

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Lena Liljegren Victorin

Dröjsmålstalan och EU-rätten

En undersökning av i vad mån förvaltningslagens
dröjsmålstalan uppfyller unionsrättens krav på
rättsskydd

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: Period 2 VT2018

Innehållsförteckning

Förkortningar	4
Sammanfattning	5
Summary	6
1 Inledning	7
1.1 <i>Inledande bakgrund</i>	7
1.2 <i>Ämnet</i>	8
1.3 <i>Syfte och frågeställningar</i>	10
1.4 <i>Metod och material</i>	10
1.5 <i>Avgränsningar</i>	12
1.6 <i>Disposition</i>	13
2 Bakgrund	15
2.1 <i>EU:s inverkan på svensk förvaltnings- och processrätt</i>	15
2.1.1 <i>EU:s kompetens att anta administrativa och processuella regler</i>	15
2.1.2 <i>Processuell autonomi</i>	16
2.2 <i>Handläggningsfrister</i>	18
2.2.1 <i>Inledning</i>	18
2.2.2 <i>Förvaltningslagen och specialförfattning</i>	18
2.2.3 <i>Principen om god förvaltning och EU:s sekundärlagstiftning</i>	19
2.3 <i>Behovet av en allmän dröjsmålstan i svensk rätt</i>	20
2.3.1 <i>Långsam handläggning – ett reellt problem</i>	20
2.3.2 <i>Tillgängliga rättsmedel vid långsam handläggning</i>	21
3 Rätten till effektivt domstolskydd	24
3.1 <i>Inledning</i>	24
3.2 <i>Individuella EU-rättigheter och rättsskydd</i>	24
3.3 <i>Det effektiva domstolskyddets beståndsdelar</i>	26
3.3.1 <i>Effektivitetsprincipen och rätten till domstolsprövning</i>	26
3.3.2 <i>Rätten till effektiva rättsmedel</i>	29
3.4 <i>Domstolsprövning inom skälig tid</i>	33
3.5 <i>Medlemsstaternas möjlighet att begränsa domstolskyddet</i>	33
3.6 <i>Om kravet på effektivt domstolskydd inte uppfylls</i>	34
4 Genomförandet av EU:s krav på rättsskydd vid långsam handläggning	36
4.1 <i>Inledning</i>	36

4.2 Rättsligt skydd när EU har specialreglerat dröjsmålsinstitut.....	38
4.2.1 Fiktivt avslag i mervärdesskattelagen	39
4.2.2 Fiktivt bifall i finansiell speciallagstiftning.....	40
4.2.3 Dröjsmålstalan i speciallagstiftning.....	41
4.3 Rättsligt skydd när EU inte har specialreglerat något dröjsmålsinstitut.....	45
4.3.1 Dröjsmålsinstitutet i förvaltningslagen.....	48
4.4 Schematisk sammanfattning.....	52
4.5 Jämförelse av dröjsmålsinstitutens rättsliga skydd.....	53
5 Dröjsmålstalan – ett tillräckligt rättsskydd?	55
5.1 Inledning.....	55
5.2 Effekten av att en dröjsmålstalan införts i förvaltningslagen.....	55
5.3 Förfarandets förenlighet med kravet på effektivt domstolskydd.....	57
5.4 Domstolsprövningens förenlighet med kravet på effektivt domstolskydd.....	62
5.5 Schematisk sammanfattning.....	64
6 Sammanfattande slutsatser och synpunkter	66
Käll- och litteraturförteckning.....	70
Rättsfallsförteckning m.m.....	77

Förkortningar

a.a.	Anfört arbete
Cit.	Citeras
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserie
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
f.	Följande sida
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
ff.	Följande sidor
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Riksdagens ombudsmän
JK	Justitiekanslern
ML	Mervärdesskattelagen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFL	Skatteförfarandelagen (2011:1244)
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Den 1 juli 2018 trädde den nya förvaltningslagen (2017:900) i kraft. I lagen ges enskilda, genom införandet av en dröjsmålstalan, för första gången i svensk förvaltningsrätt en generell rätt att föra talan mot förvaltningsmyndigheters passivitet. Om unionsrätten inte anger annat kommer den nya dröjsmålstalan, enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi, att tillämpas även vid förvaltningsmyndigheters långsamma handläggning av ärenden med EU-rättslig anknytning. Syftet med uppsatsen är att undersöka i vad mån utformningen av den nya dröjsmålstalan i förvaltningslagen uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd.

Uppsatsens undersökning tar utgångspunkt i två frågor. Vilket rättsligt skydd kräver unionsrätten att medlemsstaterna tillhandahåller enskilda vid nationella myndigheters alltför långsamma handläggning? Ger den nya dröjsmålstalan i förvaltningslagen ett tillräckligt rättsskydd i förhållande till unionsrättens krav?

I uppsatsen konstateras att EU:s sekundärrätt kan ställa tre olika typer av krav på rättsskydd vid nationella myndigheters senfärdighet. I två av dessa typfall preciserar sekundärrätten hur dröjsmålsinstitut ska vara utformade, medan i det tredje så åläggs medlemsstaterna, inom ramen för den processuella autonomin, att närmare utforma ett dröjsmålsinstitut. Utformningen måste dock uppfylla den EU-rättsliga principen om ett effektivt domstolsskydd. Därtill konstateras att unionsrätten även ställer ett generellt krav på effektivt domstolsskydd vid alltför långsam handläggning. Även här åligger det medlemsstaterna att närmare utforma ett dröjsmålsinstitut. I uppsatsen görs bedömningen att den nya dröjsmålstalan inte uppfyller sekundärrättens preciserade krav på rättsskydd. Inte heller i de fall unionsrätten lämnat den närmare utformningen av rättsskyddet till medlemsstaterna uppfyller nya dröjsmålstalan unionsrättens krav, dvs. dröjsmålstalan tillhandahåller inte ett tillräckligt effektivt domstolsskydd. Anledningen till detta är bl.a. att rätten att väcka en dröjsmålstalan är villkorad i den nya förvaltningslagen. Enligt bestämmelsen krävs att den handläggande myndigheten först fattat ett formellt avslagsbeslut innan en domstolsprövning kan komma till stånd. För att leva upp till kravet på ett effektivt domstolsskydd krävs emellertid, enligt en tolkning av EU-domstolens praxis, att enskilda ges en ovillkorlig rätt till domstolsprövning efter en viss tidsfrist. Konsekvensen av att den nya dröjsmålstalan inte är förenlig med unionsrätten är att det svenska lagstiftaren även framgent måste specialreglera olika typer av dröjsmålsinstitut, trots lagstiftarens strävan efter en enhetlig utformning av dröjsmålstalan i svensk förvaltningsrätt.

Slutligen konkluderas även att dröjsmålstalan i den nya förvaltningslagen kan komma att försvaga enskildas rättsskydd av individuella EU-rättigheter i jämförelse med vad som tidigare gällt på specialreglerade områden i svensk förvaltningsrätt.

Summary

On the first of July 2018, the new Swedish Administrative Procedure Act came into force. The Act introduces a new remedy against the inaction of administrative authorities (an action for failure to act, in Swedish “dröjsmålstalan”). Through the introduction of the new remedy, individuals are given a general right to appeal against the administrative authorities' inaction for the first time in Swedish administrative law. If European Union law does not specify otherwise, the new remedy will, in accordance with the principle of procedural autonomy of the Member States, apply to the administrative authorities' dilatory handling of EU judicial cases. The aim of the paper is to investigate the extent to which the design of the new remedy meets the requirements of legal protection in Union law.

The essay's investigation is based on two questions. What legal protection does Union law require Member States to provide individuals when national authorities do not make decisions on time? Does the new remedy in the Swedish Administration Procedure Act provide adequate legal protection according to Union law?

The paper states that specific legal protection requirements in the case of administrative authorities' inaction are contained in EU secondary law. Even when EU secondary law does not contain any provisions on legal protection, individuals nevertheless have the right to effective judicial protection in the case of the administrative authorities' inaction. In such cases, it is the responsibility of the Member States to design effective remedies. The paper concludes that the new remedy in the Swedish Administrative Procedure Act does not comply with the specific requirements of secondary legislation of the Union. Nor in cases where the formulation of legal protection is imposed on the Member States, the new remedy complies with the requirements of Union law. The reason for this is that the right to bring an action for failure to act in court is conditional. According to the provision in the Swedish Administrative Procedure Act, the administrative authority must first take a formal refusal decision before a judicial review can be instituted. However, in order to comply with the requirement for effective judicial protection, it is necessary, according to an interpretation of the practice of the European Court of Justice, that individuals be given an unconditional right of judicial review after a certain period of time.

Finally, it is also concluded that the new remedy may impair individual's legal protection of individual EU rights in comparison with previously applied remedies in certain regulated areas of Swedish administrative law.

1 Inledning

1.1 Inledande bakgrund

Statliga förvaltningsmyndigheter griper på olika sätt in i enskildas rättigheter. Det kan till exempel röra beslut om permission, skatt och tillstånd att bedriva bankrörelse. Denna makt över enskildas rättigheter kräver rättssäkerhetsgarantier. En sådan rättssäkerhet är att om ett förvaltningsbeslut innebär inte alltför obetydliga faktiska verkningar så kan enskilda som utgångspunkt överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol.¹ Rättssäkerhetsaspekter av förvaltningsrätten såsom besluts överklagbarhet och myndigheters missbruk av sin anförtrodda makt har diskuterats flitigt i den juridiska litteraturen.² Utgångspunkten för den diskussionen är dock ofta myndigheters *aktiva* användning av sin beslutsmyndighet. Myndigheter kan emellertid gripa in i enskildas rättigheter även genom att vara *inaktiva*. Detta perspektiv på förvaltningsmyndigheters makt har inte diskuterats lika mycket.³ Frågor kopplade till myndigheters inaktivitet är likväl principiellt viktiga. Om den vilja som väljarna uttrycker i de allmänna valen ska få genomslag krävs att lagstiftningen följs och verkställs. Det kan sägas vara en förutsättning för medborgarnas självstyrelse att lagen inte åsidosätts genom att de verkställande myndigheterna är passiva.⁴ För enskilda kan det också vara lika allvarligt att en förvaltningsmyndighet inte agerar, som när den agerar felaktigt. Om en förvaltningsmyndighet är passiv förlorar den enskilde dock en viktig rättssäkerhetsgaranti eftersom *underlåtenhet* att fatta beslut inte kan överklagas i svensk rätt, hur betydande faktiska verkningar detta än må få.⁵ Eftersom ett uteblivet beslut inte är överklagbart kommer en förvaltningsdomstol att avvisa en enskilds talan mot en förvaltningsmyndighets underlåtenhet att fatta beslut.⁶

Av 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att ett ärende ska handläggas så snabbt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Att en enskild kan tvingas vänta på ett beslut kan innebära betydande faktiska verkningar och även få stora ekonomiska följder. Ett exempel är följande. På skatteområdet förekommer s.k. obligatoriska omprövningar. Det innebär att Skatteverket ska fatta två beslut för samma ärende. Det första beslutet är inte överklagbart utan den enskilde måste vid ett överklagande avvakta Skatteverkets andra beslut för att få till stånd en domstolsprövning av t.ex. ett yrkat, men nekat avdrag.⁷ Det först fattade beslutet utgör dock en exekutionstitel och Skatteverket kan

¹ Se 40–41 §§ förvaltningslagen (2017:900), prop. 2016/17:180 s. 332, RÅ 2004 ref. 8, RÅ 2007 ref. 7 och RÅ 2010 ref. 29. Jfr även Ragnemalm FT 2005, s. 445 ff.

² Se en tidig diskussion i Jägerskiöld FT 1949. Se även Bramstång FT 1966, Lebeck FT 2015, von Essen FT 2013 och Lavin FT 2017.

³ Jfr Boe NAT 2015, s. 55.

⁴ Jfr SOU 1999:76, s. 148.

⁵ Se RÅ 2010 ref. 29.

⁶ Jfr Lavin 2016, s. 49, 73 och 102 och von Essen 2017, s. 76.

⁷ Se 67 kap. 20 § skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL. Skatteverkets skyldighet att ompröva överklagade beslut framgår även av 66 kap. 2 § första stycket 2 SFL. Se även Almgren & Leidhammar, s. 45.

således driva in betalningen genom Kronofogdemyndighetens försorg.⁸ Det innebär att en skattskyldig kan komma att tvingas betala en beslutad skatt oavsett om han eller hon kan få till stånd en domstolsprövning av beslutet. JO har vid ett flertal tillfällen riktat allvarlig kritik mot Skatteverkets dröjsmål med att fatta ett obligatoriskt omprövningsbeslut.⁹ I ett av fallen hade det dröjt två år och nio månader för Skatteverket att meddela ett omprövningsbeslut med anledning av ett överklagande.¹⁰ Högsta förvaltningsdomstolen har också betonat att beslut som utgör exekutionstitlar bör kunna bli föremål för domstolsprövning eftersom dessa beslut uppenbart har rättsverkningar för en enskild.¹¹ Genom bestämmelser om obligatorisk omprövning saknar den enskilde tillgång till, i vart fall så länge omprövningsförfarandet fortgår, domstolsprövning av ett i övrigt överklagbart och exigibelt beslut. Mot bakgrund av de konsekvenser som kan drabba enskilda vid långsam handläggning har konstitutionsutskottet uttalat att kraven på snabb handläggning inte bara är en fråga om effektivitet utan också en fråga om rättssäkerhet.¹² Resonemanget är inte nytt. Redan i Magna Carta från år 1215 fastslogs sentensen *justice delayed is justice denied*.¹³ En fråga som väckt mitt intresse är mot denna bakgrund vilka möjligheter enskilda har att utverka rättigheter om en förvaltningsmyndighet underlåter att fatta beslut. Detta diskuteras ur ett EU-rättsligt perspektiv i denna uppsats.

1.2 Ämnet

EU antar varje år dels direkt bindande förordningar, dels direktiv som ska införlivas i varje medlemsstats förordningar.¹⁴ Uppemot 30 procent av de lagar som riksdagen antar anses ha någon anknytning till unionsrätten.¹⁵ För att säkerställa unionsrättens effektiva genomslag i medlemsstaterna är en grundläggande tanke inom EU att unionsrätten ska kunna genomdrivas direkt av enskilda i nationella domstolsprocesser (s.k. private enforcement).¹⁶ Det kräver att enskilda ges ett visst rättsskydd i form grundläggande processuella rättigheter. EU-rätten utrustar därför enskilda med ”processuella vapen”.¹⁷ Om nationella bestämmelser gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt för enskilda att utverka sina individuella EU-rättigheter kan det strida mot EU-

⁸ Detta framgår av 68 kap. 1 § SFL och 70 kap. SFL jämförd med 3 kap. 1 § 6 utskökningsbalken (1981:774). Den enskildes enda möjlighet att skjuta upp betalningen är att hos Skatteverket ansöka om anstånd i enlighet med 63 kap. SFL. Anståndsreglerna i SFL har företräde framför inhibitionsbestämmelsen i 28 § FPL, se 2 § FPL samt Lavin, 2016 s. 125. Inhibitionsbestämmelsen i 28 § FPL är vidare bara tillämplig vid ett överklagat beslut.

⁹ Vad gäller kritik som riktats mot Skatteverkets omprövningsförfarande, se bl.a. JO-beslut 2013-06-20, Dnr 3804-2012 och JO-beslut 2013-06-20, Dnr 3674-2012 med där gjorda hänvisningar till ytterligare JO-beslut.

¹⁰ Se JO-beslut 2013-06-20, Dnr 3674-2012.

¹¹ Se HFD:s dom den 4 juli 2016 i mål nr 5818-14. Jfr även Persson FT 2017, s. 619–635.

¹² Se KU 1985/86:21, s. 9 f.

¹³ I klausul 40 Magna Carta angavs att “*We will not sell, or deny, or delay right or justice to anyone*”.

¹⁴ Se artikel 288 FEUF och Reichel 2013, s. 115.

¹⁵ Se Reichel 2013, s. 115 och Johannesson, s. 74.

¹⁶ Jfr Reichel 2010, s. 150 f.

¹⁷ Se Reichel ERT 2007, s. 765 och Mörk & Hermansson SvJT, s. 231. Se även generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, punkt 51.

rätten.¹⁸ Nationella domstolar ska i sådana fall åsidosätta eller modifiera de nationella bestämmelserna.¹⁹ Det finns därför anledning för svenska domstolar att se kritiskt på processrättsliga spärrar som inskränker enskildas möjligheter att genomdriva unionsrätten i domstol.²⁰

För att enskilda ska kunna tillämpa överklagandeinstitutet, och på så sätt få till stånd en domstolsprövning av ett anspråk på en rättighet, är det i svensk rättstradition en förutsättning att det finns ett (*reellt*) förvaltningsbeslut att angripa.²¹ Att oskäligt långa handläggningstider i sig skulle kunna leda till överklagbara avslags- eller bifallsbeslut anses vara främmande i svensk rätt.²² Detta kan jämföras med andra europeiska rättstraditioner. Där förekommer bestämmelser om s.k. ”tyst avslag” och ”tyst beviljande”.²³ Bestämmelserna innebär att om en myndighet underlåter att fatta beslut inom en viss tidsfrist så ses det som att myndigheten har fattat ett avslags- eller bifallsbeslut. Sådana *fiktiva* avslagsbeslut kan överklagas till domstol vilket innebär att enskilda direkt kan få till stånd en domstolsprövning av t.ex. en ansökt förmån (materiell domstolsprövning). De *fiktiva* bifallsbesluten innebär istället att enskilda får en direkt rätt till t.ex. en ansökt förmån enbart på den grund att beslutsmyndigheten varit passiv. Modellen med fiktiva beslut medför att beslutsmyndigheten inte kan inskränka enskildas möjligheter att genomdriva sina EU-rättigheter i domstol genom att förhålla sig passiva. Bestämmelser om tyst avslag och tyst beviljande är också vanliga inom EU-rätten.²⁴

Den nya förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018. Mot bakgrund av det reella problem som långsam handläggning anses utgöra i svensk förvaltning infördes en allmän dröjsmålstan i svensk förvaltningsrätt.²⁵ Enskilda får genom bestämmelsen i 12 § FL tillgång till ett nytt rättsmedel för att kunna påskynda handläggningen och ta ett ärende vidare till domstolsprövning. Såsom dröjsmålsinstitutet är utformat i förvaltningslagen får enskilda dock inte en ovillkorlig tillgång till domstolsprövning om myndigheten underlåter att fatta ett beslut. Enligt bestämmelsen krävs att den enskilde först vänder sig med en begäran till beslutsmyndigheten om att ärendet ska avgöras. I enlighet med rådande svensk rättstradition krävs därefter att beslutsmyndigheten fattar ett (reellt) beslut om att begäran avslås. Ett *villkor* för att få tillgång till en

¹⁸ Se mål 33/76, *Reve mot Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188, punkt 5, mål 45/76, *Comet BV mot Produktschap voor Siergewassen*, ECLI:EU:C:1976:191, punkt 13 och 16 och mål C-268/06, *Impact*, ECLI:EU:C:2008:223, punkt 47.

¹⁹ Se Bernitz & Kjellgren, s. 139, Bernitz JT 2009-10, s. 483 f., Lebeck, s. 612 och HFD 2015 ref. 79.

²⁰ Se Bernitz JT 2009-10, s. 486.

²¹ Se Lavin 2016, s. 49.

²² Se utdrag ur Lagrådets protokoll vid sammanträde 2018-03-28, s. 4 f. och prop. 2008/09:155, s. 82.

²³ Se generaladvokat Nils Wahls förslag till avgörande i mål C-58/13 och C-59/13, *Torresí*, ECLI:EU:C:2014:265, punkt 70 med där gjorda hänvisningar till artikel 31 i den italienska förvaltningslagen som stadgar att medborgarna har rätt att överklaga offentliga myndigheters underlåtelser att fatta beslut till förvaltningsdomstol. För exempel som rör spansk lagstiftning se mål C-400/08, *kommissionen mot Spanien*, ECLI:EU:C:2011:172, punkt 119–125. Artiklarna 6 och 7 i den spanska lagen 18/2005 innehåller bestämmelser om s.k. ”tysta avslag”. Se även SOU 2010:29, s. 269 avseende bestämmelser om ”fiktiva beslut” i fransk förvaltningsrätt.

²⁴ Som exempel på tyst avslag kan nämnas artikel 8.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EUT L 145/43). Som exempel på tyst beviljande kan nämnas artikel 10.6 i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (”EG:s koncentrationsförordning”) (EUT L 24/1). Se även förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 35.

²⁵ Se prop. 2016/17:180, s. 105 ff.

domstolsprövning är alltså att det administrativa förfarandet är uttömt. Den modell av dröjsmålstan som införts i förvaltningslagen medför därmed, till skillnad från ”den europeiska”, att beslutsmyndigheter kan inskränka enskildas möjligheter att genomdriva sina EU-rättigheter i domstol genom att förhålla sig passiva. Därutöver omfattar inte domstolsprövningen i förvaltningslagens dröjsmålstan någon materiell prövning av den enskildes anspråk, utan är begränsad till frågan om ett ärende uppehålls oskäligt länge (formell domstolsprövning).

Mot denna bakgrund finns anledning att undersöka hur det nya rättsmedlet dröjsmålstan i förvaltningslagen förhåller sig till EU:s krav på rättsskydd.

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka i vad mån utformningen av dröjsmålstan i förvaltningslagen (nedan kallad det allmänna dröjsmålsinstitutet) uppfyller EU-rättens krav på rättsskydd. Undersökningen är uppbyggd kring två frågor: Vilket rättsligt skydd kräver unionsrätten att medlemsstaterna tillhandahåller enskilda vid nationella myndigheters alltför långsamma handläggning? Ger det allmänna dröjsmålsinstitutet ett tillräckligt rättsskydd i förhållande till unionsrättens krav?

1.4 Metod och material

Uppsatsen beskriver gällande svensk rätt som fastställs genom tolkning av lagstiftning, förarbeten, praxis och doktrin och är sålunda i huvudsak rättsdogmatiskt deskriptiv.²⁶ Här beskrivs också gällande EU-rätt. För att fastställa denna används också rättsdogmatisk metod med den skillnaden att rättskällorna och tolkningsmetoden är annorlunda än vid fastställande av svensk rätt.²⁷ Uppsatsen innehåller också jämförande inslag mellan EU-rättsliga regler och svenska. Jämförelsen ägnar sig dock bara åt ett begränsat antal regler i de olika rättssystemen och någon redogörelse av orsakerna till reglernas olikheter görs inte. Det rör sig alltså inte om en komparation.²⁸ Jämförelsen är snarare mer rättsanalytisk och syftar till att klarlägga skillnaderna i hur dröjsmålsinstitut kan utformas och de olika utformningarnas påverkan på enskildas rättsskydd.²⁹ Vidare återges statistiskt material och praxis från JO/JK i uppsatsen. Någon kvantitativ metod rör det sig dock inte om. Det empiriska materialet tjänar bara som en bakgrundsbeskrivning av förvaltningsmyndigheters senfärdighet med att fatta beslut och behovet av att enskilda ska kunna väcka en dröjsmålstan.³⁰

I och med ämnets EU-rättsliga koppling utgör en stor del av källmaterialet EU-rättsliga källor. På förvaltnings- och processrättens område bygger EU-rätten i

²⁶ Se Sandgren, s. 43 f.

²⁷ Jfr Reichel 2013, s. 109 f.

²⁸ Jfr Valguarnera, s. 141 och s. 156 f.

²⁹ Jfr Sandgren, s. 47.

³⁰ Jfr Sandgren JT del I, s. 736 f.

huvudsak på allmänna principer som fastställts och tolkats i EU-domstolens praxis. Även om dessa principer till viss del numer har kodifierats i EU:s primärrätt är EU-domstolens praxis alltjämt den primära rättskällan. Jag använder mig i huvudsak direkt av denna praxis i besvarandet av uppsatsens frågeställningar. Som tolkningshjälp kompletteras detta material med EU-rättslig svensk och utländsk litteratur. Här har särskilt Bjarte Thorsons, Jane Reichels, Walter van Gervens och Thomas Eilmansbergers litteratur och artiklar varit till stor nytta.³¹ Den juridiska litteraturen har också varit till hjälp när det gäller att hitta relevanta rättsfall från EU-domstolen.

Den specifika frågan om vilka krav på rättsligt skydd som EU ställer vid nationella myndigheters underlåtenhet att fatta beslut har dock knappt behandlats i den juridiska litteraturen.³² I förvaltningslagens förarbeten behandlas främst behovet av en allmän dröjsmålstan i förhållande till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) och dess krav på domstolsprövning inom skälig tid och effektiva rättsmedel.³³ EU-rätten kan dock ställa mer långtgående krav på rättsskydd jämfört med EKMR.³⁴ Vilka krav på rättsligt skydd som EU-rätten ställer vid myndigheters dröjsmål med att fatta beslut behandlas dock mycket sparsamt i förarbetena till förvaltningslagen.³⁵ Med anledning av att uppsatsens centrala frågeställningar endast kortfattat berörts i litteratur och förarbeten har jag till stora delar fått söka efter relevant praxis från EU-domstolen på egen hand genom EU-domstolens databas.³⁶ I mina efterforskningar har jag inte hittat något avgörande från EU-domstolen som utförligt behandlar krav på nationella rättsmedel vid nationella myndigheters underlåtenhet att fatta beslut. Även Leffler kom till samma resultat i sina efterforskningar 1999.³⁷ Leffler påpekar att det troligen beror dels på att de flesta medlemsstater redan har en passivitetstan, dels på att om en medlemsstat saknar bestämmelser om passivitetstan så krävs ett beslut från en nationell förvaltningsmyndighet innan en fråga kan nå EU-domstolen – varför frågan då skulle ha tappat sin aktualitet för EU-domstolens prövning.³⁸

³¹ Här åsyftas Thorsons bok *Individual rights in EU Law*, Springer 2016. Vad gäller Reichels arbeten kan här särskilt nämnas hennes doktorsavhandling *God förvaltning i EU och Sverige*, Jure 2006 samt artikeln *EU:s påverkan på medlemsstaternas förvaltningsprocess – mot en europeisk förvaltningsordning inom området för fri rörlighet?*, ERT nr 4 2007, s. 758–776. Vad gäller Van Gerven åsyftas artikeln *Of rights, remedies and procedures*, *Common Market Law Review* 37 2000, s. 501–536 och vad avser Eilmansberger artikeln *The relationship between rights and remedies in Ec law: in search of the missing link*, *Common Market Law Review*, 41: 1199–1246, 2004.

³² Ett undantag är Henrik Lefflers artikel *Passivitetstan - ett nödvändigt rättsmedel enligt EG-rätten*, *Förvaltningsrättslig tidskrift* nr 4–5/1999. Artikeln behandlar delvis frågan om EU-rätten ställer krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla en passivitetstan (dröjsmålstan). Artikeln behandlar dock inte hur en dröjsmålstan ska vara utformad för att leva upp till EU:s krav på rättsskydd och är vidare skriven innan Förvaltningslagsutredningen lade fram sitt förslag till en allmän dröjsmålstan i svensk förvaltningsrätt i SOU 2010:29.

³³ Se SOU 2010:29, s. 255–262 och prop. 2016/17:180, s. 108 f.

³⁴ Se artikel 52.3 andra meningen i EU-stadgan. Detta innebär att om EU-domstolens praxis ger ett mer långtgående skydd av en grundläggande rättighet jämfört med Europadomstolens praxis är de nationella domstolarna skyldiga att följa EU-domstolens praxis, se generaladvokat Juliane Kokott förslag till avgörande i mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 124.

³⁵ Se SOU 2010:29, s. 259 ff. och 297 f. samt prop. 2016/17:180, s. 101 ff.

³⁶ www.curia.europa.eu.

³⁷ Se Leffler FT 1999, s. 132.

³⁸ Se Leffler FT 1999, s. 132 fotnot 6.

På grund av avsaknaden av tydliga avgöranden från EU-domstolen vad gäller enskildas rättsskydd vid myndigheters underlåtenhet att fatta beslut har jag i stor utsträckning använt mig av generaladvokaters förslag till avgöranden för att besvara uppsatsens frågeställningar. Generaladvokater lämnar opartiska motiverade yttranden i mål vid EU-domstolen.³⁹ Även om generaladvokaterna i stor utsträckning anses påverka EU-domstolen är EU-domstolen helt obunden av generaladvokaternas yttranden och den slutliga domen kan avvika från vad generaladvokaten förordat.⁴⁰ Generaladvokaternas uttalanden har således inte samma rättskällevärde som en dom från EU-domstolen. Generaladvokaternas yttranden är dock mer utförliga än EU-domstolens domskäl och kan ge en god belysning av EU-rätten.⁴¹ I uppsatsen används främst uttalanden från generaladvokater som senare inte har kommenterats av EU-domstolen. Min uppfattning är att dessa uttalanden bör tillskrivas ett högre rättskällevärde än doktrin på området.

Med hänsyn till att rättskällorna inte ingående har behandlat uppsatsens frågeställningar kan inte något tydligt ”rätt svar” ges på alla frågor. I de avslutande avsnitten (avsnitt 5 och 6) är metoden därför friare i bemärkelsen att avsnittet innehåller egna bedömningar både vad avser hur EU-rätten bör tolkas och hur rättsskyddet borde se ut. Detta förutsätter att läsaren också förhåller sig kritisk till de avslutande avsnitten. Härtill ska tilläggas att jag även löpande genom uppsatsen gör egna reflektioner allteftersom slutsatser dras.

1.5 Avgränsningar

EKMR utgör en viktig rättskälla inom EU-rätten.⁴² Fokus för uppsatsen är hur det allmänna dröjsmålsinstitutet förhåller sig till EU-rätten.⁴³ EKMR:s krav på rättsskydd kommer därför inte att behandlas, med undantag för det fall att Europadomstolens praxis har betydelse för hur Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) ska tolkas.

Om en statlig förvaltningsmyndighet underlåter att fatta beslut tänker man kanske i första hand på att en part i ärendet kan bli lidande. Men en

³⁹ Se artikel 252.2 FEUF.

⁴⁰ Se Arrebola, Mauricio & Portilla, s. 85 f. och 112.

⁴¹ Se Bernitz & Kjellgren, s. 90 och 195.

⁴² Se artikel 6.4 FEU, artikel 52.3 i EU-stadgan samt Reichel 2017, s. 49 ff.

