OUTSOURCING AV JURIDIK. STATLIGA MYNDIGHETERS ANVÄNDNING AV JURISTKONSULTER OCH ÖVERLÄMNANDE AV FÖRVALTNINGSUPPGIFT*

*av Richard Sannerholm***

Docent i juridik och lektor i offentlig rätt vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola

Konsulter är en viktig del av offentlig förvaltning och utför allt från enklare tjänster till komplexa uppgifter. I denna artikel granskas användningen av juristkonsulter och hur dessa anlitas för förvaltningsuppgifter inom kärnverksamhet och myndighetsutövning. Artikeln bygger på en undersökning av statliga myndigheters upphandling av juristkonsulter mellan 2020–2024. Överlämnandet av förvaltningsuppgift till enskilda regleras i regeringsformen. Utöver krav på lagstöd vid myndighetsutövning finns ingen tydlig legal begränsning och juristkonsulter befinner sig i en offentligrättslig gråzon. De ger råd och stöd i rättsliga frågor men övertar också uppgifter som innebär lagtolkning, utredning och beslutsfattande. Artikeln lyfter fram några rättsliga och förvaltningspolitiska utmaningarna som uppkommer vid anlitandet av juristkonsulter. I slutet av artikeln ges förslag på författningsändringar och andra åtgärder för en mer rättssäker och ändamålsenlig konsultanvändning.

1. Inledning

Under de senaste trettio åren har svensk förvaltning genomgått en betydande förändring som suddat ut gränserna mellan offentlig och privat sektor.[1] Många myndigheter har gått från att vara *utförare* till *upphandlare* av tjänster och varje år köper myndigheter konsulter för flera miljarder.[2]

Denna artikel granskar konsultanvändning inom området juridik. Artikeln bygger på en undersökning av statliga myndigheters köp av juristkonsulter. Konsultanvändning inom staten är ett outforskat område, trots att

* Artikeln har *peer review*-granskats.

** Varmt tack till Lena Marcusson och Tormod Otter Johansen som läst och kommenterat.

1 Se t.ex. Anders Ivarsson Westerberg, Förändring, reformer och styrning – från OPA till NPM och NPG, Ivarsson Westerberg och Bengt Jacobsson (red.) *Förvaltning i samhället*, 2022. Se också Lena Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, 1989, s. 54 och Kaarlo Tuori, Har förvaltningsrätten en framtid? *FT* 2003, s. 555 f.

2 Enligt Riksrevisionen, 2018:20, *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*, köpte statliga myndigheter konsulttjänster för 16 miljarder årligen 2014–2016.

Förvaltningsrättslig tidskrift 2025, https://doi.org/10.53292/299f1428.f2784a78

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

den medför rättsliga följdverkningar och utmanar den traditionella grundsynen att förvaltningsuppgifter ska utföras i offentlig regi.[3] Enligt 12 kap. 4 § regeringsformen (RF) kan förvaltningsuppgifter överlämnas till företag och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs stöd i lag för överlämnandet, men utöver detta finns ingen tydlig gränsdragning för överlämnandet av förvaltningsuppgifter. Konsultanvändningen befinner sig i en offentligrättslig gråzon. Dels väcks frågor i ”klassiska tvisteämnen”[4], till exempel vad som menas med myndighetsutövning, förvaltningsuppgift och överlämnande, dels väcks frågor av konstitutionell natur. Hur förhåller sig den köpta tjänsten till utövandet av offentlig makt, eller hur kan sakligheten, opartiskhet och myndigheters självständighet upprätthållas när juridisk kompetens outsourcas?

Artikeln syftar till att beskriva några rättsliga utmaningar som uppstår när myndigheter anlitar juristkonsulter och bidra till ett förtydligande av överlämnande av förvaltningsuppgift. Konsulter används sällan på sådant sätt att ett överlämnande tydligt framgår utan hanteras i stället genom avtal där myndigheter tar in tjänster vid behov. En konsult kan exempelvis ”spökskriva” ett beslut till en disciplinnämnd eller utreda ett bygglovsärende. Konsultanvändning av detta slag begränsar den offentligrättsliga tillsynen och försätter den enskilde i ett sämre läge i förhållande till förvaltningslagens handlingsregler.[5] Syftet med artikeln är också att belysa de förvaltningspolitiska utmaningar som uppstår när myndigheter anlitar konsulter för att leva upp till krav i föreskrifter, regleringsbrev och regeringsuppdrag, sådant som ibland kallas för *kärnverksamhet*. Konsulter kan ges stort inflytande över myndigheters arbetssätt, exempelvis genom att effektivisera en ärendehantering eller ett tillsynsarbete. Användningen av konsulter för att försörja myndigheter med kompetens är problematiskt ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv eftersom det riskerar urholka den egna expertisen och påverka regeringens möjligheter att styra förvaltningen.[6] Ur ett rättsstatligt perspektiv förväntas en myndighet känna till lagen och kunna tillämpa den inom sitt verksamhetsområde.

---

[3] Om konsulter på kommunal nivå, se Tom Madell och Anna Hollander, Socialtjänst på entreprenad – kan utredningar inom individ-och familjeomsorg överlämnas till enskilda utan särskilt stöd av lag? *FT* 2003 och Emelie Shanks och Gina Mejdell Bjerland, Privatizing the central core of social work. Exploring the use of agency social workers in the Swedish social services, *Nordic Social Work Research*, 2023.

[4] Hans Ragnemalm, Regeringsformen 11:6. Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt, *FT* 1976, s. 105.

[5] Se Åsa Örnberg, *Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt*, 2014, s. 16 ff. och Marcusson, 1989, s. 167 f.

[6] Roderick, W. A. Rhodes, The Hollowing-Out of the State. *Political Quarterly*, 65, 138–151, 1994.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Artikeln är uppdelad på följande vis. Nästföljande del presenterar det empiriska underlaget till artikeln. Här behandlas frågor om vilken typ av juristkonsulter som köps in och hur dessa används. Nästa del beskriver de rättsliga förutsättningarna vid överlämnande av förvaltningsuppgift, med eller utan myndighetsutövning. Därefter följer en diskussion om anlitandet av juristkonsulter utifrån några rättsliga och förvaltningspolitiska utmaningar. I artikelns avslutande del föreslås lagändringar och förvaltningspolitiska insatser för en mer rättssäker konsultanvändning.

2. Myndigheters upphandling och användning av juristkonsulter

2.1 Något om underlaget

Undersökningen som artikeln bygger på omfattar 230 myndigheters köp och användning av juridisk rådgivning.[7] Med juridisk rådgivning menas tjänster angivna i bilaga 2 till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), vilket täcker ett stort antal konsulttjänster.[8] Juristkonsulterna kommer huvudsakligen från advokatbyråer. Vissa stora byråer återkommer i väldigt många upphandlingar men det finns ändå en variation av byråer i upphandlingsunderlaget som helhet. Det så kallade advokatundantaget ingår inte i undersökningen, det vill säga biträde i samband med domstolsprocess, skiljemanna- eller förlikningsförfarande i svensk eller internationell domstol.[9]

Underlaget hämtades in genom en begäran om allmän handling som efterfrågade direktupphandlingar eller ramavtal med tillhörande avrop mellan januari 2020 och november 2024. Underlaget specificerades till att även gälla det som tjänsten *levererat*, exempelvis utlåtanden, utredningar, rapporter, analyser eller skriftlig rådgivning. Av 230 myndigheter har 152 (66 procent) upphandlat juridik inom undersökningens tidsram.[10]

Omfattningen av myndigheters köp av juristkonsulter skiljer sig åt. Vissa köper regelbundet juridisk rådgivning, andra bara vid något enstaka tillfälle. Underlaget är inte heller uttömmande. Direktupphandlingar kan i flera fall

---

7 Myndigheter med begränsad verksamhet i termer av årsarbetskrafter, eller med specialiserade uppdrag, valdes bort, t.ex. Harpsundsnämnden, Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Utlandsmyndigheter valdes också bort.

8 Enligt bilaga 2 till LOU omfattar juridiska tjänster följande: juridisk rådgivning; juridisk representation; partsrepresentation; rådgivning avseende patent och upphovsrätt; rådgivning avseende upphovsrätt för programvara; tjänster avseende juridisk dokumentation och certifiering; certifieringstjänster för elektroniska signaturer; juridisk rådgivning och informationstjänster; domstolsanknutna tjänster.

9 Enligt 3 kap. 22 § LOU.

10 Begäran om allmän handling skickades till 233 myndigheter.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

ha förekommit som inte har dokumenterats, och ett ramavtal kan ha nyttjats i mer eller mindre utsträckning. I kategoriseringen av konsultanvändningen har jag tagit hänsyn till detta genom att undersöka varje enskilt avrop, alltså den faktiska användningen. En stor del av konsultanvändningen är inte enkelt spårbar genom dokumentation. Flera direktupphandlingar och ramavtal specificerar att rådgivningen ska ske per telefon, digitalt eller på plats. Detta gäller särskilt de fall där myndigheter upphandlar för att ”förstärka” sin juridiska kompetens eller för att löpande skaffa sig tillgång till juridiskt stöd. Rådgivning och stöd under dessa former får antas vara av enklare slaget i meningen att de är kopplade till pågående ärenden eller verksamhet och kan lösas genom muntliga avstämningar, digitalt eller på plats, eller genom e-post.

2.2 Upphandlade rättsområden

Upphandlingsunderlaget har delats in i olika rättsområden och följer den terminologi som myndigheterna själva använder. Följande rättsområden har identifierats: allmän juridik, upphandling, dataskydd, hyresrätt, arbetsrätt, bank- och finansrätt, avtalsrätt och entreprenadjuridik. Kategori ”övrigt” innehåller köp av utbildningsinsatser och rättsområden som bara förekommer vid enstaka tillfällen.

Det absolut största området för juristkonsulter är allmän juridik vilket också utgör artikelns huvudsakliga fokus. Detta är en bred kategori som ofta innehåller flera rättsområden som vanligtvis anges i ram- eller direktupphandlingsavtalet. Allmän juridik är sådant som utgör kärnan i den offentliga rätten, såsom allmän och speciell förvaltningsrätt och offentlighet och sekretess, men även privaträttsliga områden, exempelvis avtalsrätt, upphandlingsrätt, entreprenadjuridik eller arbetsrätt.

Allmän juridik används typiskt sett för ramavtal med flera leverantörer. Ett exempel är Arbetsförmedlingens ramavtal med syfte att: ”få stöd i komplexa juridiska frågor av en advokatbyrå med blandade kompetenser samt att komplettera/förstärka Arbetsförmedlingens rättsavdelning vid arbetstoppar”.[11] Bolagsverket är ett annat exempel där avtalet omfattar två anbudsområden. Det ena rör bland annat förvaltningsrätt, offentlighet- och sekretess och arkivlagar, medan det andra omfattar konstitutionell rätt, avtalsrätt, elektronisk signering med mera.[12] Statens historiska museer, med flera avrop på sina ramavtal, har upphandlat juristkonsulter med allmänjuridisk kompetens för avtalsrätt, skatterätt, fastighetsrätt, byggrätt, arrenderätt, entreprenadrätt,

[11] Arbetsförmedlingen, dnr AF-2020/0073 5442.

