänka igenom den frågan.

Finland uttalade redan den 13:e i ett pressmeddelande ett bestämt avståndstagande. Både från Analysgruppens förslag och meningsfullheten i att alls diskutera frågan vidare.

Från Estland kom, också den 13:e, information om hur bestörta man på ansvarigt håll var av att dessa förslag nu hade lagts fram. Den 20 november kom ett bestämt avståndstagande. Också detta i ett pressmeddelande.

Sålunda: Sverige hade inte ens gjort en formell förfrågan om samarbete innan dessa bägge länder avböjde vidare diskussioner. I pressmeddelanden.

Av Sveriges följande agerande framgår att Sverige uppfattat de bägge pressmeddelandena som slutliga besked. Man aktiverar redan under tiden som remissen pågick försöken att få anslutning till tilläggsprotokollet, som trots att det träffades 1996 ännu inte hade fått några länder att anslutna. Frågan togs upp i en skrivelse från UD till ambassaden i Storbritannien 1998-12-11. Något önskemål hos Danmark om att avvakta med pågående ratificeringsarbete framfördes inte. Resultatet blev att Danmark anslöt 8 januari 1999, dvs. två dagar innan remisstiden på Analysgruppens förslag gick ut.

Detta är händelseutvecklingen före Sveriges beslut. Sverige valde att se frågan som avgjord, istället för att ta emot remissvaren, analysera förslagen, skapa en egen uppfattning och diskutera med Estland och Finland. En väg som dock, med hänsyn till hur ärendet hanterats i samband med offentliggörandet och dessa länders därav oundvikligen följande reaktion, med all säkerhet framstod som stängd. Vad som återstod var att Sverige på egen hand skulle ha påbörjat insatser för att bärga de omkomna. En väg som, helt oberoende av eventuella juridiska hinder, ändå framstod och framstår som orimlig.

Men, istället för att enkelt och klart konstatera den situation som uppstått, gör sig den svenska regeringen skyldig till ytterligare ett misstag. Nämligen att utforma ett beslut²⁴ som antyder att regeringen vidare övervägt vad Analysgruppen föreslår. Några punkter värda att observera följer här.

Regeringen anger inledningsvis i sitt beslut att den instämmer med Analysgruppen om att det i efterhand framstår som naturligt att man omedelbart efter M/S Estonias förlisning borde ha inlett ett omhändertagande av omkomna. Under alla omständigheter borde, skriver regeringen, frågan om ett omhändertagande av omkomna i och utanför fartyget ha prövats omedelbart efter olyckan.

²⁴ Regeringen beslut är dokument 6 i den särskilda dokumentsammanställningen, s. 63-66.

En analysgrupp vars förslag omedelbart avvisades av Finland och Estland, senare lika tydligt av Sverige

Men frågan om ett omhändertagande av omkomna prövades faktiskt i omedelbar anslutning till katastrofen. Analysgruppen anser att den slutsats som drogs präglades av den panik som, helt naturligt, präglade tiden omedelbart efter katastrofen och att nya förutsättningar nu förelåg. Regeringen delade inte Analysgruppens uppfattning utan upprepar i avslutningen av beslutet i stort sett de bevekelsegrunder som man kan utläsa ur underlagen för regeringens beslut 15 december 1994.

Av beslutet framgår alltså tydligt att regeringen delar den uppfattning som Finland och Estland redan i november framförde. Men, istället för att uttrycka den uppfattningen anger regeringen motståndet från övriga länder som ett skäl mot att följa analysgruppens förslag.

Mellan inledningen och avslutningen av beslutet redovisas ett antal punkter. De punkterna bidrar ytterligare till att dölja regeringens inställning i sakfrågan.

En punkt är påståendet att Analysgruppens rekommendation har prövats med största noggrannhet av regeringen. Synpunkter har inhämtats från organisationer och enskilda. Men, till skillnad från vad som brukligt är, sägs inte något om vad dessa har sagt eller vad regeringen anser om vad de har anfört.

En annan punkt är att regeringen har haft överläggningar med företrädare för Estlands, Finlands och Danmarks regeringar. Vad som därvid framkommit redovisats inte. Utöver Finlands och Estlands kategoriska nej redan när Analysgruppens förslag lades fram.