⁴³ Med begreppet ”rättsmedel” avses i denna uppsats alla förfaranden eller ”verktyg” som enskilda har att tillgå för att göra materiella och processuella bestämmelser gällande. Begreppet omfattar således alla rättsliga åtgärder som en enskild har att tillgå för att en rättighet ska verkställas, eller för att en kränkning av rättigheten ska förhindras, åtgärdas eller kompenseras, jfr Eilmansbergers definition av begreppet i Eilmansberger, s. 1199, fotnot 2. Begreppet innefattar i detta arbete både administrativa förfaranden, såsom klagomål och omprövning och processuella förfaranden, såsom överklagande samt även bestämmelser som ger enskilda tillgång till domstolsprövning som sådan, jfr SOU 2008:16, s. 115 och SOU 2010:87 s. 215. Denna vida definition av rättsmedel stämmer också överens med användningen av begreppet i EU-rätten, jfr Bergström, Andersson, Håstad & Lindblom, s. 159. I EU-rätten kan ett rättsmedel t.ex. avse administrativa klagomål, överklagande, en möjlighet till skadeståndstalan, fastställsetalan, laglighetsprövning och inhibition, se Bernitz & Kjellgren, s. 138 ff., mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 45 och generaladvokat Capotortis förslag till avgörande i mål C-107/76, *Hoffmann-La Roche mot Centrafarm*, ECLI:EU:C:1977:73, punkt 5.

förvaltningsmyndighets underlåtenhet att fatta beslut kan också innebära att tredjeman skadas. Så är t.ex. fallet när en förvaltningsmyndighet underlåter att vidta åtgärder mot försäljning av en medicin med skadliga biverkningar eller mot en näringsidkare som missbrukar en dominerande ställning. I uppsatsen görs dock en skillnad mellan å ena sidan statliga förvaltningsmyndigheters underlåtenhet att fatta beslut ex officio och å andra sidan underlåtenhet att fatta beslut i ärenden som enskilda initierat. Uppsatsen behandlar bara det senare, dvs. när en part som initierat ett ärende riskerar att bli lidande.

Av utrymmesskäl är uppsatsen avgränsad till att pröva det allmänna dröjningsinstitutets utformning vad avser dels om *villkoren* för att få till stånd en domstolsprövning, dels om *domstolsprövningens omfattning* lever upp till EU-rättens krav på rättsskydd. Det innebär att talerätsregler inte kommer att analyseras. Inte heller kommer förvaltningsbesluts överklagbarhet eller de statliga förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas utrednings- och motiveringsskyldighet att tas upp. Uppsatsen är härutöver begränsad till vad som är nödvändigt för att uppsatsens frågor ska kunna besvaras.

1.6 Disposition

I kapitel 2 ges en bakgrundsbeskrivning av EU-rättens inverkan på svensk förvaltnings- och processrätt, handläggningsfrister, behovet av ett allmänt dröjningsinstitut i svensk förvaltningsrätt och vilka rättsmedel som står enskilda till buds vid förvaltningsmyndigheters alltför långsamma handläggning.

I kapitel 3 beskrivs det allmänna innehållet i det rättsskydd som enskilda ska ha tillgång till enligt EU-rätten. I avsnittet beskrivs några för uppsatsen centrala begrepp, såsom individuell EU-rättighet, effektivt domstolsskydd samt primära och sekundära rättsmedel. Av särskild vikt är avsnitt 3.3 som beskriver de olika beståndsdelarna i den EU-rättsliga principen om ett effektivt domstolsskydd.

I kapitel 4 beskrivs inledningsvis vilket rättsligt skydd unionsrätten kräver att medlemsstaterna tillhandahåller enskilda vid nationella myndigheters underlåtenhet att fatta beslut inom en angiven tidsfrist eller annars inom skälig tid. Här beskrivs också hur dessa krav genomförs i svensk förvaltningsrätt. Därefter, i avsnitt 4.5, görs en jämförelse mellan utformningen av olika dröjningsinstitut i EU-rätten, svensk speciell förvaltningsrätt och svensk allmän förvaltningsrätt. Jämförelsen klarlägger hur olika utformningar av dröjningsinstitut påverkar enskildas rättsskydd. Jämförelsen syftar till att ligga till grund för avsnitt 5.2 som b.l.a. undersöker om införandet av ett allmänt dröjningsinstitut stärker eller försvagar enskildas rättsskydd av individuella EU-rättigheter. Eftersom jämförelsen ger en bild av hur dröjningsinstitut kan utformas på olika sätt underlättar den också förståelsen av den prövning av det allmänna dröjningsinstitutet som görs i avsnitt 5.3 och 5.4.

I kapitel 5 undersöks inledningsvis hur det allmänna dröjningsinstitutet kan komma att tillämpas inom unionsrättens tillämpningsområde. Här beskrivs även hur införandet av det allmänna dröjningsinstitutet kan påverka enskildas rättsskydd av individuella EU-rättigheter. Därefter, i avsnitt 5.3, 5.4 och 5.5,

försöker jag besvara om utformningen av det allmänna dröjsmålsinstitutet lever upp till unionsrättens krav på rättsskydd.

Slutligen i kapitel 6 sammanfattas de slutsatser som gjorts löpande genom uppsatsen. Här ges också några kritiska synpunkter på utformningen av det allmänna dröjsmålsinstitutet.

2 Bakgrund

2.1 EU:s inverkan på svensk förvaltnings- och processrätt

2.1.1 EU:s kompetens att anta administrativa och processuella regler

I detta och följande avsnitt ges en bakgrundsbeskrivning av hur förvaltningslagen och förvaltningsrättslig specialförfattning förhåller sig till unionsrätten. För att förstå EU:s inverkan på svensk förvaltnings- och processrätt bör inledningsvis något sägas om EU:s kompetens att anta bindande administrativa och processrättsliga regler.

EU kan bara fatta beslut grundande på de kompetenser som medlemsstaterna tilldelat unionen genom fördragen.⁴⁴ Artiklarna 2–6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) reglerar EU:s kompetens att anta bindande rättsakter (förordningar, direktiv och beslut).⁴⁵ Av artikel 2 FEUF framgår att EU:s kompetens kan delas in i tre nivåer. EU kan för det första tilldelas *exklusiv befogenhet* (bara EU kan handla). För det andra kan EU tilldelas *delad befogenhet* (medlemsstaterna kan handla, men bara om EU väljer att inte göra det). För det tredje kan EU ges befogenhet att *stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder* (EU kan inte anta bindande rättsakter som kräver att medlemsländerna anpassar sina föreskrifter). EU har t.ex. getts exklusiv befogenhet att anta bindande rättsakter rörande tullunionen (artikel 3 FEUF). EU har delad befogenhet att anta bindande rättsakter rörande bl.a. den inre marknaden (artikel 4 FEUF). Av artikel 6 FEUF framgår emellertid att EU endast har befogenhet att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas administrativa samarbete. EU har alltså inte tilldelats någon kompetens att anta bindande administrativa- eller processrättsliga regler.

Enligt artikel 5.2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) tillhör varje befogenhet som inte har tilldelats unionen medlemsstaterna själva. Eftersom EU inte har tilldelats någon kompetens att anta processregler, tillfaller denna kompetens som utgångspunkt medlemsstaterna (artikel 2.5 FEUF och artikel 5.2 FEU). När medlemsstaterna genomför unionsrätten ankommer det alltså som utgångspunkt på medlemsstaterna att fastställa de administrativa- och processrättsliga regler som ska tillämpas när nationella myndigheter handlägger ärenden och mål som rör EU-rätten. Detta benämns som principen om medlemsstaternas processuella autonomi.⁴⁶

⁴⁴ EU kan inte på egen hand utöka sin kompetens, vilket brukar benämnas som att EU saknar *kompetens-kompetens*, se Reichel 2006, s. 51 f. och Bernitz & Kjellgren, s. 40.

⁴⁵ Se artikel 288 FEUF.

⁴⁶ Principen fastslogs för första gången i mål 33/76, *Rene mot Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188, punkt 5. Se även förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-93/12, *Agrokonsulting-04*, ECLI:EU:C:2013:172, punkt 26–27, förslag till avgörande av generaladvokat i Yves Bot mål C-180/17, *X och Y*, ECLI:EU:C:2018:34, punkt 35, Bernitz & Kjellgren, s. 137 f. och Reichel 2010, s. 159.

Kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna är dock inte helt tydlig och de kompetenser som överlåtits är vagt formulerade. EU har som nämnts t.ex. en övergripande kompetens att anta regler för att förverkliga den inre marknaden. Med stöd av denna kompetens har EU också antagit sekundärlagstiftning som innehåller processuella regler.⁴⁷ Inom EU:s kompetensområden kan EU alltså anta även processregler.⁴⁸ Det innebär att det är först om EU-rätten saknar processregler som medlemsstaternas nationella regler ska tillämpas.⁴⁹ Det innebär vidare att nationella processregler är provisoriska. De gäller bara tills dess att EU ersätter dem.⁵⁰

2.1.2 Processuell autonomi

Kärnan i den processuella autonomin är att medlemsstaterna ska hantera EU:s materiella regler genom sina egna nationella processregler.⁵¹ Den allmänna utgångspunkten är alltså att svenska förvaltningsmyndigheter ska tillämpa förvaltningslagen även vid handläggning av EU-rättsliga ärenden.⁵² Som framkommit ovan i avsnitt 2.1.1 kan dock unionsrätten innehålla processregler och därmed ställa krav på hur svenska förvaltningsmyndigheter och domstolar ska handlägga ett visst fall. Även i de fall EU inte har antagit några processuella regler begränsas likväl den processuella autonomin. Medlemsstaternas processuella regler är nämligen alltid underkastade EU:s krav på att enskilda ska ha tillgång till ett visst rättsskydd (se avsnitt 3.3). För att förstå bakgrunden till denna begränsning av den processuella autonomin bör något sägas om EU-rättens krav på effektivt genomslag.

Sverige är enligt lojalitetsprincipen som fastslås i artikel 4.3 FEU förpliktad att lojalt tillämpa och ge effekt åt EU-rättsliga regler och principer.⁵³ För att säkerställa EU-rättens effektiva genomslag i medlemsstaterna riktar sig EU-rättsliga regler inte bara till medlemsstaterna. EU-domstolen fastslog 1963 att bestämmelser som ger upphov till individuella rättigheter kan ha *direkt effekt*, med vilket menas att de kan göras gällande av enskilda inför nationella myndigheter och domstolar (s.k. private enforcement).⁵⁴ För att doktrinen om

⁴⁷ Se Reichel 2017, s. 64 och Reichel 2006, s. 52 och 121 f. Jfr Bernitz & Kjellgren, s. 42 f.

⁴⁸ Jfr Reichel 2006, s. 123.

⁴⁹ Se förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-93/12, *Agroconsulting-04*, ECLI:EU:C:2013:172, punkt 26–27 och förslag till avgörande av generaladvokat i Yves Bot mål C-180/17, *X och Y*, ECLI:EU:C:2018:34, punkt 35.

⁵⁰ Se Kakouris, s. 1405.

⁵¹ Se mål 33/76, *Reve mot Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188, punkt 5, mål 45/76, *Comet BV mot Produktschap voor Siergewassen*, ECLI:EU:C:1976:191, punkt 13, Reichel 2006, s. 118, Thorson, s. 12 och Bergström & Hettne, s. 425.

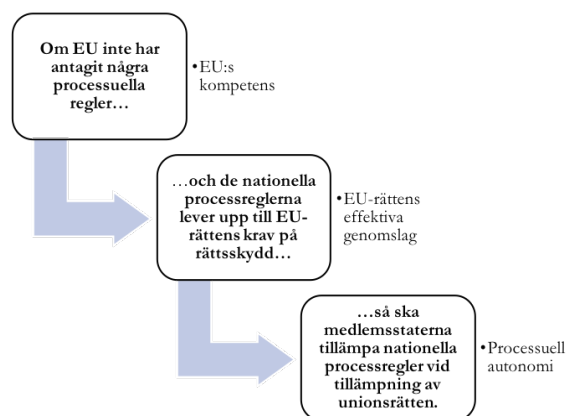
⁵² Se prop. 1994/95:19, s. 530 f.

⁵³ Se Bernitz & Kjellgren, s. 48 och 100. Lojaliteten mellan EU och medlemsstaterna är dock riktad åt båda håll. I artikel 4.2 FEU anges att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Medlemsstater kan dock inte åberopa 4.2 FEU inför EU-domstolen i förhållande till EU:s primärrätt utan enbart då en medlemsstat t.ex. önskar ogiltigförklara en sekundärrättslig EU-rättsakt, se Klamert, s. 20 f.

⁵⁴ Se Bernitz & Kjellgren, s. 137 och Reichel 2010, s. 150 f. Doktrinen om direkt effekt fastslogs i EU-domstolen avgörande i mål 26/62, *Van Gend en Loos mot Administratie der Belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1. EU-domstolen har senare uttalat att även nationella myndigheter är skyldiga att upprätthålla doktrinen om direkt effekt, se mål 103/88, *Fratelli Costanzo mot Comune di Milano*, ECLI:EU:C:1989:256, punkt 31. Förutsättningarna för att en EU-rättslig bestämmelse ska ha direkt effekt är att bestämmelsen är ovillkorlig, dvs. att den kan tillämpas utan att några kompletterande åtgärder behöver vidtas, att eventuella övergångsperioder gått till ända samt att regelns innebörd är klar och precis, se Bernitz & Kjellgren, s. 116. Vad gäller bestämmelser i EU-direktiv, som enligt artikel 288 FEUF ska införlivas i nationell rätt,

direkt effekt ska bli verkningsfull måste den dock kompletteras av *företrädesprincipen*, som fastslogs av EU-domstolen 1964.⁵⁵ Principen innebär att om nationella rättsregler står i konflikt med EU-rättsliga regler så är nationella myndigheter och domstolar skyldiga att ge EU-rätten företräde.⁵⁶ Av lojalitetsprincipen, doktrinen om direkt effekt och företrädesprincipen följer att EU ställer långtgående krav på att unionsrättsliga regler ska få ett ändamålsenligt och effektivt genomslag i medlemsstaterna (l'effet utile).⁵⁷

Utvecklingen av enskildas rättsskydd inom EU-rätten, som tog sin början under 70-talet, bör förstås i ljuset av detta effektivitetskrav.⁵⁸ Även om unionsrätten främst har fokus på den materiella sidan av en rättighet eller skyldighet, så är processuella rättigheter nödvändiga för att säkerställa att den materiella unionsrätten får ett effektivt genomslag. Inte minst p.g.a. av att endast nationella domstolar kan begära förhandsavgöranden från EU-domstolen.⁵⁹ Om en enskild *förhindras* att åberopa en individuell EU-rättighet i domstol spelar det ingen roll att t.ex. en direktivbestämmelse har direkt effekt och att företrädesprincipen slår undan motstridiga nationella regler. Den enskilde är då ändå förhindrad att utkräva rättigheten.⁶⁰ Doktrinen om direkt effekt och företrädesprincipen behöver därför kompletteras med krav på rättsskydd för individuella EU-rättigheter. EU-domstolen har mot denna bakgrund fastslagit att grundläggande processuella rättigheter ska iakttas av medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten även om de processuella rättigheterna inte föreskrivs i aktuella EU-bestämmelser.⁶¹ Enskildas rättsskydd har m.a.o. företräde framför den processuella autonomin.⁶² Den processuella autonomin kan mot denna bakgrund beskrivas genom följande trappmodell.



krävs för att de ska få direkt effekt att medlemsstaten underlåtit att implementera direktivet i rätt tid, se mål 148/78, *Ratti*, ECLI:EU:C:1979:110, punkt 22–23.

⁵⁵ Se mål C-6/64, *Costa mot E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66, mål C-198/01, *CIF*, ECLI:EU:C:2003:430 och Reichel, 2006, s. 85. EU-rättens företräde framför den nationella rättsordningen gäller också i förhållande till konstitutionella regler, se mål C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114.

⁵⁶ Se mål 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato mot Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49 punkt 18.

⁵⁷ Jfr Lebeck, s. 616, Reichel 2017, s. 63 och Reichel 2013, s. 121.

⁵⁸ Se Mörk & Hermansson SvJT, s. 231 och Thorson, s. 4.

⁵⁹ Se artikel 267 FEUF. För en redogörelse av domstolsbegreppet i EU-rätten se Westberg ERT 2014, mål C-407/98, *Abrahamsson och Anderson*, ECLI:EU:C:2000:367, punkt 28–38 och mål C-134/97, *Victoria Film*, ECLI:EU:C:1998:535, punkt 12–19.

⁶⁰ Se Bergström & Hettne, s. 425 f. och Andersson, s. 66 f.

⁶¹ Se mål C-166/13, *Mukarubega*, ECLI:EU:C:2014:2336, punkt 49 och generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, punkt 51.

⁶² Se Klamert, s. 127.

2.2 Handläggningsfrister

2.2.1 Inledning

Nedan beskrivs vilka handläggningsfrister statliga förvaltningsmyndigheter har att förhålla sig till vid handläggning av såväl rent nationella ärenden som ärenden med EU-rättslig anknytning. Dessa handläggningsfrister utgör en grund för bedömningen av vad som utgör oskäligt långsam handläggning. Anledningen till att handläggningsfrister i rent nationella ärenden beskrivs här är att i avsnitt 2.3.1 beskrivs hur förvaltningsmyndigheter förmår att efterleva *olika typer* av handläggningsfrister. En beskrivning av dessa kan därför behövas för att förstå hur behovet av rättsmedel vid förvaltningsmyndigheters senfärdighet ser ut. Nationella handläggningsfrister kommer också att ställas i relation till EU-rättsliga handläggningsfrister i uppsatsen.

2.2.2 Förvaltningslagen och specialförfattning

Förvaltningslagen avser att upprätthålla en minimistandard hos förvaltningsmyndigheterna och är subsidiär till bestämmelser i annan lag eller förordning.⁶³ I 9 § första stycket FL anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁶⁴ Att handläggningen inte får vara så snabb att rättssäkerheten eftersätts innebär enligt förarbetena att effektivitetssynpunkter inte får dominera handläggningen i sådan grad att opartiskhet, utredning, kommunikation och motivering åsidosätts så att beslutet fattas på bristfälligt eller felaktigt underlag.⁶⁵ Exakt hur lång tid handläggningen av ett ärende får ta kan inte besvaras generellt utan beror främst på ärendets komplexitet.⁶⁶ Bestämmelsen i 9 § FL är således främst av målsättningskaraktär.⁶⁷ Att en förvaltningsmyndighet förhåller ett beslut eller att handläggningen tar oskäligt lång tid strider dock mot kravet på snabb handläggning.⁶⁸ Inte minst kräver rättssäkerhetsgarantier att förvaltningsmyndigheter fattar ett beslut eftersom ett beslut är en förutsättning för att den enskilde ska kunna tillämpa överklagandeinstitutet.⁶⁹

Skyndsamhetskrav eller specifika handläggningsfrister kan också framgå av specialförfattningar och gäller då framför det allmänna kravet på snabb handläggning i 9 § FL. Som exempel kan nämnas att det av 67 kap. 20 § SFL framgår att Skatteverket *snarast* ska ompröva ett överklagat beslut. Av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om bygglov *skyndsamt* och som huvudregel meddela sitt beslut om lov inom *tio veckor* från det att den

⁶³ Se 4 § FL, SOU 2010:29, s. 217 och Hellners & Malmqvist, s. 101.

⁶⁴ Angående begreppet ”ärende”, se SOU 2010:29, s. 96 ff.

⁶⁵ Se SOU 2010:29, s. 229 och prop. 2016/17:180, s. 74 f.

⁶⁶ Se JO-beslut 2014-04-24, Dnr 5076-2012. Jfr 23 § FL, SOU 2010:29, s. 302 och prop. 2016/17:180. Se även Bohlin & Warnling-Nerep, s. 79.

⁶⁷ Se prop. 1985/86:80, s. 24 och Hellners & Malmqvist, s. 99.

⁶⁸ Se Bohlin & Warnling-Nerep, s. 47 f., JO-beslut 2017-07-12, Dnr 1145-2016, JO-beslut 2016-08-31, Dnr 6098-2015, JO-beslut 2015-11-03, Dnr 5899-2014 och JO-beslut 2014-04-24, Dnr 5076-2012.

⁶⁹ Se 40 § FL, Lavin 2016, s. 49 och RÅ 2010 ref. 29. Avseende vad som utgör ett ”beslut” och besluts överklagbarhet hänvisas till Bohlin & Warnling-Nerep, s. 46 ff. och 243 ff., von Essen FT 2013 och Lavin FT 2017.

fullständiga ansökningen kommit in. Av 4 kap. 21 § a utlänningsförordningen (2006:97) framgår att ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning som huvudregel ska avgöras senast inom *nio månader* från det att ansökan lämnades in.⁷⁰

2.2.3 Principen om god förvaltning och EU:s sekundärlagstiftning

Inom unionsrätten finns ingen motsvarighet till den svenska förvaltningslagen. Det finns således ingen allmän reglering av hur nationella myndigheter ska handlägga ärenden med EU-rättslig anknytning.⁷¹ EU-rätten kan dock ställa krav på förvaltningsförfarandet genom sekundärrätten och dessa förvaltningsrättsliga bestämmelser har då företräde framför motstridiga regler i förvaltningslagen (se avsnitt 2.1.2).

I EU:s sekundärrätt kan man finna såväl skyndsamhetskrav som krav på att specifika handläggningsfrister ska framgå av den nationella författningen som genomför sekundärrätten. I artikel 13.3 i tjänstedirektivet (direktiv 2006/123/EG)⁷² anges t.ex. att handläggning av tillståndsärenden ska garantera de sökande att deras ansökningar behandlas så snart som möjligt och, under alla omständigheter, inom en rimlig tidsfrist som ska anges i förväg. Förvaltningslagens krav på snabb handläggning ansågs vid införlivandet av direktivet i svensk rätt inte tillräckligt och flera specialförfattningar fick därför kompletteras med bestämmelser om handläggningsfrister.⁷³ EU:s sekundärrätt föreskriver ofta även specifika tidsfrister för när den behöriga myndigheten senast ska fatta ett beslut.⁷⁴ Sådana specifikt angivna tidsfrister är tvingande frister som de nationella myndigheterna inte har rätt att överskrida.⁷⁵

Även om handläggningsfrister inte föreskrivs i sekundärrätten ställs även i övrigt ett krav på handläggning inom skälig tid enligt den allmänna EU-rättsliga principen om god förvaltning.⁷⁶ Vad som utgör en skälig handläggningstid ska bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt ärende och i synnerhet med hänsyn till tvistens betydelse för den berörde, ärendets

⁷⁰ Tidsfristen grundas på artikel 5.4 i det s.k. familjeåterföreningsdirektivet, rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

⁷¹ Se Reichel 2006, s. 276.

⁷² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

⁷³ Se prop. 2008/09:187, s. 88 f., 7 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden, 4 a § förordningen (1998:780) om biluthyrning, 10 a § naturgasförordningen (2006:1043) och 2, 4–6 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter om vissa ärendens handläggningstid och besluts giltighetstid inom djurområdet (SJVFS 2010:52).

⁷⁴ Se t.ex. artikel 8.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006. I avsnitt 4.2 återfinns flera exempel på specifika tidsfrister i EU:s sekundärrätt.

⁷⁵ Se mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2005:41, punkt 20–24, mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:248, punkt 23–29 och förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 49.

⁷⁶ Se Reichel ERT 2007, s. 763, förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens officiella tidskrift, C 303, 14 december 2007, s. 28 (enligt 6.1 tredje stycket FEU ska EU-stadgan tolkas med vederbörlig hänsyn till förklaringarna till stadgan), mål C-604/12, *N.*, ECLI:EU:C:2014:302, punkt 49–50, förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 31, Reichel 2017, s. 65 och Reichel ERT 2007, s. 767 ff. Se även artikel 7 i Europarådets modellkod för god förvaltning, recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies).

komplexitet samt sökandens och de behöriga myndigheternas uppträdande.⁷⁷ EU:s allmänna principer har samma normhierarkiska värde som fördragen och är bindande för medlemsstaterna, inom ramen för EU:s kompetens.⁷⁸ När medlemsstaternas myndigheter har att fatta beslut inom EU-rättens tillämpningsområde har de därmed en skyldighet att fatta beslut inom skälig tid, även om det inte uttryckligen uppställs något sådant krav i tillämplig unionslagstiftning.⁷⁹ Bestämmelsen i 9 § FL får anses uppfylla de krav på beslut inom skälig tid som EU-rättens princip om god förvaltning ställer.⁸⁰ Förvaltningslagens regler ska också tillämpas före principen om god förvaltning till den del den är strängare.⁸¹ Det ska dock påpekas att det inte är hur förvaltningslagen är utformad som avgör om Sverige uppfyller EU-rättens krav eller inte – det avgörande är hur förvaltningsmyndigheterna faktiskt hanterar EU-rättsliga ärenden.⁸²

2.3 Behovet av en allmän dröjsmålstan i svensk rätt

2.3.1 Långsam handläggning – ett reellt problem

Statliga förvaltningsmyndigheter handlägger varje år ett mycket stort antal ärenden. Handläggningstiderna ligger normalt inom ramen för vad som anses godtagbart med hänsyn till de krav på snabbhet som ställs i 9 § FL. Det finns dock också flera exempel på fall då ärendehandläggningen har tagit oskäligt lång tid.⁸³ Att ärendehandläggningen drar ut på tiden kan bero på tillfälliga ärendetillströmningar, personalbrist, organisationsförändringar, resursbrist eller att ärendet är komplext med flera parter involverade.⁸⁴ Oskäligt långsam handläggning kan dock också ha sin grund i allvarlig misskötsel från en enskild tjänstemans sida eller att ett ärende har blivit nedprioriterat.⁸⁵ Ur den enskildes perspektiv är det dock egalt vilka skäl som ligger bakom det oskäliga dröjsmålet.⁸⁶ I propositionen till den nya förvaltningslagen uttalar regeringen att för att enskildas rätt ska tas till vara krävs att ärenden avgörs utan oskälig fördröjning.⁸⁷ Om längre förseningar blir vanligt förekommande kan också allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen undergrävas.⁸⁸ Även konstitutionsutskottet har uttalat att snabb handläggning av ärenden är en central rättssäkerhetsfråga för enskilda.⁸⁹ Riksdagen riktade också 2005 ett tillkännagivande till regeringen där riksdagen anförde att det i en rättsstat är

⁷⁷ Se mål C-238/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2002:582, punkt 187.

⁷⁸ Se mål C-101/08, *Audiolux m.fl.*, ECLI:EU:C:2009:626, punkt 63, Reichel 2006, s. 34 och 281 och Bernitz & Kjellgren, s. 142 ff.

⁷⁹ Se mål C-604/12, *N.*, ECLI:EU:C:2014:302, punkt 49–50, mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:843, punkt 26 och Reichel 2006 s. 520 f.

⁸⁰ Se prop. 1994/95:19, s. 531 och Hellners & Malmqvist, s. 45.

⁸¹ Se Hellners & Malmqvist, s. 45 och Reichel 2006, s. 538 ff.

⁸² Jfr Reichel 2006, s. 505.

⁸³ Se prop. 2016/17:180, s. 106.

⁸⁴ Se prop. 2016/17:180, s. 106 f. Stor arbetsbörda kan enligt regeringen i viss mån försvara en utdragen handläggningstid, men motiverar aldrig att förvaltningsmyndigheten förhåller sig helt passiv, se a.a., s. 108.

⁸⁵ Se prop. 2016/17:180, s. 107.

⁸⁶ Se samma synpunkt framföras i SOU 2010:29, s. 298. Se även SOU 2009:58, s. 655.

⁸⁷ Se prop. 2016/17:180, s. 106.

⁸⁸ Se prop. 2016/17:180, s. 107.

⁸⁹ Se KU 1985/86:21, s. 9 f.

viktigt att medel står till buds som garanterar den enskilde medborgarens rätt till en säker och snabb handläggning av ett ärende.⁹⁰

JO:s och JK:s tillsynsverksamhet visar att omotiverat långsam handläggning är frekvent förekommande inom svensk förvaltning.⁹¹ År 2006 inkom 618 ärenden till JO avseende klagomål på långsam handläggning. Av dessa lämnade JO kritik i 23,1 % av fallen.⁹² År 2007 inkom 507 ärenden avseende långsam handläggning varav kritik riktades i 30,1 % av fallen.⁹³ År 2008 inkom cirka 525 ärenden avseende långsam handläggning varav kritik utdelades i 26,3 % av fallen.⁹⁴ Kritikfrekvensen anses vara anmärkningsvärt hög då kritikfrekvensen för samtliga tillsynsärenden hos JO ligger på cirka 12 %.⁹⁵ Enligt uppgift som inhämtats från JO fattade myndigheten 696 beslut under 2017 rörande långsam handläggning. Antalet ärenden rörande handläggningstider har således inte minskat, men däremot har kritikfrekvensen under 2017 gått ner till motsvarande den genomsnittliga kritikfrekvensen.⁹⁶

JO har inte bara riktat kritik mot förvaltningsmyndigheter för överträdelser av det allmänna kravet på snabb handläggning i 9 § FL.⁹⁷ Av JO:s praxis framgår att förvaltningsmyndigheter också begår allvarliga överträdelser av specialreglerade skyndsamhetskrav och specifikt angivna tidsfrister.⁹⁸

Förvaltningslagsutredningen konstaterade i sitt betänkande om ny förvaltningslag att införandet av en dröjsmålstan i FL grundas på ett faktiskt konkret behov med anledning av de många tillsynsärenden i Sverige som rör långsam handläggning.⁹⁹ I propositionen till den nya förvaltningslagen uttalar regeringen att långa handläggningstider är ett reellt problem inom den offentliga förvaltningen.¹⁰⁰ Enligt regeringen finns därför ett klarlagt behov av att stärka enskildas möjlighet att få en preventiv och effektiv prövning av frågan om ett beslut i ett förvaltningsärende uppehålls i onödan.¹⁰¹

2.3.2 Tillgängliga rättsmedel vid långsam handläggning

Om en enskild anser att en statlig förvaltningsmyndighet underlåtit att fatta beslut inom en angiven tidsfrist eller annars inom skälig tid har den enskilde tillgång till tre olika rättsmedel. För det första kan enskilda vända sig till Riksdagens ombudsmän, JO, eller Justitiekanslern, JK, och göra en anmälan om brister i handläggningen. JO och JK har till uppgift att granska att de som

⁹⁰ Se bet. 2004/05:KU14 res. 4 och rskr. 2004/05:153.

⁹¹ Se SOU 2010:29, s. 298. Här hänvisas till den omfattande hänvisningen till JO- och JK-beslut som görs i SOU 2010:29, s. 291 ff.

⁹² Se SOU 2010:29, s. 291.

⁹³ Se SOU 2010:20, s. 291.

⁹⁴ Se SOU 2010:29, s. 291.

⁹⁵ SOU 2010:29, s. 292.

⁹⁶ Se e-postsvar från JO:s byråchef Albert Johnson 2018-04-18, kl. 13.49.

⁹⁷ För nyligen avgjorda kritikbeslut som rör kravet på snabb handläggning enligt förvaltningslagen, se b.l.a. JO-beslut 2018-01-19, Dnr 7021-2016, JO-beslut 2017-07-12, Dnr 1145-2016 och JO-beslut 2017-03-28, Dnr 3353-2016. Se även JK-beslut 2016-06-09, Dnr 5285-15-21.

⁹⁸ Se b.l.a. JO-beslut 2012-04-18, Dnr 3687-2011, JO beslut 2013-06-30, Dnr 3804-2012, JO-beslut 2014-12-17, Dnr 5497-2013, JO-beslut 2016-11-09, Dnr 5011-2015 och JO-beslut 2016-11-09, Dnr 5008-2015. Se även JK-beslut 2017-05-19, Dnr 7552-16-40.

⁹⁹ SOU 2010:29, s. 298.

¹⁰⁰ Se prop. 2016/17:180, s. 106.