[12] Bolagsverket, dnr AD 1868/2018. För andra ramavtal vid Bolagsverket anges bara ”uppdrag i kundens linjearbete” eller motsvarande, t.ex. dnr AVT 2018/196.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

immaterialrätt, upphovsrätt, varumärkesskydd, förvaltningsrätt, frågor som rör offentlighet och sekretess, GDPR samt närliggande områden.[13] Liknande ramavtal för allmän juridik används av ett stort antal andra myndigheter.[14]

2.3 Hur juristkonsulter används

Utifrån underlaget syns två huvudsakliga användningssätt av juristkonsulter. Av utrymmesskäl ges bara några exempel i följande delar.

Det ena användningssättet är nischade och specifika upphandlingar i svårlösta rättsliga frågor där myndigheten saknar eller upplever sig sakna egen kompetens. Det kan röra sig om avtalsfrågor, entreprenadjuridik eller fastighetsrätt och hyresrätt. I den här kategorin finns också de myndigheter som inte har en egen central jurisfunktion.[15] Det handlar ibland också om känsliga frågor, exempelvis länsstyrelsen som köpte en utredning av en landshövdings användning av taxiresor och tjänstebil.[16]

Det andra användningssättet består av att en eller flera juristkonsulter får i uppdrag att löpande hantera rättsliga frågor över längre tid. Detta är vanligast när det gäller kategorin allmän juridik, vilket jag återkommer till strax, men används även inom *upphandling* och *dataskydd*. För mindre myndigheter sköter en konsult ofta hela upphandlingsprocessen medan större myndigheter anlitar juristkonsulter för att stärka en befintlig upphandlingskompetens, eller för att hantera specialiserade upphandlingar. Dataskydd rymmer flera frågor men vanligen anlitas juristkonsulter som personuppgiftsbiträden och dataskyddsombud, eller för att utreda rättsliga förutsättningarna för digitala plattformslösningar.

2.3.1 Juristkonsulter som en supportfunktion

När det gäller allmän juridik agerar juristkonsulter som en helpdesk eller supportfunktion. Ett exempel är Stockholms universitet där uppdraget gällde rådgivning, rättsutredningar och framtagande av underlag för styrande dokument som beslut och avtal.[17] Trafikverket är ett annat exempel där advokatbyråns uppdrag var att hjälpa till med löpande rådgivning i projektverksamheten, upprätta svar på juridiska frågor och genomföra rättsutredningar vid större komplexa frågor. Trafikverkets ramavtal gällde kärnverksamhet såsom

[13] Statens historiska museer, dnr 233-2016-990.
[14] T.ex. Energimyndigheten, Karolinska institutet, Socialstyrelsen, Sida, Spelinspektionen, Statens tjänstepensionsverk, Södertörns högskola, Tillväxtverket, Transportstyrelsen m.fl.
[15] Exempelvis Forum för levande historia, Konstnärsnämnden och Kulturrådet.
[16] Länsstyrelsen Kronoberg, dnr 3547-2024.
[17] Stockholms universitet, dnr SU-FV-2.2.2-2738-20.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

entreprenadjuridik och upphandlingsjuridik.[18] Statens historiska museer har också upphandlat juridiska tjänster som gäller rådgivning, rättsutredningar och granskning av handlingar samt bistå med att skriva yttranden och delta i möten.[19]

På detta sätt får myndigheter tillgång till snabb rådgivning inom många olika rättsområden. Juristkonsulterna agerar som en *intern* verksjurist, fast i en extern och avtalsbaserad kapacitet. I ramavtalet från Statens beredning av medicinsk och social utvärdering (SBU) bestämdes att rådgivningen skulle ske löpande och på distans, via e-post och telefon.[20] Liknande villkor används av Linnéuniversitetet, Sida, Ekonomistyrningsverket med flera. I vissa fall specificeras en svarstid för leverantören, det vill säga inom vilken tidsram som rådgivningen ska ske.[21]

2.3.2 Uppdrag inom kärnverksamheten

Ett stort antal myndigheter anlitar juristkonsulter för sin kärnverksamhet. Exempelvis upphandlas juristkonsulter för att genomföra uppgifter i regleringsbrev och regeringsuppdrag. SBU upphandlade juristkonsulter för ett regeringsuppdrag med anledning av en EU-förordning om hälsoreglering.[22] För Energimarknadsinspektionens räkning har en juristkonsult analyserat tillsynsmyndighetens självständighet i förhållande till ett EU-direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el.[23] Diskrimineringsombudsmannen (DO) anlitade en juristkonsult för att utreda var den rättsliga gränsen går mellan DO:s tillsynsbefogenhet och processfunktion.[24]

Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har vid flera tillfällen köpt juristkonsulter för regeringsuppdrag. I ett avtal står det att eftersom regeringsuppdraget är otydligt formulerat ska konsulten, tillsammans med Digg, bestämma regeringsuppdragets innehåll.[25] Även Trafikverket och SMHI har använt juristkonsulter för regeringsuppdrag.[26] I båda uppdragen ingick dessutom att lämna förslag på författningsändringar.

---

18 Se t.ex. Trafikverket, dnr TRV 2023/6507-8. Trafikverket har ett mycket stort antal avrop från olika ramavtal.
19 Trafikverket, dnr 233-2016-990.
20 SBU, dnr 2021/142.
21 Se t.ex. Riksgälden, ref. nr RG 2021/148. Ramavtalet specificerar att leverantören inom ett dygn ska besvara en förfrågan om den ställs senast kl. 11.00 under en arbetsdag. Riksgälden har ett mycket stort antal ramavtal.
22 SBU, dnr 2024/774.
23 Energimarknadsinspektionen, dnr 2021-102952.
24 DO, dnr 2024/1583.
25 Digg, dnr 2022-0805.
26 Trafikverket, dnr 2018/129249-55; SMHI, dnr 2020/1189/2.3.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Juristkonsulter anlitas även för annan kärnverksamhet utöver regeringsuppdrag och regleringsbrev. Upphandlingsmyndigheten har köpt konsulter för att ta fram vägledande texter om offentlighet och sekretess i offentlig upphandling, för publicering på myndighetens hemsida. Finansinspektionen använde juristkonsulter för genomlysning av sin undersöknings- och sanktionsprocess och ärendehanteringens effektivisering. I uppdraget angavs det särskilt att konsultens förslag inte fick påverka ärendehanteringens rättssäkerhet negativt. Den relativt nystartade Utbetalningsmyndigheten har gett juristkonsulter uppdrag att självständigt genomföra rättsutredningar inom olika rättsområden. Bland annat för att säkerställa att myndigheten har de rättsliga förutsättningarna som behövs för att medverka i Skatteverkets brottsbekämpning mot kriminella företag samt utreda begränsningar kring överföring av data mellan myndigheter.[27] Statens fastighetsverk har i stor omfattning anlitat juristkonsulter för sin kärnverksamhet, bland annat inom fastighetsrätt, entreprenad- och konsulträtt, upphandlingsrätt och miljörätt.[28]

2.3.3 Uppdrag som innefattar myndighetsutövning

Det förekommer också att juristkonsulter används för myndighetsutövning, eller i frågor som är nära anslutna till, eller med stor betydelse för, myndighetsutövning. Upphandlingsunderlaget ger inte alltid en tydlig beskrivning av i vilken utsträckning en juristkonsult självständigt utövar myndighet. Detta kan leda till svåra gränsdragningar, vilket jag ska återkomma till.

Ett av Linnéuniversitetets ramavtal handlar om förvaltningsrätt med ”betoning på myndighetsutövning” inklusive disciplinära frågor inom studentområdet och forskningsetiska frågor.[29] För Inspektionen för vård och omsorg (IVO) syftade ramavtalet till att ge beställaren möjlighet att erhålla juridiska tjänster till verksamheten, inklusive ”framtagande av underlag för styrande dokument som beslut och avtal…”.[30] Migrationsverkets avtal har en liknande beskrivning. Uppdraget till juristkonsulten omfattade ”omhändertagande av ärenden och mål inom vissa rättsområden”.[31]

Flera myndigheter använder juristkonsulter för att utreda disciplinärenden som gäller anställda eller studenter. Vid ett lärosäte användes en juristkonsult

---

27 Utbetalningsmyndigheten, ref. nr 8-29117846.
28 Se t.ex. Statens fastighetsverk, dnr 50-2397/17.
29 Linnéuniversitetet, ref. nr 2021/3126-2.1.6.
30 IVO, dnr 32827/2023.
31 Migrationsverket, ref. nr 3.2.1-2019-23969.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

som föredragande i disciplinnämnden.[32] Det var även konsulten som ”spökskrev” nämndens beslut.

Utredningsunderlag som juristkonsulter tar fram i disciplinärenden innehåller många gånger tydliga förslag på åtgärder, exempelvis att en åtalsanmälan ska göras eller en varning meddelas. I ett uppdrag där en juristkonsult skulle bedöma om det förelåg grund för disciplinära åtgärder, andra arbetsrättsliga åtgärder eller åtalsanmälan, förefaller hela utredningsprocessen ha outsourcats. Det ankom på konsulten att ”…bedöma vilka utredningsåtgärder som är nödvändiga för uppdragets genomförande”.[33] I andra fall, som vid Örebro universitet, var juristkonsultens roll att bedöma den utredning som redan genomförts av arbetsgivaren.[34]

Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) och Myndigheten för civilsamhälles- och ungdomsfrågor (MCUF) har alla använt juristkonsulter för uppdrag med anslutning till myndighetsutövning.[35] För MCUF gäller det exempelvis utredningsarbete i ärenden om statsbidrag.[36] Kungliga biblioteket anlitade konsulter för beredning av ärenden om pliktleveranser av dokument och för att hantera vitesföreläggande, men även för en utredning om regeringens bemyndiganden till Kungliga biblioteket var konstitutionellt korrekt.[37] Ett uppdrag som närmast påminner om lagprövning. Universitets- och högskolerådets konsult har haft hand om enklare ärenden såsom avskrivningar och avvisningar och upprättat förslag till beslut[38], medan en länsstyrelse anlitade en tidigare anställd som juristkonsult för fortsatt handläggning av ett stort antal plan- och byggärenden där konsulten även var föredragande vid beslutsfattandet[39].

Gemensamt för alla dessa exempel är att konsulter används på ett sätt att de övertar antingen hela eller delar av en ärendehantering, ofta genom utredande verksamhet, upprättande av förslag på beslut eller svar till enskilda. Samtidigt behåller de sin externa roll och förhållandet mellan myndigheterna och konsultbolagen regleras genom privaträttsliga former.

---

32 Mälardalens högskola, dnr 2021/1718. Det framgår inte om konsulten står under högskolans arbetsledning. Arbetet ska delvis utföras i högskolans lokaler.

33 Statens institutionsstyrelse, dnr 4012-2022.

34 Örebro universitet, dnr saknas, utredning genomförd 11 september 2024.

