

Arbetsgrupper och andra osjälvständiga organ inom Regeringskansliet

SB PM 2021:2



Förord

Promemorian behandlar arbetsgrupper och andra osjälvständiga organ inom Regeringskansliet. Den innehåller riktlinjer och vägledning för hur sådana organ tillsätts.

Ett särskilt fokus har lagts vid osjälvständiga organ med utomstående deltagare samt vissa tryckfrihetsrättsliga aspekter på dessa organ.

Promemorian ersätter SB PM 1994:5.

Stockholm i september 2021.

Per Hall

Rättschef

Innehållsförteckning

1. Arbetsgrupper och andra osjälvständiga organ inom Regeringskansliet	4
2. Vad kännetecknar ett osjälvständigt organ?	4
3. Utomstående deltagare i osjälvständiga organ	5
4. Tryckfrihetsrättsliga aspekter på osjälvständiga organ	5
5. Vad gäller vid tillsättandet av osjälvständiga organ?	6
5.1 Tillsättandet bör ske genom ett särskilt beslut	6
5.2 Beslutstyp får väljas med hänsyn till organets uppgift och beskaffenhet	7
5.3 Beslutet bör innehålla uppgift om organets status, uppdrag och sammansättning	7
5.3.1 Organisatorisk status	7
5.3.2 Organets uppdrag	8
5.3.3 Organets sammansättning	8
6. Vissa administrativa frågor	9

1. Arbetsgrupper och andra osjälvständiga organ inom Regeringskansliet

Regeringen och statsråden biträds i sitt arbete av ett stort antal organ med skiftande uppgifter och olika rättslig status. Viktigast är Regeringskansliet med de olika departementen, Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Under regeringen finns även förvaltningsmyndigheter.

För att förbereda större reformer kan regeringen tillsätta utredningar enligt kommittéförordningen (1998:1474). Sådana organ – kommittéer och särskilda utredare – bedriver sitt arbete som självständiga myndigheter. Tillsättandet av dessa organ behandlas i Kommittédirektiv – beslut och utformning (SB PM 2019:1) och Kommittéhandboken (Ds 2000:1).

Regeringen eller Regeringskansliet kan också tillsätta andra tillfälliga organ för uppgifter av utredande, rådgivande, förvaltande eller annan karaktär.

Om avsikten är att organet självständigt ska kunna vara bärare av rättigheter och skyldigheter och därför ska kunna uppträda i eget namn, får det ställning som myndighet. I ett sådant fall krävs beslut av regeringen. Att tillfälliga organ med myndighetsstatus tillsätts på annat sätt än som en kommitté eller särskild utredare är dock numera mycket ovanligt.

Det är däremot vanligt att tillfälliga organ tillsätts som en del av Regeringskansliet (osjälvständiga organ). Sådana organ anses organisatoriskt vara en del av Regeringskansliet även om utomstående ingår i organet. I den här promemorian behandlas främst hur osjälvständiga organ tillsätts.

2. Vad kännetecknar ett osjälvständigt organ?

Ett osjälvständigt organ inom Regeringskansliet kännetecknas av att en eller flera personer fått en uppgift av regeringen eller Regeringskansliet utan att organet som sådant kan vara bärare av rättigheter eller skyldigheter. I detta avseende kan de osjälvständiga organen liknas vid sådana arbetsenheter som en myndighet kan delas in i för att fördela arbetsuppgifter eller ansvarsområden.

Anställda och uppdragstagare i Regeringskansliet som medverkar i ett osjälvständigt organ gör det inom ramen för sina anställningar eller uppdrag i Regeringskansliet. Motsvarande gäller den som deltar i ett osjälvständigt organ i egenskap av representant för en annan myndighet eller organisation. Typiskt sett utgår därför inte någon särskild ersättning för deltagandet.

Organen kan ges skiftande benämningar: beredningar, delegationer, råd, forum, samordnare, expertgrupper, arbetsgrupper m.m. Benämningen har ingen självständig betydelse för organets rättsliga status. Det går inte heller att utifrån benämning dra några säkra slutsatser om uppgiftens komplexitet, hur lång tid organet förväntas vara verksamt eller organets storlek och sammansättning.