¹⁰¹ Se prop. 2016/17:180, s. 109.

utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar och att de även i övrigt fullgör sina åligganden.¹⁰² Eftersom JO och JK inte är domstolar utgör möjligheten för enskilda att göra en anmälan om brister ett administrativt rättsmedel. Till skillnad från vanliga myndigheter är dock JO och JK i princip fria att avgöra vilka anmälningar som ska tas upp till prövning.¹⁰³ Om JO eller JK väljer att ta upp anmälan till prövning kan de vidare endast uttala kritik mot den handläggande myndigheten. De kan inte fatta beslut i sak.¹⁰⁴ JO och JK har förvisso befogenhet att göra en anmälan om disciplinpåföljd eller väcka åtal om tjänstefel vid allvarliga brister.¹⁰⁵ Den enskilde kan dock inte genom JO:s eller JK:s tillsynsverksamhet utverka ett beslut som kan tas vidare till domstol. Enskilda kan alltså inte få till stånd en domstolsprövning genom detta rättsmedel.¹⁰⁶ Inte heller kan enskilda påskynda handläggningen av ett ärende genom att vända sig till JO eller JK. Om en anmälan gäller ett *pågående* ärende vidtar nämligen varken JO eller JK som huvudregel några åtgärder.¹⁰⁷ Det krävs således att ett ärende är avgjort för att tillsynsmyndigheterna ska ta upp anmälan om brister till prövning. Rättsmedlet leder alltså inte till att den enskildes rättsliga position förändras. Det den enskilde uppnår är istället ett erkännande i efterhand av att den handläggande myndigheten åsidosatt vad som åligger den enligt lag eller annan författning.

För det andra kan en enskild, om han eller hon anser att dröjsmålet lett till skada, begära skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Den enskilde kan begära skadestånd antingen genom att väcka talan i allmän domstol eller genom att framställa kravet direkt till myndigheten.¹⁰⁸ Enligt 3 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten kan en skadelidande också få ett sådant skadeståndskrav prövat av JK inom ramen för statens frivilliga skadereglering. Enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen ska staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Enligt 3 kap. 2 § 2 skadeståndslagen kan ersättning för ideell skada endast utgå när den skadelidande blivit utsatt för ett integritetskränkande brott genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.¹⁰⁹ En förvaltningsmyndighets underlåtenhet att fatta beslut inom en angiven tidsfrist eller annars inom rimlig tid anses som ett fel eller försummelse vid myndighetsutövning i

¹⁰² Se 1 § andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän samt 1 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

¹⁰³ Se Axberger, s. 72, JO:s Informationsbilaga, *Information om handläggningen hos JO*, s. 1 och JK:s informationsbilaga, *Information om Justitiekanslerns tillsynsverksamhet*, s. 1. Se även 19 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 15 § andra stycket förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

¹⁰⁴ Se 6 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän samt JK:s informationsbilaga, *Information om Justitiekanslerns tillsynsverksamhet*, s. 1 f.

¹⁰⁵ Se 6 § andra och tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, 5–6 §§ lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och Axberger, s. 44 ff. och 80 ff. Disciplinpåföljd regleras i 14–15 §§ lagen om offentlig anställning (1994:260). Tjänstefel regleras i 20 kap. 1 § brottsbalken.

¹⁰⁶ Se Lavin 2009, s. 99 f.

¹⁰⁷ Se e-postsvar från JO:s byråchef Albert Johnson 2018-04-18, kl. 09:00 och JK:s informationsbilaga, *Information om Justitiekanslerns tillsynsverksamhet*, s. 2.

¹⁰⁸ Avgiften för en stämningsansökan i allmän domstol är 2800 kr, se bilagan till förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. I allmän domstol ska, till skillnad från förvaltningsmål, den part som tappar målet som huvudregel också ersätta motparten hans rättegångskostnad, se 18 kap. 1 § rättegångsbalken.

¹⁰⁹ Med ideellt skadestånd menas ersättning för icke-ekonomisk skada såsom frustration och ”förlust av möjligheter”, såsom karriärmöjligheter, försäljningsmöjligheter och förlust av processuella möjligheter, se SOU 2010:87, s. 190 ff. och Hellner & Radetzki, s. 341 ff.

skadeståndslagens mening.¹¹⁰ Staten bär inte ett strikt ansvar för brister vid myndighetsutövning utan 3 kap. 2 § skadeståndslagen kräver ett styrkt vållande.¹¹¹ När inte lagen anger en viss frist för ärendets avgörande, krävs vidare en betydande försening för att ett dröjsmål över huvud taget skall anses föreligga i skadeståndslagens mening.¹¹²

För det tredje kan en enskild genom det nya rättsmedlet dröjsmålstalan som införts i 12 § FL föra en dröjsmålstalan mot den handläggande myndigheten. Rättsmedlet förutsätter dock för sin tillämpning att beslutsmyndigheten först fattat ett beslut om att avslå en enskilds begäran om att myndigheten ska avgöra ärendet. Rättsmedlet behandlas mer ingående i avsnitt 4.3.1.

Regeringen har med anledning av den svenska behandlingen av EU:s nya dataskyddsförordning¹¹³ uttalat att de rättsmedel som enskilda har att tillgå vid myndigheters dröjsmål, dvs. klagomål till JO eller JK, skadeståndstalan och förvaltningslagens dröjsmålstalan, utgör tillräckligt effektiva rättsmedel i EU-rättens mening.¹¹⁴

¹¹⁰ Se prop. 1989/90:42, s. 16, NJA 1998 s. 893, NJA 2005 s. 462, JK:s beslut 2016-09-01, Dnr 6582-1540 och Hellner & Radetzki, s. 423.

¹¹¹ Se prop. 1989/90:42, s. 16, JK:s beslut 2016-09-01, Dnr 6582-1540 och Hellner & Radetzki, s. 418.

¹¹² Se prop. 1989/90:42, s. 16 och NJA 2005 s. 462.

¹¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

¹¹⁴ Se prop. 2017/18:105, s. 153.

3 Rätten till effektivt domstolsskydd

3.1 Inledning

Att var och en har en rätt till ett rättsligt skydd av individuella EU-rättsliga rättigheter utgör en allmän rättsprincip inom EU.¹¹⁵ Principen ålägger de nationella domstolarna att bedöma om nationella processregler är ”tillräckligt rättsskyddande”.¹¹⁶ När nationella domstolar ska bedöma de nationella processreglerna kan ledning hämtas från EU-domstolens prejudikat på det aktuella området. Om vägledande prejudikat saknas, vilket är fallet vad gäller rättsskydd vid nationella myndigheters underlåtenhet att fatta beslut, har den nationella domstolen inget annat stöd än de allmänna kraven på rättsskydd som unionsrätten uppställer.¹¹⁷ Dessa allmänna krav redogörs för i detta kapitel.

3.2 Individuella EU-rättigheter och rättsskydd

Den EU-rättsliga rätten till rättsskydd är tätt sammanknuten med individuella EU-rättsliga rättigheter. Det är när en enskild åtnjuter en individuell EU-rättslig rättighet som rätten till rättsskydd aktualiseras.¹¹⁸ Generaladvokat Michal Bobek har kallat den grundläggande rätten till rättsskydd för den materiella unionsrättens ”skugga”.¹¹⁹ Att EU:s medlemsstater har en skyldighet att ge ett rättsskydd åt individuella EU-rättigheter framgår otvetydigt av EU-domstolens praxis, artikel 19 FEU och artikel 47 i EU-stadgan.¹²⁰

För att utröna om en enskild har en rätt till rättsskydd är alltså en första fråga om den enskilde gör anspråk på en individuell EU-rättighet. Vad som utgör en individuell EU-rättighet är dock inte lika tydligt som att rättigheten ger upphov till rättsskydd. EU-domstolen har inte angett några tydliga riktlinjer för hur man kan avgöra om en EU-rättslig bestämmelse utgör en individuell EU-rättighet eller inte.¹²¹ Det råder helt enkelt en oklarhet på området.¹²² I doktrin har hävdats att oklarheten beror på att EU-domstolen egentligen inte är så intresserad av att definiera individuella rättigheter, utan dess fokus är snarare att unionsbestämmelser genomdrivs effektivt.¹²³ Ju vidare rättighetsbegreppet bestäms desto mer effektivt genomslag kan EU-rätten få eftersom EU-rätten då kan utkrävas av enskilda i nationella domstolar. Van Gerven beskriver det

¹¹⁵ Se mål 222/84, *Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206, mål 222/86, *Unectef mot Heylens*, ECLI:EU:C:1987:442, förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens officiella tidskrift, C 303, 14 december 2007, s. 29 och Lebeck 586 f.

¹¹⁶ Se Thorson, s. 20.

¹¹⁷ Jfr Andersson, s. 176.

¹¹⁸ Se Thorson, s. 3 och 9, Van Gerven, s. 502, Lebeck, s. 599 och förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens officiella tidskrift, C 303, 14 december 2007, s. 29.

¹¹⁹ Se generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, punkt 29.

¹²⁰ Se Thorson, s. 3.

¹²¹ Se Thorson, s. 3.

¹²² Se Thorson, s. 4. Jfr Eilmansberger, s. 1201.

¹²³ Se Thorson, s. 5.

som ett ”mission impossible”¹²⁴ att försöka definiera begreppet. Här görs ändå ett försök fylla det med någon innebörd.

Om ett förvaltningsärende eller mål rör rättigheter eller förpliktelser som inte har någon som helst grund i EU-rätten, så aktualiseras inte de krav som EU ställer på enskildas rätt till rättsskydd. Det måste alltså röra sig om en rättighet som härrör ur EU-rätten.¹²⁵ Första gången EU-domstolen talade om individuella EU-rättsliga rättigheter var i målet *Van Gend en Loos* i vilket EU-domstolen uttalade att en tillräckligt tydlig, exakt och ovillkorlig formulering av bestämmelsen i fråga kan ge upphov till en individuell rättighet.¹²⁶ Vidare kan sägas att en enskild äger en unionsrättslig rättighet om en EU-bestämmelse ger en enskild en rättslig ställning eller position som den i normala fall kan genomdriva inför en domstol med hjälp av ett eller flera rättsmedel.¹²⁷ Eilmansberger menar att om en EU-bestämmelse ålägger någon, t.ex. det allmänna, att stoppa något, utföra något, ge särskilda verkningar, återbetala något eller att avstå från något – så finns en motsvarande rättighet för den enskilde.¹²⁸ Även Bergström och Hettne menar att unionsbestämmelser som ålägger medlemsstaterna en skyldighet har utvecklats till bärare av motsvarande rättigheter för enskilda.¹²⁹ Det finns således en korrelation mellan skyldigheter och rättigheter och man kan därför enligt Eilmansberger tala om ”anspråksrättigheter” (claim-rights).¹³⁰ Även Engström menar att det är mer korrekt att tala om att enskilda har ett anspråk grundad på EU-rätten än att tala om rättigheter. Engström menar vidare att rättighetsbegreppet inom EU inte ska tolkas snävt eftersom det snarast är ett funktionellt begrepp – det ska säkra EU-rättens effektiva genomslag.¹³¹ Generaladvokat Melchior Wathelet har också uttalat att EU-rätten ger enskilda en generös rätt till domstolsskydd.¹³² Jag kommer fortsättningsvis främst använda mig av begreppet ”EU-rättighet”, när jag talar om individuella EU-rättsliga rättigheter. Vilket alltså ska ges en vid innebörd.¹³³

Ansvar för att en EU-rättighet ges ett rättsligt skydd tillfaller de nationella rättsordningarna.¹³⁴ EU tillhandahåller således EU-rättigheten och medlemsstaterna rättsskyddet.¹³⁵ Den nära relation mellan EU-rättigheter och rätten till rättsskydd gör dock att de båda påverkar varandra ömsesidigt. Relationen kan å ena sidan beskrivas genom principen *ubi jus ibi remedium* – där det finns en rättighet finns ett rättsmedel.¹³⁶ Eilmansberger påpekar dock att principen inte är självklar inom EU-rätten och att relationen mellan rättsmedel

¹²⁴ Citat Van Gerven, s. 502.

¹²⁵ Se Engström ERT 2005, s. 146 och artikel 51.1 i EU-stadgan.

¹²⁶ Se mål 26/62, *Van Gend en Loos mot Administratie der Belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1.

¹²⁷ Se Van Gerven s. 502 f. Jfr Andersson, s. 168.

¹²⁸ Se Eilmansberger, s. 1238.

¹²⁹ Se Bergström & Hettne, s. 401.

¹³⁰ Se Eilmansberger, s. 1238 f.

¹³¹ Se Engström ERT 2005, s. 146 och mål C-253/00, *Muñoz och Superior Fruticola*, ECLI:EU:C:2002:497, punkt 27–30 där EU-domstolen ger uttryck för rättighetsbegreppet som ett funktionellt begrepp i syfte att främja EU-rättens effektiva genomslag. Se även Andersson, s. 66.

¹³² Se förslag till avgörande av generaladvokat Melchior Wathelet i mål C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, ECLI:EU:C:2017:2, punkt 63 och 67.

¹³³ Se Reichel 2006, s. 127 f. och Eilmansberger, s. 1206.

¹³⁴ Se Thorson s. 6 och mål C-179/84, *Bozçetti mot Invernizzi*, ECLI:EU:C:1985:306, punkt 17.

¹³⁵ Jfr Thorson, s. 10.

¹³⁶ Se Eilmansberger, s. 1236, Van Gerven, s. 503 och Reichel 2006, s. 127. Se även generaladvokat Nial Fennellys förslag till avgörande i mål C-18/94, *Hopkins m.fl.*, ECLI:EU:C:1995:423, punkt 50.

och rättighet lika gärna kan beskrivas genom den motsatta principen *ubi remedium ibi ius* – d.v.s. där det finns ett rättsmedel finns en rättighet.¹³⁷ Ett exempel kan illustrera det ovanstående. Om det enda rättsmedlet som finns att tillgå vid förvaltningsmyndigheters underlåtenhet att fatta beslut inom skälig tid är att väcka en skadeståndstalan kan det hävdas att den underliggande rättigheten – t.ex. att få ett tillstånd, bara är en rätt att inte utsättas för ekonomisk skada. Om det likaså är en EU-rättighet i sig att få ett beslut inom skälig tid eller inom viss tidsfrist (se vidare avsnitt 4.3) reduceras även denna rättighet enbart till en rätt att inte lida ekonomisk skada. När rättsmedlet ”formar” rättigheten på detta sätt kan det i vissa fall utgöra en ”försämring” av den ursprungliga rättigheten, t.ex. rätten att erhålla ett tillstånd.¹³⁸ Inte minst sker en försämring om den ekonomiska skadan för den enskilde är liten, men den enskilde har blivit lidande av andra olägenheter på grund av överträdelsen av EU-rättigheten.

Vid en prövning av om nationella rättsmedel lever upp till EU-rättens krav på rättsskydd konfronteras EU-domstolen med nationella processregler som skapats utifrån den medlemsstatens rättstraditioner. EU-domstolen utgår från dessa nationella regler för att avgöra om rättsskyddet är tillräckligt. Det innebär också att EU-domstolen, implicit, använder denna prövning som en grund för att definiera det ”sanna” innehållet i en EU-rättighet.¹³⁹ Som nämnts är det medlemsstaten som tillhandahåller de rättsmedel genom vilka enskilda kan utverka sina rättigheter enligt EU-rätten. Det ligger därför i EU:s intresse att se till att det är *rättigheten* som ska definiera rättsmedlet. Skulle det vara tvärtom, att rättsmedlet definierar rättigheten, skulle det innebära att det är upp till medlemsstaterna att avgöra det faktiska innehållet i unionsrätten.¹⁴⁰ Vilket rättslig skydd, och hur starkt rättsligt skydd som en EU-rättighet ska ges är således upp till EU-domstolen att avgöra.¹⁴¹ Alla medlemsstater måste inte tillhandahålla exakt samma rättsmedel för en EU-rättighet.¹⁴² Men eftersom det är EU-rättigheten som ska forma rättsmedlet – och EU-rättigheten måste se likadan ut över hela unionen – så finns ett fundamentalt, men inte absolut, krav på att rättsmedlen ska vara desamma i alla medlemsstater.¹⁴³

3.3 Det effektiva domstolsskyddets beståndsdelar

3.3.1 Effektivitetsprincipen och rätten till domstolsprövning

Eftersom verkställigheten av EU-rätten delegerats till medlemsstaterna måste det finnas ett system för rättslig prövning som säkerställer att EU-rätten genomförs lojalt i alla nationella rättssystem.¹⁴⁴ EU-rättigheter blir verkningslösa om de inte åtföljs av ett visst rättsskydd.¹⁴⁵ Som framkommit i

¹³⁷ Se Eilmansberger, s. 1236 och Andersson, s. 168.

¹³⁸ Jfr Eilmansberger, s. 1222 f. och Thorson, s. 89.

¹³⁹ Se Thorson, s. 89.

¹⁴⁰ Jfr Eilmansberger, s. 1237.

¹⁴¹ Se Thorson, s. 89.

¹⁴² Se Van Gerven, s. 521.

¹⁴³ Se Van Gerven, s. 526 och 530.

¹⁴⁴ Se mål C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores mot rådet*, ECLI:EU:C:2002:462, punkt 41, mål C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 42 och Thorson, s. 4.

¹⁴⁵ Se Thorson, s. 10 f.

avsnitt 2.1.2 begränsas därför den processuella autonomin av EU-rättens krav på rättsskydd. Den närmare innebörden av denna begränsning beskrivs nedan.

För det första begränsas den processuella autonomin av EU:s principer om likvärdighet och effektivitet. Dessa två principer fastslogs år 1976 av EU-domstolen i de två målen *Rewe* och *Comet*.¹⁴⁶

- Processregler som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten får inte vara mindre förmånliga än dem som avser en liknande talan som grundar sig på nationell rätt (*likvärdighetsprincipen*).
- Processregler, eller bristen på sådana, får inte heller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (*effektivitetsprincipen*).

Likvärdighetsprincipen saknar betydelse för besvarandet av uppsatsen frågeställning varför den inte förklaras närmare. Effektivitetsprincipen innebär att när nationella myndigheter och domstolar tillämpar EU-rätt är nationella processregler bara tillämpliga i den utsträckning som de garanterar EU-rättens effektiva genomslag.¹⁴⁷ Principen kan till exempel kräva att nationella domstolar åsidosätter alltför snäva tidsfrister för överklagande, talerätsregler och bevisregler.¹⁴⁸

För det andra har EU-domstolen i målet *Johnston* från år 1986 slagit fast att medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla enskilda en rätt till domstolsprövning.¹⁴⁹ Att medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla enskilda en domstolsprövning bekräftades av EU-domstolen ett år senare i rättsfallet *Heylens* från 1987.¹⁵⁰ I avgörandet uttalade domstolen vikten av att det finns rättsmedel mot varje beslut av en nationell myndighet som innebär att en rättighet inte beviljas.¹⁵¹ EU-domstolen har också uttryckligen uttalat att medlemsstaternas processuella regler inte får åsidosätta rätten till domstolsskydd.¹⁵²

Effektivitetsprincipen och rätten till domstolsprövning kan idag sägas ha slagits ihop i en sammanhållen princip – *rätten till effektivt domstolsskydd*.¹⁵³ Principen har

¹⁴⁶ Se mål 33/76, *Rewe mot Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188, punkt 5 och mål 45/76, *Comet BV mot Produktschap voor Siergevassen*, ECLI:EU:C:1976:191, punkt 13 och 16. Se även EU-domstolens avgörande i mål C-268/06, *Impact*, ECLI:EU:C:2008:223, punkt 46.

¹⁴⁷ Se Kakouris, s. 1405 och Thorson, s. 22 f.

¹⁴⁸ Angående tidsfrister se Reichel 2006, s. 151 och mål C-326/96, *Levez mot Jennings Ltd*, ECLI:EU:C:1998:577. Angående talerätsregler se mål C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, ECLI:EU:C:2017:373. Angående bevisregler, se Reichel 2006, s. 151 och mål 199/82, *Amministrazione delle finanze dello Stato mot San Giorgio*, ECLI:EU:C:1983:318.

¹⁴⁹ Se mål 222/84, *Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206.

¹⁵⁰ Se mål 222/86, *Unectef mot Heylens*, ECLI:EU:C:1987:442.

¹⁵¹ Se mål 222/86, *Unectef mot Heylens*, ECLI:EU:C:1987:442, punkt 14.

¹⁵² Se mål C-87/90, *Verholen and Others v Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, ECLI:EU:C:1991:314, punkt 24.

¹⁵³ Se mål C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, punkt 28–33, mål C-439/14, *Star Storage*, ECLI:EU:C:2016:688, punkt 46, mål C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, punkt 65, generaladvokat Jääskinens förslag till avgörande i mål C-562/12, *Liivimaa Libaveis*, ECLI:EU:C:2014:155, punkt 57 och generaladvokat Juliane Kokotts förslag till avgörande i mål C-73/16, *Puskár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 49.

stadfästas i artikel 47 i EU-stadgan som trädde i kraft den 1 december 2009.¹⁵⁴ EU-stadgan har enligt artikel 6.1 första stycket FEU samma rättsliga värde som fördragen. Av artikel 51.1 i EU-stadgan framgår att EU-stadgans krav på effektivt domstolsskydd är tillämplig så snart medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.¹⁵⁵ Skyddet gäller för alla EU-rättigheter som garanteras genom unionsrätten, alltså inte bara de rättigheter som föreskrivs i EU-stadgan.¹⁵⁶ I artikel 47 vars rubrik lyder ”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol” föreskrivs följande i det första stycket:

”Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.”

Under senare tid har EU-domstolen kopplat ihop effektivitetsprincipen med artikel 47 i EU-stadgan.¹⁵⁷ Det vill säga att det ligger implicit i rätten till ett effektivt domstolsskydd att nationella processregler inte får göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt för enskilda att göra sina rättigheter gällande inför domstol. Generaladvokat Juliane Kokott har uttryckt att artikel 47 första stycket i EU-stadgan och effektivitetsprincipen förkroppsligar samma rättsprincip och att de därför kan prövas tillsammans med en tillämpning av artikel 47.¹⁵⁸ Att man vid en prövning av medlemsstaternas processregler ska tillämpa artikel 47 i EU-stadgan får bl.a. betydelse för när effektivitetsprincipen ska anses ha överträtts och vilka möjligheter medlemsstater har att inskränka enskildas rätt till domstolsprövning (se avsnitt 3.5).

Som framgår av artikel 47 första stycket i EU-stadgan innehåller principen om effektivt domstolsskydd två aspekter. För det första krävs en domstolskontroll (tillgång till domstolsprövning) för att avgöra om en överträdelse av EU-rätten har ägt rum. För det andra ska enskilda ha tillgång till effektiva rättsmedel.¹⁵⁹

Vad gäller den första aspekten, rätten till domstolsprövning, måste medlemsstaterna kunna tillhandahålla en domstolsprövning för varje EU-rättsligt grundat anspråk som enskilda framför.¹⁶⁰ Nationella processregler får

¹⁵⁴ Se mål C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, punkt 33. Enligt artikel 6.1 första stycket FEU har EU-stadgan samma rättsliga värde som fördragen. EU-stadgan tillhör således primärrätten.

¹⁵⁵ Frågan om när medlemsstaten ”tillämpar unionsrätten” är för omfattande att besvara inom ramen för detta arbete. Här hänvisas till generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650. Som framgår av förslaget tolkas begreppet ”tillämpar unionsrätten” relativt extensivt.

¹⁵⁶ Se förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens officiella tidskrift, C 303, 14 december 2007, s. 29.

¹⁵⁷ Se mål C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, punkt 28–33, mål C-439/14, *Star Storage*, ECLI:EU:C:2016:688, punkt 46, mål C-243/15, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, punkt 65, generaladvokat Jääskinens förslag till avgörande i mål C-562/12, *Liivimaa Libaveis*, ECLI:EU:C:2014:155, punkt 57 och generaladvokat Juliane Kokotts förslag till avgörande i mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 49 i jämförelse med EU-domstolens avgörande i mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725.

¹⁵⁸ Se generaladvokat Juliane Kokotts förslag till avgörande i mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 51. Även om effektivitetsprincipen och rätten till domstolsskydd är sammanvävda påpekar Thorson att man bör särskilja deras syfte från varandra. Rätten till domstolsskydd grundas på rättsstatsprincipen och syftar till att skydda enskildas EU-rättigheter (rule of law). Effektivitetsprincipen syftar snarare till att säkra EU-rättens effektiva genomslag (l’effet utile), se Thorson, s. 22 f.

¹⁵⁹ Se Thorson, s. 13 och förslag till avgörande av generaladvokat Niilo Jääskinen i mål C-69/14, *Társia*, ECLI:EU:C:2015:269, punkt 43.

¹⁶⁰ Se Reichel, 2006, s. 135 och Reichel 2010, s. 160.

m.a.o. inte förhindra enskilda att åberopa sina EU-rättigheter vid de nationella domstolarna.¹⁶¹ Rätten till domstolsprövning har en, i jämförelse med Sverige, stark ställning inom EU-rätten.¹⁶² I Sverige har det traditionellt sett snarare funnits en misstro mot domstolsmakt och en ovilja mot att överlämna beslut till domstolar istället för till myndigheter.¹⁶³ Effektivitetsprincipen och EU-rättens krav på domstolsprövning innebär dock att enskildas möjligheter att få till stånd en domstolsprövning inte får vara för snäva.¹⁶⁴ EU-domstolen har t.ex. haft en restriktiv syn på överklagandeförbud.¹⁶⁵ Vad gäller kontrollen av förvaltningen kan medlemsstaterna inte heller hänvisa till att enskilda har tillgång till icke-judiciell, administrativ prövning.¹⁶⁶ Kravet på domstolsprövning skiljer sig därmed från förvaltningsbeslut, administrativ överprövning av en överordnad myndighet och tillsyn av JO och JK.¹⁶⁷ Den som med någon grad av sannolikhet gör gällande att den har anspråk på en EU-rättighet ska ha rätt till en prövning i domstol.¹⁶⁸

EU-rättens krav på enskildas rättsskydd är dock inte uppfyllt bara på den grund att medlemsstaten tillhandahåller en domstolsprövning. Det ska också finns ett effektivt rättsmedel. Unionsrätten kan således kräva inte bara att en enskild kan föra en domstolstalan, utan den kan också ställa krav på en *specifik domstolstalan*.¹⁶⁹ Innebörden av effektiva rättsmedel behandlas nedan.

3.3.2 Rätten till effektiva rättsmedel

Att enskilda ska ha tillgång till effektiva rättsmedel innebär att det som den enskilda ska kunna uppnå med domstolsprövningen ska vara en lämplig åtgärd i förhållande till den aktuella EU-rättigheten som påstås har överträtts.¹⁷⁰ Rättsmedlet måste vara lämpligt/adekvat.¹⁷¹ För att vara effektivt ska ett rättsmedel alltså korrespondera med den aktuella EU-rättigheten och leda till att den enskildes rättsliga position förändras materiellt.¹⁷² Om t.ex. en

¹⁶¹ Se mål C-87/90, *Verholen and Others v Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, ECLI:EU:C:1991:314, punkt 24 och mål C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 42. Rätten till ett effektivt domstolsskydd garanterar dock endast tillgång till prövning i *en* domstol, inte tillgång till prövning i flera instanser, se mål C-69/10, *Samba Diouf*, ECLI:EU:C:2011:524, punkt 69.

¹⁶² Se Reichel 2010, s. 150 f., Bergström & Hettne, s. 429 och Reichel 2006, s. 136.

¹⁶³ Se SOU 1999:76, s. 114, Reichel 2006, s. 309 och 318 f. och Johansson SvJT, s. 833.

¹⁶⁴ Se Reichel 2006, s. 136.

¹⁶⁵ Se Woods & Watson, s. 185, Lebeck, s. 604 ff. och mål C-562/12, *Liivimaa Lihaveis*, ECLI:EU:C:2014:2229, punkt 67–76. I svensk rätt har HFD åsidosatt såväl ett överklagandeförbud i förordningen (1994) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter som ett överklagandeförbud i 58 § 1 jaktförordningen (1987:259), se RÅ 1997 ref. 65 och HFD 2015 ref. 79. I båda fallen konstaterade HFD att överklagandeförbuden stod i strid med EU-rätten. HFD uttalade i det senare fallet att såväl fördragsbestämmelser som EU-domstolens praxis om rätten till ett effektivt domstolsskydd innebär att en nationell domstol har att bortse från processuella hinder i svensk lagstiftning.

¹⁶⁶ Se Reichel 2010, s. 160, Lebeck, s. 589 och mål C-506/04, *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587, punkt 60–62.

¹⁶⁷ Se Lebeck, s. 588 f. och Reichel 2010, s. 160. För en redogörelse av domstolsbegreppet i EU-rätten se Westberg ERT 2014, Lebeck, s. 589 ff., mål C-407/98, *Abrahamsson och Anderson*, ECLI:EU:C:2000:367, punkt 28–38 och mål C-134/97, *Victoria Film*, ECLI:EU:C:1998:535, punkt 12–19.

¹⁶⁸ Se Nergelius, s. 72.

¹⁶⁹ Se Thorson, s. 15 f., Eilmansberger, s. 1207 och Williams, s. 569.

¹⁷⁰ Se Thorson, s. 11, 13 och 21 och Eilmansberger, s. 1238.

¹⁷¹ Se Thorson, s. 11, Eilmansberger, s. 1206, Van Gerven, s. 503 f. och s. 529 f. och Reichel 2006, s. 130. Att EU likställer ”effektiva” rättsmedel med ”adekvata rättsmedel” framgår även av bl.a. Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen, 12.3.2012, COM(2012) 85 final, s. 13 i jämförelse med artikel 4 i rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005.

¹⁷² Se Thorson, s. 89 och Lebeck, s. 630 f.

förvaltningsmyndighet tagit ut avgifter av en enskild i strid med EU-rättsliga bestämmelser så ställs den enskilde i samma position som före erläggandet av avgiften om avgiften återbetalas.¹⁷³ I det fallet tjänar således en domstolstalan som innebär att den enskilde kan uppnå en återbetalning som ett lämpligt, effektivt rättsmedel.¹⁷⁴ Eilmansberger menar att om en EU-bestämmelse anger en tydlig skyldighet för det allmänna, med motsvarande rättighet för en enskild, så är det lämpliga rättsmedlet lika tydligt – vilket rättsmedel som krävs följer automatiskt av rättigheten.¹⁷⁵

Ett annat sätt att förklara effektiva rättsmedel är genom den distinktion som utländsk EU-rättslig doktrin gör mellan s.k. primära respektive sekundära rättsmedel.¹⁷⁶ De primära rättsmedlen syftar till att skydda och genomdriva en EU-rättighet, medan de sekundära rättsmedlen är en reaktion på en överträdelse av en EU-rättighet i efterhand.¹⁷⁷ Om en medlemsstat överträder en bestämmelse som ger upphov till en EU-rättighet så ger överträdelsen upphov till en ny *sekundär rättighet* – en rättighet att återställas i ursprunglig rättslig position. Denna sekundära rättighet korresponderar med sekundära rättsmedel, som återbetalning eller skadestånd.¹⁷⁸ En naturlig följd av en *primär rättighet*, t.ex. rätt till personlig integritet eller olika former av tillstånd, är dock att dessa i första hand ska korrespondera med primära rättsmedel, dvs. sådana som kan verkställa rättigheten.¹⁷⁹ Primära rättsmedel kan vara rättslig överprövning, fastställsetalan, förbuds föreläggande och andra former av rättelse.¹⁸⁰ Primära rättsmedel förebygger m.a.o. överträdelser av EU-rätten.¹⁸¹

Uppställer då EU-rätten ett krav på att medlemsstaterna tillhandahåller såväl primära som sekundära rättsmedel? Eilmansberger påpekar att juridiska system vanligtvis tillhandahåller inte bara sekundära rättsmedel som utformats för att åtgärda en skada som redan orsakats av en överträdelse, utan också primära rättsmedel för att förhindra överträdelser.¹⁸² EU-domstolen har också uttalat att artikel 47 i EU-stadgan kräver att medlemsstaterna inrättar ett *system* med rättsmedel och förfaranden som gör det möjligt att säkerställa den grundläggande rätten till effektivt domstolsskydd.¹⁸³ Det är tydligt att EU-

¹⁷³ Se Andersson, s. 177 f.