Några ytterligare punkter avser likalydande lagar, avtal och behov av omförhandlingar. Med regeringens tydliga ställningstagande i sakfrågan är dessa punkter helt ovidkommande. Dessutom, de är vilseledande. Med beslutet att inte övertäcka vraket förlorade, som framgår av föregående avsnitt, det träffade trenationsavtalet och den svenska lagen kontakten med verkligheten och borde ha omförhandlats av den orsaken. Detsamma gäller anslutningen av andra stater, Danmark var nu den första.

En sammanfattning blir att med detta arbete blev resultatet som så många gånger förut. Förväntningar som landade i besvikelse. Statsministrarna uttalade sig omedelbart efter katastrofen på ett sätt som ledde till förhoppning om bärgning. Beslut kom i december, nej någon bärgning blir det inte: Övertäckningen avbröts, förhoppningar uppstod igen. Analysgruppen tillsattes, kom med sitt förslag. Regeringen utfäste sig att noggrant överväga förslagen och lyssna noggrant. Ett hopp väcktes. Men, släcktes igen.

Ordnade former för hantering frågor som berör de tre staterna, som också omfattar en plats i beredningen av beslut, hade väsentligt minskat riskerna för den irritation som uppstod i Finland och Estland, och den djupa besvikelse som uppstod bland många av de närmast berörda. Ett konstaterande som är helt oberoende av om beslutet hade blivit det som nu fattades

De militära transporterna

Centralt i sökandet efter kunskap om förlisningens orsaker har varit det faktum att det under tiden före förlisningen har förekommit transport av militär materiel på Estonia. Kunskap om detta kom till allmän kännedom först 30 november 2004 genom ett program i TV, nämligen - Uppdrag granskning, som påtalade att det fanns militär utrusning på Estonia när skeppet anlände till Stockholm den 14 och den 20 september 1994.

Regeringen uppdrog 3 december 2004 åt Presidenten i Svea Hovrätt, Johan Hirschfeldt, att undersöka om de av Uppdrag granskning publicerade påståendena var korrekta. Johan Hirschfeldt redovisade sina slutsatser ²⁵ den 21 januari 2005. Han konstaterar att Försvarsmakten hade transporterat militär materiel, nämligen elektronik, på Estonia den 14 och 20 september. Materielen var inte kopplad till vapen eller eljest explosivt. Hirschfeldt drog vidare slutsatsen att det inte förelåg någon grund för att anta att Försvarsmakten eller FMV sökt transportera försvarsmateriel ombord på Estonia då fartyget förliste.

I Estland tillsattes en expertutredning till följd av vad som kommit fram i Hirschfeldts redovisning. Ordförande i utredningen var statsåklagaren Magnus Kurm. Resultatet presenterades i Tallinn, 31 augusti 2005. ²⁶

Några punkter i den estniska utredningen är värda att lyfta fram i detta sammanhang (tentativ översättning).

- The Commission has no evidence to rebut Mr Hirschfeldt 's argument. The Commission also has no evidence to suggest that anyone else was transporting military equipment on the Estonian ferry at the time of the death.
- However, it should be noted that insufficient attention has been paid to cargo during the shipwreck investigation. Although allusions to the transport of military equipment and other contraband were made after the accident, it is not apparent from the criminal file, the surveillance file and other materials collected that these cues were checked with sufficient care. The lack of a thorough investigation is also confirmed by the fact that the officials who conducted the investigation have never interviewed persons who were at work in the passenger port of Tallinn on the evening of September 27 and saw the ship loading and leaving in person.
- The Commission's own capacity to investigate this issue ten years later was extremely limited. As has been said, the Commission was not entitled to request information from individuals or to warn anyone against making false statements, let alone the possibility of conducting investigations and prosecutions in criminal proceedings.
- In view of this, the Commission cannot confirm or refute the general assertion in the Government's question that no military equipment or materials were carried on board the passenger ferry Estonia, which left Tallinn on 27 September 1994.