Det finns vidare en stor variation när det gäller organens uppgifter och beskaffenhet. Det finns organ som varit verksamma under mycket lång tid inom olika politikområden, exempelvis Försvarsberedningen och Statens medicinsk-etiska råd. Det finns organ där statsministern och statsråd ingår som tillsätts för att stärka regeringens arbete på ett visst politikområde, exempelvis Innovationsrådet och Klimatkollegiet. Det finns också kommittéliknande organ, s.k. bokstavskommittéer eller bokstavsutredare, som biträder Regeringskansliet med vissa utredningsuppgifter.

Därutöver finns organ av ad hoc-karaktär som tillsätts för att exempelvis utreda, ge råd eller samordna en viss fråga. Dessa benämns ofta arbetsgrupper och innehåller många gånger tjänstemän från olika departement men även företrädare för exempelvis myndigheter eller andra utomstående intressen.

3. Utomstående deltagare i osjälvständiga organ

Regeringskansliet är i jämförelse med många utländska motsvarigheter en liten organisation. I arbetet med att bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet finns därför behov av olika kontakter med utomstående aktörer. Det kan röra sig om exempelvis underrättelser, samråd eller kunskapsinhämtning.

Dessa kontakter sker vanligtvis genom att företrädare för Regeringskansliet håller möten, skriftväxlar eller samtalar med enskilda eller med utomstående aktörer i deras egenskap av företrädare för sina respektive myndigheter eller organisationer.

I vissa fall kan det finnas ett behov av mer regelbundna och systematiserade kontakter med utomstående under en tid för att lösa en uppgift. Det kan exempelvis röra sig om att arbetet kräver särskild kompetens eller erfarenhet som finns utanför Regeringskansliet. Det kan också röra sig om att det finns ett behov av att förankra Regeringskansliets arbete i en bredare krets. I dessa fall kan en lämplig lösning vara att utomstående knyts till Regeringskansliet genom att delta i ett osjälvständigt organ.

Det är viktigt att detta sker på ett tydligt sätt. När man överväger att låta utomstående delta i ett osjälvständigt organs arbete bör därför vissa rättsliga överväganden och överväganden av lämplighetskaraktär göras, se närmare avsnitt 5.

4. Tryckfrihetsrättsliga aspekter på osjälvständiga organ

Handlingar som skickas mellan en myndighet och någon utomstående blir i princip allmänna handlingar genom översändandet eller mottagandet (2 kap. 4, 9 och 10 §§ tryckfrihetsförordningen, TF). Detsamma gäller om en handling överlämnas vid t.ex. ett möte. Handlingar som passerar en myndighetsgräns blir alltså som huvudregel allmänna handlingar.

När organ som ingår i eller är knutna till en myndighet överlämnar handlingar till organ inom samma myndighet gäller motsvarande endast om organen uppträder som självständiga i

förhållande till varandra (2 kap. 11 § TF). Omständigheter av betydelse i detta sammanhang kan vara att organet självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta vissa faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar (prop. 1975/76:160 s. 152).

Detta innebär att handlingar som skickas mellan deltagare i organ som ingår i eller knutits till Regeringskansliet – med undantag för organ som trots detta anses självständiga – inte blir allmänna. En förutsättning är dock att handlingarna som utväxlas berör sådana frågor som omfattas av organets uppdrag. Vad som omfattas av organets uppdrag får bedömas utifrån hur uppdraget angetts och avgränsats i beslutet.

Detta gäller alltså även om handlingen i en rent teknisk mening passerar en myndighetsgräns, exempelvis när ett mejl skickas mellan anställda i olika myndigheter. Till skillnad från vad som gäller enligt det s.k. delningsundantaget omfattas inte endast utkast eller koncept till beslut, skrivelse och andra därmed jämställda handlingar (jfr 2 kap. 12 § andra stycket TF).

5. Vad gäller vid tillsättandet av osjälvständiga organ?

För arbetsgrupper med utomstående deltagare har konstitutionsutskottet uttalat att det är viktigt att det finns en tydlig grund för att betrakta ett organ som en del av Regeringskansliet. Detta inte minst för att möjliggöra en korrekt tillämpning av reglerna om allmänna handlingars offentlighet (bet. 2017/18:KU20 och bet. 2018/19:KU10). Det utskottet ger uttryck för bör gälla alla osjälvständiga organ med utomstående deltagare.