¹⁷⁴ Jfr Thorson, s. 86 och Andersson, s. 177.

¹⁷⁵ Se Eilmansberger, s. 1238.

¹⁷⁶ Se bl.a. Eilmansberger och Thorson.

¹⁷⁷ Se Eilmansberger, s. 1199, fotnot 2.

¹⁷⁸ Se Thorson, s. 86 med vidare hänvisningar till mål C-6/90, *Francovich och Bonifaci mot Italien*, ECLI:EU:C:1991:428 (rörande rätt till skadestånd). Se även mål C-199/82, *Amministrazione delle finanze dello Stato mot San Giorgio*, ECLI:EU:C:1983:318 (rörande rätt till återbetalning), Williams, s. 567 ff. och Van Gerven, s. 509 ff.

¹⁷⁹ Se Van Gerven, s. 525.

¹⁸⁰ Se Thorson, s. 86 och 93 ff. och s. 139 ff. med där gjorda hänvisningar till mål C-253/00, *Muñoz och Superior Fruiticola*, ECLI:EU:C:2002:497. Se även Eilmansberger, s. 1228.

¹⁸¹ Se Thorson, s. 87.

¹⁸² Se Eilmansberger, s. 1227.

¹⁸³ Se mål C-456/13 P, *T & L Sugars och Sidul Açúcares mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2015:284, punkt 50, mål C-682/15, *Berlitz Investment Fund*, ECLI:EU:C:2017:373, punkt 44, mål C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores mot rådet*, ECLI:EU:C:2002:462, punkt 41 och mål C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 42. Artikel 47 i EU-stadgan motsvaras av artikel 19.1 FEU vars andra stycke föreskriver att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Även artikel 19.1 FEU kräver att medlemsstaterna inrättar ett *system* med rättsmedel och förfaranden som gör det möjligt att säkerställa den grundläggande rätten till effektivt domstolsskydd, se förslag till avgörande av generaladvokat Henrik Saugmandsgaard Øe i mål C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2017:395, punkt

rätten uppställer ett krav på att enskilda ska ha tillgång till sekundära rättsmedel.¹⁸⁴ EU-domstolen har dock inte gjort något tydligt uttalande i frågan om primära rättsmedel. Flera argument kan emellertid, enligt min mening, anföras till stöd för uppfattningen att EU-rätten kräver att medlemsstaterna tillhandahåller även primära rättsmedel.

- I målet *Unibet* ansåg EU-domstolen att den enskildes möjlighet att väcka en skadeståndstalan var ett tillräckligt effektivt rättsmedel, under förutsättning att domstolsprövningen omfattar frågan om unionsbestämmelser upprätthållits.¹⁸⁵ Thorson menar att sekundära rättsmedel ibland kan rättfärdiga att vissa andra primära rättsmedel saknas.¹⁸⁶ Samtidigt, menar han, gör EU-domstolens uttalande i *Unibet-målet* inte medlemsstaterna immuna från att primära rättsmedel kan krävas.¹⁸⁷ Det måste finnas en möjlighet att få till stånd en rättelse av något slag. Thorson menar att detta framgår implicit av *Unibet-målet* eftersom EU-domstolen konstaterade att Unibet även hade tillgång till ett sådant rättsmedel.¹⁸⁸ EU-domstolens uttalande om att en skadeståndstalan utgjorde ett effektivt rättsmedel måste således ses i ljuset av att EU-domstolen bedömde att Unibet hade tillgång till ett *system av* rättsmedel, inkluderat primära rättsmedel.¹⁸⁹ Thorson påpekar också att i de fall den enskildes ekonomiska skada är liten är skadestånd troligen inte ett tillräckligt effektivt rättsmedel eftersom det inte tillräckligt effektivt förhindrar nya överträdelser av EU-rätten.¹⁹⁰
- EU-domstolen har som nämnts ovan intagit en restriktiv syn på överklagandeförbud (se avsnitt 3.3.1). Min uppfattning är att det tyder på att EU-domstolen vill tillse att enskilda i första hand har tillgång till effektiva primära rättsmedel. Van Gerven påpekar att den nära kopplingen mellan rättigheter och rättsmedel innebär att en rättighet måste ge upphov till ett rättsmedel som tillåter att rättigheten kan genomdrivas genom den rättsliga processen.¹⁹¹
- I målet *Muñoz* har EU-domstolen också bekräftat behovet av att det finns primära rättsmedel för att säkra EU-rättens effektiva genomslag.¹⁹² Målet rörde en spansk vindruvsimportör, Muñoz, som menade att en konkurrent bröt mot EU-rättsliga regler för märkning av druvor. Muñoz hade vid flera tillfällen vänt sig till tillsynsmyndigheten på området, utan att myndigheten vidtagit någon åtgärd mot konkurrenten. EU-domstolen menade att Muñoz, för att kunna genomdriva EU-rätten, skulle tillåtas väcka en civilrättslig talan mot konkurrenten i syfte att få överträdelse av EU-rätten att upphöra.

60–61 och mål C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet*, ECLI:EU:C:2013:625, punkt 100-101.

¹⁸⁴ Se Eilmansberger, s. 1227, Thorson, s. 157 ff., mål C-6/90, *Franovich och Bonifaci mot Italien*, ECLI:EU:C:1991:428, mål C-46/93, *Brasserie du Pêcheur mot Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:1996:79 och mål 199/82, *Amministrazione delle finanze dello Stato mot San Giorgio*, ECLI:EU:C:1983:318.

¹⁸⁵ Se mål C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 58.

¹⁸⁶ Se Thorson, s. 87.

¹⁸⁷ Se Thorson, s. 118.

¹⁸⁸ Se Thorson, s. 118 f. och mål C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 60-61.

¹⁸⁹ Se mål C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 42 och 64.

¹⁹⁰ Se Thorson, s. 22.

¹⁹¹ Se Van Gerven, s. 525.

¹⁹² Se mål C-253/00, *Muñoz och Superior Fruticola*, ECLI:EU:C:2002:497.

Reichel menar att fallet illustrerar hur EU-domstolen fäster stor vikt vid att enskilda ska kunna att genomdriva EU-rätten gentemot passiva nationella myndigheter.¹⁹³ Eilmansberger påpekar att om fallet ges en generell innebörd skulle det innebära att EU-rätten uppställer ett krav på ett komplett system med såväl primära som sekundära rättsmedel.¹⁹⁴ I fallet var Muñoz dock inte själv bärare av en EU-rättighet, utan enbart berörd tredjeman. Det är därför oklart vilka generella slutsatser man kan dra av avgörandet. Eilmansberger menar dock att om det handlar om en enskilds EU-rättighet blir fallet ett annat – om en EU-bestämmelse tillskriver staten en tydlig skyldighet så råder inga tvivel om att enskilda skulle ha en rätt att genomdriva denna rättighet vid nationella domstolar. Finns ingen sådan processuell rätt skulle en uppenbar kränkning av EU-rättens effektiva genomslag begås.¹⁹⁵

- Slutligen, i artikel 52.3 i EU-stadgan föreskrivs att artikel 47 i EU-stadgan ska ges samma innebörd och räckvidd som EKMR. EU-stadgan föreskriver dock mer långtgående krav än EKMR, eftersom EU-stadgan kräver ett effektivt rättsmedel ”inför en domstol” medan artikel 13 i EKMR godtar effektiva rättsmedel inför ”en nationell myndighet”. EKMR och Europadomstolens praxis avseende effektiva rättsmedel utgör således en ”minimnivå” av det effektiva domstolsskyddet.¹⁹⁶ Av Europadomstolens praxis framgår att den bästa lösningen generellt sett är att tillhandahålla preventiva rättsmedel, som kompletteras med sekundära rättsmedel.¹⁹⁷ Fördelen med preventiva rättsmedel anses vara att de kan förhindra uppkomsten av upprepade överträdelse och inte bara kompensera dem i efterhand.¹⁹⁸ I *Kudla v. Poland* uttalade Europadomstolen att ett rättsmedel ska vara effektivt i bemärkelsen att det ska förhindra en överträdelse att äga rum eller, om överträdelserna är pågående, att den ska upphöra eller, om överträdelserna redan har ägt rum, att det ska tillhandahålla en lämplig kompensation.¹⁹⁹ Andersson menar också att enskilda är berättigade att bringa en överträdelse att upphöra även i EU-rätten.²⁰⁰

Mot denna bakgrund är min bedömning att det säkraste sättet att uppfylla kravet på effektivt domstolsskydd är att tillhandahålla både primära och sekundära rättsmedel. Det effektiva domstolsskyddets beståndsdelar kan således sammanfattas enligt modellen nedan.

¹⁹³ Se Reichel 2006, s. 138.

¹⁹⁴ Se Eilmansberger, s. 1228.

¹⁹⁵ Se Eilmansberger s. 1239. Jfr Leffler FT 1999, s. 141.

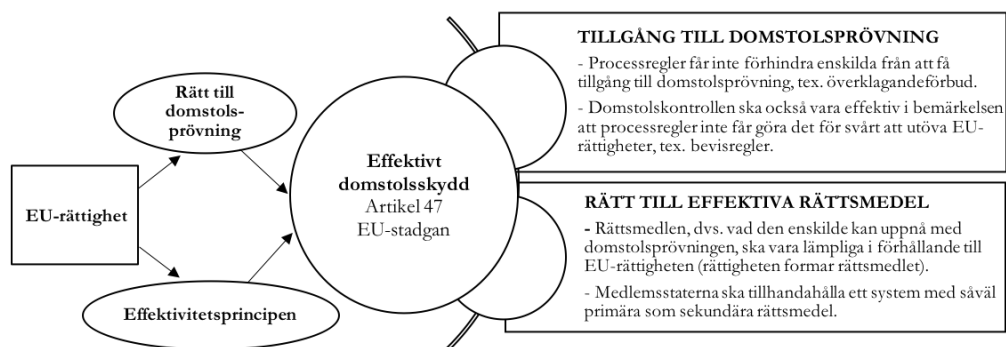
¹⁹⁶ Enligt förklaringen till artikel 52.3 i EU-stadgan bestäms inte innebörden av artikel 47 i EU-stadgan endast av ordalydelsen i EKMR utan också av praxis från Europadomstolen, se förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens officiella tidskrift, C 303, 14 december 2007, s. 32 ff.

¹⁹⁷ Se *Süßmeli v. Germany*, no. 75529/01, ECHR 2006-VII och *Apicella v. Italy* [GC], no. 64890/01, 29 mars 2006.

¹⁹⁸ Se *Scordino v. Italy* (no. 1), no. 36813/97, ECHR 2006-V.

¹⁹⁹ Se *Kudla v. Poland* [GC], no. 30210/96, ECHR 2000-XI, punkt 158. Se även *Kangasluoma v. Finland*, no. 48339/99, 20 januari 2004, punkt 48.

²⁰⁰ Se Andersson, s. 179 f. Detta framgår även av mål C-6/90, *Francovich och Bonifaci mot Italien*, ECLI:EU:C:1991:428, punkt 36. Se även Lebeck, s. 635 och avsnitt 4.3.



3.4 Domstolsprövning inom skälig tid

I artikel 47 andra stycket EU-stadgan anges att det är en grundläggande rättighet att var och en *inom skälig tid* får sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.²⁰¹ Enskilda som gör anspråk på en individuell EU-rättighet har med andra ord rätt att få en domstolsprövning inom rimlig tid. I likhet med principen om god förvaltning (se avsnitt 2.2.3) görs bedömningen av vad som är en skälig tid utifrån de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall och i synnerhet med hänsyn till tvistens betydelse för den berörde, målets komplexitet samt sökandens och de behöriga myndigheternas uppträdande.²⁰²

Målets komplexitet eller ett förhållande beteende hos den enskilde kan således anses motivera en tidsåtgång som vid första anblicken förefaller alltför stor.²⁰³ Domstolens handläggningstid av ett mål hänger dock ihop med den föregående beslutsmyndighetens handläggningstid. En alltför långsam handläggning under det administrativa förfarandet räknas in i bedömningen av om en enskild fått tillgång till en domstolsprövning inom rimlig tid.²⁰⁴

3.5 Medlemsstaternas möjlighet att begränsa domstolsskyddet

Som nämnts i avsnitt 3.3.1 ska artikel 47 i EU-stadgan tillämpas vid en prövning av om nationella processregler är förenliga med effektivitetsprincipen och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Även om nationella processregler är underkastade rätten till effektivt domstolsskydd är det inte omöjligt för medlemsstaterna att begränsa domstolsskyddet. Rätten till ett effektivt domstolsskydd är med andra ord inte absolut. En begränsning av skyddet kan

²⁰¹ Även 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen föreskriver att en rättegång ska genomföras inom skälig tid.

²⁰² Se mål C-185/95 P, *Baustablgewebe mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1998:608, punkt 29 och mål C-411/15 P, *Timab Industries och CFPR mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2017:11, punkt 168.

²⁰³ Se mål C-411/15 P, *Timab Industries och CFPR mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2017:11, punkt 169.

²⁰⁴ Se mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 74 och 76, generaladvokat Juliane Kokott förslag till avgörande i mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 67, mål C-500/10, *Belvedere Costruzioni*, ECLI:EU:C:2012:186, punkt 23–26, SOU 2010:29, s. 84 f. och Lebeck, s. 682 f. Jfr mål C-238/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2002:582, punkt 229–231.

dock bara ske om kriterierna i artikel 52.1 i EU-stadgan är uppfyllda.²⁰⁵
Bestämmelsen föreskriver att:

”Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter”.

Av bestämmelsen framgår att fyra kriterier måste vara uppfyllda för att nationella processregler ska tillåtas begränsa rätten till effektivt domstolsskydd. För det första ska begränsningen vara föreskriven i lag.²⁰⁶ För det andra får begränsningen inte inverka negativt på det väsentliga innehållet i rätten till effektivt domstolsskydd. Det innebär att rättsskyddet inte får utsläckas.²⁰⁷ Rena överklagandeförbud förnekar till exempel helt enskildas rätt till domstolsprövning och EU-domstolen har därför intagit en restriktiv syn på överklagandeförbud.²⁰⁸ Även om det finns starka allmänna intressen får dessa alltså inte leda till att medlemsstaterna avskaffar enskildas rättigheter.²⁰⁹ Var gränsen går för om en inskränkning är oförenlig med det ”väsentliga innehållet” i rätten till effektivt domstolsskydd är dock inte helt klart. EU-domstolen har bl.a. varit tolerant mot olika tidsfrister för överklagande.²¹⁰ För det tredje ska inskränkningen svara mot mål av allmänt samhällsintresse och dessa mål ska erkännas av unionen. Det måste alltså finnas ett legitimt ändamål med inskränkningen. För det fjärde ska inskränkningen vara proportionerlig. En bedömning av en inskränkings proportionalitet görs i tre led:²¹¹

- 1) inskränkningen ska svara mot det legitima syftet med den,
- 2) det får inte finnas någon mindre begränsande inskränkning genom vilka de allmänna målen kan uppnås i samma utsträckning,
- 3) syftet med inskränkningen ska vara rimlig i förhållande till de nackdelar den innebär för den enskilde.

3.6 Om kravet på effektivt domstolsskydd inte uppfylls

Om nationella processregler prövas av EU-domstolen, inom ramen för ett förhandsavgörande, kommer EU-domstolen som huvudregel endast att uttala sig om reglerna är förenliga med EU-rättens krav på rättsskydd eller inte.²¹² Det är endast i undantagsfall som EU-domstolen pekar ut vad som positivt ska

²⁰⁵ Se generaladvokat Melchior Wathelets förslag till avgörande i mål C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, ECLI:EU:C:2017:2, punkt 81–85.

²⁰⁶ För en redogörelse av ”lag-begreppet” i EU-stadgan, se Lebeck, s. 151 ff.

²⁰⁷ Se Lebeck, s. 169.

²⁰⁸ Se Woods & Watson, s. 185, Lebeck, s. 604 f. och mål C-562/12, *Livimaa Libaveis*, ECLI:EU:C:2014:2229, punkt 57–76.

²⁰⁹ Se Lebeck, s. 169.

²¹⁰ Se Lebeck, s. 623 ff. och Bernitz & Kjellgren, s. 139 med där gjorda hänvisningar i fotnot 158.

²¹¹ Se Bernitz & Kjellgren, s. 45 och 165 f. Se även mål C-73/16, *Puškar*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 68–69 och Lebeck, s. 150 f.

²¹² Se Thorson, s. 20, mål C-158/80, *Rewe mot Hauptzollamt Kiel*, ECLI:EU:C:1981:163, punkt 44, mål C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet*, ECLI:EU:C:2013:625, punkt 103, mål C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 41 och 64 och Reichel 2006, s. 133. EU-domstolen har bara jurisdiktion att pröva nationella processregler då nationella domstolar har begärt ett förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEUF, se mål C-263/02 P, *kommissionen mot Jégo-Quéré*, ECLI:EU:C:2004:210, punkt 33 och Lebeck, s. 611.

gälla i de nationella processreglernas ställe.²¹³ EU-domstolen har t.ex. krävt att det ska finnas intermistiska rättsmedel under tiden en fråga behandlas i domstol, även om den nationella rättsordningen inte tillhandahåller en sådant skydd.²¹⁴ I målet *San Giorgio* förklarade även EU-domstolen att enskilda har rätt till återbetalning av uttagna avgifter i strid med EU-rätten.²¹⁵ Vidare utvecklade EU-domstolen i de två målen *Francoovich* och *Brasserie du pêcheur* en rätt till skadestånd vid medlemsstaters överträdelser av EU-rätten.²¹⁶ Statens skadeståndsansvar på unionsrättslig grund kan b.la. aktualiseras vid förvaltningsmyndigheters underlåtenhet att fatta beslut inom angivna tidsfrister.²¹⁷

Om nationella processregler inte lever upp till de krav på rättsligt skydd som unionsrätten kräver, så måste de nationella domstolarna sätta en hindrande nationell regel åt sidan och eventuellt ersätta den med nya processregler som lever upp till unionsrättens krav på rättsligt skydd.²¹⁸ Denna uppgift åligger de nationella domstolarna till dess att den nationella lagstiftaren agerar.²¹⁹

²¹³ Se Thorson, s. 20.

²¹⁴ Se mål C-213/89, *The Queen mot Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, ECLI:EU:C:1990:257, mål C-143/88, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest mot Hauptzollamt Itzehoe och Hauptzollamt Paderborn*, ECLI:EU:C:1991:65 och Van Gerven, s. 513 ff.

²¹⁵ Se mål 199/82, *Amministrazione delle finanze dello Stato mot San Giorgio*, ECLI:EU:C:1983:318, mål C-462/99, *Connect Austria*, ECLI:EU:C:2003:297, punkt 40 och Klamert, s. 128 f.

²¹⁶ Se mål C-6/90, *Francoovich och Bonifaci mot Italien*, ECLI:EU:C:1991:428 och mål C-46/93, *Brasserie du Pêcheur mot Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:1996:79. Medlemsstaternas skadeståndsskyldighet är enligt EU-domstolen beroende av att tre villkor är uppfyllda. För det första ska den rättsregel som har överträtts ha till syfte att ge enskilda rättigheter. För det andra ska överträdelsen vara tillräckligt klar. För det tredje ska det finnas ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet och medlemsstaternas skyldighet och den skada som enskilda lidit, se Bergström & Hettne, s. 419 f. och Bernitz & Kjellgren, s. 132 f. Enligt 3 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten handlägger JK anspråk på ersättning som grundas på ett påstående om överträdelse av EU-rätten. Sveriges skadeståndsansvar på unionsrättslig grund begränsas inte av de allmänna principerna om statens skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen, se Hellner & Radetzki, s. 409.

²¹⁷ Se JK-beslut 2017-06-09, Dnr 4840-16-40 och JK-beslut 2017-05-19, Dnr 7552-1640.

²¹⁸ Se Reichel 2006, s. 130 och HFD 2015 ref. 79.

²¹⁹ Se Kakouris, s. 1406.

4 Genomförandet av EU:s krav på rättsskydd vid långsam handläggning

4.1 Inledning

Detta kapitel beskriver vilket rättsskydd som medlemsstaterna, enligt unionsrätten, ska tillhandhålla enskilda vid långsam handläggning – och hur dessa krav på rättsskydd genomförs i svensk rätt. Redan så här inledningsvis vill jag därför förklara begreppet och innehållet i dröjsmålsinstitut lite närmare. Med dröjsmålsinstitut menas olika former av domstolstalan som enskilda kan väcka p.g.a. myndigheters underlåtenhet att fatta beslut. I EU-rätten återfinns dröjsmålsinstitut i såväl primärrätten som i sekundärrätten. Även i svensk rätt förekommer olika former av dröjsmålsinstitut, dels i speciallagstiftning som då grundas på EU:s sekundärrätt, dels i den nya förvaltningslagen där ett allmänt dröjsmålsinstitut införts och som gäller om speciallagstiftning inte anger annat.²²⁰

Ett dröjsmålsinstitut kan vara utformat som en *passivitetstalan* – där det som den enskilda kan uppnå med sin talan är ett domstolsbeslut om att myndigheten ska fatta ett beslut eller vidta en åtgärd (formell domstolsprövning). Detta kan jämföras med en domstolstalan där den enskilde kan få sitt anspråk på en materiell rättighet, t.ex. ett tillstånd, prövat i sak (materiell domstolsprövning).²²¹ Vid en materiell domstolsprövning där det saknas ett föregående beslut från förvaltningsmyndigheten bortfaller förvaltningsmyndigheten som första instans. Ett mellanting finns dock i den tyska förvaltningslagen.²²² Den tyska passivitetstalan innebär att om en enskilds rättigheter blivit kränkta genom att en myndighet underlåtit att fatta beslut så får den enskilde väcka en passivitetstalan (*Verpflichtungsklage*) efter tre månader från det att den enskilde ansökt om ett förvaltningsbeslut. Om den tyska domstolen anser att myndigheten i fråga dröjt alltför länge med att fatta ett beslut (formell domstolsprövning), så kan domstolen besluta att myndigheten ska fatta ett bifallsbeslut rörande t.ex. ett tillstånd (materiell domstolsprövning).²²³ Om myndigheten inte efterkommer detta riskerar den sanktioner i form av vite.²²⁴ Utformningen innebär att det sker en materiell domstolsprövning av den aktuella rättigheten, men beslutet ska fortfarande fattas av myndigheten.

Om en passivitetstalan enbart ger den enskilde tillgång till en formell domstolsprövning kan den enskilde inte direkt genom en passivitetstalan genomdriva sina materiella rättigheter. Domstolens prövning omfattar då endast frågan om passiviteten är rättsstridig eller om handläggningen av

²²⁰ Se 4 och 12 §§ FL och SOU 2010:29, s. 278.

²²¹ Angående begreppen formell och materiell domstolsprövning, jfr utdrag ur Lagrådets protokoll vid sammanträde 2018-03-28, s. 18 ff.

²²² Se §§ 42, 68 och 75 Verwaltungsgerichtsordnung.

²²³ Se SOU 2010:29, s. 268.

²²⁴ Se § 172 Verwaltungsgerichtsordnung och SOU 2010:29, s. 268.

ärendet tagit alltför lång tid. Dröjsmålsinstitut som ger enskilda rätt till en formell domstolsprövning ger således ett svagare rättsskydd av enskildas materiella EU-rättigheter jämfört med dröjsmålsinstitut som ger enskilda rätt till materiell domstolsprövning. Att domstolar ska handlägga ärenden som första instans, vilket blir fallet vid materiell domstolsprövning, kan dock ses som en rubbning av den traditionella funktionsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheter som *första handläggande* instans och förvaltningsdomstolar som *kontrollerande andra* instans.²²⁵

En utformning av passivitetstalan där upprätthållandet av denna funktionsfördelning kommer till uttryck är passivitetstalan i EU:s primärrätt. Artikel 265 FEUF föreskriver att om Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, kommissionen, Europeiska centralbanken eller någon av EU:s myndigheter (organ och byråer) i strid med fördragen underlåter att vidta åtgärder, så får b.l.a enskilda väcka en passivitetstalan för att få överträdelsen fastslagen.²²⁶ Enligt artikel 265.2 FEUF kan en passivitetstalan inte väckas förrän den passiva EU-institutionen uttryckligen anmodats att vidta vissa åtgärder.²²⁷ Institutionen har därefter två månader på sig att vidta åtgärder. Om inga åtgärder vidtas under denna tidsfrist får den enskilde en ovillkorlig rätt att väcka talan vid domstol.²²⁸ Det Tribunalen som första instans eller EU-domstolen bedömer är om EU-institutionen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.²²⁹ Domstolarna laglighetsprövar således själva underlåtenheten (formell domstolsprövning) och fastställer om passiviteten är rättsstridig.²³⁰ Verkan av ett bifall i en passivitetstalan är att den passiva EU-institutionen blir skyldig att agera.²³¹ Domstolarna kan däremot inte sätta sig i institutionernas ställe och underrätta institutionen om vilken specifik åtgärd som ska vidtas.²³² Domstolarna måste begränsa sig till en laglighetsprövning och hänskjuta saken tillbaka till institutionen, som då har att vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen (artikel 266 FEUF).²³³ Det som enskilda kan uppnå med en

²²⁵ Jfr von Essen, 2017, s. 15 ff., prop. 2016/17:180, s. 114 och SOU 2010:29, s. 299.

²²⁶ Medlemsstater och EU:s institutioner kan också väcka en passivitetstalan. Även om talerätsregler ligger utanför ramen för denna uppsatts (se avsnitt 1.5) kan här ändå kort nämnas att enskilda rättssubjekt endast får väcka talan om det rör sig om en underlåtenhet att utfärda en rättsakt som skulle ha varit riktad till dem själva, dvs. i huvudsak om en EU-institution underlåter att fatta ett bindande beslut som riktar sig direkt till den enskilde, se artikel 265.3 och 288 FEUF. Se även mål C-596/15, *Bionorica mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2017:886, punkt 52 och Bergström & Hettne, s. 354. EU-domstolen har dock fastslagit att enskilda därutöver kan föra en talan mot underlåtenheten att utfärda en rättsakt om rättsakten skulle ha berört den enskilde direkt och personligen, se mål C-68/95, *T. Port mot Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:1996:452, punkt 58.

²²⁷ Se även mål C-84/82, *Tyskland mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1984:117, punkt 23.

²²⁸ Det ska påpekas att det kan ligga inom EU-institutionernas fria skön att välja om de ska agera eller inte. Institutionerna kan i sådana fall fatta ett formellt beslut att inte agera. Ett sådant beslut kan inte angripas genom en passivitetstalan utan det får istället angripas genom en ogiltighetstalan (artikel 263 FEUF). Om EU-institutionen emellertid förhåller sig helt passiv, så ses denna passivitet ses som ett underförstått beslut att inte agera, vilket kan angripas genom en passivitetstalan, se mål T-24/90, *Automec mot kommissionen*, ECLI:EU:T:1992:97, punkt 72–98, mål C-15/70, *Chevalley mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1970:95, punkt 14, förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-521/06 P, *Athinaiiki Techniki mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2008:192, punkt 137, Bergström & Hettne, s. 355, Bernitz & Kjellgren, s. 234 och Toth, s. 65 ff.

²²⁹ Se mål T-521/14, *Sverige mot kommissionen*, ECLI:EU:T:2015:976 och mål T-164/10, *Pioneer Hi-Bred International mot kommissionen*, ECLI:EU:T:2013:503. Att Tribunalen utgör första instans vid prövning av en passivitetstalan framgår av artikel 256 FEUF.

²³⁰ Se SOU 2010:29, s. 262.

²³¹ Se Toth, s. 75 f.

²³² Se Toth, s. 75 f.

²³³ Se Toth, s. 75 f., Bernitz & Kjellgren, s. 225 och 234 och Bergström & Hettne, s. 355.

passivitetstalan är således att tvinga fram en åtgärd eller beslut från EU-institutionens sida. EU-institutionen behåller dock makten över *hur* den ska agera eller besluta.²³⁴ Till skillnad från den tyska passivitetstalan finns inga sanktioner att rikta mot EU-institutionen om den inte efterkommer domen.²³⁵ En passivitetstalan kan dock alltid väckas på nytt om EU-institutionen förhåller sig fortsatt passiv efter domstolens avgörande.²³⁶

Utöver olika former av passivitetstalan kan ett dröjsmålsinstitut även vara utformat på så sätt att en underlåtenhet att fatta beslut efter en viss tidsfrist leder till ett underförstått avslag eller bifall – s.k. *fiktiva beslut*. I dessa fall bortfaller förvaltningsmyndigheten som första prövande instans. Vid ett fiktivt avslag kan den enskilde överklaga detta och domstolen företar då en materiell domstolsprövning, precis som vid ett vanligt överklagande.²³⁷ Vid ett fiktivt bifall får den enskilde däremot sin rättighet utverkad direkt, utan föregående myndighets- eller domstolsprövning.

Oavsett utformning är dröjsmålsinstitut förenade med olika villkor för att enskilda ska kunna väcka en domstolstalan (förfaranderegler). Villkoren kan b.l.a. vara att en viss tidsfrist ska ha passerat eller, som i fallet med det allmänna dröjsmålsinstitutet i 12 § FL, att ett administrativt förfarande ska vara uttömt innan en dröjsmålstalan kan väckas. Vilka villkor som ställs påverkar också hur starkt rättsskydd den enskilde ges genom dröjsmålsinstitutet.

En jämförelse mellan ”styrkan” i dröjsmålsinstitutets rättsliga skydd görs nedan i avsnitt 4.5. Innan dess behandlas dock vilka krav på rättsligt skydd som unionsrätten ställer vid nationella myndigheters långsamma handläggning – och hur dessa krav genomförs i svensk förvaltningsrätt.

