

Justitieombudsmannen  
Hans-Gunnar Axberger**Vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibanden; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m.**

I ett beslut den 27 mars 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

**Beslutet i korthet**

I detta beslut har tre frågor tagits upp till granskning. De har alla anknytning till de s.k. tsunamibanden. Frågorna gäller om slutsatserna i ett tidigare JO-beslut avseende en statssekreterare i Statsrådsberedningen påverkas av den information som fanns på banden, om en granskning av Regeringskansliets tjänstemän bör inledas i anledning av de felaktiga upplysningar som lämnades till riksdagens konstitutionsutskott och om Regeringskansliet på ett korrekt sätt handlagt vissa framställningar från en journalist om utlämnande av handlingar m.m.

Utredningen har innefattat en genomgång av de granskningar som redan gjorts: konstitutionsutskottets betänkanden, Katastrofkommissionens betänkanden och dokumentationen från de utfrågningar kommissionen genomförde, JO:s initiativärende beträffande AA samt Säkerhetspolisens utredning i anledning av misstanken att vissa band försvunnit. Vidare har Regeringskansliet anmodats att utreda och yttra sig över hur journalisten BB:s framställningar om att få ut handlingar m.m. hanterats. I utredningen har även ingått dokumentation som BB gett in över telefonsamtal han fört med chefsjuristen vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beslutet inleds med en redovisning av vad som framkommit kring beslutet att spara den information som finns på tsunamibanden och hur banden fortsättningsvis hanterades. Redovisningen grundas på Katastrofkommissionens och Säkerhetspolisens utredningar. Bedömningen av de tre frågeställningarna har utgått från den samlade bild dessa utredningar ger.

Det saknas skäl för JO att ompröva den kritik som i det tidigare beslutet riktades mot statssekreteraren i Statsrådsberedningen. Det finns inte heller skäl att i anledning av den nya informationen göra några ytterligare uttalanden. Vid det ställningstagandet har den kritik som redan framförts av Katastrofkommissionen beaktats.

Konstitutionsutskottet bedömde att ansvaret för att information från Regeringskansliet till utskottet förmedlas på ett korrekt sätt ytterst ligger hos de statsråd som är berörda och hos statsministern. En analys av de regler och rutiner som tillämpas har i beslutet lett till slutsatsen, att utrymmet för att vid sidan av detta ansvar utkräva ett helt självständigt tjänstemannaansvar är begränsat. Det har i detta fall inte funnits skäl för JO att inleda någon utredning med inriktning på tjänstemännens ansvar.

Chefsjuristen vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning lämnade under intervjuer med en journalist vissa oriktiga uppgifter om den elektroniskt lagrade informationen inom Regeringskansliet. Det som framkommit medger emellertid inte slutsatsen att detta skett medvetet. Journalisten ingav även en skriftlig begäran om att få ut handlingar. Det tog över nio månader innan han erhöll ett beslut. Merparten av den tiden låg begäran hos Regeringskansliets förvaltningsavdelning, till synes utan att föranleda någon annan åtgärd än ett inledande svar om att handläggningen skulle ta minst ett par veckor. Enligt tryckfrihetsförordningen ska ärenden av detta slag handläggas skyndsamt. Regeringskansliet borde ha tagit ställning till begäran långt tidigare än vad som skedde och förtjänar därför allvarlig kritik för sin handläggning. Det kan inte uteslutas att fördröjningen innebar att sökanden berövades rätten till insyn i allmänna handlingar; när han väl fick sin begäran prövad hade reglerna ändrats så att de uteslöt insyn. Den senare delen av ärendets handläggning ligger utanför JO:s tillsyn, som inte omfattar regeringen. JO:s genomgång har föranlett vissa övergripande iakttagelser. Det konstateras att de omfattande utredningsinsatser av skilda slag som tsunamibandens föranlett har sin grund i det odokumenterade beslutet att i extraordinär ordning spara informationen. Banden har inte visat sig tillföra annat än marginell ny kunskap av betydelse för utvärderingen av det allmännas insatser efter flodvågskatastrofen. Däremot har utredningsinsatserna varit nödvändiga för att säkerställa allmänhetens förtroende för att ingen information undanhållits.

En ytterligare iakttagelse gäller reglerna om konstitutionsutskottets befogenheter att få underlag till sin granskning. I anslutning till ett förslag från Grundlagsutredningen sågs i beslutet att erfarenheterna från tsunamiärendet talar för att reglerna om konstitutionsutskottets rätt till information bör innefatta inte bara handlingar utan även upplysningar.

Avslutningsvis konstateras att banden blev kända genom att en journalist med stöd och hjälp av tryckfrihetsförordningens regler insisterade på att få del av uppgifter från dem, vilket föranlett en påminnelse om vikten av att dessa regler respekteras.

## 1. BAKGRUND

### 1.1 Frågeställningar för JO

Dåvarande justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren riktade i JO 2007/08 s. 244 kritik mot statssekreteraren AA för att denne på ett bristfälligt sätt medverkat vid Katastrofkommissionens granskning efter den s.k. flodvågskatastrofen. Efter JO:s beslut har det blivit känt att det funnits elektroniskt lagrad information av betydelse för de förhållanden som beslutet avsåg. Det finns därför skäl att inom ramen för ett nytt ärende ta ställning till om denna tillkommande information påverkar de bedömningar som gjordes i det tidigare ärendet.

Den tillkommande informationen finns bl.a. lagrad i särskild ordning på de s.k. tsunamibandens, vilkas existens inte var känd för någon av de instanser som utredde olika aspekter kring flodvågskatastrofens verkningar för svensk del. Upptäckten av banden ledde bl.a. till ett granskningsärende i riksdagens konstitutionsutskott, KU. I sitt ställningstagande erinrade KU om att Regeringskansliets tjänstemän står under JO:s tillsyn. I massmedia har det vidare återgivits ytterligare uppgifter kring Regeringskansliets hantering av tsunamibandens och även viss annan elektronisk information, som funnits lagrad sedan tiden för katastrofen. Dessa uppgifter har föranlett en den 21 januari 2008 till JO inkommen anmälan. Den är riktad mot chefsjuristen i Regeringskansliets förvaltningsavdelning och grundad på uppgifter i

Svenska Dagbladet, som enligt anmälan innebär att chefsjuristen medvetet undanhållit viktig information för bl.a. riksdagens konstitutionsutskott. Mot den bakgrunden bör JO ta ställning till vad som framkommit kring Regeringskansliets hantering av den elektroniskt lagrade information som fanns från tiden för flodvågskatastrofen och tjänstemännens ansvar för de svar som gavs till KU.

Sedan en utredning om dessa förhållanden inletts hos JO hörde journalisten BB, Svenska Dagbladet, av sig med vissa frågor. I samband med detta erbjöd han sig att översända några tidningsartiklar. Den 28 maj 2008 inkom ett antal artiklar, tillsammans med ett följbrev. I följbrevet beskrev han framställningar som han hade gjort angående handlingar och upplysningar om e-postloggar m.m. Jag beslutade i anledning av detta att frågorna kring hur dessa framställningar hanterats av Regeringskansliet skulle tas upp som ett klagomålsärende hos JO.

Sammantaget föreligger tre frågeställningar. Den första är om slutsatserna i det tidigare beslutet avseende statssekreteraren i Statsrådsberedningen påverkas av den information som tillkommit. Den andra är om Regeringskansliets tjänstemäns roll vid besvarandet av frågor från KU under utskottets granskning av regeringens hantering av flodvågskatastrofen bör föranleda någon åtgärd av JO. Den tredje gäller Regeringskansliets handläggning av de omnämnda framställningarna om att få ut handlingar m.m. De redovisade frågeställningarna har så många beröringspunkter med varandra att de lämpligen bör övervägas i ett sammanhang.

## 1.2 Utredning m.m.

Själva tsunamikatastrofen inträffade för drygt fyra år sedan. Därefter har händelser och omständigheter som har sitt ursprung i katastrofen varit föremål för i det närmaste kontinuerliga prövningar av skilda slag. Frågan om tsunamibandens rättsliga status är fortfarande under utredning. Det som i JO:s nu redovisade genomgång stått i centrum gäller hanteringen av banden från katastrofen till dess att bandens existens offentliggjordes. Även detta ligger långt tillbaka i tiden. Att med det tidsavstånd som föreligger mer exakt söka utreda enskildheter i händelseförlopp, som inte tidigare klarlagts, ter sig inte i alla delar realistiskt. Detsamma gäller bedömningen av enskilda befattningshavares ansvar. JO:s granskning har därför inriktats på att åstadkomma en helhetsbild, mot bakgrund av vilken de särskilda frågeställningarna kan bedömas.

Utredningen har innefattat en genomgång av de granskningar som redan gjorts: KU:s betänkanden, Katastrofkommissionens betänkanden och dokumentationen från de utfrågningar kommissionen genomförde, JO:s initiativärende beträffande AA samt Säkerhetspolisens utredning i anledning av misstanken att vissa band försvunnit. Vidare har Regeringskansliet anmodats att utreda och yttra sig över hur journalisten BB:s framställningar och förfrågningar hanterats och bedömts samt vilka besked han givits. Detta har i sin tur lett till ytterligare skriftväxling, bl.a. har BB gett in dokumentation över telefonsamtal han fört med chefsjuristen vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

I det följande återges vad som i för JO:s bedömning relevanta delar framkommit efter Regeringskansliets redovisning av tsunamibandens existens. Redovisningen

av genomgången inleds med en översikt. Som en allmän bakgrund återges de huvudsakliga slutsatserna i betänkandet Tsunamibanden, SOU 2007:44, samt de värderingar av den tillkommande informationen som gjorts av kommissionen och av KU. Även vissa delar av Säkerhetspolisens utredning tas upp. Därefter redovisas och bedöms vad som framkommit beträffande var och en av de tre frågeställningarna. I en avslutande bedömning dras vissa mer generella slutsatser.

## **2. TSUNAMIBANDEN**

### **2.1 Det bakomliggande händelseförloppet**

Julhelgen 2004 inträffade en flodvågskatastrof (tsunami) i Asien, som berörde ett stort antal svenska medborgare. De svenska myndigheternas insatser för att bistå dessa utsattes för omfattande kritik.

Konstitutionsutskottet enades tidigt i januari 2005 om att granska hur regeringen hanterat följderna av flodvågskatastrofen. Beslutet avsåg regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen. Granskningen var ett led i utskottets grundlagsreglerade uppdrag att utföra konstitutionell kontroll av hur regeringsmakten utövas. Den redovisades sedermera i 2005/06:KU8.

Regeringen tillkallade i januari 2005 en kommission med uppgift att bl.a. utvärdera samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som flodvågskatastrofen inneburit och att klargöra på vilket sätt de erfarenheterna kunde tas till vara. Kommissionen, 2005 års Katastrofkommission, överlämnade den 1 december 2005 sin huvudrapport (SOU 2005:104) Sverige och tsunamin – granskning och förslag.

De uppgifter som lämnades av statssekreteraren i Statsrådsberedningen AA då denne utfrågades av Katastrofkommissionen ledde till att JO Berggren i ett initiativärende beslutade granska den saken. Utredningen utmynnade i kritik mot AA för bristande noggrannhet under kommissionens utfrågning och för underlåtenhet att lämna vissa efterfrågade besked till kommissionen, varigenom AA försvårat kommissionens granskningsuppgift, se JO 2007/08 s. 244.

Journalisten BB på Svenska Dagbladet fick kännedom om att det i ett kassaskåp i Regeringskansliet förvarades band med säkerhetskopior avseende bl.a. Regeringskansliets e-posttrafik vid tiden för flodvågskatastrofen. Regeringskansliet hade till KU uppgett att dessa uppgifter hade gallrats. I telefonsamtal med chefsjuristen i Regeringskansliets förvaltningsavdelning, CC, den 4 och den 12 oktober 2006 ställde BB bl.a. frågor om bandens förekomst. BB begärde i en skriftlig framställan den 13 oktober att få ta del av vissa handlingar. Senare samma dag kallade statsminister DD till en presskonferens vid vilken han tillkännagav att man i Regeringskansliet hade påträffat ett antal band från tiden kring flodvågskatastrofen. Det visade sig vara fråga om säkerhetskopior sparade på initiativ av den tidigare förvaltningschefen i Regeringskansliet EE. Informationen fanns på ett större antal band, som kom att kallas tsunamibanderna.

Upptäckten av banden ledde till att ordföranden i den tidigare Katastrofkommissionen fick i uppdrag att granska bandens innehåll och bedöma om innehållet var av sådan betydelse för kommissionens slutsatser att det fanns

skäl för kommissionen att återuppta sitt arbete. Resultatet blev att Katastrofkommissionen återinkallades för en undersökning av om och i så fall hur dess tidigare slutsatser påverkades av den nya informationen. Kommissionen redovisade det uppdraget i betänkandet Tsunamibanden, SOU 2007:44, den 14 juni 2007.