35 SST, dnr 2024-126; MTM dnr 2024/228.

36 MCUF, dnr saknas, endast tillgång till konsultens utredning om statsbidrag för Studentradion i Lund, 10 juni 2021.

37 KB, dnr 2022-1119.

38 UHR, ref. nr 2.3.1-01211-2020.

39 Länsstyrelsen i Blekinge, dnr saknas, avtal upprättat 21 februari 2023.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

2.3.4 Inhyrda juristkonsulter

Nära kopplat till användningen av juristkonsulter vid myndighetsutövning är bemanningsarrangemang där jurister ”hyrs in” på grund av vakanser eller arbetstoppar. Statens haverikommission har exempelvis direktupphandlat en verksjurist. I avtalet framgår det att arbetet ska utföras *under ledning* av myndigheten.[40] Men i många andra fall är förhållandet mellan myndigheten och konsulten mindre tydligt. Sameskolstyrelsens upphandling beskriver inte hur arbetet ska utföras eller om den inhyrda juristen står under Sameskolstyrelsens arbetsledning.[41] I Fondtorgsnämndens avtal med inhyrda jurister framgår inte heller uppgifter om arbetsledning eller tjänstgöringsplats. Konsulternas arbete handlade om ärenden kopplade till utlämnande av allmänna handlingar, sekretessbedömningar och expertis inom förvaltningsjuridiska frågor.[42]

Liknande användning av inhyrd juridisk kompetens har förekommit vid exempelvis Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Luleå universitet, Statskontoret och Brottsförebyggande rådet.

2.3.5 Framtagande av föreskrifter

Vid några tillfällen har juristkonsulter anlitats vid framtagandet av föreskrifter. I ett av Naturvårdsverkets ramavtal har myndigheten avropat en konsulttjänst inom miljörätt där: ”Förslag på färdiga välmotiverade och konsekvensutredda författningstexter ska levereras i uppdraget.”[43] Strålsäkerhetsmyndigheten har genom direktupphandling uppdragit åt en konsult att utreda och vid behov lämna ”…förslag på ändringar till nya ändamålsenliga föreskrifter som myndigheten är behörig att besluta om.”[44] Myndigheten för delaktighet har motiverat sin upphandling med att konsulten har omfattande erfarenhet av lagstiftningsarbete och regeltillämpning.[45] Upphandlingen skedde med anledning av myndighetens övertagande av ledarhundsverksamhet och framtagandet av vägledning och föreskrifter kring dispositionsrätt för ledarhund.[46]

Någon närmare beskrivning om hur konsultuppdragen förhåller sig till myndigheternas föreskriftsmakt och hur stor del av framtagandet av föreskrifter som konsulten ansvarat för framgår inte i de olika avtalen.

---

40 Statens haverikommission, dnr A-17/24.
41 Sameskolstyrelsen, dnr 100/24, P510.
42 Pensionsmyndigheten (för Fondtorgsnämndens räkning), dnr VER 2023-380.
43 Naturvårdsverket, dnr NV-07060-21.
44 Strålsäkerhetsmyndigheten, dnr 2022-6214.
45 Myndigheten för delaktighet, dnr 2024/0169.
46 Se t.ex. MFDFS 2024:1.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

***

Med ett undantag har inga köp av juristkonsulter formellt utvärderats. Detta ligger i linje med Riksrevisionens tidigare undersökning som visade att konsulter inom juridik är den tjänst som utvärderas minst av alla tjänsteköp.[47] Det är med andra ord svårt att uttala sig om effekter, kvalitetsskapande, eller effektivitet i användandet av juridiska tjänster. Däremot väcker konsultanvändningen rättsliga och förvaltningspolitiska frågor, särskilt utifrån hur sömlöst juristkonsulter används, i allt från regeringsuppdrag, annan kärnverksamhet och myndighetsutövning.

I artikelns följande avsnitt beskriver jag de rättsliga förutsättningarna som gäller vid överlämnande av förvaltningsuppgift, särskilt uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller delar av myndighetsutövning.

3. Rättsliga förutsättningar för överlämnande av förvaltningsuppgifter

3.1 Inledning

Möjligheten att överlämna förvaltningsuppgifter till juridiska personer och individer finns, som jag tidigare nämnt, i 12 kap. 4 § RF.[48] Om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning får överlämnandet bara göras med *stöd* i lag. Det krävs inte en särskild lag för ett överlämnande av myndighetsutövning, även om det är vanligt, utan detta kan regleras genom ett allmänt bemyndigande i lagtext. Själva överlämnandet kan ske genom förordning.[49]

Grundlagsbestämmelsen tillkom 1974 och ändrades två år senare så att förvaltningsuppgifter även kunde överlämnas till enskilda individer.[50] Sedan dess har bestämmelsen inte ändrats i sak, samtidigt som förvaltningen har genomgått en omfattande förändring. I propositionen till lagändringen 1976, som gjorde det möjligt att överlämna till enskilda individer, uppgavs detta svara mot ett behov av situationer där, exempelvis, enskilda utnämnde ledamöter till högskoleorgan, eller för enskilda som drev företag utanför aktiebolagsformen, alltså inte som juridisk person.[51]

---

47 Riksrevisionen, 2018:20, s. 53.

48 Förvaltningsuppgifter kan också överlåtas till internationella eller utländska organ, 10 kap. 7–8 §§ RF. Se Vilhelm Persson, Reglering av överlåtna förvaltningsuppgifter, *FT* 2010.

49 Se exempelvis luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) för allmänt bemyndigande. Se också lag (2016:767) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till nationellt utvecklingsbolag och förordning (2016:1283) om statligt stöd genom nationellt utvecklingsbolag för specifikt angivna överlämnanden.

50 Prop. 1975/76, s. 209.

51 Prop. 1975/76, s. 168.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

3.1.1 Begreppet förvaltningsuppgift

Förvaltningsuppgift har ingen tydlig legaldefinition.[52] I RF:s förarbeten ges tautologiska förklaringar, så som”offentliga förvaltningsuppgifter”, ”verksamhet som innefattar förvaltning för det allmännas räkning”, eller ”förvaltningsuppgift som det allmänna har”.[53] En liknande svårighet finns kring begreppen myndighet och förvaltning.[54]

I RF är förvaltningsuppgift huvudsakligen organisatoriskt bestämd och kopplat till formen myndighet, inte till vad uppgiften faktiskt består av. Den organisatoriska synen har sina begränsningar. En stor del av myndigheters verksamhet är i materiell mening inte offentligrättslig och utförs även av andra aktörer genom privaträttsliga eller förvaltningsrättsliga avtal.[55] Det är inte heller så att en förvaltningsuppgift måste vara en uppgift som det allmänna först har haft hand om, som sedan överlämnas eller på annat sätt avskiljs från den offentliga verksamheten.[56] Riksdagen kan exempelvis lagstifta i ett helt nytt område där det sedan tillkommer förvaltningsuppgifter som enskilda ska utföra.[57]

Utöver organisationsformen har förvaltningsuppgift i doktrinen förknippats med ibland makt, och ibland med allmännyttiga ändamål. Att förvaltningsuppgift ska ha ett allmännyttigt ändamål är tveksamt eftersom gränsdragningen blir så vid att flera verksamhetsgrenar inom det privata också ingår. När det gäller maktutövning handlar en stor del av offentliga aktörers verksamhet om annat än utövandet av makt, exempelvis service och annan faktisk verksamhet.[58]

Något tydligt besked om vad förvaltningsuppgift innebär är svårt att hitta i doktrinen och begreppet har setts som både omöjligt och onödigt att definiera. I flera fall förekommer ett ontologiskt förhållningssätt, det vill säga påståenden att man intuitivt kan förstå begreppet eller skillnaderna mellan

---

52 Ragnemalm, 1976, s. 106.

53 Prop. 1973:90, s. 397 f.

54 Myndighet och förvaltning har dock behandlats flertalet gånger i doktrinen. Se t.ex. Stig Jägerskiöld, *Om allmän förvaltningsrätt. Anteckningar om metodik och rättsåskådning*, 1958, s. 7; Halvar G. Sundberg, *Allmän förvaltningsrätt* 1955, s. 2; SOU 1972:15, s. 123. Se även tidigare besvärsutredningen, SOU 1964:27, s. 119.

55 Se Madell, *Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, 1998 s. 42 f., och Marcusson, 1989, s. 61.

56 Anders Thunved, Privatisering av socialtjänsten: Om rättssäkerhet för den enskilda, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1993, s. 10.

57 Åsa Örnberg, *Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt*, 2014, s. 283.

58 Ragnemalm s. 107, prop. 1973:90 s. 397. Se även Tormod Otter Johansen, *Förvaltning som verksamhet – bidrag till offentligrättens allmänna läror*, 2019.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

förvaltning och annan verksamhet,[59] eller definitioner genom reduktion – förvaltningsuppgift är det som blir kvar när normgivning, rättsskipning och budgetreglering tas bort.[60] Förvaltningsuppgift beskrivs också som något vi bäst närmar oss empiriskt, det är meningslöst att beskriva därför att begreppet får innebörd genom förvaltningens ”mångskiftande verksamhet”.[61]

Ett sammanfattande intryck är att den rättsvetenskapliga litteraturen behandlat förvaltningsuppgift som något svårdefinierat men upptäckbart. Doktrinen har också ett särskilt intresse för överlämnande som rör just myndighetsutövning.[62] Det råder oftast inte någon större tvekan om att beslut och åtgärder som påverkar enskildas rättsförhållanden utgör förvaltningsuppgifter. Detta sätter emellertid förvaltningsuppgifter utanför myndighetsutövning i ett osäkert läge. Vad dessa förvaltningsuppgifter faktiskt innebär är ”i hög grad oklart”.[63]

3.1.2 Funktionella kriterier för bestämmandet av förvaltningsuppgift

Lena Marcusson har beskrivit förvaltningsuppgift *utanför* myndighetsutövning utifrån fyra kriterier. Det första är det ska röra sig om en uppgift som *skulle kunna utföras av en myndighet*. Övriga kriterier är att staten ska ha en viss *kontroll och styrning* över verksamheten, att det är *staten som finansierar* verksamheten och att uppgiften *innebär påverkan i någon form på enskilda* eller grupper av enskilda.[64] En generell begränsning är dessutom att det inte får vara bestämt att uppgiften *måste* ske i myndighetens regi. Marcussons klassificering förtydligar gränserna för vad som menas med förvaltningsuppgift samtidigt som hon också uppmärksammar att en absolut, fast gräns mellan offentligrättsliga och privaträttsliga uppgifter är svår att upprätthålla och att det blir en fråga om en föränderlig skala på grund av samhällsutvecklingen.[65]

Det sista villkoret, att uppgiften ska innebära en påverkan i någon form på enskilda, väcker däremot en del frågor. Myndigheter har ofta uppgifter i sina instruktioner som går ut på att samordna, samverka, eller vägleda *andra* myndigheter där påverkan på enskilda får sägas vara begränsad. Samtidigt får

---

59 Rune Lavin, *Domstol och administrativ myndighet*, 1972 s. 3. Strömberg, *Myndighet och myndighetsutövning, 1972*. Se också Otter Johansen, 2019, s. 165 f.