Det är väsentligt att notera att den estniska utredningen liksom den svenska hade ett begränsat uppdrag, nämligen att studera ett par särskilt utpekade transporter, utförda på ansvar av angivna svenska myndigheter under september månad 1994. Varken Hirschfeldt eller Kurm hade i uppdrag att studera andra tider för eventuella transporter på ansvar av de aktuella

²⁵

<https://www.regeringen.se/49bb67/contentassets/3fb9ee1efc69454fbb4e0a887c982905/utredning-en-om-transport-av-forsvarsmateriel-pa-ms-estonia>

²⁶ Utredningen i dess helhet på originalspråket är dokument 7 i den särskilda dokumentsamställningen, s. 67-71.

myndigheterna, eller att för de angivna eller andra tider studera möjliga militära transporter på någon annans ansvar.

Det är också värt att notera att den estniska utredningens slutsats, att tillgänglig information inte är tillräcklig för att dra någon slutsats om militär materiel fraktades på Estonia natten för katastrofen överensstämmer med den svenska. Valda ord kan skilja, men i sak är Hirschfeldts och den estniska utredningens slutsatser desamma.

De kunskaper som behandlas i dessa utredningar kom fram 2004 och 2005. De var inte öppettillgängliga under åren 1994 till 1999, och sålunda inte för Etiska rådet, som la fram sina rekommendationer 1994, för den gemensamma haverikommissionen, JAIC, som arbetade 1994-1997 eller för Analysgruppen, som arbetade 1997-1999. Det finns heller inte något känt skäl varför förhållandet skulle ha varit tillgängligt för dem inom Sjöfartsverket som arbetade med att utreda frågan om vad som kunde och borde göras efter att förlisningen hade skett.

Hirschfeldts och Kurms utredningar uppmärksammades av anhöriga och överlevande både i Sverige och Estland, men kom inte att föranleda några allmänt kända konkreta åtgärder av regeringarna, varken på svenskt eller estniskt initiativ. Det kan antas att försäkringen att det under de aktuella transporter hade handlat om ofarlig materiel och att det inte kunde beläggas att någon militär transport alls hade funnits på färjan olycksnatten tjänade som tillräckligt skäl för Estlands och Sveriges regeringar att inte gå vidare. Därmed kom det heller inte att bli aktuellt att utåt redovisa någon synpunkt på vad det betydde att transportera denna typ av materiel på ett passagerarfartyg.

Av Johan Hirschfeldts redovisning framgår dock, både att transporter kan ha skett, att de kunde ha varit omfattade av den allra djupaste sekretess och att han tagit del av hemlig information, som han självklart inte får lämna vidare. Där framgår också att det ligger i sakens natur att sådana transporter inte dokumenteras i särskilt hög utsträckning.

Av rapporten framgår vidare att regeringen omedelbart insåg behovet av att närmare kartlägga hur civila transportmedel används för att transportera militär materiel och att regeringen den 3 december 2004 gav Försvarsmakten uppdrag att den 21 januari 2005 redovisa hur försvarsmateriel transporteras på civila transportmedel. En muntlig delrapport gavs den 17 december 2004.

Nu har ytterligare offentlig kunskap blivit tillgänglig. Kunskap som delvis, men alls inte helt, kunde utläsas ur justitierådets Hirschfeldts utredning, men som det inte låg i hans uppdrag och gå närmare in på.

Den nya informationen redovisades i Fredagsintervjun i Kvartal den 16 oktober 2020. I programmet²⁷ diskuteras Estoniakatastrofen med utgångspunkt i den nyss redovisade upptäckten av några tidigare inte kända hål i Estonias skrov. I ett långt avsnitt, det pågick mellan tidpunkterna 50:20 och 57:35 i denna intervju, diskuteras frågan om militärtransporterna på passagerarfartyget.

Krigsmaterielinspektör och chef för krigsmaterielinspektionen var 1987–1994 Sven Hirdman. Han berättade i denna intervju att omfattande transporter pågick i bägge riktningar mellan Sverige och Estland under tiden 1991-1994, dvs. under den tid då det sovjetiska väldet i Estland successivt avvecklades. Transporterna var delvis ”oskyldiga”, delvis mer tvivelaktiga från en formell synpunkt. Militär och civil materiel förekom. Han hade, i ansvarig ställning som han var, givit besked till regeringen i ett tidigt skede att transporter till Estland i vissa

²⁷ <https://kvartal.se/artiklar/fredagsintervjun-special-estoniakatastrofen/>

avseenden kunde komma i strid med gällande bestämmelser. ”Men jag blev överkörd av regeringen”.