Handlingsoffentligheten är central för att möjliggöra insyn och utkräva ansvar i offentlig verksamhet. Reglernas tillämpning har vidare – i kraft av reglernas funktion – stor betydelse för allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Om en tydlig grund saknas kan konsekvensen bli att handlingar som utväxlas mellan övriga Regeringskansliet och organet samt inom organet anses som allmänna. Detta gäller även om handlingarna utväxlats i tron att organet varit osjälvständigt och att handlingarna inte var tänkta att få spridning utanför Regeringskansliet. Det innebär att de kan lämnas ut efter en sekretessprövning.

5.1 Tillsättandet bör ske genom ett särskilt beslut

Att det ska finnas en tydlig grund för att betrakta ett organ med utomstående deltagare som osjälvständigt innebär inte att det finns ett absolut krav på att organet ska tillsättas genom ett särskilt beslut. Det är dock lämpligt att så sker. På så sätt blir grunden för att betrakta organet som osjälvständigt tydlig. Det underlättar även bedömningen av förekomsten av allmänna handlingar.

Intresset av att beslutet manifesteras är inte lika starkt när det gäller organ utan utomstående deltagare. Sådana organ kan i många fall uppstå formlöst. I dessa fall uppstår inte heller särskilda frågor vid tillämpningen av regelverket om allmänna handlingars offentlighet.

Exempel på sådana organ är s.k. ida-grupper (interdepartementala arbetsgrupper) och statssekreterargrupper.

5.2 Beslutstyp får väljas med hänsyn till organets uppgift och beskaffenhet

Osjälvständiga organ kan tillsättas genom olika typer av beslut.

Arbetsgrupper tillsätts ofta för att utreda en avgränsad fråga, ta fram ett kunskapsunderlag eller underlätta samarbete över organisatoriska gränser. Dessa uppgifter är sådana att tillsättandet många gånger kan ske genom ett regeringskanslibeslut.

I vissa fall krävs regeringsbeslut med hänsyn till den uppgift som ett osjälvständigt organ ska få. Ämnesområdet liksom uppgiftens karaktär kan i detta sammanhang vara av betydelse (jfr SB PM 2019:1 avsnitt 1.1.1, Ds 2000:1 avsnitt 1 och bet. 2015/16:KU10). Regeringsbeslut kan också väljas med hänsyn till vilka som ska delta i arbetet, exempelvis när ett statsråd ska leda organets arbete.

Även om ett organ ska tillsättas genom ett regeringsbeslut kan typiskt sett deltagare utses genom regeringskanslibeslut, se närmare avsnitt 5.3.3. Det bör också uppmärksammas att det kan krävas ett regeringsbeslut i ersättningsfrågan om de personer som ska ingå i exempelvis en arbetsgrupp inom ett departement ska belasta ett anslag som departementet disponerar över endast efter regeringsbeslut.

I vissa fall ska valet av organ beredas med Statsrådsberedningens granskningskansli. Detta gäller oavsett beslutstyp. Dessutom kan ett beslut att tillsätta ett osjälvständigt organ behöva beredas gemensamt i Regeringskansliet. Se närmare, Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, rev. 2020, avsnitten 2.2 och 2.5).

När det gäller den närmare utformningen av beslut om tillsättande, se Exempelsamling till Gula boken (SB PM 2020:1). Eftersom tillsättandet av ett osjälvständigt organ rör Regeringskansliets interna förhållanden väljs lämpligen beslut i protokollform.

5.3 Beslutet bör innehålla uppgift om organets status, uppdrag och sammansättning

5.3.1 Organisatorisk status

För att kravet på tydlig grund ska kunna tillgodoses måste det ur beslutet gå att utläsa att organet ska vara organisatoriskt knutet till Regeringskansliet.

Exempelvis:

Regeringskansliet (X-departementet) beslutar att tillsätta arbetsgruppen Y som ska vara en del av Regeringskansliet.

Om organet tillsätts för att biträda ett annat osjälvständigt organ, vars osjälvständiga status framgår av ett annat beslut, är det tillräckligt att ange detta.

Exempelvis:

Regeringskansliet (X-departementet) beslutar att tillsätta arbetsgruppen Y som ska biträda organet Z.