60 Lotta Lerwall, Fristående skolor och regeringsformen – om innebörden av ”det allmänna”, *FT* 2013, s. 267.

61 Wiweka Warling-Nerep och Alf Bohlin, *Förvaltningsrättens grunder*, 2004, s. 12. Thomas Bull och Fredrik Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 2023, s. 286.

62 Se t.ex. Wiweka Warnling Conradson, Hedvig Bernitz, Lena Sandström och Karin Åhman, *Statsrättens grunder*, 2022, s. 148; Joakim Nergelius, *Svensk statsrätt*, 2022, s. 410.

63 Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 2018, s. 32–33.

64 Marcusson, 1989, s. 107.

65 Marcusson, 1989, s. 107.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

den här typen av verksamhet mycket väl anses vara av slaget förvaltningsuppgifter. Myndigheter kan ha i uppgift att tillhandahålla regeringen med underlag, exempelvis ska Digg bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och har använt juristkonsulter för detta syfte. Det kan tänkas att en vidareutveckling av *påverkan på enskilda* utsträcks till att även betyda påverkan på *myndigheten själv* eller på *andra myndigheter*.[66]

3.1.3 Formerna för överlämnande av förvaltningsuppgift

När det gäller själva överlämnandet är det knapphändigt beskrivet i lagtext, förarbeten och doktrin men ses allmänt ur ett formellt perspektiv, det vill säga att överlämnande sker genom en tydligt identifierbar överlämning av en uppgift genom lag, förordning, föreskrift eller förvaltningsbeslut. Den enskilde utför sedan uppgiften under en bestämd avtalad tid.

Enligt Marcusson borde uppgiftsöverlämnandet som avses i RF ”gälla för mer än ett enstaka tillfälle och alltså avse en verksamhet med någon varaktighet”.[67] De fåtal exempel som nämns i förarbetena till RF, som också återkommer i doktrinen, handlar om överlämnanden av myndighetsutövning till bestående verksamheter. Det är emellertid inte säkert att överlämnande av *andra* förvaltningsuppgifter (eller myndighetsutövning heller för den delen), måste ha en varaktighet eller gälla flera tillfällen. Lagstiftaren har valt att inte detaljreglera förvaltningsorganisationen i grundlagen. Krav på att överlämnanden av förvaltningsuppgifter måste gälla över en längre tid framstår då som motsägelsefullt till den anpassningsbarhet som RF:s förarbeten ger uttryck för.[68] Att förvaltningsuppgift kan överlåtas till enskilda individer stödjer också att överlämnanden kan gälla vid enstaka tillfällen och under kortare tid och alltså innefatta tjänster som exempelvis rådgivning, analys eller utredning, det vill säga så som juristkonsulter används idag. Detta leder tillbaka till frågan om det krävs någon särskild form för överlämnandet när det inte innefattar myndighetsutövning. En rimlig tolkning är att överlämnande kan ta formen av ett individuellt beslut vid myndigheten, förutsatt att det inte finns ett författningskrav på att uppgiften måste utföras av myndighet. Myndigheten är alltså annars fri att exempelvis genom beslut om direktupphandling, avrop eller annat avtal överlämna förvaltningsuppgift till enskild.

---

66 Frågan berörs delvis av Marcusson som skriver att medborgarna även har ett berättigat krav på att myndigheters interna verksamhet sköts på ett rättsenligt sätt och underkastas offentligrättsliga kontrollregler. Marcusson, 1989, s. 61–62.

67 Marcusson, 1989, s. 26–27.

68 Prop. 1973:90 s. 397.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Finns det ändå, trots avsaknad av specifika regler, några allmänna principiella överväganden som borde beaktas vid överlämnande av förvaltningsuppgifter utanför myndighetsutövning? En förvaltningspolitisk grundsyn är att myndigheters kärnverksamhet, i huvudsak, ska skötas av det allmänna. Någon vedertagen definition av kärnverksamhet finns inte men begreppet beskriver en värdering av sådant som ligger myndigheten närmast, ofta kopplat till det statliga åtagandet, ”verksamhet som utförs enligt lagar, förordningar och andra styrdokument”.[69]

I prop. 2009/10:175, som innehåller de förvaltningspolitiska målen, beskrivs inga särskilda överväganden vid överlämnanden eller för privatisering av offentlig verksamhet, annat än att statens kärnverksamhet ska vidareutvecklas och värnas.[70] I olika offentliga utredningar har en liknande målsättning uttryckts, exempelvis att uppgifter som ingår i statens kärnverksamhet inte ska upphandlas,[71] eller att myndigheter måste se strategiskt på upphandling som ligger nära dess kärnuppgifter[72]. I propositionen till nuvarande förvaltningslagen anges endast att det är en ”utgångspunkt” att offentliga förvaltningsuppgifter fullgörs av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Mer vägledning än så verkar det inte finnas om vilka överväganden som ska beaktas när förvaltningsuppgifter, utanför myndighetsutövning, överlämnas till privata utförare.

3.2 Förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning

Om överlämnande av generella förvaltningsuppgifter inte är särskilt tydligt reglerat finns det för uppgifter med myndighetsutövning ett krav på stöd i lag. Detta motiveras utifrån vikten av att offentlig makt utövas under lagarna och att myndighetsutövning innebär en påverkan eller särskilt intrång i enskildas rättsförhållanden.[73] Bilbesiktning och sotning och brandskyddskontroll är vanliga exempel på överlämnande av myndighetsutövning, många andra finns inom kulturområdet eller statsbidrag som rör idrottsverksamhet.[74]

---

69 Ds 2007:28; SOU 2004:14. Se också Riksrevisionen, 2021:3, *Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring*.

70 Prop. 2009/10: 175, s. 87.

71 SOU 1997:57, s. 36.

72 SOU 2013:12, s. 80. Se också SOU 2015:7, s. 46.

73 Myndighetsutövning förekommer som bekant i flera lagar, t.ex. brottsbalken 20 kap. 1 § (tjänstefel) och skadeståndslagen 3 kap. 2 § (det allmännas skadeståndsansvar).

74 Fordonslag (2002:574), lag (2003:778) om skydd mot olyckor, lag (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde, och lag (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgift till Sveriges riksidrottsförbund.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Överlämnande av myndighetsutövning kommer också i allt högre grad ur EU-lagstiftningen.[75]

I Grundlagsberedningens förslag till en ny regeringsform föreslogs först att *alla* överlämnande, oberoende av om de gällde myndighetsutövning eller ej, skulle ske genom lag.[76] Förslaget vilade på ett principiellt synsätt att organ som utövar offentlig makt, oavsett organisationsform, skulle betraktas som myndigheter.[77] Förslaget sågs emellertid som både för långtgående och tungrott och avgränsades till att gälla överlämnande av förvaltningsuppgifter med myndighetsutövning, eftersom det vid dessa uppgifter fanns ett ”starkt rättssäkerhetsintresse”.[78]

3.2.1 Begreppet myndighetsutövning

Myndighetsutövning brukar beskrivas som situationer där den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande till det allmänna och där beslut fattas med en viss ensidighet från det allmänna sida. Här ingår både betungande och gynnande beslut.[79] Det är dessutom endast bindande beslut som omfattas och gäller som regel inte för vägledning, allmänna råd, upplysningar och annan information.[80]

I propositionen till RF knöts myndighetsutövning till den innebörd begreppet hade fått vid tillkomsten av förvaltningslagen ett par år tidigare, (1971:290, ÄLF). I 3 § ÄLF gjordes en uppdelning mellan ärenden *med* myndighetsutövning och *övriga* ärenden. Vissa förfaranderegler skulle bara tillämpas i ärenden som innebar ”utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. Begreppet myndighetsutövning togs däremot inte med i själva lagtexten.[81] Senare ändringar i förvaltningslagen (1986:223) utmönstrade *definitionen* av myndighetsutövning, men själva *begreppet* infördes i anslutning till vissa förfaranderegler, däribland muntlig handläggning, anteckning av uppgifter, partsinsyn och motivering av beslut.[82]

---

75 T.ex. kontrollförordningen 2017/625 och växtskyddslag (2022:725).
76 SOU 1972:15, s. 195.
77 SOU 1972:15, s. 123.
78 Prop. 1973:90, s. 398.
79 Prop. 1971:301 s. 331. Se också, Wiweka Warnling-Nerep, Offentlig upphandling: myndighetsutövning eller inte & ett nytt område för kommunalt lag- och domstolstrots, JT 2006–07, s. 384–407.
80 Om besluts rättsverkningar, se Ulrik von Essen, *Förvaltningsrättens grunder*, 2024, s. 77.
81 Prop. 1973:90, s. 397.
82 I förarbetena angavs att myndighetsutövning skulle ges den innebörd som begreppet fått i praxis, SOU 1983:73, s. 50.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

I nuvarande förvaltningslag (2017:900) har begreppet myndighetsutövning utmönstrats helt. De processuella rättssäkerhetsgarantierna gäller för all ärendehandläggning, oavsett om det rör myndighetsutövning eller inte. I propositionen menade regeringen att förfaranderegelernas bredare tillämpning bättre tillgodosåg de högt ställda kraven på rättssäker ärendehantering, något som också framfördes av Förvaltningsutredningen.[83] Flera remissinstanser var dock kritiska och menade att myndighetsutövning fyllde en funktion av att beskriva och avgränsa särskilt ingripande ärenden som rörde enskilda och att det därigenom tydliggjorde att offentlig makt utövades under både skadeståndS- och straffansvar. En remissinstans lyfte särskilt vikten av att behålla myndighetsutövning i lagtexten eftersom detta ansågs erbjuda god vägledning om vilka förfaranderegler som enskilda organ skulle tillämpa vid överlämnande av förvaltningsuppgift.[84]

3.2.2 Särskilda rättssäkerhetsbestämmelser vid överlämnande av myndighetsutövning?

Utöver kravet på stöd i lag vid överlämnande av myndighetsutövning finns det inte några särskilda rättssäkerhetsbestämmelser i 12 kap. 4 § RF. Lagkravet får anses medföra att ett överlämnande av myndighetsutövning måste beskrivas på ett tydligt sätt och att det ska gå att identifiera vem som är uppgiftsmottagare.[85] Ett krav på saklighet, opartiskhet och likabehandling föreligger också för alla som ”fullgör förvaltningsuppgifter” enligt 1 kap. 9 § RF.[86] Mer specifika bestämmelser, exempelvis om någon ändamålsprövning ska göras vid vissa typer av överlämnanden eller krav på att det ska medfölja några rättssäkerhetsgarantier vid ett överlämnande av myndighetsutövning finns däremot inte.[87]

Ur ett europarättsligt perspektiv får ett överlämnande av förvaltningsuppgifter till privata utförare inte medföra att enskildas grundläggande fri- och rättigheter begränsas, vilket Europadomstolen vid flera tillfällen slagit fast men utan att uppställa krav på hur överlämnanden ska regleras i lag.[88] En

---

83 Prop. 2016/17:180, s. 49 f. och SOU 2010:29, s. 104 f.

84 Prop. 2016/17:180, s. 49 f.

85 Marcusson, *Förvaltningens verksamhetsformer i och utanför myndighetsområdet, Myndighet eller marknad. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*, SOU 1997:38, s. 24.