Han berättade också att transporter under denna tid omfattade många intressenter. ”Detta var en guldgruva för västmakterna” men också för Sverige, för att få kunskap om den ryska försvarsmaterielen.

Om sekretessen berättade han att ”Detta var lite känsligt och hemligt”. Man gav övergripande information till regeringen men allt sköttes i övrigt på lägre nivåer. Det Hirdman här berättar betyder att varken Sveriges eller Estlands regeringar i detalj visste vad som skedde. Varken vad myndigheterna gjort, än mindre vad andra intressenter företog sig.

Han påstår också, utan några vidare kommentarer eller funderingar, att passagerarfärjan Estonia var den enda rutt som fanns tillgänglig för denna verksamhet.

Det finns inte anledning att ifrågasätta Hirdmans beskrivning, inte heller att ifrågasätta att det som pågick, dvs. intresse för och utbyte av försvarsmateriel mm, då den pågick ansågs vara en naturlig ordning. Vad som däremot är anmärkningsvärt är att denna verksamhet pågick på en passagerarfärja. För en sådan slutsats spelar det ingen roll om verksamheten innebar risk för att hela fartyget skulle sprängas av något explosivt eller om det skulle innebära att man från Rysslands sida skulle finnas anledning att stoppa och undersöka fartyget. Att utsätta passagerare för något sådant var och är helt oacceptabelt.

Sedan allt detta konstateras blir slutsatsen att kunskap angående förekomst av militär materiel på Estonia förlisningsnatten inte kan vinnas genom studier av svenska och estniska arkiv, av det enkla skälet att många andra länder och transportörer nyttjade denna rutt. Dessutom, som Hirschfeldt påtalar, denna typ av verksamhet dokumenteras inte i särskilt hög utsträckning.

Kunskap om förekomst av militär materiel på Estonia kan sålunda vinnas endast genom en noggrann genomgång av fartyget och andra omständigheter som inte utesluts av att arkiven är tomma. Detta faktum beskrivs som vi sett i Kurms ovan nämnda och i denna del citerade utredning.

Så långt och enkelt sammanfattat: Något sökande efter militär materiel har inte förekommit. Men detta är inte förvånande. Officiell kännedom om att militär materiel kunde förekomma fanns först 2005, med Hirschfeldts och Kurms utredningar. Att det skulle finnas anledning att tro att sådan materiel fanns på Estonia under olycksnatten det följer inte av dessa utredningar, snarare tvärt om. Att Estonia under lång tid användes för många militära transporter, ofta ombesörjda av andra än svenska och estniska myndigheter, det framgår inte alls av dessa utredningar.

Med Sven Hirdmans öppna och detaljerade redovisning är det som anats och ibland avfärdats som fria fantasier, först nu belagt. Estonia användes under lång tid för många militära transporter, ofta ombesörjda av andra än svenska och estniska myndigheter.

Enbart en grundlig genomgång av tillgängliga fakta och allsidig och ingående granskning av vraket av den typ som efterlyses av Kurm och andra kan ge svar på frågan om den militära materielen.

När grundfrågan, att det inte kan uteslutas att det kan ha funnits militär materiel på Estonia olycksnatten, är entydigt klargjord, liksom att den frågan inte är utredd, är slutsatsen klar: Omfattande vidare insatser är motiverade om klarhet skall vinnas om förekomsten av militär materiel på Estonia. Förhoppningsvis kommer man då fram till att någon militär materiel inte fanns på fartyget, eller, att om den ändå fanns den inte kan vara orsaken till katastrofen.

De militära transporterna

Utredningarna i denna fråga 1994 och 1995 gjordes oberoende av varandra. Redan då fanns förutsättningar för ett tydligt besked till alla berörda, nämligen det som framgår av Magnus Kurms ovan citerade utredning. Mycket hade varit vunnet, mycken strid hade varit obehövligt, om det hade funnits forum för samverkan som gjort det naturligt att ge detta besked.