4.2 Rättsligt skydd när EU har specialreglerat dröjsmålsinstitut

I EU:s sekundärrätt återfinns processuella regler som innebär att om en nationell myndighet inte fattar beslut inom en viss tidsfrist så ska det ses som ett underförstått avslag eller bifall. Sådana fiktiva beslut är främmande för svensk rättstradition.²³⁸ Genom direkt tillämpliga EU-förordningar och införlivande av EU-direktiv i svensk rätt har dock denna främmande rättsfigur införts i svenska författningar.²³⁹ I EU:s sekundärrätt återfinns också

²³⁴ Se Hoffman, Rowe & Türk, s. 857.

²³⁵ Se Bernitz & Kjellgren, s. 234 f.

²³⁶ Se mål C-282/95 P, *Guérin automobiles mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1997:159, punkt 38.

²³⁷ I svensk rätt företar förvaltningsdomstolar såväl en laglighetsprövning som en lämplighetsprövning av ett överklagat beslut. Förvaltningsdomstolarna kan således vid bifall inte bara upphäva beslutet utan också sätta ett annat beslut i dess ställe, se Strömberg & Lundell, s. 187 och von Essen 2017, s. 21 f.

²³⁸ Se utdrag ur Lagrådets protokoll vid sammanträde 2018-03-28, s. 4–5 och prop. 2008/09:155, s. 82.

²³⁹ Se SOU 2010:29, s. 278 ff. Exempel på dröjsmålsinstitut som införts i svensk rätt under inflytande från EU-rätten är 19 kap. 13–14 §§ mervärdesskattelagen (1994:200), 37 § revisorslagen (2001:883), 11 kap. 3 a § samt 14 kap. 2 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, 14 kap. 2 b § samt 17 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 24 kap. 3 a § samt 26 kap. 2 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, 2 kap. 9 § lagen (2010:751) om betaltjänster, 6 kap. 26 § tullagen (2016:253), 15 kap. 8 § samt 21 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043), 6 kap. 2 § lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer, 16 kap. 2 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, 10 kap. 2 § lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och 4 § förordningen (1996:222) om schweiziska försäkringsföretags skadeförsäkringsverksamhet i Sverige.

processuella regler som föreskriver att enskilda ska ha rätt till domstolsprövning om en nationell myndighet underlåter att fatta beslut inom en viss tidsfrist. Nedan beskrivs ett urval av dessa olika EU-rättsliga dröjsmålsinstitut i svensk rätt.

4.2.1 Fiktivt avslag i mervärdesskattelagen

Kapitel 19 i mervärdesskattelagen (1994:200), ML, behandlar regler rörande återbetalning av ingående mervärdesskatt till vissa beskattningsbara personer som är etablerade i andra EU-länder. Av 19 kap. 13 § ML framgår att Skatteverket ska meddela sökanden sitt beslut avseende en ansökan om återbetalning senast fyra månader från den dag den kom in till verket. Om Skatteverket inte meddelar sökanden sitt beslut inom denna tidsfrist ska ansökan anses ha avslagits.²⁴⁰ En underlåtenhet från Skatteverkets sida att fatta beslut inom tidsfristen leder alltså direkt till ett fiktivt avslag varvid den enskilde kan begära att Skatteverket omprövar beslutet eller överklaga beslutet till förvaltningsrätten.²⁴¹

Bestämmelsen om fiktivt avslag grundas på direktiv 2008/9/EG.²⁴² Artikel 19.2 i direktivet anger att den återbetalande medlemsstaten ska meddela sökanden sitt beslut att bifalla eller avslå ansökan inom fyra månader från det att denna inkom till medlemsstaten. Artikel 23.2 andra stycket i direktivet anger vidare att en underlåtenhet att inom de fastställda fristerna fatta beslut avseende en ansökan om återbetalning innebär att sökanden ska ges tillgång till ”samma administrativa eller rättsliga förfaranden som skattskyldiga som är etablerade i medlemsstaten har i en sådan situation”. Artikeln föreskriver därefter att i avsaknad av sådana nationella administrativa eller rättsliga förfaranden ska underlåtenheten att fatta beslut inom den fastställda tidsfristen betraktas som ett avslag på ansökan.

I lagrådsremissen avseende ändringen i mervärdesskattelagen angavs att en förvaltningsmyndighets underlåtenhet att fatta beslut i Sverige är en fråga för Justitieombudsmannen (JO). Om det är fråga om skadestånd i anledning av underlåtenheten är det en sak för Justitiekanslern (JK). Enligt remissen borde därför utländska företagare som ansökt om återbetalning vända sig till JO eller JK om ett beslut inte fattats inom fyra månader.²⁴³ I remissen gjordes därmed bedömningen att det inte var nödvändigt att införa en bestämmelse om fiktivt avslag i ML.²⁴⁴ Lagrådet yttrade dock att resonemanget i lagrådsremissen inte kunde godtas. Lagrådet menade att syftet med artikel 23.2 i direktiv 2008/9/EG torde vara att en återbetalningssökande efter en viss tid under alla omständigheter ska kunna få till stånd en överprövning av sin ansökan inom ramen för en sedvanlig förvaltnings- eller domstolsprövning och därmed få sin rätt till prövning säkrad. Att endast vara hänvisad till JO eller JK ansåg Lagrådet ligga helt utanför de administrativa eller rättsliga förfaranden som

²⁴⁰ Se även en liknande bestämmelse i 19 kap. 14 § ML.

²⁴¹ Se 20 kap. 1-2 §§ ML och 66 kap. 2 § samt 67 kap. 2 § SFL.

²⁴² Rådets direktiv 2008/9/EG av den 12 februari 2008 om fastställande av närmare regler för återbetalning enligt direktiv 2006/112/EG av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i den återbetalande medlemsstaten men i en annan medlemsstat.

²⁴³ Se prop. 2009/10:15, s. 196.

²⁴⁴ Se prop. 2009/10:15, s. 196.

enligt direktivet krävs för att en underlåtenhet att fatta beslut inom tidsfristen inte ska betraktas som ett avslagsbeslut.²⁴⁵ Lagrådet påpekade vidare att även om fiktiva beslut är främmande i svensk rätt så är direktivbestämmelsen så klar, precis och ovillkorlig att artikeln måste genomföras i svensk rätt.²⁴⁶ Jag uppfattar det som att Lagrådet menar att bestämmelsen om fiktivt avslagsbeslut utgör en individuell EU-rättighet. En mening jag delar.

Regeringen hörsammade Lagrådets kritik och antog bestämmelsen i 19 kap. 13 § ML innebärandes att i avsaknad av beslut inom föreskriven tid ska en ansökan om återbetalning anses ha avslagits.²⁴⁷ Efter tidsfristen om fyra månader får enskilda således en ovillkorlig rätt till en materiell domstolsprövning.²⁴⁸

4.2.2 Fiktivt bifall i finansiell speciallagstiftning

Kvalificerade förvärv av aktier i vissa bolagstyper och kreditinstitut kräver i vissa fall tillstånd från Finansinspektionen. För att tillstånd för förvärven ska erhållas ska förvärvaren anses lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av bolaget/kreditinstitutet (s.k. ägarprövning).²⁴⁹

I 14 kap. 2 b § andra stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 15 kap. 8 andra stycket § försäkringsrörelselag (2010:2043) och 24 kap. 3 a § andra stycket lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden finns bestämmelser om fiktiva bifall till förvärvstillstånd.²⁵⁰ De fiktiva bifallen infördes i svensk rätt efter att det s.k. förvärvsdirektivet (direktiv 2007/44/EG)²⁵¹ harmoniserat nationella myndigheters handläggning av ägarprövningsärenden.²⁵² Bestämmelserna i den ovan nämnda finansiella speciallagstiftningen grundas på EU-bestämmelser som anger att om den behöriga myndigheten, för svensk del Finansinspektionen, inte inom en tidsfrist på 60 dagar motsätter sig ett visst ansökt tillstånd så ska det anses vara godkänt.²⁵³

²⁴⁵ Se utdrag ur lagrådets protokoll 2009-09-16, s. 8.

²⁴⁶ Se utdrag ur lagrådets protokoll 2009-09-16, s. 9.

²⁴⁷ Se prop. 2009/10:15, s. 169 och 197.

²⁴⁸ Eftersom det på skatteområdet finns regler om obligatorisk omprövning bortfaller dock inte Skatteverket som första prövande instans, se 67 kap. 20 § SFL.

²⁴⁹ Se 15 kap. 1 och 4 §§ försäkringsrörelselag (2010:2043), 14 kap. 1–2 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 24 kap. 1 och 3 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

²⁵⁰ Se även 11 kap. 3 a § lagen (2004:46) om värdepappersfonder som också reglerar fiktivt bifall vid ägarprövning.

²⁵¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/44/EG av den 5 september 2007 om ändring av direktiv 92/49/EEG och direktiven 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG och 2006/48/EG vad gäller förfaranderegler och utvärderingskriterier för bedömning av förvärv och ökning av innehav inom finanssektorn.

²⁵² Se prop. 2008/09:155, s. 1 och 118.

²⁵³ Bestämmelserna i lagen om bank- och finansieringsrörelse och försäkringsrörelselagen grundas på det numer upphävda förvärvsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/44/EG av den 5 september 2007 om ändring av direktiv 92/49/EEG och direktiven 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG och 2006/48/EG vad gäller förfaranderegler och utvärderingskriterier för bedömning av förvärv och ökning av innehav inom finanssektorn) vars artikel 5.2 ändrade lydelsen i artikel 19.6 i dåvarande kreditinstitutsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (omarbetning)). Bestämmelsen i lagen värdepappersmarknaden grundas också på förvärvsdirektivet vars artikel 3 ändrade lydelsen av artikel 10.a.5 i dåvarande MiFiD (Europa Parlamentets och Rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets

Syftet med den EU-rättsliga regleringen med fiktiva bifall är att en behörig myndighet inte ska kunna förhindra eller försvåra ett förvärv genom långdragen handläggning.²⁵⁴ I propositionen till de aktuella lagarna angav regeringen att även om fiktiva bifall innebär avsteg från den svenska rättstraditionen, där det krävs ett reellt beslut för att ett ärende ska anses vara avgjort, så kräver genomförandet av förvärvsdirektivet att bestämmelser om fiktiva bifall införs.²⁵⁵

De fiktiva bifallen innebär att Finansinspektionen bortfaller som prövande instans om de underlåter att fatta beslut inom tidsfristen på 60 dagar och de tillståndssökande får en ovillkorlig direkt rätt till den materiella rättigheten. Under inflytande från EU-rätten finns bestämmelser om fiktiva bifall även på andra områden i svensk rätt.²⁵⁶

4.2.3 Dröjsmålstalan i speciallagstiftning

En vanligt förekommande reglering i EU:s sekundärrätt är att om nationella behöriga myndigheter underlåter att fatta beslut inom en viss angiven tidsfrist så ska enskilda ha rätt till domstolsprövning.²⁵⁷ Domstolsprövningens kvalitativa innehåll regleras dock inte närmare. Första gången som den svenska lagstiftaren hade att genomföra den här typen av EU-rättsliga bestämmelser var vid införlivandet av första och andra banksamordningsdirektiven (direktiv 77/780/EEG och direktiv 89/646/EEG).²⁵⁸ Med anledning av direktiven kom

direktiv 93/22/EEG). Se även prop. 2008/09:155, s. 80 ff., 124, 135 och 139. Förvärvsdirektivet har idag upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU. Motsvarande bestämmelser om fiktivt bifall finns i artikel 12 i nämnda direktiv.

²⁵⁴ Se prop. 2008/09:155, s. 82.

²⁵⁵ Se prop. 2008/09:155, s. 82 f.

²⁵⁶ Se t.ex. 2 kap. 9 § lagen (2010:751) om betal tjänster. Bestämmelsen grundas på artikel 23.2 i det s.k. betaltjänstdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG. Direktivet har numer upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG, vars artikel 25.2 innehåller en motsvarande bestämmelse. Bestämmelser om fiktivt bifall finns även i 4 c § förordningen (1998:780) om biluthyrning och 2 § staten jordbruksverks föreskrifter om vissa ärendens handläggningstid och besluts giltighetstid inom djurområdet (SJVFS 2010:52). Båda författningar grundas på artikel 13.4 i det s.k. tjänstedirektivet, direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

²⁵⁷ Se t.ex. artikel 51.3 i europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, artikel 44.1 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning), artikel 74.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU, artikel 17.3 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) och artikel 35.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU.

²⁵⁸ Rådets första direktiv 77/780/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (artikel 13 reglerade en rätt till domstolsprövning vid underlåtenhet). Rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/780/EEG (artikel 19.3 tredje stycket reglerade en rätt till

en svensk variant av dröjsmålstalan att införas i dåvarande 7 kap. 25 § bankrörelselagen (1987:617) och 6 kap. 2 § lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag.²⁵⁹ Detta var innan Sverige blev medlem i EU, men de aktuella EU-direktiven omfattades av EES-avtalet.²⁶⁰ I artikel 13 i det första banksamordningsdirektivet (direktiv 77/780/EEG) föreskrevs att beslut som utfärdats i enlighet med direktivet ska kunna prövas av domstol. Vidare föreskrevs att ”en möjlighet till domstolsprövning skall finnas *också* för fall då inget beslut har fattats inom sex månader” [min kursivering].

I dåvarande 6 kap. 2 § lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag angavs med anledning av direktivbestämmelsen följande:²⁶¹

Har Finansinspektionen i ett ärende om tillstånd enligt 1 kap. 2 § inte fattat beslut inom sex månader efter det att ansökan gavs in till inspektionen, får sökanden begära förklaring av kammarrätten att ärendet onödigt uppehålls. Om Finansinspektionen inte har meddelat beslut inom sex månader efter det att en sådan förklaring avgetts, skall det anses som att ansökningen har avslagits.

Den modell av dröjsmålstalan som genom denna bestämmelse infördes i svensk finansiell rätt har därefter kommit att användas inom flera rättsområden då EU:s sekundärrätt uppställt ett krav på domstolsprövning vid ett uteblivet beslut eller åtgärd.²⁶² Senast modellen användes var i den nya tullagen (2016:253) från 2016. Bestämmelsen om dröjsmålstalan i tullagen grundas på artikel 44.1 andra stycket i EU:s tullkodex (förordning nr 952/2013).²⁶³ Bestämmelsen i unionstullkodexen anger att beslut som fattas av tullmyndigheterna ska kunna överklagas. Vidare anges att ”varje person som hos tullmyndigheterna ansökt om ett beslut och inte fått ett beslut med anledning av ansökan inom den tidsfrist som avses i artikel 22.3 ska *också* ha rätt att överklaga” [min kursivering].

Med anledning av unionstullkodexen föreskriver 6 kap. 26 § tullagen följande:

Om Tullverket [...] inte har meddelat ett beslut inom den tidsfrist som avses i artikel 22.3 i den förordningen, får den sökande begära förklaring av allmän förvaltningsdomstol att ärendet onödigt uppehålls. [...] Om Tullverket inte har meddelat ett beslut inom en månad från det att domstolen har lämnat en förklaring, ska ansökan anses ha avslagits.

domstolsprövning vid underlåtenhet). De två direktiven har numer upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU, som har en motsvarande bestämmelse i artikel 74.1.

²⁵⁹ Se prop. 1992/93:89, s. 206 och 232 f. De båda lagarna har idag ersatts av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse vars 17 kap. 2 § innehåller en motsvarande bestämmelse.

²⁶⁰ Se prop. 1992/93:89, s. 3.

²⁶¹ Se även prop. 1992/93:89, s. 47 och 232 f.

²⁶² Se 14 kap. 2 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, 37 § revisorslagen (2001:883), 6 kap. 26 § tullagen, 21 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043), 14 kap. 2 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, 17 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 6 kap. 2 § lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer, 16 kap. 2 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, 10 kap. 2 § lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och 4 § förordningen (1996:222) om schweiziska försäkringsföretags skadeförsäkringsverksamhet i Sverige.

²⁶³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning).

Utformningen av dröjsmålstan i tullagen är som framgår densamma som på det finansiella området. I tullagen har dock fristen för det fiktiva avslagsbeslutet, från det att förvaltningsrätten har lämnat en förklaring om att ett ärende onödigt uppehålls, förkortats till en månad. Den förkortade tiden beror på att artikel 44.4 i unionstullkodexen uppställer ett skyndsamhetskrav vid överklagande.²⁶⁴

Anledningen till att denna modell av dröjsmålstan (nedan det specialreglerade dröjsmålsinstitutet) återanvänts i flera svenska lagar är att regeringen velat ha en enhetlig utformning av dröjsmålsinstitutet.²⁶⁵ Med anledning av att det tidigare inte har funnits något allmänt dröjsmålsinstitut i svensk förvaltningsrätt har man således valt den modell som under tidigt 1990-tal etablerade sig på det finansiella området.²⁶⁶

Det specialreglerade dröjsmålsinstitutet delas upp i två skeden. *I det första skedet* får enskilda efter en viss tidsfrist en ovillkorlig rätt att vända sig till domstol.²⁶⁷ Domstolen företar då en formell domstolsprövning av frågan om beslutsmyndigheten vid handläggningen av ärendet har överskridit de EU-rättsliga tidsfristerna för beslut. Om så bedöms vara fallet så bedöms om skälen för detta är godtagbara, dvs. att den utdragna handläggningen inte kan lastas myndigheten.²⁶⁸ Om skälen inte är godtagbara ska domstolen således bifalla talan och förklara att ärendet onödigt uppehålls. *I det andra skedet* har beslutsmyndigheten en skyldighet att inom en viss tidsfrist fatta ett beslut. Överskrids denna tidsfrist (fortsatt passivitet) ses det som ett avslagsbeslut. Den enskilde får då en ny ovillkorlig rätt att vända sig till domstol med en överklagan av det fiktiva avslagsbeslutet. Domstolen företar då en materiell domstolsprövning och dömer i sak.²⁶⁹ I detta andra skede handlägger således domstolen ärendet som första instans och den enskilde får genom domstolsprövningen möjlighet att genomdriva sina materiella rättigheter.

I förarbeten har det andra skedet, dvs. en materiell prövning med domstolen som första prövande instans, bedömts bara behöva ske i sällsynta fall.²⁷⁰ Tanken med det specialreglerade dröjsmålsinstitutet är snarare att tvinga fram ett beslut från den handläggande myndigheten.²⁷¹ Skulle det ändå bli aktuellt med ett fiktivt avslagsbeslut är tanken att domstolen ska kunna begära in ett yttrande från beslutsmyndigheten.²⁷²

²⁶⁴ Se prop. 2015/16:79, s. 108 f. och 138. Denna kortare tidsfrist återfinns även i 37 § revisorslagen (2001:883). Det beror troligtvis på att bestämmelsen i revisorslagen ursprungligen grundades på artikel 8 i det numer upphävda s.k. utbildningsdirektivet, rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier, som också stadgade ett skyndsamhetskrav. På det finansiella området är annars en frist på sex månader det normala, se 14 kap. 2 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, 17 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 21 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043).

²⁶⁵ Se prop. 1994/95:50, s. 144, prop. 1994/95:152, s. 66, prop. 2002/03:150, s. 184 och prop. 2015/16:79, s. 135 f.

²⁶⁶ Se prop. 1994/95:152, s. 67 och prop. 2015/16:79, s. 135 f.

²⁶⁷ Se prop. 1992/93:89, s. 140.

²⁶⁸ Se prop. 2015/16:79, s. 136 f., prop. 1992/93:89, s. 139 f. och prop. 1994/95:152, s. 67.

²⁶⁹ Se prop. 2015/16:79, s. 137, prop. 1992/93:89, s. 140 och prop. 1994/95:152, s. 67.

²⁷⁰ Se prop. 2015/16:79, s. 139, prop. 1992/93:89, s. 140 och prop. 1994/95:152, s. 67.

²⁷¹ Se prop. 1992/93:89, s. 139 f. och prop. 1994/95:152, s. 67.

²⁷² Se prop. 2015/16:79, s. 139.

Den EU-rättsliga sekundärrätt som ligger bakom det specialreglerade dröjsmålsinstitutet föreskriver en rätt till domstolsprövning både vid beslut och vid uteblivet beslut eller åtgärd. Som framgått av de ovan citerade EU-bestämmelserna används i vissa bestämmelser lokutionen ”också”.²⁷³ Detta bör enligt min mening tolkas som att det inte ska göras någon skillnad mellan de två situationerna *reellt beslut* eller *uteblivet beslut*. I de svenska reglerna behandlas dock ett reellt beslut annorlunda än ett uteblivet beslut. Vid ett reellt beslut får den enskilde rätt till en materiell domstolsprövning direkt, medan vid ett uteblivet beslut så sker en materiell domstolsprövning först i det andra skedet av dröjsmålsförfarandet. I förarbetena till tullagen förklaras detta med att inom ramen för den processuella autonomin behöver ett beslut inte behandlas på samma sätt som ett uteblivet beslut. Vidare framhålls att rätten att överklaga inte begränsas vid ett uteblivet beslut, utan bara skjuts upp.²⁷⁴ Under lagrådsberedningen av en motsvarande bestämmelse om dröjsmålstan i lagen (2004:46) om värdepappersfonder uttalade Lagrådet dock att den aktuella direktivtexten inte går att uppfatta på annat sätt än att rätten till domstolsprövning även vid ett uteblivet beslut ska omfatta en sakprövning.²⁷⁵ Direktivbestämmelsen i fråga var artikel 51.2 i det s.k. UCITS-direktivet (direktiv 85/611/EEG).²⁷⁶ Även denna bestämmelse innehåller lokutionen ”också”. Genom konstruktionen med två skeenden av förfarandet, där det endast sker en formell domstolsprövning i det första skedet, fördröjs den materiella domstolsprövningen. Lagrådet yttrade att ett rättsmedel kan inte anses effektivt om det inte kan leda till rättelse inom rimlig tid.²⁷⁷ Trots Lagrådets invändningar införde dock regeringen en dröjsmålstan efter den tidigare anlitade modellen.²⁷⁸ I ett senare lagstiftningsärende tog regeringen dock i viss mån till sig Lagrådets kritik, men angav att det inte fanns möjlighet att i det aktuella lagstiftningsärendet utreda de EU-rättsliga kraven på domstolsprövning.²⁷⁹

Jag delar Lagrådets uppfattning i den bemärkelsen att i de fall unionsrätten uttryckligen kräver en domstolsprövning av såväl beslut som uteblivna beslut, och med uttrycket ”också” behandlar dessa två situationer lika, ska den enskilda ha rätt till en materiell domstolsprövning. Som framgått av avsnitt 2.1.2 gäller bara den processuella autonomin om EU inte har antagit några processuella regler på området. Avslutningsvis ska dock tilläggas att det specialreglerade dröjsmålsinstitutet även använts vid genomförandet av EU-rättsliga bestämmelser som inte innehåller lokutionen ”också”.²⁸⁰

²⁷³ Ett liknande uttryck finns i artikel 74.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

²⁷⁴ Se prop. 2015/16:79, s. 138.

²⁷⁵ Se utdrag ur Lagrådets protokoll vid sammanträde 2003-05-30, s. 18.

²⁷⁶ Rådets direktiv 85/611/EEG av den 20 december 1985 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag).

²⁷⁷ Se utdrag ur Lagrådets protokoll vid sammanträde 2003-05-30, s. 19.

²⁷⁸ Se prop. 2002/03:150, s. 184.

²⁷⁹ Se Lagrådsremiss – *Ny lag om värdepappersmarknaden*, den 1 mars 2007, s. 514.

²⁸⁰ Se 17 kap. 2 § i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Bestämmelsen grundas på artikel 35.4 i det s.k. kapitaltäckningsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU. Se även 37 § revisorslagen som ursprungligen grundades på artikel 8 i det s.k. utbildningsdirektivet, rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över

4.3 Rättsligt skydd när EU inte har specialreglerat något dröjsmålsinstitut

För det fall en nationell myndighet fattar ett beslut som innebär att en EU-rättighet inte beviljas råder det inga tvivel om att detta beslut ska underkastas en effektiv domstolskontroll.²⁸¹ I EU:s sekundärrätt är det som framgått också vanligt med bestämmelser som ger enskilda en otvetydig rätt till domstolsprövning även vid uteblivna beslut (se avsnitt 4.2). Men gäller en sådan rätt till domstolsprövning vid uteblivet beslut *generellt* – även om det inte föreskrivs i sekundärrätten? Dvs. kräver EU-rätten att medlemsstaterna tillhandahåller dröjsmålsinstitut om nationella myndigheters handläggning av ärenden med EU-rättslig anknytning är alltför långsam?

Svaret på frågan är enligt min bedömning ja. Jag delar alltså inte regeringens och Förvaltningslagsutredningens uppfattning att det enligt unionsrätten inte krävs att det ska finnas en allmän rätt till dröjsmålstalan i förvaltningsärenden med EU-anknytning.²⁸² Även en rättsstridig underlåtenhet från offentliga myndigheters sida ska enligt unionsrätten kunna angripas i domstol.²⁸³ Att nationella myndigheter inte kan underlåta att fatta beslut om enskildas EU-rättigheter följer av lojalitetsprincipen i artikel 4.3 FEU vars andra stycke föreskriver att medlemsstaterna ska ”vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter”. Till dessa skyldigheter hör även enligt EU-domstolens praxis att bringa de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av gemenskapsrätten till upphörande.²⁸⁴ Skälet till att även underlåtenhet ska kunna angripas enligt EU-rätten är enkelt: om bara potentiellt rättsstridiga *aktiva* handlingar skulle kunna domstolsprövas, skulle nationella myndigheter kunna välja att inte agera med vetskap om att deras underlåtenhet inte kan kontrolleras. Enskildas rättsskydd skulle då försvåras, om inte omöjliggöras.²⁸⁵ EU-rätten skulle också förlora sin ändamålsenliga effektiva verkan.²⁸⁶ I Europarådets rekommendation för god förvaltning anges också att enskilda ska ges kännedom om vilka rättsmedel som står dem till

behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier. Direktivet har idag ersatts av det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, vars artikel 51.3 innehåller en motsvarande bestämmelse.

²⁸¹ Se mål C-294/83, *Les Verts mot parlamentet*, ECLI:EU:C:1986:166, punkt 23 och mål 222/86, *Unectef mot Heylens*, ECLI:EU:C:1987:442, punkt 14. Det krävs inte att beslutet benämns som ett beslut, utan det huvudsakliga är om myndighetens uttalande ändrar den enskildes rättsliga position, se generaladvokat Jääskinens förslag till avgörande i mål C-562/12, *Liivimaa Lihaveis*, ECLI:EU:C:2014:155, punkt 59-61 och Lebeck, s. 602.

²⁸² Se prop. 1995/96:133, s. 13 ff. och SOU 2010:29, s. 87.

²⁸³ Se förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 64 och 69 och Van Gerven, s. 524 f.

²⁸⁴ Se mål C-6/90, *Francoovich och Bonifaci mot Italien*, ECLI:EU:C:1991:428, punkt 36 och förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 65. En underlåtenhet att förverkliga skyldigheter som ålagts medlemsstaterna i EU-rätten kan även i sista hand leda till en fördragsbrottstalan mot medlemsstaten, se artikel 258 FEUF, förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 67 och Bernitz & Kjellgren, s. 218 f.

²⁸⁵ Se förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 25. Jfr Albors-Llorens, s. 242.

²⁸⁶ Jfr förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 37.

buds om ett beslut inte fattas inom skälig tid.²⁸⁷ Även de Europeiska fördragen grundar sig på principen att rättsmedel bör vara tillgängliga mot institutionernas olagliga beteende, oavsett om det manifesteras i aktivitet eller i inaktivitet.²⁸⁸ Att agera olagligt eller att olagligen underlåta att agera anses i fördragen vara två aspekter av samma sak.²⁸⁹ Fördragen uppställer därför ett *heltäckande system* med rättsmedel.²⁹⁰ Som nämnts i avsnitt 4.1 föreskrivs i artikel 265 FEUF en rätt att väcka en s.k. passivitetstalan mot EU-institutionernas underlåtenhet att agera. Passivitetstalan innebär att EU:s institutioner inte ska kunna undandra sig domstolskontroll genom att underlåta att fatta beslut.²⁹¹

Det som avgör om det effektiva domstolsskyddet aktiveras eller inte är emellertid om en EU-rättighet kränkts. Det är EU-rättigheter som aktiverar det effektiva domstolsskyddet enligt artikel 47 i EU-stadgan (se avsnitt 3.2). Frågan som måste ställas är således om det utgör en EU-rättighet att få ett beslut inom en viss tidsfrist eller annars inom skälig tid.

Av avsnitt 2.2.3 framgår att tidsfrister för nationella myndigheters handläggning av ärenden med EU-anknytning antingen styrs av specifika tidsfrister i EU:s sekundärrätt eller annars av principen om god förvaltning, dvs. att beslut ska fattas inom skälig tid. *Specifika tidsfrister* i EU:s sekundärlagstiftning som tydligt anger att ett beslut ska fattas inom tidsfristen är tvingande och ålägger nationella myndigheter en klar och exakt skyldighet att fatta beslut inom tidsfristen.²⁹² Skyldigheten för den nationella myndigheten innebär en motsvarande rättighet för den enskilde att få ett beslut inom den angivna tiden.²⁹³ Tvingande tidsfrister utgör således en individuell EU-rättighet och aktiverar därmed det effektiva domstolsskyddet.²⁹⁴

Principen om god förvaltning, som innefattar ett krav på att ett beslut fattas inom skälig tid, utgör en allmän rättsprincip inom EU.²⁹⁵ Medlemsstaterna är skyldiga

²⁸⁷ Se artikel 7 och 13.4 i recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies). Se även a.a., s. 2–3. Rekommendationen är dock inte bindande för medlemsstaterna, se artikel 288 FEUF.

²⁸⁸ Se Toth, s. 65.

²⁸⁹ Se mål C-15/70, *Chevalley mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1970:95, punkt 6, Toth, s. 65 och Bernitz & Kjellgren, s. 234.

²⁹⁰ Se mål C-294/83, *Les Verts mot parlamentet*, ECLI:EU:C:1986:166, punkt 23, Toth, s. 65 f. och Reichel 2006, s. 134 ff.

²⁹¹ Se mål C-282/95 P, *Guérin automobiles mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1997:159, punkt 16 jämförd med punkt 38.

²⁹² Se mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2005:41, punkt 20–24, mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:248, punkt 23–29 och förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 49.

²⁹³ Se förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 66.

²⁹⁴ Se mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2005:41, punkt 29, förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i samma mål, C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 64 och förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 34 och 41–42. Se även JK-beslut 2017-06-09, Dnr 4840-16-40.

²⁹⁵ Se mål C-604/12, *N.*, ECLI:EU:C:2014:302, punkt 49–50, förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 31, Reichel 2017, s. 65, Reichel ERT 2007, s. 767 ff. och förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens officiella tidskrift, C 303, 14 december 2007, s. 28.

att iakttas principen när de agerar inom unionsrättens tillämpningsområde.²⁹⁶ Principen om god förvaltning utgör dock ingen individuell EU-rättighet som enskilda kan genomdriva i domstolar.²⁹⁷ Däremot är artikel 47 andra stycket i EU-stadgan som föreskriver en rätt till ett effektivt domstolsskydd inom skälig tid en individuell EU-rättighet som ska kunna genomdrivas i domstol.²⁹⁸ Om det är ett villkor att det krävs ett förvaltningsbeslut för att få tillgång till ett effektivt domstolsskydd så räknas förvaltningsmyndighetens handläggningstid in i bedömningen av om domstolsprövningen skett inom skälig tid.²⁹⁹ Principen om god förvaltning har således ett nära samband med rätten till effektivt domstolsskydd.³⁰⁰ Det skulle inte vara förenligt med rätten till ett effektivt domstolsskydd inom skälig tid, om en myndighet helt enkelt underlåter att fatta ett beslut.³⁰¹ Även om principen om god förvaltning inte utgör en EU-rättighet, aktiveras således det effektiva domstolsskyddet ändå genom att en underlåtenhet att fatta beslut inom skälig tid kränker den grundläggande rätten till effektivt domstolsskydd inom skälig tid.