86 Se JO-beslut dnr 3045-2008 om krav på opartiskhet när en myndighet anlitat en konsult som kan betraktas som jävig.

87 Men frågan har utretts och diskuterats vid flera tillfällen, t.ex. i SOU 2010:29, s. 689 f.

88 Se Costello-Roberts mot Storbritannien, 25 mars 1993 och Wos’ mot Polen, 8 juni 2006. Se också HFD ref. 43.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

liknande tolkning kring staters ansvar vid privatisering har gjorts av andra traktatsorgan, exempelvis FN:s kommitté för mänskliga rättigheter.[89]

I ett nordiskt sammanhang kan det noteras att överlämnande av förvaltningsuppgift, eller delegering, inte är reglerat, varken i grundlag eller lag i Danmark och Norge. Sedvanerättsligt gäller dock uppfattningen att delegering är förbjudet utan ett uttryckligt stöd i lag i båda länderna.[90]

I finsk konstitutionell rätt är däremot överlämnandet både tydligare reglerat och villkorat. I finska grundlagens 124 § står det att en överföring av förvaltningsuppgift bara får ske genom, eller med stöd av lag, om det ”behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna”. Vidare får överföringen inte äventyra *grundläggande fri- och rättigheter*, *rättssäkerhet* och *krav på god förvaltning*. I den finska grundlagen finns en rätt till god förvaltning som ges närmare innebörd i den finska förvaltningslagen.[91] Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dessutom bara delegeras till myndigheter.[92]

Den finska grundlagsbestämmelsen infördes 2000 och har beskrivits som ”den demokratiska rättsstatens självförsvar”.[93] Grundlagsbestämmelsen har också inneburit en omfattande praxis genom Grundlagsutskottets förhandskontroll. I den finska förvaltningslagen, 1 kap. 2 § 3 st., anges också att lagen ska tillämpas även på enskilda då de ”sköter offentliga förvaltningsuppgifter”. I förarbetena motiveras detta med att det är uppgiftens art och inte organisationsformen som är avgörande, alltså ett funktionellt synsätt i kontrast till den svenska grundlagens organisatoriska prägel.[94]

Några motsvarande bestämmelser finns som sagt inte i den svenska grundlagen och bedömningar kring ändamålsenlighet eller rättssäkerhet har inte förekommit i förarbetena till RF.[95] Rättssäkerhetsaspekter uttrycks däremot delvis under grundlagsnivå men då när det gäller överlämnande av kommunala angelägenheter. Efter beslut från kommunfullmäktige kan skötseln av kommunala angelägenheter lämnas till privata utförare (10 kap. 1 § KomL).

---

89 Se t.ex. B. d. B. v. Netherlands, Communication No. 273/1988, UN doc. CCPR/C/35/D/273/1988 (2 maj 1989).

90 Azad Taheri Abkenar, *Delegation af myndighedsudløvelse til private aktörer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017. Se också, Tarjei Ellingsen Røsvoll, *Delegering*, 2025.

91 Jane Reichel, God förvaltning som rättsstatsideal: hur kan principen realiseras inom EU:s sammansatta förvaltning? i Karl Djurberg Malm och Richard Sannerholm (red.) *Rättsstaten i den svenska förvaltningen. En forskningsantologi*, 2022, s. 53.

92 Tuori, Har förvaltningsrätten en framtid? *FT*, 2003, s. 567.

93 Tuori, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet? i, *Allmänt och enskilt. Festskrift till Lena Marcusson*, 2013, s. 372.

94 RP 72/2002, s. 53. Se också SOU 2010:29, s. 694.

95 Konstitutionsutskottet menade att grundlagspropositionens förslag på lagform för överlämnande av myndighetsutövning i vart fall innebar att man i ”varje särskilt fall ser till att vederbörande organ är kompetent för uppgiften”. KU 1973:26, s. 71.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Kommunen är sedan skyldig att både kontrollera och följa upp verksamheten och genom avtal försäkra allmänheten insyn i den överlämnade verksamheten (10 kap. 8–9 §§).

3.2.3 Offentligrättsliga skyddsregler vid överlämnade av myndighetsutövning

Det finns inga handlingsregler som automatiskt följer med överlämnanden av förvaltningsuppgift till privata rättssubjekt. FL är kopplat till organet förvaltningsmyndighet och inte till typen av verksamhet och 1 § FL anger att lagen gäller för handläggning av ärenden hos *förvaltningsmyndigheter* och handläggning av förvaltningsärenden hos *domstolar*.

FL:s förfaranderegler kan trots detta överföras till enskilda organ, men detta måste i så fall göras genom specialförfattningar för varje enskild överlämning, något som ofta sker på förordningsnivå.[96] Generellt gäller även ett överklagandeförbud av beslut fattade av privaträttsliga subjekt, om det inte finns lagstöd för överklagande i specialförfattning.[97]

Tillsynen som JO bedriver är delvist funktionellt utformad. I 14 § lag (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän framgår att *andra* som har en tjänst eller uppdrag som innebär myndighetsutövning ingår i JO:s tillsynskrets, alltså utanför organet förvaltningsmyndighet. För att tillsynen i dessa fall ska fungera förutsätter det emellertid att det sker ett dokumenterat överlämnande av förvaltningsuppgift så att JO har en *faktisk* tillsynsmöjlighet.

Straffansvaret i 20 kap. 1 § brottsbalk (1962:700) är också funktionellt tillämpbart eftersom tjänstefel gäller för den som *vid myndighetsutövning*, uppsåtligt eller oaktsamt, åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Det allmänna är också skadeståndsskyldig för fel eller försummelser vid en överlämnad uppgift som gäller myndighetsutövning.[98] För både straff- och skadeståndsansvaret föreligger, precis som för JO, praktiska utmaningar om överlämnandet av förvaltningsuppgifter inte sker med stöd i lag utan genom privaträttsliga avtalsformer där det inte tydligt framgår att en viss uppgift har överlämnats.

3.3 Kan delar av en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas?

Den begränsade regleringen av överlämnande av förvaltningsuppgift med myndighetsutövning väcker frågor om enskildas rättsskydd. En relaterad fråga

---

[96] T.ex. 13 § förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet. Undantagsvis görs hela FL tillämplig för en privat utförare. Se von Essen, 2024, s. 77.

[97] Se lag (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

[98] 3 kap. 2 § skadeståndslag (1972:207).

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

med ett oklart rättsläge är ifall det går att dela upp myndighetsutövning så att *vissa* uppgifter kan överlämnas till privata utförare, exempelvis en utredning eller särskilda handläggningsåtgärder? Frågan om myndighetsutövning kan ”brytas upp” besvaras inte i lagtext och har inte behandlats särskilt uttömmande i grundlagsförarbetena. Det får antas att lagstiftaren inte förutsåg att överlämnanden skulle ske på annat sätt en genom en enhetlig uppgiftsöverlämning. Frågan har dock aktualiserats genom den ökade konsultanvändningen i offentlig förvaltning.[99]

3.3.1 Ärendehandläggningens helhet

Myndighetsutövning är oftast sammanlänkat med ärendehantering, även om det också förekommer i myndigheters faktiska handlande.[100] Ett uttryck för att ärendehanteringen ska ses som en *helhet* ges i lagpropositionen till 1971-års FL. De föreslagna förfarandereglerna skulle bidra till att myndigheters beslut grundades på en *fullständig och objektiv utredning*.[101] I förarbetena till nuvarande FL beskrivs också en sammanhängande ärendeprocess. Handläggning av ärenden, som utgör grunden för FL:s tillämpning, ”infattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas”.[102] Ett ärende kan vara kort och ske muntligt men kräver i vanliga fall lite längre och skriftlig hantering. Officialprincipen i 23 § FL, myndigheters skyldighet att utreda ett ärende, kan ta både tid och betydande resurser i anspråk och innebära en aktiv processledning där den enskilde medverkar vid flera tillfällen, eller genom remisser till andra myndigheter. Dokumentationsskyldighet och kommunikationsskyldighet är andra förfaranderegler som aktualiseras under ärendehandläggningen, liksom enskildas partsinsyn och möjlighet att begära muntlig handläggning.

Den uppfattning som framkommer i förarbetena till nuvarande förvaltningslag är alltså att ärendeprocessen börjar vid anhängiggörandet och avslutas genom att myndigheten avhänder sig ärendet genom ett beslut. Utifrån den här tolkningen kan deluppgifter som innefattar eller ingår i ärendehanteringen, i regel, inte överlämnas.[103]

---

99 Inte minst i relation till socialtjänstens verksamhet och särskilt i ärenden kring barn, se Otter Johansen, Diskriminering när barn placeras i familjehem, *Nordisk Socialrättslig Tidskrift*, 2020.

100 Se t.ex. JK:s kritik mot användandet av väktare för bevakningsuppdrag. JK menade att bevakningsuppdraget, faktiskt handlande, infattade myndighetsutövning och därför krävde ett stöd i lag. JK beslut 14 april 1994 dnr 3859-92-21.

101 Prop. 1971:30, s. 285.

102 Prop. 2016/17:180, s. 286.

103 Se Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1694-12, 20 september 2012, om överprövning enligt LOU. Den upphandlade tjänsten innefattade postmottagning, diarieföring och arkiv, uppgifter med myndighetsutövning som inte kan överlåtas utan lagstöd. Se också Kammarrätten i Göte-

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Den främsta behandlingen av frågan har gjorts av JO, som flera fall bedömt situationer där myndigheter outsourcat olika delmoment för att underlätta en komplicerad ärendehantering. Det rör sig exempelvis om bemanningsföretaget som hanterade ansökningshandlingar i en rekryteringsprocess[104], advokaten som företrädde kommunen gentemot enskilda[105], eller företaget som kontrollerade viseringsansökningar[106]. En sammanfattning av JO:s praxis är att helhetssynen på ärendehantering anses förbjuda överlämnande av uppgifter där privata utförare svarar för kontakt och kommunikation med enskilda, eller vidtar andra ärendeåtgärder, som innebär en *slutlig* handläggning av en uppgift.[107] Även uppgifter som i sig inte utgör myndighetsutövning kan falla in under förbudet mot överlämnande, om uppgifterna inte går att särskilja från myndighetsutövningen i stort och utgör ett led i, eller en förutsättning för, det slutliga beslutet.[108]

3.3.2 Osjälvständiga uppdragstagare

En helhetssyn på ärendehantering ger emellertid upphov till svåra gränsdragningar. Ett förbud mot överlämnande av delar av myndighetsutövning innebär exempelvis inte ett hinder mot att myndigheter anlitar konsulter för vissa uppgifter. Däremot ställs det krav på hur konsultuppdragen utformas och vilken roll konsulten får om det infattar myndighetsutövning. Ett första krav är att uppdragstagaren, konsulten, i princip måste vara en *fysisk person*. Om myndigheter ingår avtal med en juridisk person, vilket nog är det vanligaste, borde det i så fall framgå av avtalet vem eller vilka personer som ska utföra uppgifterna.[109] Vanligtvis löses detta genom att en specifik person omnämns i avtalet där även kompetens och erfarenhet för uppdraget beskrivs. En andra förutsättning är att uppgifterna ska vara sådana som *myndigheten normalt ska hantera* och att uppdragstagaren arbetar *under ledning av myndigheten* och är, så att säga, införlivad i myndighetsorganisationen. Om uppdragstagaren

---

borg, mål nr 6373-20, 2 oktober 2019, där en upphandlingskonsult fick i uppdrag att hantera ärenden om utlämnande av allmän handling.