Saken föranledde även anmälningar till konstitutionsutskottet, som utredde och bedömde dessa i sitt betänkande 2007/08:KU6, som lades fram den 13 december 2007.

Med anledning av misstankar om att vissa av de band där den lagrade informationen fanns skulle ha försvunnit inleddes en förundersökning hos Säkerhetspolisen. Förundersökningen lades ned den 14 mars 2007 med konstaterandet att inga band saknades.

## 2.2 Beslutet att spara banden och den fortsatta hanteringen av dessa

Redogörelsen i det följande är baserad på den återinkallade Katastrofkommissionens betänkande Tsunamibanden, SOU 2007:44. Sidhänvisningar i det följande avser det betänkandet.

### *Allmänt om informationen på banden*

Tsunamibanden visade sig när de granskades innehålla en ”totalbackup” från perioden från och med den 21 december 2004 till och med den 20 januari 2005, innefattande en enorm mängd information. Sammantaget rörde det sig om cirka 32 000 gigabyte, vilket motsvarar 6 500 DVD-skivor eller, utskrivet på papper, omkring 10 miljarder sidor. Innehållet bestod av e-postlådor och trafikinformation av olika slag, såsom e-postloggar, loggar som beskriver uppkopplingar via Regeringskansliets datanät och loggar över internettrafik.

### *Bakgrunden till att banden sparades*

Inom Regeringskansliet togs regelbundet säkerhetskopior av bl.a. e-post och logglistor över e-post från externa användare. Det skedde genom överföring av uppgifter från e-postsystemet till band i en s.k. bandrobot. Det var band av det slaget som kom att sparas som tsunamibanden. För e-posten och logglistorna avseende e-posten gällde annars att sådan information normalt skulle gallras efter två månader. Gallringen skedde automatiskt genom att bandroboten var inställd så att överskrivning tilläts efter två månaders lagring.

Bakgrunden till att banden sparades utreddes av kommissionen bl.a. genom utfrågningar med de inblandade tjänstemännen. Resultatet redovisades i betänkandet (s. 124 ff.). Beträffande beslutet om lagring anfördes:

Vid ett möte någon gång i mitten av januari 2005 beslutade EE, dåvarande chef för Förvaltningsavdelningen, att ett längre sparande av viss elektronisk information avseende perioden efter tsunamin skulle ske. Vid det mötet närvarade förutom EE också CC, chefsjurist vid Förvaltningsavdelningen, och FF, IT-chef vid Förvaltningsavdelningen. EE:s beställning var inte detaljerad, utan uttrycktes som att ”så mycket som möjligt” eller all e-post från ”perioden den 26 december och framåt” skulle sparas. Bakom EE:s beslut låg hans önskan om att säkra uppgifterna så att det skulle finnas möjlighet att i efterhand kontrollera att systemet hade fungerat klanderfritt och att verifiera någon uppgift vid eventuella oklarheter. Han ville inte heller att det skulle kunna hända att Regeringskansliet missade att fånga

upp någon rapport om en saknad person. Beslutet om långtidssparande av informationen protokollfördes inte och dokumenterades inte heller på annat sätt.

Vid beslutet förekom enligt kommissionens utredning inte några reflektioner kring vilken status det långtidslagrade bandmaterialet skulle komma att få. Inte heller frågor kring eventuell gallring av materialet diskuterades.

Den 14 januari 2005 kontaktade FF per e-post GG, ämnesråd i förvaltningschefens stab med ansvar för beredskapsfrågor, för att få närmare besked om i vilken omfattning material skulle sparas. GG svarade att allt material under perioden den 26 december 2004–10 januari 2005 skulle sparas till dess annat besked lämnades.

IT-chefen verkställde beslutet via besked till underlydande tjänstemän. En extern konsult som vid den tidpunkten arbetade för Regeringskansliet ansågs bäst skickad att utföra uppdraget. Det var fråga om en extraordinär beställning; något liknande sparande av bandmaterial hade varken förr eller senare ägt rum i Regeringskansliet. Konsulten såg till så att banden för den aktuella perioden spärrades mot överskrivning, men lät dem sitta kvar i bandroboten.

#### *Den fortsatta hanteringen av banden*

På försommaren 2005 plockades de aktuella banden ut ur bandroboten, på grund av bristande lagringsutrymme. I bandrobotens mjukvara fanns det kvar ett index över bandens innehåll. Utan detta är det avsevärt svårare att hitta material på banden. Indexet hade också spärrats mot överskrivning. Spärren sträckte sig först till halvårsskiftet 2005, men flyttades sedan fram.

Beträffande bandens hantering efter den 1 december 2005, då kommissionen presenterat sin första rapport, anförde kommissionen (s. 126 f.):

Den 14 december 2005, efter det att kommissionen presenterat sin rapport, tog HH [tjänsteman vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning] per e-post upp frågan om banden alltjämt skulle sparas med CC. I meddelandet angav HH att banden var sparade till den 31 december 2005 och att det efter detta datum inte gick att göra någon återläsning av den sparade informationen, samt frågade om den tidpunkten var tillfyllest för CC. En kopia av e-postmeddelandet gick till en av teknikerna i servergruppen. Den 16 december 2005 svarade CC i ett e-postmeddelande att han skulle återkomma. CC återkom per e-post med sitt svar på meddelandet den 2 januari 2006, då han uppgav att han antog att materialet inte längre var sparad. Under denna tid hade HH av teknikern blivit upplyst om att det även utan index över bandinnehållet skulle gå att återläsa informationen på banden, men att det då skulle ta mellan två och fyra timmar per band att söka en uppgift. HH svarade därför CC samma dag i ett e-postmeddelande att det fortfarande gick att läsa informationen, men att det skulle komma att ta mycket längre tid att få fram uppgifter. Den 3 januari 2006 återkom CC per e-post med fråga hur lång tid det skulle ta. Samma dag svarade HH i ett e-postmeddelande att det för varje band kunde ta två timmar, och att det i teorin skulle kunna ta upp mot 300 timmar att hitta efterfrågad information då man inte visste var den fanns. I verkligheten, uppgav HH, skulle det komma att ta mycket längre tid, eftersom bandroboten används till annat arbete, så att man förmodligen högst skulle kunna leta på fem band per dygn och att det då skulle komma att ta omkring 45 arbetsdagar att leta igenom alla band. CC återkom slutligen samma dag i ett e-postmeddelande med besked om att det på sitt sätt var en utmärkt situation, då man hade informationen om det var absolut nödvändigt att ta fram den men att det å andra sidan var så arbetskrävande att utomstående inte hade rätt att kräva att få ut uppgifterna. CC avslutade sitt meddelande med uppgift om att de kunde ta upp frågan om banden på nytt om ett halvår.

Efter en diskussion som involverade bl.a. IT-chefen och säkerhetschefen vid Regeringskansliet flyttades banden den 21 mars 2006 från datorhallen, där de legat i en låda bredvid bandroboten, till ett säkerhetsskåpsutrymme.

I slutet av mars 2006 förekom medieuppgifter om att någon från Regeringskansliet hade sagt att information om e-post och loggar inte fanns. Uppgifterna väckte uppmärksamhet hos några av dem som kände till det sparade materialet. I ett e-postmeddelande daterat den 28 mars 2006 frågade HH CC om detta, genom att undra hur de skulle göra med det material som sparats och placerats i ett kassaskåp. Kopia av meddelandet skickades till IT-chefen och ytterligare en tjänsteman. CC svarade med en förklaring av bakgrunden till Regeringskansliets svar till KU, där han angav att KU:s begäran om uppgifter alltid skulle avse allmänna handlingar och att uppgifter som sparas på en backup normalt sett aldrig kan anses tillgängliga med hjälp av rutinbetonade åtgärder. Meddelandet avslutades med orden ”det är nog hög tid att rensa banden”. CC:s svar sändes även till dem som fått kopia av HH:s meddelande. HH vidtog ingen åtgärd med anledning av detta, eftersom han inte uppfattade det som en order om gallring. Beträffande CC:s överväganden skrev kommissionen (s. 127 f.):

CC har inför kommissionen förklarat och kommenterat de uppgifter han lämnat i e-postkonversationen angående gallringsfrågan med att han utgick från de uppgifter som HH hade lämnat om att det skulle ta 45 arbetsdagar att leta fram en uppgift ur bandmaterialet, vilket inte kunde anses vara en rutinbetonad åtgärd. Enligt vad han vid denna tidpunkt förstod var en myndighet inte skyldig att ta fram uppgifter ur en upptagning om detta krävde mer än rutinbetonade åtgärder, och en uppgift som inte gick att ta fram med rutinbetonade åtgärder ur en upptagning var inte att anse som ”förvarad” i tryckfrihetsförordningens bemärkelse. Därmed var inte heller bandmaterialet att anse som en allmän handling, såvitt han förstod. CC har vidare uppgett att frågan om banden skulle gallras inte låg inom hans ansvarsområde, dels då frågor rörande departementsöverskridande logglistor enligt Regeringskansliets arbetsordning normalt låg inom kansliarkivariens föreskriftsrätt, dels då beslutet om långtidslagrande hade fattats av en honom överordnad (förvaltningschefen).

Under resten av år 2006 förekom enligt kommissionen inga kontakter mellan CC och HH angående frågan om sparande av banden.

#### *Hur spridd var kännedomen om bandens existens?*

Av sin utredning drog kommissionen slutsatsen att ett flertal personer haft kännedom om det sparade materialet. Det gällde tjänstemän inom förvaltningsavdelningen, främst inom Regeringskansliets IT-enhet men även dåvarande förvaltningschefen EE, chefsjuristen CC och dåvarande ämnesrådet GG ägde vetskap om att antingen e-post och e-postloggar för viss period hade sparats eller mer specifikt att databand hade långtidslagrats. Initierade personer torde enligt kommissionen också ha haft kännedom om att viss kringinformation hade kommit att sparas, utöver vad som hade begärts, på grund av systemets tekniska utformning. Däremot hade det inte framkommit att JJ, EE:s efterträdare som förvaltningschef, KK, rättschef vid Statsrådsberedningen och Regeringskansliets kontaktperson i förhållande till KU, eller någon utanför förvaltningsavdelningen hade haft kännedom om att databanden fanns eller att det hade skett ett informationssparande utöver den normala säkerhetskopieringen. Av den bristande dokumentationen och frånvaron av delgivning uppåt i Regeringskansliets

organisation drog kommissionen slutsatsen att det inte fanns skäl att misstänka någon ”mörkläggnig” från den politiska nivån i fråga om tsunamibanderna.

#### *Kritik mot förvaltningschefen och Regeringskansliet*

Katastrofkommissionen kritiserade EE för hanteringen av tsunamibanderna. Det var som framgick EE som beslutade om den informationslagring som kom att ske på tsunamibanderna. Hans ursprungliga intention var att säkra information från e-postsystemet för att skapa möjlighet att i efterhand kontrollera någon uppgift vid eventuella oklarheter. Detta bedömde kommissionen som i och för sig vällovligt. Beslutet diariefördes dock inte och det dokumenterades inte heller på något annat sätt. Kommissionen utgick från att hanteringen av uppgifter i förhållande till konstitutionsutskottet skulle ha skötts bättre om åtgärden att långtidsspara banderna från början dokumenterats och korrekt delgivits inom Regeringskansliet. Kommissionen påpekade också att om så skett hade den själv aldrig behövt återinkallas, eftersom materialet då hade kunnat användas redan i den ursprungliga granskningen.

Dessutom kritiserades Regeringskansliet som myndighet. Bl.a. drog kommissionen vissa mer generella slutsatser av hanteringen som helhet (s. 139):

Bandhanteringen och den bristande kunskapen bland högre tjänstemän om vilken elektronisk information som faktiskt sparas i Regeringskansliet kan ses som exempel på att Regeringskansliet i detta avseende inte har hållit tillräckligt hög standard i hanteringen av känsliga uppgifter. Diarieföring, dokumentation och information om vidtagna åtgärder är nödvändiga förutsättningar för kunskapspridande. Dokumentationsåtgärder är också nödvändiga både för att tillgodose medborgarnas krav på transparens i Regeringskansliet, och för att den interna organisationen skall ges möjlighet att på bästa sätt både hantera efterfasen till en kris samt kunna dra lärdomar av krishanteringen.

### 2.3 Säkerhetspolisens utredning

En tid efter det att tsunamibandens existens gjorts allmänt känd uppkom vissa misstankar om att materialet inte var komplett. Regeringskansliet gjorde därför den 16 november 2006 en anmälan till Rikspolisstyrelsen. Där angavs att det förekom uppgifter om att band saknades och att det inte kunde uteslutas att dessa uppgifter var riktiga. Brottsmisstanken gällde undertryckande av urkund alternativt stöld. Anmälan utreddes av Säkerhetspolisen. Förundersökningen lades ned den 14 mars 2007 med konstaterandet att brott inte kunde styrkas. Av beslutet framgår att utredningen lett till slutsatsen att bandmaterialet var komplett.