Oavsett om det uttryckligen anges i unionsrätten, ska alltså medlemsstaterna tillhandahålla enskilda ett effektivt domstolsskydd vid myndigheters senfärdighet. Finns ingen sådan processuell rätt skulle det innebära en kränkning av EU-rättens effektiva genomslag.³⁰² Rätten till effektivt domstolsskydd vid ett uteblivet beslut utgör dock främst en ”hjälpkonstruktion” för att stärka enskildas möjligheter att genomdriva de materiella EU-rättigheter som ärendet egentligen rör.³⁰³

Ska då enskilda ha tillgång till såväl primära som sekundära rättsmedel om nationella myndigheter underlåter att fatta beslut? Även här är svaret enligt min bedömning ja. Under alla omständigheter ska en underlåtenhet att fatta beslut öppna vägen för en skadeståndstalan.³⁰⁴ Eilmansberger påpekar att EU-rättigheters direkta effekt, dvs. enskildas rätt att återöppna en EU-rättslig

²⁹⁶ Se artikel 51.1 i EU-stadgan, mål C-260/89, *ERT mot DEP*, ECLI:EU:C:1991:254, punkt 44, förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 31 och Reichel 2017, s. 64 med där gjorda hänvisningar i fotnot 61.

²⁹⁷ Se Reichel ERT 2007, s. 765 f., Reichel 2006, s. 551, Reichel 2017, s. 64 ff. och Lebeck, s. 599.

Principen om god förvaltning har kodifierats i artikel 41 i EU-stadgan och utgör därmed en grundläggande rättighet. Artikel 41 i EU-stadgan är dock avgränsad till att gälla enbart unionens institutioner, organ och byråer. Artikel 41 i EU-stadgan skyddar således endast enskilda när de kommer i kontakt med EU:s *egna* förvaltning, se generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, punkt 77–82. Principen om god förvaltning utgör således ingen grundläggande rättighet för enskilda att utkräva vid kontakt med sina *nationella* förvaltningsmyndigheter, se generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, punkt 86–87.

²⁹⁸ Se Thorson, s. 17, Klamert, s. 138, Lebeck, s. 599 och 681, Bernitz & Kjellgren, s. 150 f. och mål C-40/12 P, *Gascogne Sack Deutschland mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2013:768, punkt 80.

²⁹⁹ Se mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 74, mål C-196/99 P, *Aristrain mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2003:529, punkt 165–167, generaladvokat Juliane Kokotts förslag till avgörande i mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 67 och Lebeck, s. 682 f. Se även HFD 2014 ref. 12.

³⁰⁰ Se förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens officiella tidsskrift, C 303, 14 december 2007, s. 28, förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 32 och Reichel ERT 2007, s. 765.

³⁰¹ Se förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 33. Jfr mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 74.

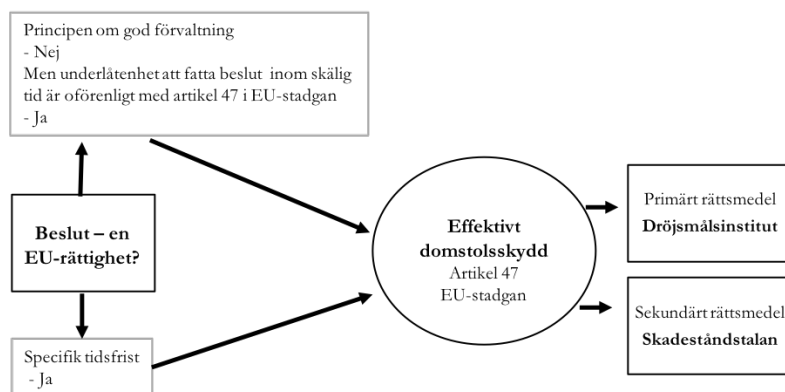
³⁰² Jfr Eilmansberger s. 1239 och Leffler FT 1999, s. 141.

³⁰³ Jfr förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 34–35 och Leffler FT 1999, s. 141 f.

³⁰⁴ Se förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 64.

bestämmelse direkt inför domstol, skulle mista sin betydelse om enskilda inte har tillgång till rättsmedel då en nationell myndighet *inte* fattar beslut. Primära rättsmedel är därför viktiga även vid brist på beslut.³⁰⁵ Som framgått av avsnitt 3.2 formar de tillgängliga rättsmedlen den aktuella EU-rättigheten. Om enskilda enbart skulle vara hänvisade till det sekundära rättsmedlet skadeståndstalan vid nationella myndigheters passivitet skulle det innebära att hela den materiella unionsrätten reduceras till en rätt att inte lida ekonomisk skada. Min uppfattning är att det klart skulle strida mot lojalitetsprincipen och EU-rättens effektiva genomslag. Enskilda ska med andra ord ha tillgång till såväl primära som sekundära rättsmedel.

Om det rör sig om specifika tidsfrister som överskridits krävs, om inget annat anges i unionsrätten, att det effektiva domstolsskyddet består av någon form av dröjsmålsinstitut.³⁰⁶ Detsamma torde enligt min bedömning gälla även om EU-rätten inte uppställer en specifik tidsfrist för beslutsmyndigheten eftersom rätten till domstolsprövning inom skälig tid utgör en EU-rättighet. Det ovanstående kan sammanfattas med följande modell.



Även om EU:s sekundärrätt inte innehåller några bestämmelser om dröjsmålsinstitut ska medlemsstaterna således ändå tillhandahålla ett sådant. För svensk del tillämpas i dessa fall det allmänna dröjsmålsinstitutet (se avsnitt 2.1.2 om medlemsstaternas processuella autonomi). Utformningen av det allmänna dröjsmålsinstitutet behandlas nedan.

4.3.1 Dröjsmålsinstitutet i förvaltningslagen

I svensk rätt har det tidigare inte funnits något allmänt dröjsmålsinstitut som enskilda kan tillgripa även i de fall unionsrätten inte anger några särskilda dröjsmålsbestämmelser. Detta trots att beslut inom specifika tidsfrister eller annars inom skälig tid utgör EU-rättigheter som aktiverar enskildas rätt till effektivt domstolsskydd. Genom den nya förvaltningslagen som trädde i kraft 1 juli 2018 har dock en sådan allmän dröjsmålstalan införts i svensk förvaltningsrätt. Syftet med det nya rättsmedlet är att ge enskilda möjlighet att

³⁰⁵ Se Eilmansberger, s. 1229.

³⁰⁶ Se förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 42. Se även Leffler FT 1999, s. 141 f., prop. 2016/17:180, s. 108 och SOU 2010:29, s. 297.

påskynda förvaltningsförfarandet.³⁰⁷ Dröjsmålstanan regleras i 12 § FL. Bestämmelsen är subsidiär och gäller om specialförfattningar eller direkt tillämpliga EU-förordningar inte anger annat.³⁰⁸

12 § FL har följande lydelse:

Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

Ett beslut enligt första stycket att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet.

Myndighetens prövning enligt första stycket får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

Vidare föreskriver 49 § FL följande:

Om en domstol eller en förvaltningsmyndighet bifaller ett överklagande av ett sådant avslagsbeslut som avses i 12 § andra stycket, ska den besluta att förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra det ärende som överklagandet avser.

Vad avser förfarandet framgår av 12 § FL första stycket första meningen att en enskild part som inlett ett ärende efter en tidsfrist på sex månader skriftligen får begära av beslutsmyndigheten att ärendet ska avgöras.³⁰⁹ Vid viss ärendehandläggning är sex månader ofta en oskälig handläggningstid. Det gäller t.ex. i fråga om ärenden om föräldrapenning och registreringsärenden hos Bolagsverket.³¹⁰ I andra ärendetyper är istället sex månader för kort tid, t.ex. i komplicerade patentärenden.³¹¹ Tidsfristen för när en begäran om att ärendet ska avgöras tidigast kan göras kan dock regleras i specialförfattning och därmed bli tillämplig istället för förvaltningslagens tidsfrist.³¹² Även vid genomförande av EU-rätt anger regeringen att det kan bli nödvändigt att reglera tidsfristen för en dröjsmålstanan på ett sätt som avviker från förvaltningslagen.³¹³ Om det i specialförfattning anges nationella specifika handläggningsfrister (se avsnitt 2.2.2) ska dock dessa inte uppfattas som en avvikelse från den tidsfrist som gäller för dröjsmålstanan.³¹⁴ Som exempel på

³⁰⁷ Se prop. 2016/17:180, s. 116 och SOU 2010:29, s. 299.

³⁰⁸ Se 4 § FL och artikel 288.2 FEUF.

³⁰⁹ Talerätsregler ligger utanför ramen för denna uppsats (se avsnitt 1.5). Här ska dock kort påpekas att kravet på att ärendet ska ha inletts av en enskild part innebär att tillsynsärenden och en stor andel av Skatteverkets beslut faller utanför tillämpningsområdet för dröjsmålstanan, utom när Skatteverkets prövning sker på den enskildes begäran, se Ahlström, s. 20, 92 och 96. Ett överklagande anses dock vara en åtgärd varigenom en enskild part väcker ett ärende, se SOU 2010:29, s. 301. Det sagda innebär att om en enskild överklagar ett beslut som fattas av Skatteverket blir bestämmelsen om dröjsmålstanan i 12 § FL tillämplig om Skatteverket är senfärdig med sin obligatoriska omprövning (67 kap. 20 § SFL), jfr prop. 2016/17:180, s. 118 f. Tidsfristen på sex månader bygger dels på en uppskattning av en genomsnittstid för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter, dels på bestämmelser i EU:s sekundärrätt och EU-domstolens praxis, se prop. 2016/17:180, s. 119 och SOU 2010:29, s. 302.

³¹⁰ Se prop. 2016/17:180, s. 120.

³¹¹ Se prop. 2016/17:180, s. 120.

³¹² Se prop. 2016/17:180, s. 120.

³¹³ Se prop. 2016/17:180, s. 120.

³¹⁴ Se prop. 2016/17:180, s. 121.

det sagda kan jag nämna att även om 9 kap. 27 § PBL föreskriver att beslut om byggnadslov ska meddelas inom tio veckor, gäller ändå tidsfristen på sex månader vad avser rätten att inleda en dröjsmålstalan. Att tidsfristen för väckandet av en dröjsmålstalan inte korresponderar med specifika handläggningsfrister tolkar jag som att den svenska lagstiftaren, till skillnad från vad som är fallet inom EU-rätten, inte anser att specifika handläggningsfrister i svensk rätt är tvingande.

Efter att tidsfristen på sex månader passerat kan den enskilde genom en skriftlig begäran yrka att ärendet ska avgöras.³¹⁵ Beslutsmyndigheten får då enligt 12 § FL första stycket andra meningen en tidsfrist på fyra veckor varefter de antingen ska avgöra ärendet eller avslå den enskildes begäran genom ett formellt avslagsbeslut. Detta avslagsbeslut ska motiveras.³¹⁶

Enligt 12 § andra stycket är det först när beslutsmyndigheten fattat ett avslagsbeslut på begäran om att ärendet ska avgöras som enskilda kan tillgripa överklagandeinstitutet genom att vända sig till domstol eller *högre förvaltningsmyndighet*. Om den handläggande förvaltningsmyndighetens beslut normalt överklagas till högre förvaltningsmyndighet ska alltså även detta avslagsbeslut prövas av denna högre instans. Skälen för detta är enligt Förvaltningslagsutredningen att det av effektivitetsskäl är att föredra att prövningen sker i den instans som kan antas vara bäst förtrogen med den materiella rätten på området och därmed mest skickad att avgöra om ärendet är moget för avgörande.³¹⁷ Icke-judiciell överprövning kan dock aldrig uppfylla kravet på effektivt domstolsskydd (se avsnitt 3.3.1).³¹⁸ Skulle den högre förvaltningsmyndigheten dröja med sin handläggning av ärendet har den enskilde inte möjlighet att hos denna erhålla ett avslagsbeslut på begäran om att ärendet ska avgöras som den enskilde kan ta vidare till domstol. Enligt 12 § FL första stycket kan en enskild nämligen bara begära att ärendet ska avgöras i första instans. Denna utformning av det allmänna dröjsmålsinstitutet är således inte förenligt med rätten till effektivt domstolsskydd. Konsekvenserna av regeln diskuteras vidare i avsnitt 5.3. I detta avsnitt fokuseras fortsättningsvis på rätten att överklaga avslagsbeslutet till domstol.

Att det krävs ett formellt avslagsbeslut för att enskilda ska kunna vända sig till domstol innebär att enskilda inte ges någon ovillkorlig rätt att få till stånd en domstolsprövning efter att de angivna tidsfristerna passerats. Ett *villkor* för enskildas rätt till domstolsprövning är att det administrativa förfarandet är uttömt i form av ett reellt beslut.³¹⁹ Skulle beslutsmyndigheten underlåta att ta ställning till den enskildes begäran om att ärendet ska avgöras saknas såväl sanktioner mot myndigheten som möjlighet för den enskilde att genomdriva ett beslut genom en domstolstalan. Motivet till villkoret är dels att regeringen inte velat avvika från den svenska rättstraditionen att det krävs ett (reellt) beslut för ett överklagandeinstitutet ska kunna tillämpas, dels att onödiga och

³¹⁵ Se prop. 2016/17:180, s. 122.

³¹⁶ Se prop. 2016/17:180, s. 114 f., SOU 2010:29, s. 303 f. och 32 § FL.

³¹⁷ Se SOU 2010:29, s. 304 f. Se även prop. 2016/17:180, s. 119.

³¹⁸ För en redogörelse av domstolsbegreppet i EU-rätten hänvisas här återigen till Westberg ERT 2014, mål C-407/98, Abrahamsson och Anderson, ECLI:EU:C:2000:367, punkt 28–38 och mål C-134/97, Victoria Film, ECLI:EU:C:1998:535, punkt 12–19.

³¹⁹ Jfr prop. 2016/17:180, s. 114.

ineffektiva domstolsförfaranden förebyggs genom att myndigheten avkrävs ett motiverat beslut.³²⁰ Om beslutsmotiveringen anger goda skäl för att avvakta avgörandet kanske den enskilde nöjer sig med beskedet utan att väcka en domstolstalan.³²¹ En slutsats jag drar är att villkoret i praktiken innebär att beslutsmyndigheten kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiv. I de fall detta skulle förekomma är den enskilde hänvisad till administrativa rättsmedel i form av klagomål till JO eller JK alternativt att väcka en skadeståndstalan mot staten (se avsnitt 2.3.2).

Vad anser domstolsprövningen är det som överklagas och prövas således det motiverade avslagsbeslut som myndigheten har fattat. Detta beslut ska ses isolerat från det kommande beslutet i huvudsaken. Domstolen ska vid prövningen inte uttala sig i sakfrågan.³²² Domstolsprövningen är istället uteslutande inriktad på om handläggningens tidsutdräkt är oskälig och om beslutsmyndighetens skäl för att inte avgöra ärendet är hållbara eller inte.³²³ Domstolen företar således en formell domstolsprövning. Om domstolen bedömer att ärendet inte är klart för avgörande och att det funnits goda skäl för att dröja med avgörandet ska den avslå överklagandet.³²⁴ Om domstolen däremot finner att handläggningen av ärendet oskäligt fördröjts ska domstolen bifalla överklagandet.³²⁵ Vid bifall ska domstolen enligt 49 § FL ange en tidsfrist för när beslutsmyndigheten senast ska avgöra ärendet, eller, om det inte går att fastställa en rimlig prognos för när ärendet är klart för avgörande, förelägga beslutsmyndigheten att snarast möjligt avgöra ärendet.³²⁶ Efter att domstolen meddelat ett föreläggande om avgörande finns det inte någon möjlighet för beslutsmyndigheten att begära uppskov med avgörandet. Även om myndigheten inte delar domstolens uppfattning att ärendet är tillräckligt utrett vid den förelagda tidpunkten måste den alltså bestämma sig i sak och avgöra ärendet.³²⁷

Vid eventuell fortsatt passivitet efter domstolens bifallsbeslut saknas såväl sanktioner mot myndigheten, som möjlighet för enskilda att få till stånd en domstolsprövning av sakfrågan. Som framgår av 12 § FL tredje stycket kan en enskild inte heller på nytt vända sig till beslutsmyndigheten med en skriftlig begäran om att ärendet ska avgöras. Regeringen gör dock bedömningen att det torde vara synnerligen ovanligt i svensk förvaltning att beslutsmyndigheten förhåller sig passiv i ett fall då en frist för avgörandet gäller.³²⁸ Uttalandet kan dock jämföras med avsnitt 2.3.1 där det framkommer att JO och JK riktat allvarlig kritik mot myndigheter för långsam handläggning även i fall då specifika frister för avgörande angetts i lag. För det fall det ändå skulle förekomma fortsatt passivitet efter ett domstolsföreläggande anser dock regeringen inte att det framkommit tillräckligt tungt vägande skäl för att införa vitessanktioner mot beslutsmyndigheten.³²⁹ Regeringen anser vidare att den

³²⁰ Se prop. 2016/17:180, s. 114 f. och SOU 2010:29, s. 299 f.

³²¹ Se SOU 2010:29, s. 299 f.

³²² Se prop. 2016/17:180, s. 123 f.

³²³ Se prop. 2016/17:180, s. 124 och SOU 2010:29, s. 304.

³²⁴ Se prop. 2016/17:180, s. 125.

³²⁵ Se prop. 2016/17:180, s. 125 f.

³²⁶ Se prop. 2016/17:180, s. 126 f.

³²⁷ Se prop. 2016/17:180, s. 127.

³²⁸ Se prop. 2016/17:180, s. 127.

³²⁹ Se prop. 2016/17:180, s. 128.

modell av dröjsmålstalan som finns i speciallagstiftning, där fortsatt passivitet leder till ett fiktivt avslagsbeslut, av principiella skäl bör undvikas.³³⁰ Skälet anges dels vara att sakprövningen inte ska förskjutas uppåt i instanskedjan, dels att överprövningen av ett fiktivt avslagsbeslut anses försvåras eftersom det saknas en motivering till fiktiva avslagsbeslut.³³¹ Här ska dock påpekas att EU-domstolen uttalat att fiktiva beslut inte fråntar nationella myndigheters skyldighet att motivera sina beslut.³³²

Även vid fortsatt passivitet är således den enskilde hänvisad till det administrativa rättsmedlet klagomål till JO eller JK alternativt att väcka en skadeståndstalan mot staten. I Fri- och rättighetskommitténs tidigare lagförslag rörande ett allmänt dröjsmålsinstitut föreslogs däremot att om beslutsmyndigheten förhöll sig fortsatt passiv skulle den enskilde ändå kunna *garanteras* ett beslut i förvaltningsärendet.³³³ Under förutsättning att den enskilde begärde det föreslogs att en överordnad myndighet alternativt domstolen skulle göra en materiell prövning i sak vid fortsatt passivitet.³³⁴ Regeringen fann dock att kommitténs förslag inte borde genomföras efter att många remissinstanser ställt sig kritiska till förslaget.³³⁵ JO påtalade bl.a. att förslaget rubbade instansordningen.³³⁶

Som framgått av avsnitt 2.1.2 och 3.3 är den processuella autonomi begränsad. Enskildas möjlighet att få till stånd en domstolsprövning får inte göras i praktiken omöjlig eller orimligt svår (effektivitetsprincipen). Det som den enskilde ska kunna uppnå med domstolsprövningen ska också vara lämpligt i förhållande till den underliggande EU-rättigheten (effektiva rättsmedel). I avsnitt 5 behandlas huruvida det allmänna dröjsmålsinstitutet i förvaltningslagen uppfyller dessa krav.

4.4 Schematisk sammanfattning

EU kan som framgått ställa fyra olika krav på rättsligt skydd vid nationella myndigheters senfärdighet med att fatta beslut. *För det första* kan EU:s sekundärrätt ställa krav på dröjsmålsinstitut i form av fiktiva beslut. *För det andra* kan EU:s sekundärrätt ställa krav på att domstolsprövningen av ett uteblivet beslut ska *likställas* med domstolsprövningen av faktiska beslut. Detta framgår av uttryck som t.ex. ”också”. Ett dröjsmålsinstitut måste i dessa fall tillhandahålla en materiell domstolsprövning. *För det tredje* kan EU:s sekundärrätt ställa krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla en domstolsprövning utan att närmare ange formerna för denna. Dröjsmålsinstitutet får då utformas nationellt – inom ramen för medlemsstaternas processuella autonomi. *För det fjärde* ställer EU-rätten ett generellt krav på effektivt domstolsskydd vid uteblivna beslut, även i de fall

³³⁰ Se prop. 2016/17:180, s. 126.

³³¹ Jfr prop. 2016/17:180, s. 123 och 126.

³³² Se mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:248, punkt 32 och 36. Se även generaladvokat Juliane Kokotts förslag till avgörande i samma mål, mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 30–33 och punkt 36 med där gjorda referenser.

³³³ Se SOU 1994:117, s. 204.

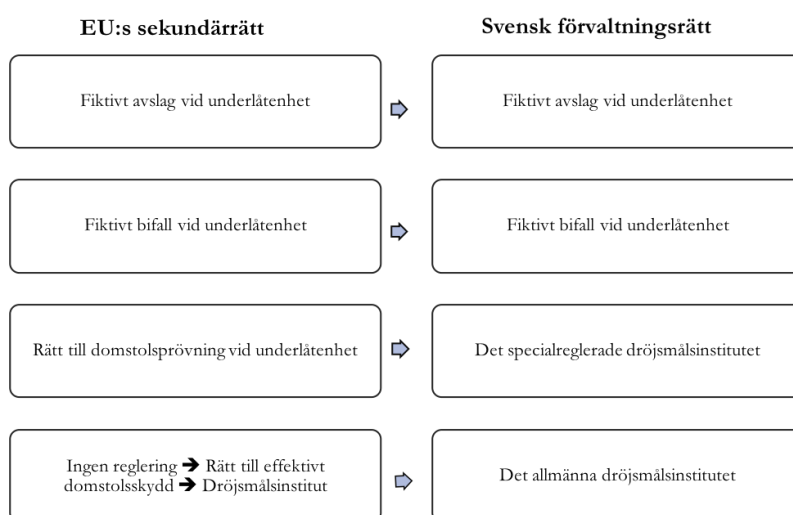
³³⁴ Se SOU 1994:117, s. 204 f.

³³⁵ Se prop. 1995/96:133, s. 13.

³³⁶ Se prop. 1995/96:133, s. 13 ff. och JO:s remisstyttrande 1995-01-30, Dnr 3539-1994.

EU:s sekundärrätt inte reglerar verkan av att nationella myndigheter är senfärdiga. Detta effektiva domstolsskydd ska bestå av primära rättsmedel i form av ett dröjsmålsinstitut. Även ett sådant dröjsmålsinstitutet får då utformas nationellt – inom ramen för medlemsstaternas processuella autonomi.

Hur genomförs då dessa fyra EU-rättsliga krav i svensk rätt? Då EU *inte har reglerat* verkan av nationella myndigheters underlåtenhet att fatta beslut tillämpas det allmänna dröjsmålsinstitutet i förvaltningslagen. När EU:s sekundärrätt anger att enskilda ska ha rätt till *domstolsprövning* vid en behörig myndighets underlåtenhet att fatta beslut, så har den svenska lagstiftaren infört en nationellt utformad dröjsmålstan i speciallagstiftning. När EU-förordningar och direktiv ställer krav på *fiktiva beslut* har dessa bestämmelser ansetts vara så klara, precisa och ovillkorliga att de införts direkt i svensk rätt. Det ovanstående kan sammanfattas genom följande uppställning.



4.5 Jämförelse av dröjsmålsinstitutens rättsliga skydd

Nedan sammanfattas utformningen av de ovan beskrivna dröjsmålsinstitutet i syfte att klarlägga hur starkt rättsskydd det allmänna dröjsmålsinstitutet ger i förhållande till andra utformningar. Mot bakgrund av att fiktiva bifall inte innebär någon domstolsprövning finns inte denna modell av dröjsmålsinstitut med i sammanställningen. Det kan dock påpekas att fiktiva bifall onekligen ger enskilda ett mycket starkt skydd av EU-rättigheter.³³⁷ Samtidigt bör man förstå vilka konsekvenser fiktiva bifall kan leda till. I fransk speciallagstiftning, som innehåller generella bestämmelser om fiktiva bifall, anges att denna variant av dröjsmålsinstitut inte får tillämpas om det skulle strida mot principer om *ordre public*.³³⁸ Jag är också av uppfattningen att fiktiva bifall bör användas med försiktighet då sådana fiktioner bl.a. kan innebära fara för tredje man. Som

³³⁷ Jfr generaladvokat Antonio Tizzanos förslag till avgörande i mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 47.

³³⁸ Se SOU 2010:29, s. 269.

exempel kan jag nämna fiktiva godkännanden av läkemedel utan att dessa uppfyller villkoren för godkända läkemedelspreparat.

Jämförelsen nedan tar sikte på dröjsmålsinstitutens utformning vad avser *villkoren* att få till stånd en domstolsprövning, *domstolsprövningens omfattning* och *fortsatt passivitet* hos beslutsmyndigheten. Det senare blir dock inte aktuellt vid tyst avslag och dröjsmålstalan i speciallag eftersom domstolen vid fortsatt passivitet då avgör frågan i sak genom en materiell domstolsprövning. De gråmarkerade rutorna anger att utformningen ger enskilda ett starkt rättsskydd i jämförelse med de andra dröjsmålsinstituterna (jfr avsnitt 4.1).

	Passivitetstalan i FEUF	Tyst avslag i speciallag	Dröjsmålstalan i speciallag	Dröjsmålstalan i FL
Villkor för domstolsprövning	– Anmodan om åtgärd – Därefter 2 månaders tidsfrist	– Angiven tidsfrist passerats	– Angiven tidsfrist passerats	– 6 månaders tidsfrist passerats – Skriftlig begäran om avgörande – Fyra veckors tidsfrist – Formellt avslagsbeslut
Villkoren innebär att myndigheten kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiv?	Nej	Nej	Nej	Ja
Domstolsprövning	Formell	Materiell	– Formell – Efter ytterligare tidsfrist materiell	Formell
Sanktioner vid fortsatt passivitet	Nej	–	–	Nej
Ny passivitetstalan kan väckas vid fortsatt passivitet	Ja	–	–	Nej

Som framgår av tabellen tillhandahåller den EU-rättsliga passivitetstalan och det allmänna dröjsmålsinstitutet enbart en formell domstolsprövning. Det innebär att enskilda inte genom sin domstolstalan direkt kan utverka sina materiella EU-rättigheter. Utformningen med fiktiva avslag och det specialreglerade dröjsmålsinstitutet ger härvid enskilda ett starkare rättsskydd, på bekostnad av den normala funktionsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Även i övrigt ger det allmänna dröjsmålsinstitutet i FL ett svagt rättsskydd av enskildas EU-rättigheter i jämförelse med de andra utformningarna. Detta beror på att det allmänna dröjsmålsinstitutet innehåller två spärrar för enskilda att utverka sina EU-rättigheter. För det första krävs ett reellt beslut från förvaltningsmyndigheten om att ärendet inte kan avgöras. Uteblir detta beslut saknar enskilda möjlighet att väcka en domstolstalan. I t.ex. det specialreglerade dröjsmålsinstitutet ges däremot enskilda en ovillkorlig rätt till domstolsprövning efter att en angiven tidsfrist passerats. För det andra saknas såväl påtryckningsmedel som möjlighet för enskilda att väcka en ny domstolstalan om beslutsmyndigheten är fortsatt passiv efter ett domstolsföreläggande. Detta kan jämföras med den tyska passivitetstalan där beslutsmyndigheten riskerar vite vid fortsatt passivitet (se avsnitt 4.1) och den EU-rättsliga passivitetstalan i FEUF där enskilda ges en rätt att väcka en ny passivitetstalan vid fortsatt passivitet. Det specialreglerade dröjsmålsinstitutet erbjuder ett än starkare rättsskydd eftersom fortsatt passivitet leder till ett fiktivt avslagsbeslut varvid domstolen dömer i sak.

5 Dröjsmålstalan – ett tillräckligt rättsskydd?

5.1 Inledning

I detta kapitel prövas om det allmänna dröjsmålsinstitutet uppfyller de olika krav på rättsskydd som unionsrätten ställer vid nationella myndigheters alltför långsamma handläggning. I avsnitt 5.2 undersöks inledningsvis hur relevant en sådan prövning är, dvs. i vilka fall kommer det allmänna dröjsmålsinstitutet att tillämpas vid långsam handläggning av ärenden med EU-rättslig anknytning? Som framgått ovan kommer det allmänna dröjsmålsinstitutet tillämpas i de fall då EU *inte* har specialreglerat något dröjsmålsinstitut (se avsnitt 4.3 och 4.4). I avsnitt 5.2 undersöks dock den vidare effekten av att en dröjsmålstalan införts i förvaltningslagen. Innebär införandet att det allmänna dröjsmålsinstitutet framgent kan komma att anlitas även i de fall EU *har* specialreglerat ett dröjsmålsinstitut? Ett jakande svar på den frågeställningen innebär att prövningen av om det allmänna dröjsmålsinstitutet uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd blir än mer relevant. I avsnitt 5.3 prövas därefter hur *förfaranderegler*na i 12 § FL förhåller sig till unionsrättens krav på effektivt domstolskydd. I avsnitt 5.4 prövas sedan hur *domstolsprövningens omfattning* förhåller sig till unionsrättens krav på effektivt domstolskydd. Avslutningsvis i avsnitt 5.5 beskrivs sammanfattat huruvida det allmänna dröjsmålsinstitutet uppfyller unionsrättens olika krav på rättsskydd vid nationella myndigheters senfärdighet.

5.2 Effekten av att en dröjsmålstalan införts i förvaltningslagen

Innan den nya förvaltningslagen trädde i kraft fanns inget *allmänt* gällande dröjsmålsinstitut för enskilda att tillgripa när statliga förvaltningsmyndigheter underlåtit att avgöra ärenden med EU-rättslig anknytning inom angiven eller skälig tid. Handläggande förvaltningsmyndigheter kunde med andra ord undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiva och enskilda gavs ingen möjlighet att påskynda handläggningen på rättslig väg. Även om en förvaltningsmyndighet, p.g.a. utformningen av dröjsmålstalan i förvaltningslagen, även idag kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiv ges åtminstone enskilda idag en villkorad möjlighet att väcka en domstolstalan för att påskynda handläggningen. I de fall EU:s sekundärrätt helt saknar bestämmelser om en rätt till domstolsprövning vid uteblivet beslut innebär således införandet av en dröjsmålstalan i förvaltningslagen en förstärkning av enskildas rättsskydd av individuella EU-rättigheter.