104 JO-beslut, dnr 4803-2003.

105 JO-beslut, dnr 3053-2018.

106 JO-beslut, dnr 3777-2008.

107 Se för en utförlig beskrivning JO-beslut dnr 2598-2000 och 2617-2000.

108 Se Strömberg. *Allmän förvaltningsrätt*, 2000, s. 59 och Ragnemalm, *Förvaltningsrättens grunder*, 1992, s. 32.

109 JO-beslut, dnr 2561-2004. Se också Svea hovrätt, mål Ö100-93 dom 3 december 1993 där en advokat, utsedd som konkursförvaltare, inte fick överlämna beslutsfattande som gällde betalning enligt lönegarantilagen till en annan advokat på samma byrå. Myndighetsutövning hade överlåtits till förvaltaren personligen.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

endast är löst knuten till myndigheten krävs det stöd i lag för ett överlämnande av myndighetsutövning.

Hur arbetsledning och koppling till verksamheten ska bedömas är inte helt klart, men det kan exempelvis handla om att avtalet namnger inom vilken organisatorisk del konsulten ska ingå, att uppdragstagaren står för utrustning, epost med mera, liksom krav på att uppdraget ska utföras i enlighet med de riktlinjer som gäller för myndighetens personal.

De krav som beskrivits handlar egentligen inte så mycket om överlämnande i RF:s mening eftersom kraven syftar till att reglera en konsult på så sätt att han eller hon verkar *inom* myndigheten, med uppgifter som myndigheten ändå har att hantera. Det avgörande blir hur bemanningsavtalet utformas för bedömningen av uppdragstagarens självständighet. Det borde dessutom vara myndigheten som tar fram och utformar avtalet, inte den enskilde konsulten eller dennes arbetsgivare.[110]

Uppdragstagarens självständighet har betydelse för det organisatoriskt utformade rättssäkerhetsskyddet. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är exempelvis inte tillämplig på privatanställda eller privatverksamhet, men däremot för en uppdragstagare som deltar i myndighetens verksamhet enligt 1 kap. 2 § OSL. En osjälvständig uppdragstagare faller också in under JO:s allmänna tillsyn men omfattas däremot inte av disciplinansvaret i lagen (1994:260) om offentlig anställning som utgår från anställningsförhållandet. Ett gränsdragningsproblem när myndigheter ”hyr in” konsulter kan alltså uppstå vid utformandet av de avtal som reglerar konsultens självständighet som uppdragstagare. I flera avtal som granskats för denna artikel framgår det inte tydligt att konsulten står under arbetsledning av myndigheten eller var arbetet ska utföras. I vissa fall anges det att arbetet utförs på distans och att det helt och hållet ska ske digitalt.

3.3.3 Gränsdragningsproblem mellan rådgivning och överlämnande av förvaltningsuppgift

Ett annat – och svårare – gränsdragningsproblem är rågången mellan en konsult som *slutligt* handlägger en uppgift, som JO:s praxis omfattar, och en konsult som tillhandahåller rådgivning, vägledning och upplysningar till myndigheten men *utan* att fatta ett slutligt beslut. Här finns en gråzon som utmanar gränserna för överlämnande av förvaltningsuppgifter.

Som jag tidigare visat anlitas juristkonsulter på ett sätt där de ingår i myndighetens verksamhet men behåller sin självständighet. Vad gränsdragningsproblematik handlar om är synen på vad rådgivningsrollen faktiskt betyder

[110] JO-beslut, dnr 2561-2004.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

och här finns det en svårbedömd glidande skala. Vid ett par tillfällen har JO uttalat sig specifikt om juristkonsulter.[111] Utöver att myndigheter kan anlita advokater som ombud i en rättslig process anser JO att det är en självklarhet att myndigheter anlitar juristkonsulter för rådgivning, exempelvis vid upprättandet av ett förslag till hur en rättslig fråga ska bedömas.[112] I JO:s praxis görs skillnad mellan juristkonsulter som agerar som ombud för myndigheten, inom ramen för myndighetens egen ärendehandläggning, och juristkonsulter som ger råd direkt till myndigheten.

Synen på juristkonsulter i JO:s praxis framstår emellertid som en förenkling av en mer komplicerad verklighet. Det är inte nödvändigtvis så att en myndighet ska kunna anlita en juristkonsult där exempelvis ”produkten” av den köpta tjänsten är ett förslag på hur myndigheten ska se på rättstillämpningen i ett ärende. I ärendehandläggning ingår ofta en rättslig bedömning som också kan utgöra en del av myndighetens utredningsskyldighet enligt FL eller annan författning. Om en myndighet låter en konsult utreda och lämna förslag på beslut i ett ärende, exempelvis om återkallande av bidrag, är det förvisso myndigheten som *slutligt* fattar beslut i ärendet, och den enskilde är sannolikt inte ens medveten om att en extern part har utfört vissa utredningsuppgifter, men det väcker frågor kring hur myndigheten kan bedöma tillräckligheten i utredningen. I flera av de fall som redovisats i artikeln har juristkonsulter upprättat förslag på beslut, utrett och föreslagit specifika åtgärder, formulerat förslag på hur kommunikation med enskilda ska se ut, eller tillfälligt övertagit delar av ärenden. I dessa fall är det svårt att med precision fastställa när ett överlämnande av uppgifter faktiskt skedde, särskilt när det rör sig om täta kontakter mellan myndigheten och juristkonsulten och där ärendet, i vissa delar, förefaller ha hanterats gemensamt.

Exempel på avtal med juristkonsulter kopplat till myndighetsutövning

Myndighet	Uppdragets beskrivning och innehåll
Försvarshögskolan	*Direktupphandling*, utredning av ärende för personalansvarsnämnd.*Direktupphandling*, utredningar kopplat till begäran om allmän handling.

[111] JO-beslut, dnr 1476-2000, dnr 4510-2005 och dnr 2350-2007.
[112] JO-beslut, dnr 2350-2007.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Myndighet	Uppdragets beskrivning och innehåll
Högskolan i Dalarna	*Direktupphandling* av, ”extern juridisk rådgivning avseende juridiska frågor inom hela högskolans verksamhetsområde. Juridisk kompetens behövs för att informera om vilka regler som gäller för högskolan i Dalarna som myndighet och lärosäte, arbetsgivare och avtalspart.” Juristkonsulten specificeras men står inte under arbetsledning av högskolan. Utförs på distans.
Inspektionen för vård och omsorg	*Ramavtal* gällande rådgivning, rättsutredning, underlag för styrdokument, stöd vid/genomförande av talan i allmän domstol, förvaltningsdomstol och HSAN.
Kulturrådet	*Direktupphandling*, vid flera tillfällen: ”Resursförstärkning av juridisk kompetens”. Juristkonsulten specificeras men står inte under arbetsledning av myndigheten. Utförs på distans.
Kungliga biblioteket	*Direktupphandling* om att biträda KB i beredning av ärenden om pliktleverans och vitesföreläggande. *Direktupphandling* om att bistå KB i handläggningen av ett pågående ärende om rätten att bli glömd. Rättsutredning och formulering av svar till den registrerade. I rättsutredningen står det att ”Vi föreslår, med bakgrund i det ovanstående, att den registrerade får följande svar. Svaret utgör ett myndighetsbeslut och behöver därför stämmas av så att det överensstämmer med Kungliga bibliotekets rutiner för sådana, exempelvis vad gäller ärende/diarienummer eller överklagandehänvisning”.
Linnéuniversitetet	*Ramavtal* omfattande högskolejuridiska frågeställningar, förvaltningsrättsliga området med ”betoning på myndighetsutövning, offentlighet och sekretess, anställningsärenden, hantering av personuppgifter samt kunna ge stöd för att skapa och tolka universitetets regeldokument, organisationsformer och beslutsstrukturer”. Vidare att: ”uppgiften att biträda universitetet innebär också att kunna fungera som rådgivare till olika befattningshavare inom hela universitetet”.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Myndighet	Uppdragets beskrivning och innehåll
Luleå universitet	*Ramavtal* bemanningstjänster. Juristkonsulten specificeras men står inte under arbetsledning av myndigheten. Utförs på distans. *Direktupphandling* med advokatbyrå om juridiska tjänster. Juristkonsulter specificeras inte och står inte under arbetsledning av myndigheten. Advokatbyråns avtalsmall används.
Länsstyrelsen i Blekinge	*Direktupphandling* om konsulttimmar. F.d. anställd anlitas för att utreda och föredra ett stort antal bygglovsärenden. Står inte under myndighetens arbetsledning.
Myndigheten för delaktighet	*Direktupphandling* inför myndighetens övertagande av ledarhundsverksamhet: ”säkerställa och kvalitetssäkra att gällande rätt beaktas i ledarhundsverksamheten och att myndigheten uppfyller ställda krav på myndighetsutövning”.
Myndigheten för stöd till trossamfund	*Direktupphandling* av verksjurist. Arbetsledning eller arbetsställe framgår inte av underlaget.
Myndigheten för tillgängliga medier	*Ramavtal*, ombud i kontakt med berörda läromedelsföretag angående tillgänglighetskrav på e-böcker.
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	*Direktupphandling* vid flera tillfällen för gällande statsbidrag, bl.a. fråga om överklagbarhet av verkställighetsbeslut.
Sameskolstyrelsen	*Direktupphandling* av jurist. Framgår inte av avtalet hur arbetet ska genomföras, inte heller arbetsställe eller arbetsledning.
Statens beredning för medicinsk och social utvärdering	*Direktupphandling* av juridisk rådgivning. Arbetet utförs på distans. Ingen arbetsledning av myndigheten.
Statens historiska museer	*Ramavtal* med avrop som infattat utredning i samband med begäran om allmän handling, upprättande av förslag på sekretessbeslut i enskilt ärende.
Tillväxtverket	*Direktupphandling* av juridiska tjänster och *ramavtal* om juridisk rådgivning. Arbetsställe eller arbetsledning framgår inte av avtalen.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

I tabellen samlas exempel på uppdrag för juristkonsulter som antingen gäller utövandet av förvaltningsuppgift där det ingår myndighetsutövning, eller där avtalens utformning inte tydliggör juristkonsultens osjälvständighet, exempelvis vid inhyrda juristkonsulter.

4. Rättsliga och förvaltningspolitiska utmaningar

Det stora flertalet uppdrag som juristkonsulter anlitas för är, enligt min bedömning, att betrakta som förvaltningsuppgifter. Undantaget är renodlade privaträttsliga uppdrag, exempelvis avtalstolkning och avtalsskrivning, hyresförhandlingar, upphovsrätt och immaterialrättsliga frågor.