I förundersökningen belystes bl.a. hur det gick till när det beslöts att informationen skulle sparas m.m. Det skedde genom förhör med flera av de inblandade tjänstemännen, däribland JJ, CC, IT-chefen FF och gruppchefen HH.

Förundersökningen ger ingen annan bild av hur det gick till när det beslöts att banderna skulle sparas än den som Katastrofkommissionen redovisade. I Säkerhetspolisens redogörelse för det samlade förhørsresultatet anges:

Tidigt i början av januari 2005 beslutade förre förvaltningschefen vid Regeringskansliet, EE, att säkerhetskopior av e-posttrafik till och från Regeringskansliet skulle långtidssparas, utöver normala rutiner. Enligt flera förhørsutagor gjordes detta i syfte att underlätta en eventuell kommande granskning



av hur Regeringskansliet hanterat flodvågskatastrofen. EE uppdrog åt chefen för IT-avdelningen, FF att säkerställa backuperna. När EE muntligen beordrade FF att spara e-posten närvarade chefsjurist CC.

Det framgår att det normala var att information sparades i åtta veckor. Därefter kunde informationen skrivas över och därmed raderas. Detta kommenterades i förhöret med CC. I protokollet från förhöret med denne uppges bl.a.:

Vad gäller säkerhetskopior är det en skall-regel, det skall gallras. Problemet som CC ser det är att man fått förre förvaltningschefens uppdrag att bryta reglerna. Förvaltningschefen är en person med stark ställning, han skall ha en mycket stark ställning. Man går därför på hans beslut, och därför får FF och de andra inga direktiv av CC, som känner att han inte är behörig att "kliva in".

CC har aldrig fått en distinkt fråga angående prövningen av ärendet. CC menar att FF nog skulle ha blivit rätt förvånad om CC klivit rätt in och tagit över den frågan. Den enda som skulle kunna ingripa i frågan är förvaltningschefen. CC menar att man förstod att läget inte var helt lätt i och med att man satt på material som man inte borde ha haft. Hur vi än gör så kommer vi att göra fel, sådan var situationen, menar CC. Det går inte att reparera, det går inte att läka.

Frågan om varför beslutet inte dokumenterades togs upp i förhöret med EE:s efterträdare JJ. I protokollet från förhöret med denne uppges bl.a.:

På fråga om hur JJ ser på det faktum att det denna gång inte fattades ett dokumenterat beslut, att det var ett muntligt beslut som gavs av EE till FF, svarar JJ enligt följande. Man har varje vecka en beslutsberedning, där man i förväg anmäler olika typer av beslut som man vill att förvaltningschefen skall fatta. Detta är en formaliserad beredning. JJ fattar antingen beslut, eller så diskuterar man frågor som är på väg att bli beslut. Omedelbart därefter har man ledningsgruppsmöte. Detta är en rutin. Man fattar m.a.o. beslut när man skall göra något inom organisationen. Det kan vara allt från projekt, åtgärder eller inriktning, olika typer av händelser.

Vad gäller hur JJ skulle ha resonerat i just detta fall menar han att detta är ett ovanligt beslut, att ta en extra säkerhetskopia. D.v.s. det är något annorlunda än de vanliga rutinerna. De ordinarie rutinerna hade ju ändå sparat materialet i två månader. Här väljer man att göra en mycket speciell åtgärd. JJ påpekar på nytt att det är lätt att vara efterklok, men menar att han i det fall han själv varit enhetschef krävt att få det hela på ett skriftligt beslut. Han hade själv fattat ett sådant. JJ menar dock att man måste sätta sig in i hur miljön och arbetssituationen var vid detta tillfälle.

I Säkerhetspolisens redogörelse för det samlade förhørsresultatet anges:

Beslutet att spara e-posten dokumenterades inte vilket nuvarande förvaltningschef JJ har beklagat. När JJ tillträdde sin tjänst i maj 2005 berättade inte EE att databanden sparats. JJ fick reda på bandens existens först den 12 oktober 2006, i samband med att SvD återopade allmän handling och begärde att få del av innehållet med stöd av tryckfrihetsförordningen.

Bakgrunden till offentliggörandet av bandens existens är relativt ingående belyst i förundersökningsmaterialet. Upprinnelsen var journalisten BB:s frågor. I Säkerhetspolisens redogörelse för det samlade förhørsresultatet anges:

Den 4 eller 5 oktober ringde BB, journalist vid SvD, till CC och frågade efter arkivmaterial. BB begärde att få ut arkivmaterial som allmän handling. CC uppfattade BB som diffus. Denne uppgav att det skulle finnas material lagrat hos Regeringskansliet från Tsunamin. CC:s första reflektion var att detta syftade på telefonloggar. Sedan sade journalisten något om arkivmaterial. CC kontrollerade saken men hittade ingenting som kunde styrka BB:s uppgifter. Den 12 oktober ringde BB återigen och nämnde att han hade en källa som berättat att det fanns band sparade och att de låg i ett kassaskåp i Regeringskansliets källare. CC uppfattade

journalistens budskap som en begäran om att få ut en allmän handling. Andemeningen var att journalisten ”visste om att man på Regeringskansliet hade något som fanns dolt”.

Detta föranledde CC att sammankalla till ett möte med HH, FF, LL och MM. Denne var jurist vid FF:s avdelning. De blev då säkra på att databanden fanns i säkerhetsskåpet i källaren. CC frågade HH om antalet databand och denne svarade att det var i storleksordningen 150 band. Uppgifterna går isär mellan HH och CC.

CC informerade även JJ, som därmed för första gången fick höra talas om beslutet att spara banden. Han sammankallade därför ett möte där han ställde ett antal frågor. Därefter begärde JJ tillsammans med KK att få träffa statsministern. De fick direktiv från denne att kontakta Katastrofkommissionens ordförande NN. Dagen efter hölls den presskonferens där bandens existens och uppdraget till NN redovisades.

### 3. FRÅGESTÄLLNINGAR FÖR JO

3.1 Den tillkommande informationens betydelse för bedömningen i JO 2007/08 s. 244

#### 3.1.1 Allmänt om den tillkommande informationens betydelse

Tsunamibanderna innehåller som framgått ovan enorma mängder information. Den enda granskning som gjorts av deras konkreta innehåll är den som genomfördes i samband med Katastrofkommissionens arbete. Granskningen skedde med utgångspunkt i ett antal frågor, som inte hade kunnat besvaras i det ursprungliga utredningsarbetet (se betänkandet, s. 96 f.). Dessa s.k. öppna frågor gällde:

- Vilka kontakter som förekommit mellan AA och kabinettssekreteraren OO vid Utrikesdepartementet (AA och OO hade lämnat olika uppgifter om detta).
- Om AA hade läst ett e-postmeddelande från Försvarsdepartementets underrättelse- och beredskapsenhet med information om katastrofen (AA hade hävdade att han läst det).
- Vilken information statsministern PP fått om katastrofen under annandag jul (av intresse var bl.a. vilken kunskap AA hade sökt för att kunna informera statsministern).

Av kommissionens betänkande framgår att materialet även mer allmänt studerades för att på det sättet skapa en bild av aktiviteten i Regeringskansliet under tiden närmast efter katastrofen.

Enligt kommissionen bekräftade e-postmeddelanden som fanns registrerade på banden de uppgifter som förut hade lämnats av tjänstemän från Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Detta illustreras på s. 98–101 i betänkandet, bl.a. genom återgivning av innehållet i ett antal e-postmeddelanden, där arbetssituationen under det första dygnet efter katastrofen beskrivs.

Beträffande Statsrådsberedningen koncentrerades intresset enligt kommissionen ”helt naturligt” till AA ”eftersom de frågor som stod öppna efter tidigare granskningar i hög grad rörde honom”. Kommissionen ansåg sig med hänvisning

till sitt uppdrag inte kunna underlåta en närmare granskning av de oklarheter som förelåg kring AA:s verksamhet dagarna efter katastrofen och fortsatte (s. 107):

AA var vid den aktuella tidpunkten statsministerns närmaste man och därmed ansvarig bland annat för att informera statsministern. Vid den utfrågning som kommissionen höll med AA den 3 mars 2005 uppgav han att de huvuduppgifter han uppfattade sig ha var just att informera statsministern och dessutom att, om behov förelåg, lösa kompetensvister mellan departement. Vid utfrågningen den 13 mars 2007 nämnde han ytterligare en uppgift, nämligen att ge statsministern indikation om huruvida det finns anledning att sammankalla regeringen.

Bland den i bandmaterialet bevarade e-posten finns ett e-brev avsänt före julhelgen till ett antal medarbetare inom Statsrådsberedningen som informerar om att AA under annandagen fram till klockan 18 hade rollen som *jourhavande beslutsfattare*. Termen, som i dag har ändrats till ”jourhavande statssekreterare”, innebär kort uttryckt att man har en roll som jourhavande exekutiv tjänsteman.

I bandmaterialet finns data som direkt och indirekt belyser AA:s informationsunderlag och agerande under de första dygnet efter tsunamin. Materialet kompletterar tidigare lämnade redogörelser.

Kommissionen underkastade därefter de uppgifter som AA tidigare hade lämnat en ingående granskning, med hjälp av innehållet i e-postlådor, e-postloggar, IP-adresslistor, accessloggar (registrering av uppkoppling mot Regeringskansliets nät) och internetloggar (registrering av vilka sidor på internet som besökts och när detta skett). Granskningen synes ha inneburit att allt AA företagit sig i form av sådana till Regeringskansliet kopplade aktiviteter under den aktuella tiden kartlades. Vid sidan av detta sökte kommissionen att med hjälp av andra utredningsåtgärder bringa ytterligare klarhet kring AA:s in- och utpassering till respektive från Regeringskansliet Rosenbad samt telefonkontakterna med OO. Kommissionen lade även ned ett särskilt arbete på att utröna om det ovan nämnda e-postmeddelandet från Försvarsdepartementets underrättelseenhet nått AA. Meddelandet hade sänts tidigt på morgonen efter flodvågskatastrofen och innehöll faktauppgifter om katastrofens omfattning. Det framgick bl.a. att flodvågen hade svept med sig allt i sin väg, att många troddes vara döda, att läget var mycket allvarligt och att UD beräknade att 10–20 000 svenskar befann sig i området. Meddelandet hade sänts av QQ, ämnesråd vid Försvarsdepartementet. AA hade uppgivit att han tagit emot och läst meddelandet. Kommissionen försökte med QQ:s hjälp bl.a. finna eller rekonstruera sändlistan till meddelandet.

### *3.1.2 Katastrofkommissionens bedömning av den tillkommande informationens betydelse för granskningen av regeringens agerande i samband med flodvågskatastrofen*

Kommissionen fann att materialet på banden gjort det möjligt att i några avseenden närmare belysa skeendet i Regeringskansliet under dygnet närmast efter tsunamin. För de flesta av de berörda delarna av Regeringskansliet – förvaltningsavdelningen, UD och andra departement – hade bilden dock inte på något väsentligt sätt förändrats. Kommissionen skrev i sin sammanfattning (s. 17):

De grundläggande bedömningar som kommissionen gjorde i sitt betänkande i december 2005 förändras inte av det material som har framkommit i denna undersökning. Regeringskansliet saknade en fungerande krishanteringsorganisation, för vilket statsministern i egenskap av chef för Regeringskansliet bär ansvaret. Inte

heller i övrigt finns det anledning att revidera bedömningarna i fråga om verksamheten hos UD och andra departement.

Däremot var det enligt kommissionen nödvändigt att komplettera bilden av hur Statsrådsberedningen agerat. Det berodde på den information som tillkommit om AA. Kommissionen skrev i sin sammanfattning (s. 17 f.):

Statsrådsberedningens och AA:s roll framstår under det första dryga dygnet efter tsunamin som väsentligt mer perifer än AA har framställt den i utfrågningarna. AA:s uppgifter som statssekreterare i Statsrådsberedningen innefattade den aktuella dagen att han var jourhavande beslutsfattare, det vill säga rollen som exekutiv hög tjänsteman inom Statsrådsberedningen och därmed inom Regeringskansliet. Hans konkreta huvuduppgifter var att hålla sig själv informerad för att kunna informera statsministern, att vid behov avgöra vilket departement som skulle ha en ledande roll vid händelser som berör flera departement och att göra en bedömning av om det kunde bli aktuellt att kalla till ett regeringssammanträde. I ljuset av den information som har framkommit efter publiceringen av kommissionens föregående rapport framstår AA:s insatser som otillräckliga. För detta måste han kritiseras.

Kommissionen tillade att det efter en analys av materialet även framgick att AA hade lämnat uppgifter till granskningsorganen som inte varit korrekta.