När däremot EU:s sekundärrätt har specialreglerat ett dröjsmålsinstitut i form av ett krav på domstolsprövning vid uteblivet beslut har den svenska lagstiftaren hittills valt att anlita det specialreglerade dröjsmålsinstitutet för att tillgodose det EU-rättsliga kravet (se avsnitt 4.2.3 och 4.4). Anledningen till detta är just att det innan införandet av en dröjsmålstalan i FL inte funnits

någon generell rätt att föra talan mot förvaltningsmyndigheters passivitet i svensk förvaltningsrätt. I propositionen till revisorslagen (2001:883) där det specialreglerade dröjsmålsinstitutet införts i 37 § angav regeringen följande:³³⁹

I betänkandet Domstolsprövning av förvaltningsärenden (SOU 1994:117) har Fri- och rättighetskommittén även behandlat frågan om dröjsmålstalan och föreslagit att det införts en möjlighet för den enskilde att begära domstols förklaring att ett förvaltningsärende onödigt uppehålls. Betänkandet remissbehandlas för närvarande [...]. I avvaktan på resultat av beredningsarbetet är det lämpligast att välja samma lösning som valts för banker och kreditmarknadsbolag m.m.

Regeringen valde med andra ord det specialreglerade dröjsmålsinstitutet som införts på det finansiella området eftersom det vid tidpunkten inte fanns något allmänt dröjsmålsinstitut i svensk rätt. Ett liknande resonemang återfinns i propositionen till tullagen där det specialreglerade dröjsmålsinstitutet införts i 6 kap. 26 §. Regeringen angav följande:³⁴⁰

Det finns två modeller för hur detta [dröjsmålstalan; min anm.] skulle kunna lösas. Den första modellen tillämpas främst på finansmarknadsområdet. [...] Den andra modellen diskuteras i betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) s. 253 f. [...] Det förslaget är föremål för beredning och har inte lett till lagstiftning än. För att den enskilde ska kunna utnyttja den rättssäkerhetsgaranti som bestämmelsen om dröjsmålstalan i unionstullkodexen innebär, behöver det finnas en kompletterande nationell bestämmelse på plats när bestämmelsen i unionstullkodexen ska börja tillämpas, dvs. den 1 maj 2016. Förslaget i den här propositionen är därför baserat på den första modellen [...].

Även i tullagen valde regeringen således det specialreglerade dröjsmålsinstitutet med anledning av att det vid tidpunkten inte ännu fanns något allmänt dröjsmålsinstitut. Frågan uppkommer därmed om det specialreglerade dröjsmålsinstitutet kommer att överges med anledning av att det nu införts ett allmänt dröjsmålsinstitut i FL. I propositionen till FL öppnar regeringen upp för att det allmänna dröjsmålsinstitutet ska kunna användas även vid genomförande av EU-rättsakter och betonar vikten av en enhetlig utformning av dröjsmålstalan i svensk rätt.³⁴¹ Med anledning av behandlingen av EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR)³⁴² i svensk rätt finns också anledning att anta att det allmänna dröjsmålsinstitutet är det som kommer tillämpas när EU:s sekundärrätt framgent ställer krav på domstolsprövning vid nationella myndigheters senfärdighet att fatta beslut. I GDPR som trädde i kraft den 25 maj 2018 anges i artikel 78.2 att varje registrerad person har rätt till ett effektivt rättsmedel om den behöriga tillsynsmyndigheten, för svensk del Datainspektionen, underlåter att behandla ett klagomål eller att informera den registrerade inom tre månader om hur det fortskrider med klagomål som ingetts eller vilket beslut som har fattats med anledning av det.³⁴³ I förarbetena till den nya dataskyddslagen, lagen (2018:218) med kompletterande

³³⁹ Se prop. 1994/95:152, s. 67.

³⁴⁰ Se prop. 2015/16:79, s. 135 f.

³⁴¹ Se prop. 2016/17:180, s. 120.

³⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

³⁴³ Begreppet ”effektiva rättsmedel” i GDPR ska tolkas i ljuset av artikel 47 i EU-stadgan, dvs. en rätt till effektivt domstolsskydd, se mål C-73/16, *Puškar*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 60, mål C-69/10, *Samba Diouf*, ECLI:EU:C:2011:102, punkt 46–50 samt förslag till avgörande av generaladvokat Pedro Cruz Villalón i samma mål C-69/10, *Samba Diouf*, ECLI:EU:C:2011:102, punkt 32 och 35–36.

bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, som antagits med anledning av GDPR tas precis som i tidigare lagstiftningsärenden det specialreglerade dröjsmålsinstitutet upp. Nu anges dock att det är det allmänna dröjsmålsinstitutet som ska användas istället.³⁴⁴ Regeringen uttalar att det allmänna dröjsmålsinstitutet, skadeståndstalan och klagomål till JO och JK utgör tillräckligt effektiva rättsmedel.³⁴⁵ Den nya dataskyddslagen innehåller därför, till skillnad från t.ex. revisorslagen och tullagen, inga bestämmelser om dröjsmålstalan.

Mot denna bakgrund är det troligt att det specialreglerade dröjsmålsinstitutet framgent kommer att överges till förmån för det nya allmänna dröjsmålsinstitutet. Uttalandena i propositionerna tyder med andra ord på att det allmänna dröjsmålsinstitutet kommer att anlitas även i de fall EU har specialreglerat ett dröjsmålsinstitut. Det allmänna dröjsmålsinstitutet kan alltså komma att anlitas såväl när EU:s sekundärrätt ställer krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla en domstolsprövning vid uteblivet beslut, utan att närmare ange formerna för denna, som när det saknas sekundärrättsliga bestämmelser om domstolsprövning vid uteblivet beslut. I båda dessa fall åligger det medlemsstaterna att utforma ett dröjsmålsinstitut inom ramen för den processuella autonomin. Den processuella autonomin begränsas dock av unionsrättens krav på effektivt domstolsskydd. Därmed uppstår frågan om det allmänna dröjsmålsinstitutet tillhandahåller enskilda ett effektivt domstolsskydd i unionsrättens mening. Detta behandlas nedan i avsnitt 5.3 och 5.4.

Avslutningsvis ska påpekas att om det allmänna dröjsmålsinstitutet anlitas istället för det specialreglerade dröjsmålsinstitutet så kommer förvisso på sikt en större enhetlighet skapas i svensk förvaltningsrätt. Som framgått av avsnitt 4.5 ger dock det specialreglerade dröjsmålsinstitutet ett betydligt starkare rättsskydd än det allmänna. I jämförelse med vad som tidigare gällt i de fall unionsrätten uppställt ett krav på domstolsprövning vid myndigheters underlåtenhet att fatta beslut innebär således införandet av en dröjsmålstalan i förvaltningslagen att enskildas rättsskydd av EU-rättigheter försvagas.

5.3 Förfarandets förenlighet med kravet på effektivt domstolsskydd

Som framgått av avsnitt 4.3.1 och 4.5 uppställer förvaltningslagen som villkor för att en dröjsmålstalan ska kunna väckas att en tidsfrist på sex månader har löpt ut samt att den enskilde erhållit ett formellt avslagsbeslut på sin begäran om att ärendet ska avgöras.

Vad gäller fristens längd på sex månader så kräver inte unionsrätten generellt några bestämda tidsfrister för handläggningen av ett EU-ärende. Handläggningstidens skälighet ska enligt EU-rätten bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt ärende och i synnerhet med

³⁴⁴ Se SOU 2017:39, s. 306 f. och prop. 2017/18:105, s. 153.

³⁴⁵ Se prop. 2017/18:105, s. 153.

hänsyn till tvistens betydelse för den berörde, ärendets komplexitet samt sökandens och de behöriga myndigheternas uppträdande (se avsnitt 2.2.3).³⁴⁶ I EU:s sekundärrätt förekommer också såväl sexmånadersfrister som längre och kortare handläggningsfrister.³⁴⁷ Tidsfristen på sex månader underskrider dessutom den tidsåtgång som Europadomstolen godtagit. Enligt Europadomstolens praxis är en grov tumregel att handläggningstiden inte bör överstiga ett år per instans.³⁴⁸ En tidsfrist på sex månader är också vanligt förekommande i andra länders system med talan om långsam handläggning.³⁴⁹ En tidsfrist på sex månader finns b.l.a. i Österrikes och Tysklands dröjsmålsinstitut.³⁵⁰ Som regeringen anför kan dock sexmånadersfristen behöva specialregleras i de fall EU:s sekundärrätt ställer specifika krav på hur lång tid handläggningen av ett EU-ärende får ta.³⁵¹ Tidsfristen på sex månader som villkor för att väcka en dröjsmålstan får alltså, om unionsrätten inte anger annat, anses förenlig med kravet på effektivt domstolskydd. Fristen gör det inte i praktiken omöjligt eller orimligt svårt för enskilda att få till stånd en domstolsprövning av en EU-rättighet.

Vad avser villkoret att den handläggande förvaltningsmyndigheten ska ha fattat ett formellt avslagsbeslut för att enskilda ska kunna väcka en dröjsmålstan torde det vara unikt för svensk rätt.³⁵² I praktiken innebär villkoret som införts i 12 § andra stycket FL att beslutsmyndigheten kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiv. Detta kan jämföras med den tyska passivitetstalan. I vanliga fall krävs enligt tysk rätt att ett administrativt förfarande är uttömt för att enskilda ska kunna anhängiggöra en domstolstan. Undantag från detta villkor gäller dock just vid domstolstan som rör myndigheters underlåtenhet att fatta ett beslut i sak.³⁵³ Vidare kan villkoret att det krävs ett reellt beslut för anhängiggörandet av en dröjsmålstan jämföras med tidigare lagförslag avseende ett allmänt dröjsmålsinstitut i svensk rätt. I Fri- och rättighetskommitténs slutbetänkande föreslogs enskilda få en ovillkorlig rätt till (formell) domstolsprövning om beslutsmyndigheten inte avgjort det aktuella ärendet inom sex månader.³⁵⁴

Det allmänna dröjsmålsinstitutet är i och med villkoret enligt min uppfattning i första hand ett administrativt rättsmedel. Den enskilde ska till den

³⁴⁶ Se mål C-238/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2002:582, punkt 187.

³⁴⁷ En sexmånadersfrist återfinns i artikel 74.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU. En niomånadersfrist återfinns i artikel 5.4 i det s.k.

familjeåterföreningsdirektivet, rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening. En fyramånadersfrist återfinns i artikel 19.2 i rådets direktiv 2008/9/EG av den 12 februari 2008 om fastställande av närmare regler för återbetalning enligt direktiv 2006/112/EG av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i den återbetalande medlemsstaten men i en annan medlemsstat.

³⁴⁸ Se *Hutchison Reid v. The United Kingdom*, no 50272/99, ECHR 2003-IV, punkt 79 och *Rokhlina v. Russia*, no. 54071/00, 7 april 2005, punkt 74.

³⁴⁹ Se prop. 2016/17:180, s. 119.

³⁵⁰ Se SOU 2010:29, s. 267 f.

³⁵¹ Se prop. 2016/17:180, s. 120.

³⁵² Jämför med andra länders dröjsmålsinstitut i SOU 2010:29, s. 267 ff. samt med dröjsmålsinstitutens utformning i avsnitt 4.5.

³⁵³ Se § 68 jämförd med § 75 i Verwaltungsgerichtsordnung.

³⁵⁴ Se SOU 1994:117, s. 203. Talan kunde enligt förslaget enbart väckas vid dröjsmål av ärendehandläggning rörande ärenden som avsåg myndighetsutövning, se a.a., s. 198.

handläggande myndigheten lämna in en begäran om att ärendet ska avgöras, vilket kan liknas vid ett klagomål om att ärendet uppehålls i onödan. För att en domstolstalan ska kunna väckas krävs att det *administrativa förfarandet* att pröva detta klagomål är uttömt.

Det nyligen avgjorda rättsfallet *Puškár* gällde frågan om det är förenligt med rätten till ett effektivt domstolsskydd att den slovakiska processlagen uppställer som villkor att en enskild ska ha uttömt administrativa rättsmedel för att få väcka talan i domstol.³⁵⁵ Enligt slovakisk lag var den enskilde tvungen att lämna in ett visst klagomål till ansvarig förvaltningsmyndighet och klagomålet skulle ha avgjorts av myndigheten innan ett överklagande kunde prövas i domstol. EU-domstolen uttalade att ett krav på att ett administrativt rättsmedel ska vara uttömt innan talan väcks åtminstone fördröjer tillgången till rättslig prövning. En sådan processregel inskränker därför rätten till ett effektivt domstolsskydd.³⁵⁶ För att denna inskränkning av rätten till effektivt domstolsskydd ska vara tillåten krävs enligt EU-domstolen att de fyra kriterierna i artikel 52.1 i EU-stadgan är uppfyllda (se avsnitt 3.5).³⁵⁷ Villkoret var i det aktuella fallet *föreskrivet i lag* och EU-domstolen uttalade också att villkoret är *förenligt med det väsentliga innehållet* i rätten till effektivt domstolsskydd. Villkoret ansågs inte äventyra rätten till effektivt domstolsskydd i sig utan endast utgöra ytterligare en etapp i förfarandet för att tillvarata denna rättighet.³⁵⁸ Avseende om villkoret *svarade mot mål av allmänt intresse* uttalade EU-domstolen att villkor som syftar till att avlasta domstolarna från tvister som kan avgöras direkt vid den berörda förvaltningsmyndigheten och som därmed syftar till att öka domstolsförfarandets effektivitet svarar mot ett berättigat mål av allmänt intresse.³⁵⁹ Slutligen, avseende om villkoret är förenligt med *proportionalitetsprincipen* uttalade EU-domstolen att villkoret är ägnat att uppnå dessa mål och att det inte finns något mindre begränsande villkor genom vilka dessa mål av allmänt intresse kan uppnås i samma utsträckning.³⁶⁰ Däremot uttalade EU-domstolen att villkoret inte får medföra att möjligheten att väcka talan vid domstol väsentligen fördröjs. Villkoret skulle då inte vara förenligt med rätten till ett effektivt domstolsskydd inom skälig tid och därmed inte vara proportionerligt eller förenligt med effektivitetsprincipen.³⁶¹ Rätten till ett effektivt domstolsskydd hindrar således inte att nationella processregler uppställer som villkor att en enskild måste ha uttömt ett administrativt rättsmedel innan han eller hon kan väcka en domstolstalan – under förutsättning att villkoret inte medför att möjligheten för enskilda att väcka en domstolstalan väsentligen fördröjs.³⁶²

Villkoret i 12 § andra stycket FL, att det administrativa förfarandet ska vara uttömt (formellt avslagsbeslut på enskilds begäran om avgörande), innebär således enligt EU-domstolens avgörande i *Puškár*-målet att rätten till ett

³⁵⁵ Se mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725.

³⁵⁶ Se mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 62. Jfr förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokotts i samma mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 53 och 54.

³⁵⁷ Se mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 62.

³⁵⁸ Se mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 63–64.

³⁵⁹ Se mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 66–67.

³⁶⁰ Se mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 68.

³⁶¹ Se mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 72, 74 och 76 och förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokotts i samma mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 50.

³⁶² Se mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 76.

effektivt domstolsskydd inskränks. Huruvida detta är förenligt med EU-rätten ska bedömas genom en tillämpning av artikel 52.1 i EU-stadgan. Villkoret är föreskrivet i lag och av *Puškar*-målet framgår att villkoret inte äventyrar det väsentliga innehållet i rätten till effektivt domstolsskydd. Ett av skälen som Förvaltningslagsutredningen och regeringen anför som grund för villkoret är att undvika ineffektiva och onödiga domstolsprövningar.³⁶³ Detta får anses ligga i linje med de skäl som ansågs som legitima mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionsrätten i *Puškar*-målet. Däremot är det inte förenligt med kriterierna i artikel 52.1 att villkoret innebär att rätten till ett effektivt domstolsskydd väsentligen fördröjs. EU-domstolens uttalande innebär enligt min bedömning att förvaltningsmyndigheter inte ska kunna undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiva. Enskildas rättsskydd skulle då i princip omöjliggöras. EU-rätten skulle också förlora sin ändamålsenliga verkan (jfr avsnitt 4.3).

Generaladvokat Julianne Kokott har också i sitt förslag till avgörande i målet *Housieaux* uttalat att medlemsstater antingen kan utforma dröjsmålsinstitut som fiktiva avslagsbeslut eller utforma det som en passivitetstalan.³⁶⁴ Gällande passivitetstalan hänvisade generaladvokaten särskilt till den tyska passivitetstalan.³⁶⁵ Som framgått ovan ger den tyska passivitetstalan en ovillkorlig rätt till domstolsprövning efter att en viss tidsfrist passerat. *Housieaux*-målet rörde förvisso vilken rätt till domstolsskydd en enskild har då en specifik tidsfrist i en EU-bestämmelse överträtts. Som framkommit i avsnitt 4.3 utgör det dock en EU-rättighet, med en tillhörande rätt till effektivt domstolsskydd, att få ett beslut inom skälig tid även i de fall unionsrätten inte anger en specifik tidsfrist.

Det sagda innebär att om en förvaltningsmyndighet inte fattar något formellt avslagsbeslut på enskilds begäran om att ett ärende ska avgöras, så krävs ett effektivt domstolsskydd även vid denna underlåtenhet.

Utformningen av det allmänna dröjsmålsinstitutet leder till något av ett cirkelresonemang i förhållande till EU-rättens krav på effektivt domstolsskydd. Om en förvaltningsmyndighet är oskäligt långsam med att fatta ett beslut har enskilda rätt till ett effektivt domstolsskydd. I svensk rätt är ett villkor för att få tillgång till detta domstolsskydd att myndigheten har fattat ett avslagsbeslut på en enskilds begäran att ärendet ska avgöras. Fattar myndigheten inte heller detta beslut inom skälig tid har enskilda rätt till effektivt domstolsskydd. Om detta skulle uppstå är enskilda dock i svensk rätt hänvisade till klagomål hos JO eller JK alternativt väcka en skadeståndstalan mot staten.³⁶⁶ Som framgått av avsnitt 3.3.1 uppfyller administrativa rättsmedel inte EU-rättens krav på effektivt domstolsskydd. Av avsnitt 3.3.2 och 4.3 framgår att det inte heller är

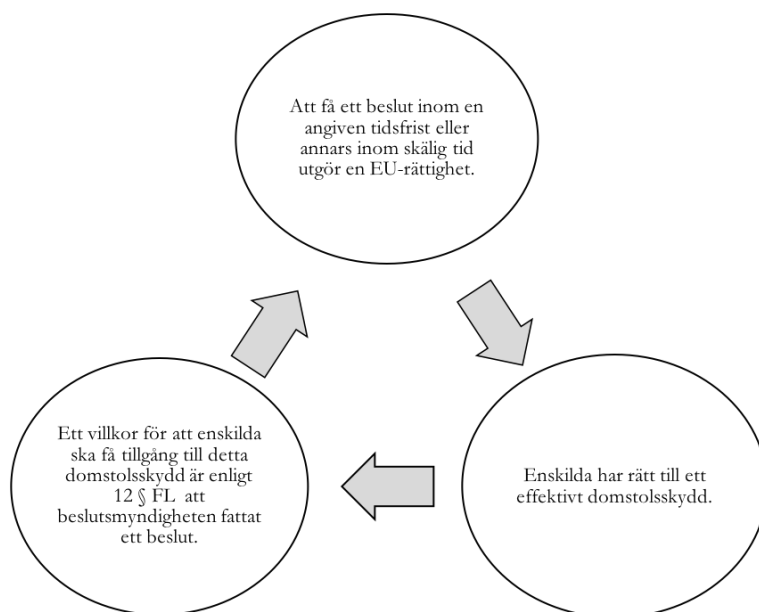
³⁶³ Se prop. 2016/17:180, s. 114 f. och SOU 2010:29, s. 299 f.

³⁶⁴ Se förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 42.

³⁶⁵ Se förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 42.

³⁶⁶ Se avsnitt 2.3.2. Av 12 § tredje stycket FL framgår att enskilda inte på nytt kan begära att förvaltningsmyndigheten ska avgöra ärendet om myndigheten är senfärdig med att fatta det formella avslagsbeslutet.

tillräckligt att enskilda enbart har tillgång till sekundära rättsmedel i form av en skadeståndstalan. Cirkelresonemanget kan illustreras med följande modell.



Modellen illustrerar att utformningen av dröjsmålstalan kan omöjliggöra för enskilda att få tillgång till ett effektivt domstolsskydd genom att förhålla sig passiv. Min bedömning är mot denna bakgrund att det allmänna dröjsmålsinstitutet inte uppfyller EU-rättens krav på rättsskydd. För att vara förenligt med EU-rätten krävs att en enskild får en ovillkorlig rätt till domstolsprövning efter det att en viss tid passerat. Om en sådan rätt inte ges skulle det strida mot proportionalitetsprincipen i artikel 52.1 i EU-stadgan och därmed även mot effektivitetsprincipen.³⁶⁷ Det skulle med andra ord bli orimligt svårt eller i praktiken omöjligt för enskilda att utöva sina EU-rättigheter. Nationella processregler får inte omöjliggöra för enskilda att åberopa EU-rättigheter inför domstol.³⁶⁸ Till syvende och sist skulle alltså en svensk domstol, enligt min tolkning av EU-domstolens avgörande i *Puškár*-målet, behöva bryta cirkeln och åsidosätta villkoret att det krävs ett formellt avslagsbeslut. Hur lång tid som ska passera för att inte *väsentligen fördröja* rätten till effektivt domstolsskydd är svårt att säga. Man torde dock kunna utgå från Europadomstolens tumregel om ett år per instans.

Av det ovanstående uppstår frågan om enskilda även på nytt ska ha tillgång till en dröjsmålstalan vid fortsatt passivitet efter ett domstolsföreläggande. I primärrättens passivitetstalan ges enskilda en sådan möjlighet (se avsnitt 4.1). Av 12 § tredje stycket FL framgår däremot att enskilda inte på nytt kan begära att förvaltningsmyndigheten ska avgöra ärendet om myndigheten är

³⁶⁷ Jfr förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokotts i mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 50 och EU-domstolens avgörande i samma mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 72, 74 och 76.

³⁶⁸ Se mål C-87/90, *Verholen and Others v Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, ECLI:EU:C:1991:314, punkt 24.

senfärdig.³⁶⁹ En dröjsmålsprövning kan alltså bara begäras en gång. Utformningen av den primärrättsliga passivitetstalan kan förvisso tolkas som att enskilda ska ges tillgång till ett effektivt domstolsskydd till dess att EU-rättigheten att få ett beslut faktiskt har utverkats. Jag finner dock inget stöd för detta i EU-domstolens praxis eller doktrin. Att nationella myndigheter faktiskt efterkommer nationella domstolars avgöranden torde enligt min bedömning också falla utanför rätten till ett effektivt domstolsskydd. En annan sak är att svenska förvaltningsmyndigheters domstolstrots i det aktuella avseendet torde, åtminstone i teorin, kunna föranleda en fördragsbrottstalan.³⁷⁰

Avslutningsvis ska återigen påpekas att processregeln i 12 § andra stycket FL som anger att ett avslagsbeslut på en enskilds begäran om att ärendet ska avgöras i vissa fall ska överklagas till en *högre förvaltningsmyndighet* inte uppfyller EU-rättens krav på effektivt domstolsskydd (se avsnitt 3.3.1 och 4.3.1). Enligt 12 § första stycket FL kan den enskilde inte få till stånd en dröjsmålstalan mot den överprövande förvaltningsmyndigheten eftersom dröjsmålstalan endast kan tillämnas *i första instans*. Min uppfattning är att en svensk domstol skulle behöva åsidosätta även denna processregel om det aktuella ärendet har en EU-rättslig anknytning. Om den överprövande förvaltningsmyndighetens handläggning av dröjsmålsprövningen innebär att den enskildes rätt till effektivt domstolsskydd väsentligen fördröjs, ska således den enskilde ges en rätt att få till stånd en dröjsmålsprövning vid domstol.

5.4 Domstolsprövningens förenlighet med kravet på effektivt domstolsskydd

Som framgått av jämförelsen mellan olika dröjsmålsinstitut i avsnitt 4.5 ger vissa utformningar av instituten enskilda rätt till en *materiell domstolsprövning*. Så blir fallet om dröjsmålsinstitutet är utformat som fiktiva avslagsbeslut. Det som enskilda kan uppnå vid en materiell domstolsprövning är ett domstolsbeslut som ger enskilda rätt till en materiell rättighet. Materiella domstolsprövningar ger därför enskilda ett starkare rättsskydd än *formella domstolsprövningar*. Det som enskilda kan uppnå vid en formell domstolsprövning är enbart ett domstolsbeslut som ger enskilda rätt till ett beslut. En fråga är med anledning av detta om EU-rätten kräver att domstolsprövningen är materiell.

Om unionsrätten inte anger annat är medlemsstaterna fria att välja form och tillvägagångssätt för att uppnå ett effektivt rättsligt skydd. Fiktiva avslagsbeslut anses som ett sådant effektivt rättsligt skydd.³⁷¹ Enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi är det därför fullt tillåtet att föreskriva att en förvaltningsmyndighets underlåtenhet att fatta beslut eller vidta åtgärder

³⁶⁹ Regeln har ifrågasatts i remissvaren till Förvaltningslagsutredningen betänkande SOU 2010:29. Lunds universitet föreslog att istället för att dröjsmålsprövning bara kan begäras en gång, bör regleringen innebära att en förnyad prövning av dröjsmål bara kan begäras efter ytterligare tolv månader, se Ds 2010:47, s. 325.

³⁷⁰ Se artikel 258 FEUF, förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 67 och Bernitz & Kjellgren, s. 218 f.

³⁷¹ Se förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 42 och 50.

inom vissa tidsfrister ska ses som fiktiva avslagsbeslut.³⁷² Unionsrätten kräver dock inte en sådan verkan av en nationell förvaltningsmyndighets underlåtenhet att fatta beslut. Ett fiktivt avslagsbeslut som följd av nationella förvaltningsmyndigheters underlåtenhet ska normalt vara uttryckligen föreskriven i en EU-bestämmelse.³⁷³ Det sagda innebär enligt min bedömning att det rättsliga skydd som omgärdar ett reellt avslagsbeslut inte måste likställas med det rättsliga skydd som ska omgärda ett uteblivet beslut (jfr avsnitt 4.2.3).

Jag ser vidare fler argument som kan anföras till stöd för att en formell domstolsprövning ger ett tillräckligt rättsskydd enligt unionsrätten. *För det första* kan anföras att även om det utgör en EU-rättighet att, inom en angiven tidsfrist eller annars inom skälig tid, få ett förvaltningsbeslut så är denna rättighet till sin karaktär mer av en formell rättighet. Att enskilda har rätt till ett effektivt domstolsskydd mot förvaltningsmyndigheters passivitet utgör som nämnts främst en hjälpkonstruktion i syfte att stärka enskildas materiella rättigheter, t.ex. en rätt till ett tillstånd (se avsnitt 4.3). Ett dröjsmålsinstitut verkar främst som ett sätt att utöva tillsyn över förvaltningsmyndigheterna.³⁷⁴ *För det andra* förefaller det mig tillräckligt rättsskyddande att det som den enskilde kan uppnå med sin dröjsmålstalan är ett domstolsbeslut som förelägger den handläggande myndigheten att fatta ett beslut i sak eftersom ett rättsmedel, för att vara effektivt, ska korrespondera med en den underliggande EU-rättigheten. I detta fall rättigheten att få ett beslut inom en angiven tidsfrist eller annars inom skälig tid (se avsnitt 3.3.2 och 4.3). Genom den formella domstolsprövningen kan enskilda utverka denna rättighet. *För det tredje* innefattar även passivitetstalan i artikel 265 FEUF endast en formell domstolsprövning (se avsnitt 4.1). Den EU-rättsliga passivitetstalan anses också vara ett effektivt rättsmedel.³⁷⁵ Den slutsats jag drar är därför att den formella domstolsprövningen, även om den ger ett svagare rättsskydd, måste anses vara förenlig med unionsrättens krav på rättsskydd.

Vad ska då den formella domstolsprövningen i övrigt omfatta för att uppfylla unionsrättens krav? För att de nationella domstolarnas prövning ska uppfylla kravet på effektivt domstolsskydd krävs att domstolarna har behörighet att pröva alla sakfrågor och rättsfrågor som är relevanta i målet. EU-rätten kan alltså ställa krav på en domstolsprövning som går utanför en strikt laglighetsprövning.³⁷⁶ Vad avser detta krav torde den svenska förvaltningsprocessen som innebär att förvaltningsdomstolar har samma befogenhet som förvaltningsmyndigheter i sin rättsliga prövning, dvs. att de kan företa såväl en laglighetsprövning som lämplighetsprövning av överklagade beslut, med råge uppfylla EU-rättens krav på domstolsprövningens

³⁷² Se mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:248, punkt 35–36 och förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 43.

³⁷³ Se förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 63.

³⁷⁴ Jfr förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 34.

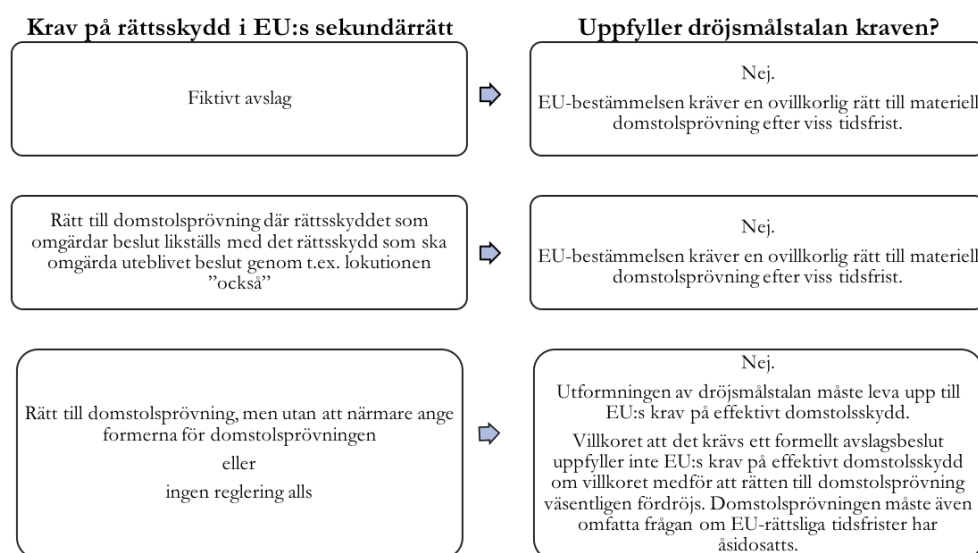
³⁷⁵ Se mål T-297/01, *SIC mot kommissionen*, ECLI:EU:T:2004:48, punkt 32 och Hoffman, Rowe & Türk, s. 857.