Det förekommer att en bokstavsutredare tillsätts för att biträda ett departement med att utreda en viss fråga *i eget namn*. Detta sker för att markera utredarens självständiga ställning i relation till regeringen och Regeringskansliet när det gäller utredningsuppdraget – även om bokstavsutredaren organisatoriskt är knuten till ett departement. Att denna konstruktion valts bör framgå av ärendet, t.ex. genom att det anges i beslutet. Även i detta fall följer den osjälvständiga statusen av att bokstavsutredaren ges en biträdande funktion till Regeringskansliet.

Exempelvis:

Regeringskansliet ger X i uppdrag att biträda Y-departementet med att utreda/se över/ta fram underlag [...]. Uppdraget ska redovisas i eget namn.

5.3.2 Organets uppdrag

Organets uppdrag bör vara tydligt angivet och väl avgränsat i beslutet. I den mån det är möjligt bör en tidpunkt för uppgiftens slutförande eller en annan precisering av uppdragets slutförande anges.

Exempelvis:

Arbetsgruppen X ska utreda/ge råd/samordna [...]. Uppdragets närmare innebörd framgår av *bilagan*. Arbetsgruppens uppdrag ska redovisas skriftligt senast Y. I samband med redovisningen upphör arbetsgruppen.

5.3.3 Organets sammansättning

Organets sammansättning ska tydliggöras i beslutet om tillsättande eller genom följdbeslut, se också avsnitt 5.2.

Exempelvis:

Regeringen/Regeringskansliet (X-departementet) beslutar att tillsätta organet Y som ska vara en del av Regeringskansliet. Ordförande i organet ska vara Z. I organet ska ingå deltagare som är verksamma inom bl.a. [...]. Deltagarna utses av ordföranden genom särskilt beslut.

Det bör vara en personkrets som anges i besluten och inte en institutionellt definierad sammansättning. Det är alltså inte tillräckligt att det i besluten anges att det i organet ingår företrädare för myndigheterna X, Y och Z. Möjligheten att sätta andra i sitt ställe bör av samma anledning utnyttjas med försiktighet. Om deltagare utpekas personligen men är fria att i sitt ställe sätta vilken annan företrädare från deltagarens myndighet eller organisation som helst, går det att ifrågasätta om sammansättningen är tydliggjord på det sätt som krävs.

Det finns i princip ingen begränsning av vem som kan delta i ett osjälvständigt organs arbete. Det kan således röra sig om exempelvis företrädare för myndigheter, politiska partier, privata företag eller civilsamhället. Det är inte heller något krav att personen ska vara knuten till någon myndighet eller organisation. Däremot ska varje utomstående persons deltagande tydligt kunna motiveras med hänsyn till den konkreta uppgift som organet ska lösa.

Det kan också finnas skäl att beakta eventuella faktiska eller upplevda intressekonflikter som en utomstående persons deltagande kan ge upphov till. Sådana överväganden kan bl.a. aktualiseras om en utomstående person har ett tydligt ekonomiskt intresse i relation till saken eller företräder ett utländskt intresse. Det är också viktigt att i förekommande fall uppmärksamma behovet av säkerhetsprövning av dem som ska delta i verksamheten.

Osjälvständiga organ ska inte tillsättas för att utgöra forum för sådana kontakter som lämpligast sker genom att företrädare för Regeringskansliet håller möten, skriftväxlar eller samtalar med enskilda eller med utomstående aktörer i deras egenskap som företrädare för sina respektive myndigheter eller organisationer, se närmare avsnitt 3.

Om man överväger att inkludera utländska deltagare i ett organ är det viktigt att vara medveten om att handlingar kan komma att behandlas enligt andra rättsordningars regler. Man bör också vara uppmärksam på att möjligheten att utväxla handlingar som innehåller känsliga uppgifter kan vara begränsad enligt andra regler.

6. Vissa administrativa frågor

Om en utomstående person ska utföra ett arbete i ett osjälvständigt organ som kräver anställning, exempelvis en bokstavsutredare, anställs denna person på vanligt sätt i Regeringskansliet.

Handlingar som uppkommer i ett osjälvständigt organs verksamhet diarieförs i Regeringskansliets diarium. Allmänna handlingar arkiveras enligt de föreskrifter som gäller för Regeringskansliet.