Kommissionen redogjorde i sammanhanget för vad han sagt under den utfrågning, som kommissionen under den första fasen av sitt arbete hållit med honom (s. 107):

I den utfrågning som kommissionen genomförde med statssekreteraren AA den 3 mars 2005 sade denne att han först fick vetskap om katastrofen via massmedia vid 7-tiden på annandagen den 26 december 2004. Han gick in på e-posten från sin bostad och läste rapporteringen från Försvarsdepartementet. Härmed måste åsyftas QQ:s e-brev avsänt klockan 06.28, eftersom någon annan sådan information från Försvarsdepartementet inte fanns vid denna tidpunkt. Han sade vidare att han kontaktade statsminister PP klockan 07.45. De talade om katastrofen, dock utan att speciellt beröra dess svenska anknytning. AA begav sig därefter till Rosenbad, där han enligt egen utsago fick kontakt per telefon med kabinettssekreterare OO.

Vid 11-tiden ringde han RR, då man bland annat dryftade en insats från Räddningsverket. Enligt AA diskuterades inte vid detta tillfälle en insats i syfte att bistå skadade svenskar i området.

Efter lunch återvände AA till Rosenbad, där han enligt egen uppgift höll kontakt med UD hela dagen för att hålla sig uppdaterad om läget. Han hade en ny kontakt med PP under eftermiddagen. Han hade vidare nya kontakter per telefon med OO under eftermiddagen och kvällen.

En jämförelse av dessa uppgifter med den tillkommande informationen ledde till följande bedömning (s. 122):

Efter den analys som nu har genomförts är det [...] belagt att AA har lämnat uppgifter till kommissionen och andra granskningsorgan som inte varit korrekta. Han fick inte utskicket från QQ på morgonen den 26 december. Han öppnade inte sin tjänstedator i hemmet på morgonen utan läste sin e-post först efter lunch. Han hade inte kontakter med OO eller någon annan UD-tjänsteman under annandagen. De rapporter han fick om läget i Regeringskansliet inskränkte sig till två korta e-brev och samtal från förvaltningschefen EE, och han sökte inte aktivt mer information om detta. Samtalet mellan RR och AA tillkom på RR:s initiativ, inte på AA:s.

Det finns som framgått ett mönster i avvikelserna mellan de uppgifter som AA lämnat till granskningsorganen och vad som vid närmare undersökning visat sig faktiskt eller med hög sannolikhet ha hänt: AA har konsekvent framställt sig som mer aktiv än han var under det första dryga dygnet. Hans redogörelser har också på vissa punkter ändrats allteftersom granskningarna har fortskridit och nya fakta har kommit i dagen. Kommissionen gör dock inte någon värdering av AA:s

uppgiftslämnande till granskningsorganen utan stannar vid att överlämna denna redogörelse som komplettering till tidigare slutsatser.

### *3.1.3 Konstitutionsutskottets bedömning av den tillkommande informationens betydelse för granskningen av regeringens agerande i samband med flodvågskatastrofen*

Enligt en anmälan till KU i januari 2007 fanns det mot bakgrund av den information som tillkommit en risk för att utskottets tidigare betänkande om regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen vilat på delvis oriktiga uppgifter. I anledning av anmälan återgav KU i sammanfattning Katastrofkommissionens slutsatser och redovisade vissa egna utredningsåtgärder, såsom frågor till Regeringskansliet och utfrågning med Katastrofkommissionens ordförande och huvudsekreterare.

Den fråga som utskottet enligt sitt ställningstagande hade att pröva var om det material som tillkommit efter utskottets förra granskning var av sådan art och hade sådant innehåll att det gav anledning för utskottet att omvärdera eller förnya sin tidigare granskning. KU fortsatte (bet. 2007/08:KU6 s. 11):

Utskottet konstaterar att det nytillkomna materialet innehåller uppgifter som påvisar att aktiviteten från Statsrådsberedningens sida var för låg under krisens inledande skede. Denna uppfattning hade utskottet också i det förra granskningsbetänkandet, då utskottet anförde att både PP själv och Statsrådsberedningen borde ha varit mer aktiva i olika avseenden under krisens inledning. Uppgifterna i det nytillkomna materialet bekräftar med andra ord den uppfattning som utskottet tidigare uttalat. Utskottet anser således inte att det finns skäl att omvärdera resultaten i det förra granskningsbetänkandet om regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004.

### *3.1.4 JO:s bedömning*

JO Berggren anförde i sitt beslut angående AA bl.a.:

Det är enligt min mening ytterst otillfredsställande att utredningen inte kunnat ge någon förklaring till de uppgifter som AA har lämnat om telefonsamtalen med OO. Inga andra omständigheter än AA:s egna uppgifter talar för att samtalen har ägt rum.

AA har gjort gällande att frågan om samtalen verkligen ringts skulle sakna ”operativ betydelse” för regeringens och Regeringskansliets handlande under katastrofen. Det är en svårförståelig ståndpunkt. Han skulle vid det första samtalet med OO under annandagen ha fått besked om att den konsulära juren vid Utrikesdepartementet arbetade och att läget var under kontroll och av denna information kunnat dra slutsatsen att Utrikesdepartementet hade axlat det sammanhållande ansvaret. Dessa uppgifter måste ha bildat underlag för den information han därefter lämnade vid samtal med statsministern. Jag kan inte förstå annat än att vilken information som lämnas till regeringschefen om Regeringskansliets förmåga att agera i ett inledande skede av en krissituation måste vara av stor betydelse för vilka åtgärder som denne och regeringen finner nödvändiga att vidta.

Det är mot den bakgrunden, liksom med hänsyn till den intensiva debatt som tämligen omgående startade om såväl regeringsledamöters som andra personers agerande under katastrofens första dygn, förvånande att AA under utfrågningen inför kommissionen nöjde sig med att redovisa sin ”minnesbild” av samtal med kabinetssekreteraren under annandagen och avstod från att förbereda sig på ett sådant sätt att han kunnat verifiera de uppgifter han lämnade. Det borde ha varit möjligt för honom att lämna klarare besked, inte minst med tanke på att utfrågningen ägde rum endast drygt två månader efter det att katastrofen inträffat.

Det är vidare synnerligen anmärkningsvärt att AA trots upprepade påstötningar, bl.a. genom personligt besök av NN [Katastrofkommissionens ordförande], underlåtit att

till kommissionen kommentera de divergerande uppgifterna rörande telefonsamtalen. Han måste då, om inte förr, ha fått klart för sig att kommissionen för sin del ansåg uppgifterna vara av vikt för dess arbete. Även om AA hade en annan uppfattning om uppgifternas betydelse var han självfallet skyldig att lämna de besked som kommissionen efterfrågade.

Jag tvingas konstatera att de förklaringar som AA lämnat rörande telefonsamtalen inte är övertygande, särskilt mot bakgrund av hans nyss nämnda uppenbara ovilja eller oförmåga att bidra till ett klarläggande.

Jag kan visserligen inte med stöd av utredningen göra gällande att AA uppsåtligt inför kommissionen eller mig har lämnat felaktiga upplysningar. AA förtjänar emellertid likväl kritik för bristande noggrannhet under kommissionens utfrågning samt, framför allt, för sin underlåtenhet att lämna de ytterligare besked som kommissionens ordförande därefter begärde och för att han därigenom försvårat den granskning som Katastrofkommissionen hade till uppgift att genomföra.

Katastrofkommissionen har som framgått ansett sig kunna konstatera att AA:s föregivna telefonsamtal med OO inte ägt rum. På den punkten synes en osäkerhet som tidigare förelegat vara undanröjd. I förhållande till vad som kunde bedömas vid tiden för JO:s förra beslut har det av Katastrofkommissionen fastslagits att AA även på andra punkter lämnat oriktiga uppgifter, liksom att det gått att se ett mönster i de uppgifter han lämnat, bestående i en tendens att framställa sig som mer aktiv än han i själva verket var.

Den tillkommande informationen, inklusive den värdering som ligger i de bedömningar Katastrofkommissionen redovisat, innebär att grunden för kritiken mot AA i det tidigare JO-beslutet har stärkts. Något skäl att omvärdera det som då uttalades föreligger alltså inte. Inte heller föreligger det efter Katastrofkommissionens bedömning något skäl för JO att göra ytterligare uttalanden i saken.

### 3.2 Regeringskansliets information till granskningsorganen

#### *3.2.1 Katastrofkommissionens utredning om Regeringskansliets information till kommissionen och KU under granskningarna efter flodvågskatastrofen*

De granskningar som genomfördes av Katastrofkommissionen och KU efter flodvågskatastrofen handlade om vad regeringen och myndigheterna gjort sedan katastrofen blivit känd. Till stor del gällde det att söka rekonstruera hur katastrofberedskapen fungerat under de första dygnet, innefattande hur kunskapen om att en katastrof inträffat spreds och vilka åtgärder som vidtogs. En central fråga för granskningen var givetvis vilket underlag som fanns att tillgå för att göra en sådan rekonstruktion.

Kommissionens arbetsmetod följde ett traditionellt mönster, som innebar att man inhämtade redogörelser från myndigheter, höll utfrågningar med tjänstemän och tog del av skriftliga handlingar. Katastrofkommissionen efterfrågade vid utförandet av sitt ursprungliga uppdrag däremot i princip inte elektroniskt lagrat material. Detta redovisas i betänkandet om tsunamibanden, där det bl.a. framgår att kommissionen ansåg att dess informationsbehov kunde tillgodoses genom sedvanligt inhämtande av redogörelser från myndigheter och hörande av tjänstemän (s. 141 f.). Det ansågs inte motiverat att tillgripa så pass ingripande metoder för materialinsamlingen som ett direkt nyttjande av elektronisk

information skulle kunna innebära. Det framgår att någon diskussion om en backuptagning innehållande e-postmeddelanden inte fördes mellan företrädare för kommissionen respektive Regeringskansliet, men även att kommissionen inte fick någon information om bandens existens.

– Det kan alltså konstateras att kommissionen i princip själv valde att avstå från att använda elektroniskt lagrat material och att frågan om vilken information som i det hänseendet gavs från Regeringskansliet därmed inte ställs på sin spets för kommissionens del.

KU:s granskningsmetod avvek något från Katastrofkommissionens arbetsätt. Utskottet inhämtade till stor del information via skriftliga frågor till Regeringskansliet. Elektroniskt lagrad information hade då direkt berörts och efterfrågats. Bl.a. begärde utskottet att få del av alla in- eller utgående e-postmeddelanden från Regeringskansliet under det första dygnet (26 december 2004) och övrig e-postkommunikation från samma tid som var av betydelse för utskottets granskning. Statsrådsberedningen svarade för Regeringskansliets räkning att det fanns papperskopior av viss elektronisk kommunikation. Det materialet överlämnades till KU. Någon information om det som sedermera kallats tsunamibandet eller om det övriga backup-material som fanns fick KU inte.

Det saknas skäl att här ingående redogöra för alla KU:s förfrågningar och de svar som utskottet erhöll; en sådan redogörelse finns i SOU 2007:44 s. 149 ff. Av särskilt intresse är dock den frågepromemoria som KU den 23 mars 2006 tillställde Regeringskansliet. Där nämndes det e-postmeddelande som QQ vid Forsvarsdepartementet sändt till ett flertal personer tidigt på morgonen efter flodvågskatastrofen. Regeringskansliet ombads svara på följande frågor:

Eftersom meddelandet skickades från en extern e-postadress bör det ha passerat brandväggarna till Regeringskansliets datorsystem.

1. Har e-postmeddelandet, när det ankom till regeringskansliets datorer, genererat en eller flera loggar?
2. Finns loggarna kvar från ovanstående tidsperiod?

Om det är möjligt att undersöka, så önskar utskottet upplysning om vilka personer som var mottagare till det aktuella e-postmeddelandet.

Regeringskansliet svarade genom en skrivelse med missiv undertecknat av rättschefen KK och en icke undertecknad promemoria ställd från Statsrådsberedningen. I promemorian uppgavs bl.a. följande.

E-postmeddelanden som sänds in till Regeringskansliet genererar loggar. De meddelanden som QQ sände den 26 december 2004 bör alltså ha genererat loggar i Regeringskansliets system. För samtliga loggar gäller, enligt Regeringskansliets gallringsföreskrifter, att de skall gallras när de inte behövs för verksamheten. I enlighet med dessa rutiner har loggarna gallrats för 2004 och för stor del av 2005.

Svaret var som synes felaktigt i sak, eftersom den efterfrågade informationen fanns på de i särskild ordning sparade tsunamibandet (och även i annat backup-material). Även flera andra svar från Regeringskansliet var missvisande i ljuset av den elektroniska information som Regeringskansliet hade sparad.

Katastrofkommissionen sökte utreda bakgrunden till att KU felinformerats. I det sammanhanget belystes de rutiner som tillämpas i Regeringskansliet när frågor från KU besvaras (se betänkandet, s. 146 f. och bilaga 5). Av redogörelsen framgår i huvudsak följande.

Praxis sedan lång tid tillbaka är att rättschefen i Statsrådsberedningen fungerar som "brevlåda". Det är således dit som KU:s frågor, ställda till Regeringskansliet, skickas. Rättschefen ber därefter om ett svarsunderlag från statssekreteraren i det departement som saken gäller. Berör frågan förvaltningsavdelningen går den normalt till chefsjuristen. Eftersom granskningsärendena rör ett statsråds tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning är det underförstått att berörda statsråd är underrättade om såväl ärendena som svaren.