Merparten av de upphandlingar som granskats för denna artikel handlar emellertid om förvaltningsuppgifter – såsom att utredda specifika ärenden, bereda vitesföreläggande, hantera begäran om allmän handling, bedöma disciplinfrågor, förbättra myndigheters tillsynsarbete, ta fram underlag till regeringen, tolka myndighetens uppdrag i förhållande till andra offentliga organ, ta fram styrande dokument, riktlinjer och handböcker för förvaltningsorganisationens personal eller allmänheten, förbättra processordningen, med mera. Det juristkonsulter gör uppfyller Marcussons kriterier för förvaltningsuppgift. Juristkonsulter används för uppgifter som skulle kunna utföras av en myndighet, kontrolleras till viss del av myndigheten genom avtal och uppföljning, finansieras genom upphandling med offentliga medel, och påverkar den enskilda myndigheten, andra myndigheter, eller enskilda individer. Många av uppdragen gäller förvaltningsuppgifter utanför myndighetsutövning, exempelvis inom myndighetens kärnverksamhet. Flera andra handlar om myndighetsutövning. I båda fallen är det svårt att se något tydligt överlämnande, annat än uppdragsbeskrivningar i upphandlingsavtal, ramavtal eller enskilda avrop. Det är sannolikt så att varken myndigheterna eller juristkonsulterna reflekterar över om det sker ett överlämnande av förvaltningsuppgift när en e-post skickas med en begäran om utredning eller beslutsunderlag.

Konsultanvändningen bidrar till att sudda ut gränsen mellan offentlig och privat verksamhet. Grundlagsbestämmelsen i 12 kap. 4 § RF är inte ändamålsenligt utformad för den typen av verksamhet som beskrivs i artikeln. Det ska samtidigt sägas att juristkonsulter spelar en värdefull roll i statsförvaltningen. När de anlitas i ärenden där myndigheter saknar kompetens och inte heller förväntas ha intern kompetens kan konsultanvändningen motiveras ur ett ekonomiskt såväl som ur ett rättssäkerhetshänseende. Men i många andra fall används rådgivning och stöd för uppgifter som myndigheten dels borde känna till, dels förväntas lösa själv. Juristkonsulter verkar anlitas som en slags försäkring som myndighetsföreträdare möjligen upplever ger både trygghet

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

och ansvarsbefrielse. I andra fall kan det inte uteslutas att konsulter anlitas för att täcka kompetensbrister, vilket är oroväckande, särskilt när det gäller rättsområden som utgör kärnan av vad en myndighet är, såsom förvaltningslagen, diarieföring och arkivregler, offentlighet och sekretess, eller för tolkning av myndighetsuppdrag och instruktion. Den gamla rättsmaximen, *jura novit curia*, att domstolen känner lagen, får anses gälla även för förvaltningsmyndigheter i relation till deras ansvar för förvaltningsuppgifter – *jura novit administratio*. Det är en rättssäkerhetsfråga att myndigheter förmår tolka och tillämpa gällande rätt, instruktioner och uppdrag, på ett *självständigt*, *sakligt* och *opartiskt* sätt.

I följande avsnitt kommer några rättsliga och förvaltningspolitiska utmaningar att lyftas fram. Utmaningarna kommer huvudsakligen ur svårigheten att definiera förvaltningsuppgift, som jag beskrivit tidigare i artikeln, och sättet varpå myndigheter anlitar och använder juristkonsulter, vilket gör det svårt att rättsligt bedöma överlämnanden.

4.1 Offentligrättsliga skydds- och kontrollregler åsidosätts

Tidigare i artikeln har jag beskrivit hur offentligrättsliga regler är kopplade till förvaltningsmyndigheter som organ och inte funktion. Det gäller framför allt de generella förfarandereglerna i förvaltningslagen eller i specialförfattningar med syfte att skydda enskildas rättssäkerhet. Detsamma gäller huvudsakligen för den offentligrättsliga tillsynen, främst genom JO, även om den också kan omfatta andra som har tjänst eller uppdrag med myndighetsutövning.

Offentligrättsliga skyddsregler utmanas således av myndigheters omfattande konsultanvändning. Att förvaltningsuppgift inte har en tydlig rättslig definition bidrar till problemet. Upphandlingsunderlaget visar att myndigheter i flera fall överlämnar förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning utan lagstöd. Sannolikt beror detta på en bristande förståelse om överlämnanderegleringen, både bland myndigheter och leverantörer. Att juristkonsulters uppdrag genomförs på ett invävt sätt i myndighetens verksamhet gör det dessutom ännu svårare att särskilja vilka åtgärder som vidtas av konsulten respektive myndigheten och att identifiera en tidpunkt för ett faktiskt överlämnande.

Flera rättsliga kvalitetsproblem uppstår när ansvaret för ett ärende delas med en extern utförare.[113] Dels kan en enskild få svårt att utöva sin partsinsyn, dels finns risken att kommunikationsskyldighet och dokumentationsskyldig-

[113] Det väcker också frågor om handlingsoffentlighet och sekretessbestämmelser som inte behandlas närmare här. Se, Henrik Grönberg, Objektivitet och offentlighet i privata aktörers verksamhet, *FT* 2025.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

het blir lidande. FL:s förfaranderegler uttrycker ett minimikrav och reglerna får betydelse i det faktiska handläggningsarbetet. JO har vid flera tillfällen uttalat att exempelvis god dokumentation borde omfatta sådant som visar och förklarar myndighetens ställningstaganden i ett ärende, vilka olika val som gjorts och överväganden bakom dessa, kontakter med den enskilda eller med andra myndigheter.[114] Förfarandereglerna förutsätter rutiner och praktisk hantverksskicklighet och en konsultanvändning där kontrollen över delar eller hela ärenden outsourcas väcker frågor kring säkerställandet av rättslig kvalitet. Det är den enskilde tjänstemannen som, på basis av rådgivning och underlag från en konsult, måste bedöma om nödvändiga uppgifter dokumenterats. Handläggaren måste också bedöma om utredningen som levererats är tillräcklig för ett beslut. Frågan om vad som räknas som tillräckligt är svår att besvara. Vanligtvis menas att ett ärende ska kunna avgöras med ett korrekt beslut, men hur långt en myndighet måsta gå i sin utredningsskyldighet bestäms också utifrån det ”enskilda ärendets art och den enskilda situationens karaktär.”[115]

En annan svårighet som kan uppstå vid konsultanvändning är hanteringen av dröjsmål i ärendehandläggningen. Enligt 11 § FL är myndigheter skyldiga att underrätta en enskild om ett ärende kommer bli väsentligt försenat och ange anledningar till förseningen. En situation där konsulter utreder hela eller delar av ett ärende kan göra det svårt för myndigheten att överblicka ärendet och tidsåtgången för handläggningen.

Likt förfarandereglernas tillämpning begränsas även JO:s tillsyn av konsultanvändningen. Även om det i JO:s praxis finns flera fall av informellt överlämnande av förvaltningsuppgifter med myndighetsutövning är detta inte något som JO kan granska lika enkelt som förvaltningsuppgifter i myndigheters regi. På motsvarande sätt undandras också straffansvaret vid tjänstefel, vid konsulttjänster där det sker ett informellt utövande av myndighet uppstår svårigheter i straffansvarets tillämplighet. Konsulter omfattas inte heller av den offentligrättsliga arbetsrätten. LOA utgår från anställning som grund och är huvudsakligen ett arbetsgivarverktyg.

4.2 Besvärliga jurister

Det framkommer inte med någon större tydlighet, varken i lagtext eller förarbeten, men överlämnande enligt 12 kap. 4 § RF är skrivet för situationer där det sker ett slags *formellt* och tydligt överlämnande av förvaltningsuppgift, även när det inte innefattar myndighetsutövning. Så som juristkonsulter

[114] Se JO-beslut, dnr 3232-2023.
[115] von Essen, 2024, s. 162.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

anlitas finns oftast inget lagstöd för överlämnande av förvaltningsuppgift utan detta sker genom ramavtal, avrop, direktupphandlingar och annan kommunikation därefter. Tjänsteköpen är utformade för att tjänsten ska kunna ingå som en naturlig del av verksamheten. Där ramavtal används kan myndigheter avropa stöd och rådgivning genom telefon eller e-post på samma sätt som myndighetsanställda använder den egna juristfunktionen.[116] Oftast innehåller ramavtalen bestämmelser om svarstid och leverantören väntas svara på ett avrop inom en till två dagar.[117] Kommunikationen mellan myndigheten och leverantören kan vara förtrolig, precis som i e-postmeddelanden mellan kollegor. Idéer och lösningsförslag bollas fram och tillbaka och konsulterna är resultatorienterade, det vill säga, man ger tydliga besked om hur en viss åtgärd kan genomföras eller ett visst beslut utformas.

I detta ligger utmaningen att juristkonsulter är just *konsulter*, de beställs och köps. Förhållandet mellan myndigheter och privata utförare kan ses som en krock mellan en formbunden förvaltningskultur och en privat verksamhet där ekonomisk effektivitet är styrande.[118] Myndigheter kan lockas att vända sig till en konsult för att söka ett visst svar eller stöd för önskade åtgärder och utforma konsultuppdraget därefter. Fondtorgsnämnden ville exempelvis att en konsult skulle ”redovisa argument som talade för att aktuella handlingar av fonder inte skulle omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv”.[119] I en begäran om allmän handling som omfattade namn och personnummer på anställda vände sig ett lärosäte till en juristkonsult för att söka stöd för ett sekretessbeläggande.[120] I lärosätets kommunikation med konsulten nämns att reaktionerna hos medarbetarna är ”ganska starka” och att lärosätet hade försökt men inte lyckats hitta lagstöd för sekretess i hanteringen av utlämnandet.

I jämförelse med en konsult kan en verksjurist upplevas som ”besvärlig”. En förvaltningsjurist ska inte agera problemlösare utan måste alltid iaktta grundlagskravet på saklighet och opartiskhet och kan därför i en rättslig fråga tala både för och emot en föreslagen åtgärd. Detsamma kan givetvis en konsult göra men själva uppdragsformatet riskerar att premiera ”nöjda kunder” och effektivitet i problemlösningen. Verksjuristen har dessutom en helhetssyn, sett till myndigheten, förvaltningslandskapet och den statliga värdegrunden, som konsulter av naturliga skäl inte har eller förväntas ha i samma utsträckning.

---

116 Se t.ex. ESV 2005:3, *Nyckeltal för OH-kostnader. Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration*? för en, något äldre, överblick av juridiska stödfunktioner vid myndigheter.