När rättschefen får del av svarsunderlaget, läser han eller hon igenom det. Rättschefens kontroll är av avstämningskaraktär och innefattar inte någon reell värdering av sakunderlaget. Efter denna kontroll sker en politisk granskning, normalt genom statsministerns statssekreterare. Ingenting skickas över till KU utan att en statssekreterare i Statsrådsberedningen har sett materialet.

Kommissionen karakteriserade den granskning som Statsrådsberedningen gör av svarsunderlaget som "formell och politisk". "Den syftar till att upprätthålla en viss nivå på kvaliteten i svaren – rena formkrav, att alla frågor från konstitutionsutskottet har besvarats etcetera – och att garantera enhetlighet i svaren från Regeringskansliet" (s. 157).

KK utfrågades vid två tillfällen. Hon uppgav enligt kommissionens redogörelse följande (s. 154).

Hon minns att hon ansåg att både Förvarsdepartementet och Förvaltningsavdelningen var berörda av den förfrågan som sedan kom från konstitutionsutskottet. Det var SS respektive CC som försåg henne med underlag, och det var hon som skrev den promemoria som sedan sändes till konstitutionsutskottet. Hon fick besked att gallring hade skett i enlighet med föreskrifterna. Hon hade själv ingen aning om att material fanns sparad på band. När hon fick besked om att gallring hade skett, förutsatte hon att material inte fanns kvar längre. [– –] Hade hon känt till att banden fanns, hade inte ett svar från henne gått in till konstitutionsutskottet med detta innehåll.

Även CC utfrågades. Han uppgav följande (s. 154 f.).

Normalt granskar han de uppgifter som Förvaltningsavdelningen lämnar som underlag för svar till konstitutionsutskottet. Ibland tar han också själv fram underlaget. Han har en ganska dålig minnesbild av enskilda händelser kring svar till konstitutionsutskottet i detta ärende men känner igen den redovisning som finns i svarspromemorians stycke om gallring av loggar. Det är möjligt att han har förmedlat svarspromemorians uppgift om gallring av loggar till KK i ett e-postmeddelande. Den stämmer med den allmänna bild han hade vintern 2006. Såvitt han då kände till gallrades all e-postloggning, med undantag för banden, automatiskt i enlighet med kansliarkivariens beslut.

CC tillfrågades även om sitt ovan nämnda e-postmeddelande till HH angående vilka handlingar som kunde sändas till KU (s. 128):

När det gäller CC:s e-postmeddelande angående konstitutionsutskottets rätt att ta del av handlingar har CC själv uppgett att han mot bakgrund av redovisad bedömning



ansåg att bandmaterialet var oanvändbart. Han har vidare uppgett att även om det inte finns någon lagreglerad begränsning innebärande att konstitutionsutskottet endast har rätt att ta del av uppgifter från allmän handling, var ärendet rörande tsunamihanteringen första gången som han hade kännedom om där konstitutionsutskottet gick över den gränsen och bland annat begärde att få ta del av enskilda personers minnesanteckningar från möten. Överlag menar CC att det vad gäller svarsunderlag till konstitutionsutskottet var så många frågor upp till bedömning att det som normalt skulle ha genererat diskussioner inte fick det utrymme det annars skulle ha fått.

Kommissionen konstaterade i sin bedömning att granskningsorganen på några punkter fått felaktig eller ofullständig information. I det sammanhanget påtalades att KU bidragit till problemen för Regeringskansliet att leverera svar av hög kvalitet genom sina krav på i vissa fall mycket korta svarstider. Kritik riktades mot Regeringskansliet som myndighet. Enligt kommissionen handlade Regeringskansliet fel när KU inte informerades om tsunamibandens existens och status. Bedömningen var som framgått att det rörde sig om information som var svår att ta fram och att den därför inte behövde överlämnas. Regeringskansliet borde emellertid enligt kommissionen ha överlåtit åt utskottet att bedöma om vilka ansträngningar som skulle göras för att få ut information. Från likartade utgångspunkter kritiserades CC (s. 136):

I stället för att föra frågan vidare till JJ tog CC själv gallringsdiskussionen med IT-enheten. Hans bedömning var att uppgifter ur upptagningen inte gick att få fram med rutinbetonade åtgärder och att banden därmed utgjorde handlingar som inte ansågs förvarade av Regeringskansliet i tryckfrihetsförordningens bemärkelse och alltså inte var allmänna handlingar. Bedömningen grundar sig på en teknikers uppgift att det skulle ta 45 arbetsdagar att ta fram en viss begärd uppgift ur bandmaterialet. Uppgiften har visat sig felaktig, eftersom det hela tiden fanns ett datumindex till banden.

Även om uppgiften om att det skulle ta mycket lång tid att få fram informationen hade varit riktig, var uppfattningen att informationen därmed inte skulle anses förvarad av Regeringskansliet bara delvis korrekt, skrev kommissionen, och fortsatte (s. 136 f.):

Som framgått [...] gäller begränsningen ”rutinbetonade åtgärder” bara för sammanställningar ur en upptagning som är så kallade potentiella allmänna handlingar, inte för så kallade färdiga allmänna handlingar – däribland epostmeddelanden.

Frågan om bandmaterialets tryckfrihetsrättsliga status är, som tidigare nämnts, mycket svår. Detta borde CC ha insett. I stället för att lyfta frågan till JJ tog han själv gallringsdiskussionen med IT-enheten. I ett av de utväxlade e-postmeddelandena har han uttryckt att det var en ”utmärkt situation” att utomstående inte kunde kräva att få del av uppgifter ur bandmaterialet. CC gjorde vidare själv en bedömning dels av materialets tryckfrihetsrättsliga status, dels av vilka uppgifter konstitutionsutskottet hade rätt att ta del av, vilket kom att få konsekvenser när det gäller Regeringskansliets svar till konstitutionsutskottet. [— —] CC måste kritiseras för sin underlåtenhet att till sin närmaste chef JJ lyfta frågorna om bandens existens, deras rättsliga status och konstitutionsutskottets rätt till uppgifter om eller ur banden, liksom för sitt från offentlighetssynpunkt illa valda uttryck i nämnda e-postmeddelande.

Om inte förr, avslutade kommissionen, så borde CC ha ”lyft frågan” när Regeringskansliet skulle lämna svar till KU.

Kommissionen fann emellertid, som ovan framgått, inte anledning att anta att det skulle ha förekommit någon politisk ”mörkläggning” i fråga om bandhanteringen. Det som brustit var i stället beredningen (s. 158 f.):

Vad som har lett till fel är snarare [än att det skulle ha förekommit en politisk ”mörkläggning”] att diskussionen mellan olika uppgiftslämnare och dem som i Statsrådsberedningen ansvarar för svaren till konstitutionsutskottet inte har varit tillräckligt ingående.

Förutom via en förbättrad process kan kvaliteten på svaren till granskningsorgan höjas genom att tjänstemannarollen stärks. Det kan inte anses tillfredsställande att det inte i alla fall gått att se vilka tjänstemän som varit ansvariga för underlaget till svaren till konstitutionsutskottet. Underlagspromemorior bör bära författarens, och gärna uppgiftslämnarens, namn för att ansvaret för innehållets saklighet skall framstå tydligt. Saklighetskravet på förvaltningen, som är grundlagsfäst, innebär inte bara att lämnade uppgifter skall vara korrekta utan rimligen också att en lämnad beskrivning skall ge en adekvat bild av sakernas tillstånd; väsentliga fakta skall inte ha utelämnats.

Sammantaget är det allvarligt att Regeringskansliet i detta viktiga granskningsärende inte har förmått att förse konstitutionsutskottet med korrekt information. Därmed har den grundlagsfästa kontrollmakt som konstitutionsutskottet skall utöva inte getts korrekta förutsättningar. Detta riskerar att skada medborgarnas tilltro till styrelseskicket.

### *3.2.2 Konstitutionsutskottets granskning av hur regeringen skött uppgiftslämnandet till utskottet under dess granskning avseende flodvågskatastrofen*

I anledning av två anmälningar om hur den dåvarande regeringen skött uppgiftslämnandet till utskottet under dess granskning avseende flodvågskatastrofen tog KU upp den saken i det granskningsbetänkande där även frågan om hur den tillkommande informationen påverkat utskottets tidigare bedömningar behandlades (se bet. 2007/08:KU6, s. 12–33).

Efter att ha kompletterat Katastrofkommissionens material med vissa egna utredningsåtgärder konstaterade KU att felaktiga uppgifter lämnats till utskottet under den förra granskningen. I de anmälningar som föranlett den nya granskningen hade bl.a. anförts att utskottet borde utreda om regeringen lämnat felaktiga uppgifter och i så fall vem som bar ansvaret för det. Utskottets ställningstagande i dess helhet har följande lydelse (bet. 2007/08:KU6, s. 33):

Utskottet vill inledningsvis erinra om att dess granskning avser regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning medan tjänstemän i Regeringskansliet står under JO:s tillsyn.

Med detta sagt vill utskottet starkt framhålla att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Medvetet vilseledande uppgifter kan självfallet aldrig accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan utskottet inte lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen.

Utskottet kan konstatera att felaktiga uppgifter lämnades från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen. Ytterst har berört statsråd ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern därvidlag ett särskilt ansvar. Här kan flera åtgärder vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter. Dit kan höra att tydliggöra krav

på dokumentation av interna beslut och förbättra medvetenheten i Regeringskansliet om innehållet i Regeringskansliets interna föreskrifter.

### 3.2.3 JO:s bedömning

Sedan de s.k. tsunamibandens existens offentliggjorts och deras innehåll blivit tillgängligt för Katastrofkommissionen har det kunnat konstateras att Regeringskansliet gav riksdagens konstitutionsutskott felaktig information när utskottet granskade regeringens agerande efter flodvågskatastrofen.

Hur detta gått till har utretts och bedömts av kommissionen. Två tjänstemän kritiserades för vad de gjort och inte gjort i samband med den underliggande hanteringen av den elektroniskt lagrade informationen. Kommissionen fann dock inte skäl att tro att det skulle ha förekommit någon politisk mörkläggning utan synes snarast ha uteslutit detta. Att information om tsunamibandens m.m. inte nådde dem som vidarebefordrade svar till KU berodde i stället på brister i Regeringskansliets rutiner och organisation.

Enligt KU var det ytterst det berörda statsrådet som bar ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till, men även statsministern hade i egenskap av chef för hela Regeringskansliet ett särskilt ansvar för detta. KU erinrade också om att tjänstemän i Regeringskansliet står under JO:s tillsyn.

Det JO har att ta ställning till i denna del är om det, närmast i anledning av vad KU uttalat, finns skäl att fortsätta den utredning Katastrofkommissionen och utskottet utfört men med särskild inriktning på tjänstemännen i Regeringskansliet. Av betydelse för det ställningstagandet är dels vilka regler som gäller för Regeringskansliets skyldighet att informera KU, dels vilken roll tjänstemännen har i det sammanhanget.

Det finns allmänt sett få regler om vilken information KU ska ha tillgång till vid sin granskning. Enligt regeringsformen har utskottet rätt att få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden (12 kap. 1 §). Det är en omdiskuterad fråga vilka befogenheter KU i övrigt har när det gäller tillgång till handlingar. Skilda uppfattningar förekommer, allt från att utskottet ska erhålla det man begär, till att rätten endast gäller vad som enligt tryckfrihetsförordningen är att betrakta som allmänna handlingar. Ingetdera synsättet kan bekräftas i klara regler eller oomtvistad praxis. Denna osäkerhet har senast belysts av Grundlagsutredningen (se SOU 2008:125 s. 290 ff.). Inte heller för inhämtande av upplysningar i övrigt finns det någon systematisk reglering. Det saknas – utöver vad som allmänt gäller för riksdagens utskott – särskilda rättsliga befogenheter för KU att begära information från regeringen och varken statsråd eller enskilda tjänstemän är uttryckligen förpliktade att inställa sig för utfrågning inför utskottet. KU får dock under sina granskningar regelmässigt svar på frågor som ställs. Statsråd och tjänstemän har på samma sätt brukat inställa sig för begärda utfrågningar. Såsom rättsområde betraktat kan KU:s befogenheter sammanfattningsvis sägas vara präglade av en formell vaghet balanserad av relativt fasta sedvänjor.

Medan de regler som finns för KU:s befogenheter varit desamma under lång tid har utskottets granskningsverksamhet förändrats. Från att ha varit administrativt inriktad innefattar granskningen numera även kontroversiella frågor.

Katastrofkommissionen beskriver utvecklingen så att granskningen fått en mer politisk inriktning genom att den i ökande grad bygger på anmälningar som används som politiska instrument att kritisera den sittande regeringen (s. 199). Även arbets sättet har utvecklats. Ett exempel är de offentliga utfrågningarna, som fick sitt genombrott under slutet av 1980-talet. De framställningar om upplysningar om elektroniskt lagrat material som förekommit i detta ärende, liksom den mängd frågor som ställdes, kan också ses som en utveckling mot en mer närgående granskning. Från den granskade partens sida kan det hävdas att gränserna för KU:s anspråk på tillgång till handlingar m.m. successivt synes förflyttas allteftersom granskningsverksamheten utvecklas. Med ett sådant betraktelsesätt kan regelverket uppfattas som otydligt och tvekan om vad som egentligen gäller uppkomma. Det förhållandet att granskningsverksamhetens utveckling inte synes ha gått i takt med en häremot svarande reglering av utredningsbefogenheterna kan ha medfört att det hos granskaren och den granskade vuxit fram olika bilder av den rättsliga regleringens innebörd.

Tjänstemännens roll i detta ärende var att ta fram ett underlag till svar på KU:s frågor. Hur detta ska gå till följer en rutin, som är fastlagd sedan länge och för vilken myndighetens ledning, ytterst statsministern, ansvarar. Enligt denna rutin är det en uppgift för Statsrådsberedningens rättschef att se till att KU får svar. Denna funktion är dock i sak osjälvständig; rättschefen fungerar i praktiken som "brevlåda". Det underlag som sammanställs undergår en politisk granskning. Ingenting skickas över till KU utan att en statssekreterare i Statsrådsberedningen sett det. Det är underförstått att berörda statsråd är underrättade om ärendet och svaret.

Ansvar gentemot KU för den information som meddelas måste enligt min mening bäras av den som slutligt bestämmer hur KU:s frågor besvaras. Det inkluderar, som förfarandet är ordnat inom Regeringskansliet, även brister i den föregående beredningen. Den ordning som tillämpas är styrd av den politiska ledningen, som enligt vad som framkommit har det sista ordet när det gäller svarens utformning. Det är också, med tanke på att det är regeringen eller enskilda statsråds tjänsteutövning som KU granskar, i det närmaste självklart att den granskade parten själv har ett avgörande inflytande över hur Regeringskansliet ska förhålla sig till granskningsorganet. Statens tjänstemän måste givetvis alltid agera på ett opartiskt och sakligt korrekt sätt (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen och vad som enligt ovan uttalades av Katastrofkommissionen om tjänstemannarollen). Men inom dessa ramar torde tjänstemännens uppdrag i dessa sammanhang i första hand vara att bistå regeringen och granskade statsråd.

Av Katastrofkommissionens utredning framgår att det inom Regeringskansliet ifrågasattes om KU hade rätt till annat än allmänna handlingar. Kommissionen noterade också "indikationer på att överordnade i Regeringskansliet uppfattats som restriktiva i sin syn på vilken information som borde lämnas över"; det tycktes

även ha förekommit kritiska reaktioner mot tjänstemän som sökt besvara ställda frågor (s. 164). Det kan under sådana omständigheter vara svårt för en tjänsteman att avgöra var gränsen går mellan å ena sidan kravet på saklighet i regeringsformen och å andra sidan kravet på lojalitet mot regeringen. ”Uppgiften att leva upp till saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen och samtidigt lojalt medverka med sina insatser i en organisation som är politiskt ledd är inte alltid lätt”, noterade Katastrofkommissionen (s. 23).

I saklighetskravet ingick i detta fall att se till att grundlagens regler om information till KU följdes. Är dessa regler inte entydiga blir den uppgiften svårare. Om det finns ett visst tolkningsutrymme kan det hävdas att lojalitetskravet mot den politiska organisationen bör påverka tolkningen, inom det utrymmet. I ärenden av detta slag förstärks den synpunkten av vad som ovan beskrivits om de rutiner som tillämpas och som innebär att det yttersta ansvaret för den information som lämnas ligger på den politiska nivån medan tjänstemännen har en mer osjälvständig biträdesroll.

KU:s ställningstagande innebär att ansvaret för att information från Regeringskansliet till KU förmedlas på ett korrekt sätt ytterst ligger hos de statsråd som är berörda och hos statsministern. Utrymmet för att vid sidan härav utkräva ett helt självständigt tjänstemannaansvar är, såsom informationsutbytet är organiserat, begränsat. Tjänstemännens roll att vaka över att de rättsliga regler som gäller följs försvåras av att reglerna i detta sammanhang inte är entydigt fastlagda. Det har mot den bakgrunden inte funnits skäl för mig att fortsätta utredningen från den punkt där KU lämnade den.

### 3.3 Handläggningen av BB:s framställningar

#### 3.3.1 BB:s skrivelser

I skrivelser till JO i maj respektive november 2008 och februari 2009 beskrev journalisten BB på Svenska Dagbladet telefonkontakter, som han i början av oktober 2006 hade med chefsjuristen i Regeringskansliets förvaltningsavdelning, CC. BB ifrågasatte om CC:s uppgiftslämnande var förenligt med tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip och regeringsformens krav på saklighet. Till stöd för det han framförde tillställde han JO dialogutskrifter, som han gjort med stöd av bandinspelningar från de samtal han fört med CC. Han erbjöd sig även att ordna så att JO kunde lyssna på banden.

Av skrivelserna och utskrifterna av telefonsamtalen framgår i huvudsak följande.

BB hade fått kännedom om att e-postloggar m.m. fanns sparade på band som förvarades i ett kassaskåp i Regeringskansliet. BB misstänkte även, utifrån uppgifter han tagit del av i en förundersökning mot en bedrägerimisstänkt anställd vid Regeringskansliet, att det utöver dessa band även fanns loggar från Regeringskansliets brandvägg som inte gallrades. Han hade också fått uppgifter om att CC sommaren 2005 hade beslutat att gallringstiden för Regeringskansliets telefonloggar skulle förkortas från ett år till sex månader. Loggarna från dygnen för flodvågskatastrofen hade därmed gallrats under sommaren 2005. De fanns därför

inte kvar då de begärdes ut av bl.a. journalister efter Katastrofkommissionens betänkande i december samma år.

Med anledning av dessa uppgifter kontaktade BB CC per telefon den 4 oktober 2006. Samtalet handlade inledningsvis om telefonloggarna varvid CC uppgav att han inte hade medverkat till att telefonloggarna raderades eller att gallringstiden för dessa hade förkortats. Dessa besked ändrade han dock senare under dagen, då han ringde tillbaka och meddelade att gallring hade skett och att det var han som under sommaren 2005 hade beslutat om att ändra gallringstiden från ett år till sex månader. Vad gällde e-postloggar (inklusive brandväggsloggen) gjorde CC gällande att de elektroniska loggarna borde ha gallrats i enlighet med Regeringskansliets gallringsbestämmelser och att vissa loggutskrifter som hade redovisats för Katastrofkommissionens ordförande troligtvis hade gallrats. Han lovade dock att kontrollera om loggarna hade gallrats och återkomma med besked om detta.

Efter flera påminnelser och kontaktförsök fick BB återigen per telefon kontakt med CC den 12 oktober 2006. CC uppgav i detta samtal att loggutskrifterna inte verkade finnas kvar. Då BB sade att han visste att e-postloggar från tiden för flodvågskatastrofen fanns bevarade ställde CC frågor om dessa fanns i elektronisk form eller i pappersform och var materialet skulle finnas. När BB talade om att loggarna lagrats på band som fanns i ett kassaskåp och att materialet täckte tsunamidygnen, uppgav CC att han var ovetande om att sådant material fanns bevarat i Regeringskansliet. Samtalet avslutades med att CC lovade undersöka frågan om banden för att sedan återkomma.

Dagen därpå begärde BB skriftligen via e-post hos förvaltningsavdelningens chef JJ att få ta del av vissa allmänna handlingar på banden. Två timmar senare höll statsminister DD presskonferens tillsammans med JJ varvid det offentliggjordes att tsunamibanden hade påträffats.

I sina skrivelser till JO gör BB gällande att CC vid telefonsamtalen kände till tsunamibandet och deras placering, att den s.k. brandväggsloggen av säkerhetsskäl aldrig gallrades och att telefonloggen för tiden för flodvågskatastrofen hade gallrats under sommaren 2005. Hans uppgifter vid telefonsamtalen var därför oriktiga och vilseledande.

Till sina skrivelser hade BB fogat kopior av tidningsartiklar publicerade i Svenska Dagbladet angående tsunamibandet och gallringen av telefonloggar. Han bifogade också en kopia av sin begäran av den 13 oktober 2006 om att få ta del av uppgifter på banden. Den var ställd till förvaltningschefen vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning och hade följande lydelse.

Svenska Dagbladet har hos rättschefen vid Förvaltningsavdelningen CC den 4 oktober och 12 oktober begärt besked om allmänna handlingar som sparats inom Förvaltningsavdelningen sedan flodvågskatastrofen 2004. Ytterligare påminnelser och kontaktförsök i frågan har skett till CC den 11 oktober, den 12 oktober och idag den 13 oktober f.m. Jag har utan framgång även sökt kontakt med Dig i detta ärende 12 oktober och lämnat besked om att jag önskar kontakt.

SvD har till och med lämnat konkret upplysning till CC den 12 oktober om var dessa handlingar återfinns, och i vilken form. SvD förespeglades då ett besked samma dag. Vi har dock ännu inte fått något, ej heller någon förklaring till detta dröjsmål.

Därför begär vi härmed skriftligt:

1. Utlämnande av sparade e-postloggar från julhelgen 2005 – trettonhelgen 2005.
2. Om detta av tekniska skäl skulle stöta på svårigheter begär vi kopia av allmän handling visande in- och utloggningar samt trafiken på dåvarande statssekreterare AA:s mailbox den 26 december 2004.
3. Vi begär vidare kopia på allmän handling visande hur mail från QQ vid Fö/UNDBER, subject: Flodvåg i svenskt turistområde, 26 dec 2004 06:28 förmedlades av mailserver, av vilka mailboxar/konton detta mail öppnades och vid vilka tidpunkter.

BB bifogade även kopia av ett svar från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, undertecknat av CC. Det var avsänt samma dag som begäran gavs in och hade följande lydelse.

#### **Begäran om utlämnande av allmän handling**

Regeringskansliets förvaltningsavdelning har idag tagit emot din skriftliga begäran om utlämnande av handlingar som rör mailtrafik vid tiden för flodvågskatastrofen.

Statsministern har idag vid en pressträff redovisat att det material som du frågar efter kan finnas sparat på säkerhetskopior (s.k. back-upband) som under gårdagen påträffades i Regeringskansliets lokaler.

Materialet är omfattande. Om det är i läsbart skick kommer Regeringskansliet senare att kunna ta ställning till din begäran. Som statsministern nämnde vid pressträffen kan det ta minst ett par veckor.

#### **3.3.2 Regeringskansliets remissvar och övrig utredning**

BB:s skrivelser remitterades till Regeringskansliet, som anmodades att göra en utredning och yttra sig över hur BB:s i skrivelsen omnämnda framställningar och förfrågningar hade hanterats och bedömts samt vilka besked han givits med anledning av dessa. I remissvaret angav Regeringskansliet, genom förvaltningschefen JJ, i huvudsak följande.

#### **Omständigheterna i ärendet**

Regeringskansliets utredning i ärendet har genomförts genom intervju med chefsjuristen i Regeringskansliets förvaltningsavdelning CC och genomgång av den akt om utlämnande av allmänna handlingar som nämns i ärendet. Följande har framkommit.

Det har gått snart två år sedan telefonsamtalen med BB i oktober 2006. CC har därför svårt att minnas exakt vad som sagts.

Samtalet med BB den 4 oktober handlade framför allt om gallring av loggar av samtalslistor för tiden för flodvågskatastrofen i Asien 2004. CC uppgav då, i enlighet med vad han själv trodde vid tillfället, att samtalslistorna inte hade gallrats. Under dagen kontrollerade han uppgifterna och blev informerad om att listorna var gallrade. Han kontaktade därför BB på eftermiddagen samma dag för att korrigera sitt tidigare besked.

BB tog vid samtalen även upp frågan om e-postloggar från tiden för flodvågskatastrofen. CC var tveksam till om det fanns några e-postloggar bevarade. De enda loggar han kunde erinra sig var de utskriften av e-postloggar som Katastrofkommissionens ordförande NN hade begärt att få ta del av. CC kände sig osäker över om dessa utskriften fanns kvar. Han skulle därför återkomma till BB med besked om e-postloggar. Han uppfattade inte att BB vid samtalet begärde att få ta del av allmänna handlingar och öppnade därför inte något ärende.

Under veckan som följde fick CC bekräftat att de utskrivna e-postloggarna var gallrade. Tyvärr informerade han inte omedelbart BB när han fick bekräftat att så var fallet. Detta berodde främst på att frågan om samtalslistor var föremål för stort intresse från bl.a. massmedia, vilket medförde en stor arbetsbelastning för CC under denna vecka.

Nästa samtal med BB ägde rum tidigt på morgonen den 12 oktober. CC blev under samtalet osäker över om BB:s fråga om e-postloggar avsåg de utskrivna loggarna eller handlade om elektroniska loggar. CC ställde därför en fråga om detta. BB svarade då att frågan gällde elektroniska loggar och berättade också att de fanns på band som låg i ett kassaskåp.