117 Se t.ex. fotnot 21, om Riksgäldens ramavtal.

118 Hollander och Madell, 2003, s. 22.

119 Utredning från leverantören, 8 juni 2022.

120 E-post mellan Försvarshögskolan och leverantören, 1 november 2021.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

4.3 Förvaltningskulturen påverkas

Konsulter omfattas inte av utbildningar eller liknande initiativ som syftar till att främja en god förvaltningskultur bland statligt anställda. Tillitsdelegationen ansåg i sitt förslag om en gemensam utbildning för alla statsanställda att motsvarande utbildningar och värdegrundsfrågor för konsulter skulle regleras genom avtal. Det är emellertid bara ett fåtal ramavtal där detta anges.[121] Exempelvis står det i Pensionsmyndighetens ramavtal att leverantören måste ha kunskap om värdegrunden i staten.[122]

Redan 1997 noterade den Förvaltningspolitiska kommissionen att svensk förvaltningstradition stod inför flera risker. Riskerna handlade om att grundläggande myndighetsfunktioner var på väg att gå förlorade:

> ”Vissa funktioner som kräver särskild kompetens är typiska för den offentliga förvaltningen. Kommissionen vill peka på uppgiften att bereda och att föredra ärenden inför beslut Kunskapen om vad som krävs för den uppgiften är grundläggande, och den rymmer åtskilliga element. I beredningsansvaret ligger att tjänstemannen skall vara väl insatt i ärendet; den eller de som skall fatta beslut är ofta mindre väl eller inte alls insatta. Den som bereder och eventuellt föredrar ärendet skall bilda sig en egen mening, som skall vara grundad på omständigheter i det aktuella ärendet, *regler*, *praxis* och *egen professionell erfarenhet*.”[123]

Ett eko av kommissionens farhågor återfinns i granskningen av Transportstyrelsens upphandling av it-drift, som konstaterade att en ”viss företagskultur”[124] hade utvecklats inom delar av myndigheten, framför allt där konsulter användes i hög utsträckning, och i Statskontorets genomlysning av Statens fastighetsverk observerades att mängden konsulter försvårade arbetet med en god förvaltningskultur.[125]

Utvecklandet av initiativ för främjandet av god förvaltning, såsom den statliga värdegrunden, utbildningar för statsanställda och handlingsplaner mot korruption, riskerar få en begränsad effekt om centrala funktioner för god förvaltning outsourcas.[126] Om användningen av konsulter och anlitandet av jurister genom bemanningsföretag ökar, riskerar detta dessutom att underminera skärpan i förvaltningens meritkrav. Enligt 12 kap. 5 § RF ska förtjänst och skicklighet utgöra grunden vid beslut om statlig anställning.

---

121 SOU 2020:40, s. 212 f.
122 Pensionsmyndigheten, Bilaga 1 UPP-2020-5.
123 SOU 1997:57, s. 147. Min kursivering.
124 Ds 2018:6, s. 235.
125 Statskontoret, *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*, 2017:12, s. 49. Se också Statskontoret, *Myndighetsanalys av universitetskanslerämbetet*, 2024:2.
126 Marcusson, Den goda förvaltningen – en mänsklig rättighet i välfärdsstaten? *Nordisk Administrativ Tidskrift*, 2012 s. 102 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Detta uttrycker ett saklighets- och meritkrav vid utövandet av offentlig makt. Konkurrensutsättningen av juridiska tjänster innebär förvisso att meriter prövas, men meriter vägs också mot andra mål såsom kostnaden för ett anbud eftersom pris utgör en central utvärderingsgrund i en upphandling. Konsultanvändningen innebär en kostnadsberäkning av meriter som inte alls är lika avgörande vid statlig anställning.

4.4 Riksdagens och regeringens insyn i förvaltningen minskar

Myndigheter är inte skyldiga att särskilt redovisa sina konsultköp. I årsredovisningar hamnar konsultköp i kategorin övriga driftkostnader men något specifikt författningskrav att redovisa enskilda konsultköp finns inte.[127] Detta gör att omfattningen av konsultanvändningen vid enskilda myndigheter och för förvaltningen i stort är svårt att överblicka.[128]

Enligt myndighetsförordningen (207:515) är det myndighetens ledning som ansvarar inför regeringen att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt (3 §). Ledningen ansvarar också för att intern styrningen och kontroll fungerar på ett betryggande sätt. Någon uttrycklig bestämmelse som tar fasta på myndighetsledningens ansvar vid upphandling och outsourcing finns inte.

En effekt av konsultanvändningen är att riksdagens och regeringens insyn i förvaltningen minskar. Det är svårt att bedöma myndigheters förmåga om de i hög grad anlitar konsulter för sin kärnverksamhet. Utöver att JO:s tillsynsmöjligheter begränsas av konsultanvändningen påverkas även andra granskningsorgan såsom Riksrevisionen, som får svårare att bedöma effektiviteten i myndigheternas verksamhet. Det får också antas att regeringens förmåga till en effektiv styrning av sin förvaltning påverkas negativt eftersom konsultanvändningen döljer en förståelse för vilken kompetensförsörjning som myndigheter faktiskt behöver. En långsiktig risk är att anlitandet av konsulter urholkar myndigheters expertis och konsultanvändandet kan fungera kostnadsdrivande och motverka utvecklandet av interna juristfunktioner.

Det kunskapsunderlag som behövs för att löpande kunna utveckla lagstiftning och styrning kan också försämras av konsultanvändningen. När förvaltningen återkommande hanterar svårlösta rättsliga problem med hjälp av konsulter kan värdefull återkoppling till regering och riksdag falla bort. Vissa

[127] Se t.ex. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.

[128] Riksrevisionen, 2018:20, s. 63.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

återkommande och svårlösta rättsliga problem ska inte enbart *hanteras* utan kan faktiskt behöva *åtgärdas* genom författningsändringar.

5. Avslutande reflektioner

Överlämnande av förvaltningsuppgift utformades för en förvaltningsorganisation där samarbetet med den privata sektorn var begränsat. Grundlagsberedningens förslag att *alla* överlämnanden skulle ske genom lag kan ses som ett uttryck för att delegering av förvaltningsuppgift borde ske med försiktighet, men också som uttryck för ett (felaktigt) antagande att antalet överlämnanden skulle vara fortsatt få, varför riksdagen kunde behandla dessa enskilt.[129] Vilka typer av förvaltningsuppgifter det rör sig om, eller tänkta adressater för överlämnanden, nämner förarbetena bara översiktligt. När möjligheten att överlämna förvaltningsuppgift till en enskild individ infördes 1976 förklarades detta med ett enkelt konstaterande: ”Det kan nämligen ibland vara rationellt att privatpersoner utövar en offentlig förvaltningsuppgift under bibehållande av denna sin ställning”[130]

Dagens konkurrensutsättning av förvaltningsuppgifter utgör en skarp kontrast till överlämnanderegleringens tillkomst som jag anser motiverar en översyn av 12 kap. 4 § RF. Att överlämnande av offentlig makt regleras i grundlagen är viktigt, men det förutsätter också att regleringen förmår hantera den nuvarande förvaltningsorganisationen. En översyn handlar framför allt om möjligheten att införa ett grundlagskrav där *rättssäkerhet*, *ändamålsenlighet* och *god förvaltning* ska beaktas vid överlämnande av förvaltningsuppgift (likt utformningen i den finska grundlagen). Kravet skulle gälla *all* form av överlämnande, med eller utan myndighetsutövning, och tillsammans uttrycka en försiktighetsprincip som borde råda när offentlig makt lämnas till privata utförare. Krav på beaktande av rättssäkerhet, ändamålsenlighet och god förvaltning följer av huvudprincipen att förvaltningsuppgifter mestadels ska utföras av offentliga organ. En sådan bestämmelse skulle också betona vikten av att noga överväga överlämnande av uppgifter som rör myndigheternas kärnverksamhet, men som inte utgör myndighetsutövning. Det gäller exempelvis uppgifter såsom att genomföra regeringsuppdrag eller att ta fram allmänna råd och annan central kommunikation, liksom förmågan att rättsligen bemästra sitt eget verksamhetsområde.

Det föreligger också behov av författningsändringar under grundlagsnivå. Det bruk av juristkonsulter som jag har beskrivit i artikeln ger upphov till en

[129] SOU 1972:15, s. 28.
[130] Prop. 1975/76:209, s. 166.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

gråzonsproblematik. Det är helt enkelt svårt att särskilja mellan myndigheter och privata utförare. En ändring av 12 kap. 4 § RF skulle i vissa av dessa fall inte ha en avgörande betydelse eftersom det ändå inte sker någon tydlig och formell överlämning av förvaltningsuppgift. För att ge konsultanvändningen tydligare ramar skulle det därför i myndighetsförordningen kunna införas en förtydligande bestämmelse om att myndighetsledningens ansvar för verksamheten också gäller för *myndighetens köp och användning av konsulttjänster*. Det kan också övervägas om det även här borde införas en uppmaning att särskilt beakta ändamålsenlighet, rättssäkerhet och god förvaltning när konsulter upphandlas för kärnverksamhet. En ändring av myndighetsförordningen skulle kunna förstärkas genom ett författningskrav att myndigheter måste särskilt *redovisa konsultköp i sin årsredovisning*, exempelvis genom ett tillägg i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Redovisningen skulle kunna omfatta dels *antal* konsultinköp, dels inom *vilka områden* tjänsterna har använts.

Utanför de rättsliga ramarna framstår det som viktigt att de utbildningsinsatser som erbjuds statsanställda särskilt inkluderar överlämnande av förvaltningsuppgift i syfte att uppmärksamma de risker som föreligger när mer komplicerade tjänster upphandlas. Det gäller bland annat hur myndigheter ska utforma avtal vid bemanningstjänster och hur ram- och direktupphandlingsavtal kan skrivas för att säkerställa att förvaltningsuppgifter med myndighetsutövning inte sömlöst glider över från en myndighet till en konsult. Ur ett leverantörsperspektiv anser jag att det även här behövs en större kunskap kring, och utbildning i, överlämnande av förvaltningsuppgift, något som Advokatsamfundet i sin utbildningsverksamhet för blivande advokater och fortbildning för advokater borde ta ett större ansvar för.

Slutligen har regeringen i sitt huvudmannaskap ett ansvar för att dels inventera myndigheters faktiska behov av juridisk kompetens, dels verka för att kostnadseffektiva lösningar finns tillgängliga för myndigheter när det gäller återkommande rättsliga problem. Det gäller särskilt i frågor som många myndigheter löpande möter, exempelvis upphandling och dataskydd, men också grundläggande offentligrättslig kunskap för myndigheter som saknar centrala juristfunktioner. Det framstår också som angeläget att regeringen noga överväger myndigheters förmåga och kapacitet när regeringsuppdrag tas fram, eller nya uppgifter i regleringsbrev tillkommer. Det kan inte uteslutas att regeringens ”beställningar” till myndigheter bidrar till att försätta dessa i situationer som driver fram en ökad konsultanvändning och konsultberoende. Myndigheter borde inte behöva upphandla sådant som utgör själva kärnan av vad det innebär att vara en myndighet. Här måste regeringen säker-

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

ställa att de ekonomiska förutsättningarna finns för myndigheter att attrahera och bibehålla juridisk kompetens över tid, annars finns det en reell risk att viktiga myndighetsfunktioner går förlorade som blir svåra att återskapa.

Förvaltningsrättslig tidskrift 2025, https://doi.org/10.53292/299f1428.f2784a78

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23