Under samtalets gång gjorde CC inte någon koppling till de säkerhetskopior av e-post som senare blivit kända som de s.k. tsunamibanden. Samtalet avslutades med att CC skulle återkomma. Han minns i dag inte exakt vad som sagts, om BB haft anledning att förvänta sig ett besked senare samma dag.

Vid samtalet den 12 oktober fick CC också en fråga om e-postloggars rättsliga status. Han uppfattade frågan som allmänt hållen och svarade att e-postloggar normalt sett är att betrakta som allmänna handlingar.

Direkt efter samtalet kontrollerade CC BB:s uppgifter och fick redan under förmiddagen besked om att Regeringskansliet hade kvar band med säkerhetskopior av bl.a. e-posttrafik. Han fick också besked om att dessa band kunde antas innehålla e-postloggar och var banden förvarades. CC informerade då omedelbart sin chef, förvaltningschefen JJ, om detta.

Den 13 oktober kom BB:s skrivelse in till Regeringskansliet (JO:s aktbilaga 2). Skrivelsen diariefördes i Regeringskansliet (dnr FA2006/1531/JA) och besvarades samma dag (JO:s aktbilaga 3). Ärendet har slutligen avgjorts genom regeringsbeslut den 26 juli 2007 (dnr Ju2007/5994/L6).

#### **Regeringskansliets yttrande**

Det är viktigt att uppgifter och upplysningar som företrädare för myndigheter lämnar till enskilda och andra i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde är korrekta. Detta gäller givetvis även för Regeringskansliet.

Det är olyckligt att det gavs felaktiga upplysningar till BB vid det första telefonsamtalet som ägde rum den 4 oktober 2006. Den felaktiga upplysningen korrigerades emellertid samma dag vid ett senare telefonsamtal.

Skrivelsen av den 13 oktober 2006 har diarieförts och besvarats samma dag den kom in till Regeringskansliet. Vad gäller frågan hur BB:s övriga omnämnda framställningar eller förfrågningar har hanterats och bedömts, får Regeringskansliet hänvisa till CC:s uppgifter.

BB kommenterade Regeringskansliets yttrande i en ny skrivelse, som i sin tur föranledde ett yttrande från Regeringskansliet, som även det kommenterades av BB.

Även chefsjuristen CC kommenterade skrivelserna. I sitt yttrande uppgav han huvudsakligen att han beklagade att han vid det första samtalet den 4 oktober 2006 lämnade felaktiga uppgifter om gallringen av telefonloggen, men betonade att han själv kontaktade BB samma dag för att korrigera uppgifterna.

Regeringskansliet hade som framgått anmodats att bl.a. yttra sig över hur BB:s framställningar om handlingar hade hanterats. Svaret innehöll dock få upplysningar om hur BB:s skriftliga begäran om att få ut allmänna handlingar hade handlagts. JO hämtade därför in handlingarna i det ärendet från Regeringskansliet. Av dessa framgår följande.



Begäran inkom till Regeringskansliets förvaltningsavdelning, där den inkomststämplades den 13 oktober 2006. Samma dag sändes det svar som återgivits ovan. Därefter synes inget ha skett förrän begäran stämplades som inkommen till Statsrådsberedningen den 5 juni 2007, varefter den enligt en tjänsteanteckning den 20 juni 2007 överlämnades till Justitiedepartementet, där den registrerats samma dag. Den 19 juli 2007 beslöt regeringen att framställningar rörande de säkerhetskopior som saken gällde skulle prövas inom Justitiedepartementet (SB 2007/4994). En vecka senare avtog justitieministern begäran (dnr Ju2007/5994/L6). I beslutet anges att ärendet överlämnats till regeringen. Beslutets motivering löd:

I den mån sådana handlingar som begäran avser förvaras hos Regeringskansliet finns dessa i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004. Säkerhetskopiorna innehåller såväl allmänna som icke allmänna handlingar.

Reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om handlingsoffentlighet gäller endast allmänna handlingar. Sådana handlingar ska på begäran lämnas ut om de inte är hemliga. Enligt 5 kap. 11 § sekretesslagen gäller sekretess för samtliga uppgifter som finns i säkerhetskopiorna.

Den i beslutet återopade bestämmelsen i 5 kap. 11 § sekretesslagen hade trätt i kraft kort tid före beslutet, den 15 juli 2007, och innebär att sekretess gäller för uppgift i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.

Sammanfattningsvis ingavs begäran den 13 oktober 2006, överfördes från förvaltningsavdelningen till Statsrådsberedningen den 5 juni 2007, varefter ny lagstiftning trädde i kraft den 15 juli och avslagsbeslut meddelades den 27 juli samma år.

### *3.3.3 JO:s bedömning*

#### *CC:s uppgifter till BB*

BB har utifrån offentlighetsprincipen och regeringsformens krav på saklighet ifrågasatt CC:s agerande vid kontakterna dem emellan. Till stöd för sin kritik mot CC har han gett in utskrifter från de aktuella telefonsamtalen. Enligt BB ger uppteckningarna stöd för att CC lämnat flera oriktiga uppgifter och vilseledande besked samt att detta skett medvetet. Jag har förståelse för att BB från sina utgångspunkter och med den bakgrundsbild han hade har uppfattat samtalen på det sättet. Samtalsuppteckningarnas innehåll är dock inte entydigt och utredningen i övrigt pekar delvis i en annan riktning.

Det första samtalet handlar mest om de s.k. telefonloggarna. CC uttrycker ofta osäkerhet i sina svar; vill kontrollera, kan inte bekräfta, lämnar reservationer etc. Han säger sig förstå vart BB vill komma med sina frågor, men tillbakavisar de misstankar om mörkläggning dessa utgår från. På en punkt lämnar han en tydligt felaktig uppgift, nämligen när han förnekar att det var han som såg till att gallringstiden förkortades. Detta korrigerar han dock senare samma dag, efter att själv ha tagit kontakt med BB. Det framgår att CC har svårt att hålla isär olika loggar och det framstår som möjligt att den felaktiga uppgiften hade sin grund i detta. Det bör även beaktas att förkortningen av gallringstiden hade bestämts ett

och ett halvt år tidigare; det kan inte uteslutas att de närmare omständigheterna hade fallit honom ur minnet.

Under det första samtalet avhandlas även ”ytterligare information från tsunamin”; det talas om band och e-postloggar. CC förnekar inte att material lagts undan men säger sig – i något skiftande ordalag – tvivla på att sådant finns kvar. Uppteckningarna utesluter inte att BB och CC här delvis talar förbi varandra; i vart fall är det svårt att säkert sluta sig till om diskussionen rör utskrifter eller digitalt lagrat material. Även här uttrycker sig CC försiktigt med återkommande reservationer. Han säger bl.a., som det får förstås, att han, efter det att Katastrofkommissionen hade avslutat sitt arbete, sagt till om att material som skulle gallras förstördes, men att han faktiskt inte vet om så skett.

Brandväggsloggen diskuteras också. CC uppger att denna gallras kontinuerligt – vilket den som framgått inte gör – men ger samtidigt uttryck för att han har svårt att hålla rätt på loggarna. Av Katastrofkommissionens utredning framgår att CC i februari 2006 tillsatte en arbetsgrupp med uppdrag att se över Regeringskansliets rutiner för logglistor. Gruppen redovisade sitt arbete i en intern promemoria den 21 juni 2006. Av denna framgick bl.a. att loggar från brandväggar innehållande uppgifter om e-posttrafik av säkerhetsskäl aldrig gallrades. CC hade således fyra månader före telefonsamtalen med BB fått kännedom om de gallringsrutiner som tillämpades, vilka innebar att brandväggsloggen från tiden för flodvågskatastrofen inte skulle ha gallrats och därför borde finnas kvar. Av promemorian framgår dock även att det i Regeringskansliet förekommer ett flertal olika elektroniska loggar och att olika gallringstider tillämpas för dem. Det är således tänkbart att CC blandade samman olika loggar.

Det andra samtalet handlar mest om e-postloggarna. Det klargörs så småningom att vad BB är ute efter är digitalt lagrat material. På en uttrycklig fråga om CC påstår att han inte känner till att det finns backupfiler från mailtrafiken under tsunamin som lagts undan svarar han: ”Nej, det är inte det jag säger! Det jag säger – jag vet inte att vi skulle ha det kvar idag.” Hans grundläggande förhållningssätt under samtalet är att han vill kontrollera de påståenden om att det finns material bevarat som BB konfronterar honom med. Han uppger sig därvid inte känna till att det skulle ligga band sparade i ett kassaskåp.

Det kan långtifrån uteslutas att CC vid denna tidpunkt, oktober 2006, utgick från att det ursprungligen sparade materialet numera var raderat. Som framgått korresponderade han med IT-avdelningen, HH, i mars 2006. Han skrev då att det var hög tid att rensa banden och kan ha haft anledning att tro att detta också skedde; inget har framkommit om att han fått besked i annan riktning efter att han meddelat HH detta. Faktum är att det som framgår i samtalsutskrifterna är väl förenligt med antagandet att CC vid sitt samtal med BB inledningsvis utgått från att banden sedan länge var raderade. Omständigheterna närmast efter BB:s och CC:s samtal den 12 oktober är som framgått belysta i Säkerhetspolisens förundersökning om tsunamibanderna. CC uppgav där att när SvD ringde honom på morgonen den 12 oktober visste han inte att det fanns några band över huvud taget. HH uppgav till Säkerhetspolisen att CC vid det möte som denne kallade till efter samtalet med BB

trodde att materialet var raderat. Enligt HH framkom det att han och CC hade missuppfattat varandra.

Vad som framkommit tillåter sammanfattningsvis inte slutsatsen att CC medvetet vilselett BB. Eftersom det av samtalsuppteckningarna att döma även för CC själv stod klart att han inte kunde ge raka svar på flera av de frågor som ställdes hade det varit bättre att mer systematiskt notera frågorna för att sedan återkomma med tydliga besked. Undanglidande eller svävande svar är ägnade att skapa en misstro av det slag som BB kommit att hysa mot Regeringskansliets vilja att svara på frågor om tsunamibandens m.m. Något underlag för att på rättsliga grunder kritisera CC för de uppgifter han lämnade BB under telefonsamtalen föreligger dock inte.

#### *BB:s begäran om att ta del av allmänna handlingar*

BB har angett att han vid telefonsamtalen den 4 och 12 oktober 2006 begärde att få del av allmänna handlingar. Regeringskansliet har i sitt yttrande till JO uppgett att CC inte uppfattade någon sådan begäran och att något ärende om detta därför inte lades upp. Den uppgiften motsägs, som framgår under avsnitt 2.3 ovan, av vad CC sade till Säkerhetspolisen. Av de samtalsutskriften som getts in till JO framgår dock inte att BB vid samtalen gjorde någon framställan om att få del av handlingar. Utredningen tyder sammantaget på att det för bägge parter stod klart att BB:s ärende ytterst var att få insyn i det material som diskuterades under samtalen, men att detta inte konkretiserades i någon uttrycklig begäran. Mot bakgrund av att BB redan dagen efter det sista samtalet gav in en formell begäran ser jag inte något skäl att ytterligare uppehålla mig vid om en sådan begäran kan anses ha framställts redan under samtalen.

Den 13 oktober 2006 begärde BB således skriftligen, i ett brev till förvaltningsavdelningens chef JJ och för Svenska Dagbladets räkning, att få ta del av vissa allmänna handlingar på banden. Samma dag tillsändes han en skrivelse undertecknad av CC i vilken denne, som ovan framgått, uppgav att materialet på banden var omfattande, att Regeringskansliet senare skulle kunna ta ställning till hans begäran under förutsättning att materialet var i läsbart skick samt att detta kunde ta minst ett par veckor. Det dröjde dock mer än nio månader innan BB erhöll besked i form av regeringens avslagsbeslut.

En begäran om att få kopia av en allmän handling ska enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen, TF, behandlas skyndsamt; besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. Dessa regler gäller generellt.

För möjligheten att överklaga beslut i utlämnandeärenden finns vissa särskilda regler, som berör handlingar i Regeringskansliet. Enligt 2 kap. 15 § TF får talan mot ett beslut som fattats av ett statsråd och som innebär avslag på en begäran att få del av allmän handling föras hos regeringen. Av samma bestämmelse framgår motsatsvis att regeringens beslut inte kan överklagas. Det har av principiella skäl

ansetts att beslut av regeringen, liksom av riksdagen, i ärenden av detta slag inte ska kunna underkastas domstolsprövning (se prop. 1975/76:160 s. 205). I 18 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet finns en särskild bestämmelse om hur prövningen beträffande handlingar som begärs utlämnade från Regeringskansliet ska gå till. Prövningen ska ske inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. I tveksamma fall eller om sökanden begär det ska en sådan fråga prövas av ett statsråd. Förvaras handlingarna av Regeringskansliets förvaltningsavdelning ska en sådan prövning ske av ett statsråd i Statsrådsberedningen. Ärendet får även överlämnas till regeringens prövning. Det är emellertid bara i undantagsfall som frågor om utlämnande av allmänna handlingar kräver ställningstaganden på politisk nivå; det normala är att tjänstemannaorganisationen fattar besluten (se SOU 2009:05 s. 172 f.).

Av det sagda följer att Regeringskansliets handläggning av framställningar om att få ut allmänna handlingar tillhör JO:s tillsynsområde, såvida inte framställningen överlämnats till statsråds eller regeringens prövning.

Regeringens innebörd är att det i detta fall ålåg Regeringskansliets förvaltningsavdelning att skyndsamt meddela ett besked i anledning av den begäran som förelåg. Om det hade inneburit att handlingar inte lämnades ut skulle sökanden haft rätt att begära prövning av ett statsråd i Statsrådsberedningen. Ett avslagsbeslut av statsrådet skulle ha kunnat överklagas till regeringen. Alternativt förelåg möjligheten för förvaltningsavdelningen att utan egen prövning överlämna ärendet till ett statsråd i Statsrådsberedningen direkt. Eftersom en sådan överlämning ersätter ett ställningstagande på tjänstemannanivå ska den ske inom samma tidsram, dvs. skyndsamt.

Vid bedömningen av Regeringskansliets handläggning av BB:s begäran bör inledningsvis noteras att denna inte avsåg tsunamibandens innehåll som helhet utan viss specificerad information på dessa. Även om det i och för sig gällde ett stort material var begäran begränsad och så till vida hanterlig.

Regeringskansliet har i sitt yttrande till JO inte lämnat någon förklaring till att det trots TF:s klara regler dröjde så länge innan man tog ställning i ärendet. Vissa omständigheter av intresse framgår dock i Katastrofkommissionens betänkande om banden. Den granskning som skedde av banden genomfördes i Regeringskansliet av den av regeringen utsedde granskaren, NN. Skälet till denna uppläggning av granskningsarbetet var enligt kommissionen en önskan att undvika ett formellt överlämnande av materialet till kommissionen, eftersom det då skulle ha blivit att betrakta som en inkommen och därmed allmän handling hos kommissionen (s. 36 f.). En konsekvens av uppläggningsen var emellertid också att materialet hela tiden fanns förvarat i Regeringskansliet. Kommissionens granskning av banden kan således inte ha utgjort något formellt eller praktiskt hinder för Regeringskansliets prövning av BB:s begäran. Det kan tilläggas att en myndighet inte får avhända sig handlingar som begärts utlämnade utan att först ta ställning till begäran (jfr bl.a. JO 1970 s. 319).

I den skrivelse som förvaltningsavdelningen omgående tillställde BB hänvisades bl.a. till att materialet eventuellt inte var i läsbart skick. Beträffande materialets läsbarhet framgår i betänkandet att bandens närmare innehåll inte var känt när begäran gjordes. Det gick inte heller att utan teknisk bearbetning ta del av innehållet. För granskningen byggdes en särskild IT-miljö upp, ett arbete som avslutades i slutet av november 2006. Härefter påbörjades arbetet med att läsa in relevanta data. Den grundläggande inläsningen av banden slutfördes strax före jul 2006. Den 30 januari 2007 ansåg sig granskaren ha ett tillräckligt underlag för att begära att Katastrofkommissionen skulle återinkallas. Av det sagda framgår att det vid slutet av 2006 var möjligt att ta del av bandens innehåll. Vid den tiden var hindret beträffande läsbarheten således undanröjt.

Senast vid den tidpunkten borde BB:s begäran ha kunnat prövas i enlighet med de regler som vid det tillfället gällde. Hur en sådan prövning skulle ha utfallit är inte självklart. Frågan om i vilken utsträckning materialet utgör allmän handling har behandlats i en rad sammanhang (se SOU 2007:44, bilaga 4, bet. 2006/07:KU26, Ds 2007:26, prop. 2007/08:38 och SOU 2009:5). I beslutet att avslå BB:s begäran skrev regeringen att banden innehöll ”såväl allmänna som icke allmänna handlingar” (se ovan). I en senare proposition har regeringen argumenterat för att banden inte är att anse som allmänna handlingar men även konstaterat att en formell tolkning av TF kan leda till att banden anses upprättade och därmed utgör allmänna handlingar (prop. 2007/08:38, bl.a. s. 14–15). JO Berggren har i ett remissyttrande över förslagen i Ds 2007:36 anfört att mycket talar för att tsunamibanderna ska betraktas som allmänna handlingar (dnr 3092-2007). I vad mån banden utgör allmänna handlingar eller inte får i frånvaro av entydig rättslig vägledning än i dag betraktas som en öppen fråga.

Även om tsunamibanderna, eller vissa handlingar på dessa, befins vara allmänna handlingar är det inte därmed klart att innehållet är offentligt. Åtskilligt av det som BB begärde tillgång till skulle antagligen ha befunnits omfattat av sekretess. I flera fall hade regeringen redan före BB:s begäran funnit att uppgifter ur e-postloggen omfattades av totalförvarssekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen. Vad gäller de begärda uppgifterna om AA synes det förhålla sig på annat sätt.

Katastrofkommissionen valde att i sitt andra betänkande redovisa bl.a. dessa uppgifter. Kommissionens bedömning var att de uppgifterna kunde offentliggöras i dess betänkande utan hinder av totalförvarssekretess eller säkerhetssekretess (se betänkandet, s. 74).

Det finns alltså en del som talar för att vissa av de handlingar som BB:s begäran avsåg hade kunnat lämnas ut till honom. Genom att ställningstagandet till hans begäran fördröjdes förändrades förutsättningarna; när han väl fick sin begäran prövad hade reglerna ändrats så att de uteslöt insyn.

Det avgörande för min bedömning i detta ärende är emellertid inte huruvida sökanden borde ha fått del av några handlingar och i så fall vilka utan att han berövades sin grundlagsenliga rätt att få sin begäran prövad inom den tidsram som TF anger. Oavsett hur man betraktar innehållet på banden är det nämligen uppenbart att Regeringskansliet i enlighet med TF:s regler borde ha tagit ställning

till BB:s begäran långt tidigare än som skedde. Handläggningen förtjänar därför allvarlig kritik.

I det beslut som sedermera på regeringens vägnar fattades av justitieministern anges att ärendet överlämnats till regeringen, men inte när. I frånvaro av andra upplysningar har jag utgått från att det skedde i anslutning till att begäran överfördes till Statsrådsberedningen den 5 juni 2007. Ärendets hantering därefter omfattas inte av JO:s tillsyn. Den kritik som uttalats gäller således handläggningen, eller snarare bristen på handläggning, vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning under tiden dessförinnan.

#### **4. ÖVERGRIPANDE IAKTTAGELSER**

Katastrofkommissionen konstaterade att om tsunamibandens hade hanterats på ett korrekt sätt skulle kommissionen aldrig ha behövt återinkallas. Regeringskansliets handläggning har i den meningen lett till ett slöseri med resurser. Enligt kommissionen visade den också att Regeringskansliet inte hade kunnat tillgodose medborgarnas krav på transparens. Det var allvarligt, skrev kommissionen vidare, att Regeringskansliet inte förmått ge KU riktig information. Den konstitutionella kontrollmakten gavs därmed inte korrekta förutsättningar, vilket enligt kommissionen medfört risk för att medborgarnas tilltro till styrelseskicket skadats.

Dessa skadeverkningar kan alla härledas tillbaka till en enda omständighet, nämligen att beslutet att spara banden i särskild ordning inte dokumenterades och registrerades. Genom detta skapades en situation där informationen både fanns och inte fanns. Om beslutet hade dokumenterats och registrerats skulle åtgärden fått en formell stadga, som med all sannolikhet skulle ha styrt upp den följande hanteringen. Chefsbytet vid förvaltningsavdelningen skulle då inte ha kunnat medföra en sådan informationsförlust, med åtföljande ansvarsvakuum, som nu blev fallet. Bandens existens skulle inte heller ha kunnat förbli officiellt okänd under så lång tid. Dokumentationskravets funktion är att göra myndigheternas handläggning robust och transparent, dvs. det tar sikte på just det som här brast.

Det måste också, i anslutning till vad kommissionen uttalade om tilltron till styrelseskicket, påminnas om att en utebliven dokumentation i ett ärende av detta slag är ägnad att hos medborgarna så frön av misstro och skapa spekulation kring varför gällande rutiner inte följts. Det är tydligt att en sådan misstro uppkommit i detta fall. Det får antas att risken för spekulationer och förtroendeskador starkt bidrog till att så ingripande åtgärder omgående vidtogs sedan bandens existens gjorts känd (omedelbar presskonferens med statsministern, utseende av särskild granskare, utredning av Säkerhetspolisen, återinkallande av kommissionen etc.).

Beträffande det sakliga utfallet av de nya granskningarna konstaterade konstitutionsutskottet att det nytillkomna materialet bekräftade den uppfattning utskottet redan tidigare hade uttalat. Kommissionen skrev på likartat vis att det tillkommande materialet inte förändrade de grundläggande bedömningar kommissionen redan gjort, tsunamibandens förutan. Den särskilda inriktning på statssekreteraren i Statsrådsberedningen som kommissionen gav sin granskning ledde inte heller till mer än att sådant som tidigare mer eller mindre tydligt antagits

kunde slås fast såsom klarlagt. Man kan uttrycka det så att någon ny kunskap inte annat än på marginalen tillfördes men att den som redan fanns blev säkrare.

Sammanfattningsvis var det sakliga resultatet av de utredningsinsatser som avslöjandet av tsunamibandens existens föranledde magert, samtidigt som insatserna som sådana var nödvändiga för att avvärja de risker för förtroendeskadorna som uppkommit till följd av bristerna i Regeringskansliet.

Som framgått finns det ingen täckande reglering av konstitutionsutskottets utredningsbefogenheter. Enligt min bedömning är skilda uppfattningar kring vad som egentligen gäller en viktig förklaring till de problem som uppstod rörande KU:s frågor om elektroniskt lagrad information. Den direkta orsaken var brister i Regeringskansliets beredningsprocess, men denna styrs ytterst av reglerna om vilken information som Regeringskansliet är skyldigt att bidra med. De regler som finns synes inte anpassade till en mer polariserad, ansvarsutkrävande granskning. Det bör i det sammanhanget framhållas att KU:s granskningar kan vara av stor betydelse för dem som direkt och indirekt är föremål för dem. För enskilda statsråd, deras statssekreterare och kanske även andra högre tjänstemän kan granskningen innebära att de tvingas lämna sina uppdrag, med ingripande följder på det personliga planet. Man måste därför enligt min mening överväga åtminstone vissa rättssäkerhetsaspekter i sammanhanget, såsom att ju mer ingående utredningsåtgärder som vidtas, desto större krav bör det ställas på att de stöds på klara regler.

Grundlagsutredningen har nyligen föreslagit en ändring i regleringen. Enligt förslaget ska det i grundlagen införas ett stadgande om att utskottet, utöver vad som redan gäller, även ska ha rätt att få ut övriga handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning (se SOU 2008:125, förslaget till ändring i regeringsformen, 13 kap. 1 §). Om lagstiftaren önskar gå i den riktningen, dvs. förstärka utskottets formella utredningsbefogenheter, talar enligt min mening erfarenheten av tsunamiärendet för att inte bara frågan om information via handlingar regleras utan också annat uppgiftsinhämtande. Ett enkelt sätt att göra det är att som förebild använda de befogenheter som enligt 12 kap. 6 § regeringsformen tilldelas JO. Dessa regler, som uttryckligen inkluderar enskilda tjänstemän i stat och kommun, anses även innefatta ett krav på att uppgifter som lämnas ska vara sanningsenliga. Det skulle därmed tydligt framgå att regeringen, enskilda statsråd, myndigheter och tjänstemän är skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som konstitutionsutskottet begär och att sakuppgifter därvid måste vara korrekta.

Detta ärende har kretsat kring den svenska rättsordningens konstitutionella kontrollfunktioner. På en punkt fungerade inte konstitutionsutskottets kontroll, genom att tsunamibandens existens inte blev känd för utskottet. Banden kom emellertid fram till sist. Detta har i flera sammanhang beskrivits som att banden "påträffades". Det verkliga förhållandet är, som framgår av det föregående, att de blev kända genom att en annan av den svenska rättsordningens konstitutionella kontrollfunktioner, nämligen tryckfrihetsförordningen, visade sig fungera. Beslutet att offentliggöra bandens existens var en direkt följd av en journalists framställning

om att få del av uppgifter från dem. Det som framkommit talar för att utan tryckfrihet, meddelarskydd och ett ihärdigt journalistiskt arbete skulle informationens existens aldrig ha blivit allmänt känd. Ärendet utgör därför en påminnelse om vikten av att tryckfrihetsförordningens bestämmelser, inklusive reglerna om allmänna handlingars offentlighet, respekteras som en del av den konstitutionella kontrollmakten.