³⁷⁶ Se mål C-199/11, *Otis m.fl.*, ECLI:EU:C:2012:684, punkt 49 och förslag till avgörande av generaladvokat Michal Bobek i mål C-89/17, *Banger*, ECLI:EU:C:2018:225, punkt 99–103. Jfr dock SOU 2010:29, s. 81 där Förvaltningslagsutredningen gör en annan bedömning utifrån då rådande praxis från EU-domstolen.

omfattning.³⁷⁷ För att de nationella domstolarnas prövning ska uppfylla kravet på effektivt domstolsskydd måste de dock även kunna pröva om EU-rättsliga bestämmelser upprätthållits eller inte.³⁷⁸ I förhållande till dröjsmålstalan i förvaltningslagen innebär det att domstolsprövningen inte bara ska ta sikte på om ärendet är klart för avgörande och om handläggningen dragit ut oskäligt länge på tiden – utan domstolen ska också pröva om EU-rättsliga specifikt angivna frister har överskridits. Som framgått av avsnitt 2.2.3 är specifikt angivna tidsfrister i EU:s sekundärrätt tvingande och får inte överskridas av nationella myndigheter. Min slutsats är mot denna bakgrund att domstolen därför inte ska göra någon prognos om när ärendet är moget för avgörande (jfr 49 § FL och avsnitt 4.3.1). Har specifikt angivna tidsfrister överskridits torde en domstol med andra ord behöva förelägga den handläggande myndigheten att omgående fatta beslut i sak. Den handläggande myndigheten har då, oavsett om de anser att ärendet är klart för avgörande eller inte, att fatta ett beslut i sak (jfr avsnitt 4.3.1). Går beslutet den enskilde emot kan han eller hon ta det vidare till domstol och på så sätt få till stånd en materiell domstolsprövning.

5.5 Schematisk sammanfattning

Syftet med denna uppsats är att undersöka i vad mån utformningen av dröjsmålstalan i förvaltningslagen uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd. Som framkommit i avsnitt 4.4 kan unionsrätten uppställa fyra olika krav på rättsskydd vid nationella myndigheters alltför långsamma handläggning av ärenden med EU-anknytning. Att det allmänna dröjsmålsinstitutet inte uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd vid EU-bestämmelser som föreskriver ett fiktivt bifall är klart. Hur det allmänna dröjsmålsinstitutet förhåller sig till övriga krav kan sammanfattas på följande sätt.



³⁷⁷ Jfr von Essen 2017, s. 21 ff. och Reichel 2006, s. 140–141 och 325 ff.

³⁷⁸ Se mål C-71/14, *East Sussex County Council*, ECLI:EU:C:2015:656, punkt 58, mål C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 58–59, mål C-120/97, *Upjohn*, ECLI:EU:C:1999:14, punkt 36 och Reichel 2006, s. 141.

Konsekvensen av det allmänna dröjsmålsinstitutets utformning blir enligt min bedömning att den svenska lagstiftaren, trots dennes strävan efter en enhetlig utformning av dröjsmålstan i svensk rätt, även framgent måste specialreglera dröjsmålsinstitut vid genomförande av EU-rätt.

Vid EU-bestämmelser om fiktiva avslag måste ett dröjsmålsinstitut fortsatt specialregleras. Vid EU-bestämmelser som likställer rättsskyddet vid beslut med rättsskyddet vid uteblivet beslut måste ett dröjsmålsinstitut specialregleras. Vid EU-bestämmelser som föreskriver en rätt till domstolsprövning om ett beslut inte fattats inom en tidsfrist som är *kortare än sex månader* måste också tidsfristen för väckande av en dröjsmålstan specialregleras eftersom EU-rättsliga tidsfrister är tvingande och utgör individuella EU-rättigheter.

Även i övrigt vid EU-bestämmelser som anger en rätt till domstolsprövning vid uteblivet beslut eller vid avsaknad av sekundärrättsliga bestämmelser om domstolsprövning måste ett dröjsmålsinstitut specialregleras. Detta eftersom villkoret i 12 § FL att det krävs ett formellt avslagsbeslut för att en dröjsmålstan ska kunna väckas kan komma att medföra att rätten till domstolsprövning väsentligen fördröjs. Alternativet till specialreglering är att svenska domstolar åsidosätter processregeln att det krävs ett formellt avslagsbeslut vid alltför långsam handläggning av ärenden med EU-rättslig anknytning. Denna skyldighet åvilar svenska domstolar till dess att lagstiftaren specialreglerar ett dröjsmålsinstitut för ärenden med EU-rättslig anknytning eller utformar ett allmänt dröjsmålsinstitut som ger enskilda en ovillkorlig rätt till domstolsprövning efter en viss tidsfrist.

6 Sammanfattande slutsatser och synpunkter

Eftersom egna slutsatser och reflektioner gjorts löpande genom uppsatsen kommer dessa bara att sammanfattas och kortfattat kommenteras här. Sammanfattningen tar utgångspunkt i uppsatsens två frågor.

Vilket rättsligt skydd kräver unionsrätten att medlemsstaterna tillhandahåller enskilda vid nationella myndigheters alltför långsamma handläggning? EU:s sekundärrätt ställer krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla enskilda olika former av dröjsmålsinstitut. Sekundärrätten kan såväl ange hur dessa dröjsmålsinstitut ska utformas, som lämna den närmare utformningen till den svenska lagstiftaren, inom ramen för den processuella autonomi (se avsnitt 4.4). Även om sekundärrätten inte föreskriver något krav på dröjsmålsinstitut har enskilda likväl en rätt till rättsskydd vid statliga förvaltningsmyndigheters alltför långsamma handläggning av EU-rättsliga ärenden. Detta följer av att ett förvaltningsbeslut inom en angiven tidsfrist eller annars inom skälig tid utgör en individuell EU-rättighet (se avsnitt 4.3). Det innebär att enskilda har rätt till ett effektivt domstolsskydd (se avsnitt 3.2 och 3.3). Det effektiva domstolsskyddet ska bestå av såväl sekundära som primära rättsmedel inför domstol. Ett dröjsmålsinstitut utgör ett sådant primärt rättsmedel (se avsnitt 3.3.2 och 4.3).

Ger det allmänna dröjsmålsinstitutet ett tillräckligt rättsskydd i förhållande till unionsrättens krav? I de fall EU:s sekundärrätt föreskriver att ett dröjsmålsinstitut ska vara utformat som fiktiva beslut ger det allmänna dröjsmålsinstitutet inte ett tillräckligt rättsskydd (se avsnitt 5.5). I de fall sekundärrätten likställer det rättsskydd som ska omgärda ett beslut med det rättsskydd som ska omgärda ett uteblivet beslut ger det allmänna dröjsmålsinstitutet inte heller ett tillräckligt rättsskydd (se avsnitt 4.2.3 och 5.5). Det finns dock inget som tyder på att det allmänna dröjsmålsinstitutet kommer att anlitas vid ovanstående bestämmelser i EU:s sekundärrätt.

Det allmänna dröjsmålsinstitutet är dock tänkt att tillämpas i de fall EU:s sekundärrätt inte föreskriver något krav på dröjsmålsinstitut överhuvudtaget (se avsnitt 2.1.2 och avsnitt 4.3). Uttalanden i propositioner tyder även på att det allmänna dröjsmålsinstitutet kan komma att anlitas i de fall EU:s sekundärrätt föreskriver en rätt till domstolsprövning vid nationella myndigheters långsamma handläggning, men lämnar det öppet hur domstolsprövningen ska utformas (se avsnitt 5.2). I dessa två situationer faller det inom den svenska processuella autonomi att utforma en dröjsmålstan. För att vara godtagbar ur ett EU-rättsligt perspektiv måste dock utformningen av en dröjsmålstan uppfylla kravet på effektivt domstolsskydd. Det innebär bl.a. att villkor i dröjsmålsinstitutet inte får göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att få till stånd en domstolsprövning (se avsnitt 3.3.1). För att uppnå kravet på effektivt domstolsskydd måste det som den enskilde kan uppnå med domstolsprövningen också korrespondera med den underliggande EU-rättigheten (se avsnitt 3.2 och 3.3.2).

Det allmänna dröjsmålsinstitutet uppställer bl.a. som villkor för att en dröjsmålstan ska kunna väckas att den handläggande myndigheten fattat ett formellt avslagsbeslut på en enskilds begäran om att ärendet ska avgöras. Enskilda ges med andra ord inte en ovillkorlig rätt till domstolsprövning. Villkoret att det krävs ett formellt avslagsbeslut innebär vidare att förvaltningsmyndigheter kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiva (se avsnitt 4.3.1). Villkoret uppfyller inte EU-rättens krav på effektivt domstolsskydd om det innebär att enskildas rätt till domstolsprövning väsentligen fördröjs. Min slutsats är därmed att det inte är förenligt med principen om ett effektivt domstolsskydd att nationella myndigheter kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiva. För att det allmänna dröjsmålsinstitutet inte ska göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att få till stånd en domstolsprövning måste därför enskilda, i vart fall efter en viss utsträckt tidsfrist, ges en ovillkorlig rätt till domstolsprövning (se avsnitt 5.3).

Däremot anser jag att det allmänna dröjsmålsinstitutet korresponderar med den underliggande EU-rättigheten att få ett förvaltningsbeslut inom *skälig tid*. Den enskilde ges genom en formell domstolsprövning en möjlighet att utverka denna EU-rättighet. I de fall EU:s sekundärrätt inte uppställer en strängare handläggningsfrist än sex månader korresponderar också det allmänna dröjsmålsinstitutet med den underliggande EU-rättigheten att få ett förvaltningsbeslut inom en *angiven tidsfrist*. Det sagda innebär att enbart en formell domstolsprövning är förenlig med unionsrättens krav på effektivt domstolsskydd (se avsnitt 5.4). Däremot krävs att svenska domstolar har behörighet att pröva om EU-rättsliga bestämmelser överträtts. I de fall en svensk domstol finner att en EU-rättslig specifik handläggningsfrist överträtts ska således domstolen bifalla dröjsmålstan. Domstolen ska i dessa fall inte göra någon prognos om när ärendet är klart för avgörande utan förelägga den handläggande myndigheten att omedelbart fatta beslut i sak (se avsnitt 5.4).

Under förutsättning att förvaltningsdomstolen prövar om EU-rättsliga bestämmelser överträtts utgör dröjsmålstan i förvaltningslagen alltså ett tillräckligt effektivt rättsmedel eftersom enskilda kan utverka sina EU-rättigheter genom rättsmedlet. Däremot kan utformningen av förfarandereglererna utgöra en oproportionerlig inskränkning av rätten till domstolsprövning och strider därmed mot effektivitetsprincipen. Min slutsats är mot denna bakgrund att utformningen av dröjsmålstan i förvaltningslagen inte uppfyller något av unionsrättens krav på rättsskydd vid alltför långsam handläggning (se avsnitt 5.5).

Vad betyder då dessa slutsatser i praktiken? Konsekvensen är att den svenska lagstiftaren även framgent kan komma att behöva reglera olika utformningar av dröjsmålsinstitut i speciallagstiftning (se avsnitt 5.5). Om sådana specialregleringar inte införs menar jag att de villkor som uppställs för att en dröjsmålstan ska kunna väckas inte är absoluta. Om unionsrätten anger en specifik tidsfrist för handläggningen och denna överträtts, så bör svenska förvaltningsdomstolar åsidosätta kravet på att ett formellt avslagsbeslut ska ha fattats av beslutsmyndigheten. Samma sak bör gälla även om unionsrätten inte anger någon handläggningsfrist och en enskild har fått vänta uppemot ett år på

ett förvaltningsbeslut i ett EU-rättsligt ärende. Om den enskilde inte har erhållit något avslagsbeslut på sin begäran om att ärendet ska avgöras bör förvaltningsdomstolen alltså i dessa fall inte avvisa talan utan ta upp frågan om dröjsmål till prövning (se avsnitt 3.4). Förvaltningsdomstolen bör då även pröva om EU-rättsliga tidsfrister har överträtts. En sådan prövning kan dock föregås av att förvaltningsdomstolen begär ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende det allmänna dröjsmålsinstitutets förenlighet med unionsrättens krav på effektivt domstolsskydd.

Några avslutande synpunkter. Förvaltningslagsutredningens uppdrag inkluderade varken att utreda unionsrättens krav på rättsskydd vid nationella myndigheters alltför långsamma handläggning eller att lämna ett förslag till dröjsmålstalan som uppfyller unionsrättens krav på effektivt domstolsskydd. Trots att dröjsmålstalan i förvaltningslagen, enligt min bedömning, inte uppfyller unionsrättens krav på effektivt domstolsskydd gör dock regeringen uttalanden i andra propositioner som tyder på att regeringens uppfattning är att den nya dröjsmålstalan tillhandahåller ett tillräckligt rättsskydd i unionsrättens mening. Uttalandena tyder även på att det finns en risk att den tidigare modell av dröjsmålstalan som anlitas i de fall unionsrätten ställt krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla en domstolsprövning vid uteblivet beslut (det specialreglerade dröjsmålsinstitutet) kommer att överges. Istället kommer den nya dröjsmålstalan i förvaltningslagen att anlitas framgent (se avsnitt 5.2). Det specialreglerade dröjsmålsinstitutet ger dock ett betydligt starkare rättsskydd i jämförelse med dröjsmålstalan i förvaltningslagen (se avsnitt 4.5). Om det specialreglerade dröjsmålsinstitutet överges får införandet av en dröjsmålstalan i förvaltningslagen som konsekvens att enskildas rättsskydd försvagas, trots att syftet med införandet av en allmän dröjsmålstalan har varit att öka enskildas rättssäkerhet vid förvaltningsmyndigheters senfärdighet (se avsnitt 2.3.1 och 5.2).

Eftersom ett villkor för väckandet av en dröjsmålstalan är att ett formellt avslagsbeslut fattats, så utgör förvaltningslagens dröjsmålstalan i första hand ett administrativt rättsmedel. Rättsmedlet kan beskrivas som en rätt till ett administrativt klagomål eller en administrativ dröjsmålsprövning. En förklaring till detta kan vara att till skillnad från unionsrätten så är en handläggningsfrist i den svenska rättstraditionen inte tvingande och utgör inte en utkrävbar rättighet för enskilda. Domstolsmakten är traditionellt sett också svagare i den svenska rättstraditionen jämfört med den unionsrättsliga.

Att det i Sverige finns en ovilja mot att överlämna beslut till domstolar istället för till förvaltningsmyndigheter bör förstås i ljuset av att funktionsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar skulle rubbas om domstolar skulle överta rollen som första handläggande instans. Förvaltningsmyndigheter är med sin sakkunskap bättre rustade att handlägga ärenden och besluta i sak. Domstolsprövningen blir också mer effektiv om domstolen kan utgå från ett motiverat beslut. Att funktionsfördelningen mellan dessa organ bör upprätthållas är också något som unionsrätten erkänner (se avsnitt 4.1). Min uppfattning är därför att man vid utformningen av dröjsmålsinstitut bör undvika att domstolar företar materiella prövningar vilket innebär att domstolen övertar förvaltningsmyndigheters funktion.

När det gäller just dröjsmålsinstitut ser jag emellertid det som oundvikligt med ett undantag från principen i den svenska rättstraditionen att det fordras ett reellt förvaltningsbeslut för att enskilda ska kunna ta en fråga till domstol. Bakgrunden till införandet av en allmän dröjsmålstalan är just att senfärdighet med att fatta beslut utgör ett reellt problem i svensk förvaltning. Rättsmedel som anlitas för att råda bot på senfärdigt beslutsfattande hos en förvaltningsmyndighet bör därför inte för sin tillämplighet kräva ett beslut hos densamme. Förvisso är det troligt att svensk förvaltning i de flesta fall följer lagstiftade tidsfrister och därför inom fyra veckor från det att en enskild lämnar in en begäran om att ärendet ska avgöras faktiskt avgör det eller fattar ett formellt avslagsbeslut på begäran. Enskilda kommer därför troligen i de flesta fall kunna få till stånd en dröjsmålstalan. Å andra sidan visar praxis från JO att förvaltningsmyndigheter får allvarlig kritik för långsam handläggning även i de fall specifika tidsfrister anges i lag (se avsnitt 2.3.1).

Om man gör ett undantag från principen om att det krävs ett reellt förvaltningsbeslut för att få tillgång till domstolsprövning kommer det visserligen att leda till en viss funktionsrubbnings mellan förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol. Jag anser dock att en formell domstolsprövning inte på något graverande principiellt plan avviker från den traditionella funktionsfördelningen mellan handläggande myndigheter och kontrollerande förvaltningsdomstolar. Förvaltningsmyndigheten ska fortsatt vara det organ som fattar beslut i sak. Detta innebär förvisso att förvaltningsdomstolar blir en slags tillsynsmyndighet samtidigt som den är besvärinstans. Det är dock en tillsynsfunktion som erkänns i unionsrätten (se avsnitt 5.4).

Mot denna bakgrund menar jag att den svenska lagstiftaren hade kunnat införa ett starkare dröjsmålsinstitut i förvaltningslagen – utan att frångå kärnan i den svenska rättstraditionen. Om en förvaltningsmyndighet förhåller sig helt passiv och inte fattar ett formellt avslagsbeslut på den enskildes begäran om att ärendet ska avgöras bör denna passivitet ses som ett underförstått beslut att avslå begäran, varvid en dröjsmålsprövning kan ske i domstol. Jag anser att ett dröjsmålsinstitut som minst bör ge enskilda en sådan ovillkorlig rätt till en formell domstolsprövning ett år från det att en enskild har lämnat in en begäran om att ärendet ska avgöras. Ett sådant dröjsmålsinstitut skulle förvisso också försvaga enskildas rättsskydd om det ersätter det tidigare anlitate specialreglerade dröjsmålsinstitutet. Det skulle dock uppfylla unionsrättens generella krav på effektivt domstolsskydd och därmed även, genom att minska behovet av specialreglerade dröjsmålsinstitut, skapa en större enhetlighet i svensk förvaltningsrätt.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Ahlström, Kristina,

– *Förvaltningslagen – En kommentar*, Karnow Group 2018, [cit. Ahlström]

Almgren, Karin & Leidhammar, Börje,

– *Skatteförfarandelagen m.m. – En kommentar*, kommentar till 67 kap, pärm 2, Norstedts Gula bibliotek 2017, [cit. Almgren & Leidhammar]

Albors-Llorens, Albertina,

– *Case C-68/95, T.Port GmbH & Co. KG v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, [1996] ECR I-6065; [1997] 1 CMLR 1; *Joined Cases C-9/95, C-23/95 and C-156/95, Belgium and Germany v. Commission*, Judgment of the Court of 4 February 1997, [1997] ECR I-645; *Joined Cases C-71/95, C-155/95 and C-271/95, Belgium v. Commission*, Judgment of the Court of 4 February 1997, Common Market Review 35: 227–245, 1998, [cit. Albors-Llorens]

Andersson, Torbjörn,

– *Rättskyddsprincipen – EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv*, Iustus 1997, [cit. Andersson]

Arrebola, Carlos; Mauricio, Ana Julia & Portilla, Hector Jimenez,

– *An Economic Analysis of the Influence of the Advocate General on the Court of Justice of the European Union*, Cambridge Journal of International and Comparative Law, Vol. 5, Issue 1 (2016), s. 82-112, [cit. Arrebola, Mauricio & Portilla]

Axberger, Hans-Gunnar,

– *JO – i riksdagens tjänst*, Eddy 2014, [cit. Axberger]

Bergström, Carl Fredrik & Hettne, Jörgen,

– *Introduktion till EU-rätten*, Studentlitteratur 2014, [cit. Bergström & Hettne]

Bergström, Sture; Andersson, Torbjörn; Håstad, Torgny & Lindblom, Per Henrik,

– *Juridikens termer*, 9:e uppl., Liber 2002, [cit. Bergström, Andersson, Håstad & Lindblom]

Bernitz, Ulf,

– *Europarättens genomslag i svensk rätt – var står vi idag?*, Juridisk Tidskrift 2009-10, s. 477–500, [cit. Bernitz JT 2009-10]

Bernitz, Ulf & Kjellgren Anders,

– *Europarättens grunder*, 6:e uppl., Norstedts 2018, [cit. Bernitz & Kjellgren]

Boe, Erik Magnus,
– *Minstekerav til aktivitet ved myndighetenes systeminnretning*, Nordisk Administrativ Tidsskrift nr 2 2015, årgång 92, s. 55–68, [cit. Boe NAT 2015]

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka,
– *Förvaltningsrättens grunder*, 2:a uppl., Norstedts 2007,
[cit. Bohlin & Warnling-Nerep]

Bramstång, Gunnar,
– *Illojal maktanvändning inom socialförvaltningsrätten*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 4/1966, s. 196–226, [cit. Bramstång FT 1966]

Eilmansberger, Thomas,
– *The relationship between rights and remedies in EC law: in search of the missing link*, Common Market Law Review 41: 1199–1246, 2004, [cit. Eilmansberger]

Engström, Johanna,
– *Toskansk olivolja får svenska domstolar på glid – EG-rättens betydelse för några förvaltningsprocessrättsliga spörsmål*, Europarättslig tidskrift nr 1 2005, s. 138–155, [cit. Engström ERT 2005]

von Essen, Ulrik,
– *Besluts överklagbarhet*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 2/2013, s. 147–171,
[cit. von Essen FT 2013]

von Essen, Ulrik,
– *Förvaltningsprocesslagen m.m., En kommentar*, 7:e uppl., Wolters Kluwer 2017,
[cit. von Essen 2017]

Hellner, Jan & Radetzki, Marcus,
– *Skadeståndsrätt*, 9:e uppl., Norstedts 2014, [cit. Hellner & Radetzki]

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo,
– *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3:e uppl., Norstedts 2010,
[cit. Hellners & Malmqvist]

Hofmann, Herwig C.H; Rowe, Gerard C. & Türk, Alexander H.,
– *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University press,
2011, [cit. Hoffman, Rowe & Türk]

Johannesson, Christina,
– *EU:s inflytande över lagstiftning i Sveriges riksdag*, Statsvetenskaplig tidskrift, Vol 107 Nr 1 (2005), s. 71–84, [cit. Johannesson]

Johansson, Tormod Otter,
– *Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna efter den 1 januari 2011*, Svensk Juristtidning 2012, s. 824–834, [cit. Johansson SvJT]

- Jägerskiöld, Stig,
– *Illojal maktanvändning eller icke?*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 3/1949,
s. 129–139, [cit. Jägerskiöld FT 1949]
- Kakouris, C.N,
– *Do the member states possess judicial procedural “autonomy”?*, Common Market Law
Review 34: 1389–1412, 1997, [cit. Kakouris]
- Klamert, Marcus,
– *The principle of Loyalty in EU-Law*, Oxford University Press 2014, [cit. Klamert]
- Lavin, Rune,
– *Lagrådet och den offentliga rätten 2007–2009*, Iustus 2009, [cit. Lavin 2009]
- Lavin, Rune,
– *Förvaltningsprocessrätt*, 2:a uppl., Norstedts 2016, [cit. Lavin 2016]
- Lavin, Rune,
– *Överklagbarheten i blickpunkten*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 3/2017,
s. 501–512, [cit. Lavin FT 2017]
- Lebeck, Carl,
– *Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen i svensk rätt I: teoretisk och
konstitutionell bakgrund*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 1/2015, s. 91–130,
[cit. Lebeck FT 2015]
- Lebeck, Carl,
– *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, Studentlitteratur 2016,
[cit. Lebeck]
- Leffler, Henrik,
– *Passivitetstalan - ett nödvändigt rättsmedel enligt EG-rätten*, Förvaltningsrättslig
tidskrift nr 4–5/1999, s. 131–153, [cit. Leffler FT 1999]
- Mörk, Martin & Hermansson, Magnus,
– *Enskildas rättsskydd vid lagstiftarens försummelse – om estoppelargumentet i svensk rätt*,
Svensk Juristtidning 2008, s. 229–261, [cit. Mörk & Hermansson SvJT]
- Nergelius, Joakim,
– *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt*, Norstedts juridik 2000,
[cit. Nergelius]
- Persson, Vilhelm,
– *Avgifter för allmänna handlingar och skatteverkets skydd för enskildas intressen*,
Förvaltningsrättslig tidskrift nr 4/2017, s. 619–635, [cit. Persson FT 2017]

- Ragnemalm, Hans,
– *Förvaltning i förvandling*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 4/2005, s. 445–457,
[cit. Ragnemalm FT 2005]
- Reichel, Jane,
– *God förvaltning i EU och Sverige*, Jure 2006, [cit. Reichel 2006]
- Reichel, Jane,
– *EU:s påverkan på medlemsstaternas förvaltningsprocess – mot en europeisk förvaltningsordning inom området för fri rörlighet?*, Europarättslig tidskrift nr 4 2007, s. 758–776, [cit. Reichel ERT 2007]
- Reichel, Jane,
– *Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU*, Jure 2010, [cit. Reichel 2010]
- Reichel, Jane,
– *EU-rättslig metod*, i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red), Juridisk metodlära, Studentlitteratur 2013, s. 109–140, [cit. Reichel 2013]
- Reichel, Jane,
– *Europeiska principer för god förvaltning*, i: Marcusson, Lena (red), Offentligrättsliga principer, Iustus 2017, s. 49–74 (cit. Reichel 2017)
- Sandgren, Claes,
– *Om empiri och rättsvetenskap Del I*, Juridisk Tidskrift 1995-96, s. 726–748,
[cit. Sandgren JT, del I]
- Sandgren, Claes,
– *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, 3:e uppl., Norstedts juridik 2015,
[cit. Sandgren]
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt,
– *Allmän förvaltningsrätt*, 26:e uppl., Liber 2014, [cit. Strömberg och Lundell]
- Thorson, Bjarte,
– *Individual Rights in EU Law*, Springer 2016, [cit. Thorson]
- Toth, A.G.,
– *The law as it stands on the appeal for failure to act*, Legal Issues of Economic Integration, Issue 2 1975, s. 65-93, [cit. Toth]
- Valguarnera, Filippo,
– *Den komparativa metoden*, i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red), Juridisk metodlära, Studentlitteratur 2013, s. 141–173, [cit. Valguarnera]
- Van Gerven, Walter,
– *Of rights, remedies and procedures*, Common Market Law Review 37: 501–536,
2000, [cit. Van Gerven]

Westberg, Ulrika,
– *Europarättens olika domstolsbegrepp. Begreppet ”domstol” i artikel 267 FEUF respektive Rättighetsstadgan och Europakonventionen – en jämförelse*, Europarättslig Tidskrift nr 3 2014, s. 461–476, [cit. Westberg ERT 2014]

Williams, Rebecca,
– *Case C-47/07, Masdar (UK) Ltd v. Commission, Judgment of the Grand Chamber of 16 December 2008, not yet reported, Case C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation v. Commissioners of Inland Revenue, Judgment of the Grand Chamber of 12 December 2006, [2006] ECR I-11753*, Common Market Law Review 47: 555-573, 2010, [cit. Williams]

Woods, Lorna & Watson, Philippa,
– *EU law*, Oxford university press 2014, [cit. Woods & Watson]

Otryckta källor

E-postsvar från JO:s byråchef Albert Johnson 2018-04-18, kl. 09:00

E-postsvar från JO:s byråchef Albert Johnson 2018-04-18, kl. 13.49

Offentligt tryck - propositioner

Prop. 1985/86:80 – *om ny förvaltningslag*

Prop. 1989/90:42 – *om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*

Prop. 1992/93:89 – *om ändrad lagstiftning för banker och andra kreditinstitut med anledning av EES-avtalet, m.m.*

Prop. 1994/95:19 – *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*

Prop. 1994/95:50 – *Nya kapitaltäckningsregler m.m.*

Prop. 1994/95:152 – *Regler för godkända och auktoriserade revisorer*

Prop. 1995/96:133 – *Några frågor om rättsprövning m.m.*

Prop. 2002/03:150 – *En ny lag om investeringsfonder*

Prop. 2008/09:155 – *Förvärv av kvalificerade innehav i finansiella företag m.m.*

Prop. 2008/09:187 – *Genomförande av tjänstedirektivet*

Prop. 2009/10:15 – *Nya mervärdesskatteregler om omsättningsland för tjänster, återbetalning till utländska företagare och periodisk sammanställning*

Prop. 2015/16:79 – *En ny tulllag*

Prop. 2016/17:180 – *En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag*

Prop. 2017/18:105 – *Ny dataskyddslag*

Offentligt tryck – statliga utredningar

SOU 1994:117 – *Domstolsprövning av förvaltningsärenden*

SOU 1999:76 – *Maktindelning*

SOU 2008:16 – *Förtursförklaring i domstol*

SOU 2009:58 – *Skatteförfarandet*

SOU 2010:29 – *En ny förvaltningslag*

SOU 2010:87 – *Skadestånd och Europakonventionen*

SOU 2017:39 – *Ny dataskyddslag*

Övrigt offentligt tryck

Ds 2010:47 – *En ny förvaltningslag, remissyttranden över Förvaltningslagsutredningens betänkande (SOU 2010:29)*

Lagrådsremiss – *Ny lag om värdepappersmarknaden*, den 1 mars 2007

Riksdagsskrivelse 2004/05:153

Yttranden Lagrådet

Lagrådets protokoll vid sammanträde 2003-05-30 – *Investeringsfonder*

Lagrådets protokoll vid sammanträde 2009-09-16 – *Nya mervärdesskatteregler om omsättningsland för tjänster, återbetalning till utländska företagare och periodisk sammanställning*

Lagrådets protokoll vid sammanträde 2018-03-28 – *Ny möjlighet till uppehållstillstånd*

Utskottsbetänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande, KU 1985/86:21 - *om en ny förvaltningslag*

Konstitutionsutskottets betänkande, 2004/05:KU14 – *Statlig förvaltning*

Övrigt svenskt offentligt material

JK:s informationsbilaga, *Information om Justitiekanslerns tillsynsverksamhet*

JO:s Informationsbilaga, *Information om handläggningen hos JO*

JO:s remissyttrande över Fri- och rättighetskommitténs slutbetänkande (SOU 1994:117), 1995-01-30, Dnr 3539-1994

EU-tryck

Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen, 12.3.2012, COM(2012) 85 final

Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens officiella tidskrift, C 303, 14 december 2007, s. 17–35

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies)

Rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005

Rättsfallsförteckning m.m.

JO-beslut

JO-beslut 2012-04-18, Dnr 3687-2011
JO-beslut 2013-06-20, Dnr 3804-2012
JO-beslut, 2013-06-20, Dnr 3674-2012
JO beslut 2014-04-24, Dnr 5076-2012
JO-beslut 2014-12-17, Dnr 5497-2013
JO-beslut 2015-11-03, Dnr 5899-2014
JO-beslut 2016-08-31, Dnr 6098-2015
JO-beslut 2016-11-09, Dnr 5008-2015
JO-beslut 2016-11-09, Dnr 5011-2015
JO-beslut 2017-03-28, Dnr 3353-2016
JO-beslut 2017-07-12, Dnr 1145-2016
JO-beslut 2018-01-19, Dnr 7021-2016

JK-beslut

JK-beslut 2016-06-09, Dnr 5285-15-21
JK:s beslut 2016-09-01, Dnr 6582-1540
JK-beslut 2017-05-19, Dnr 7552-16-40
JK-beslut 2017-06-09, Dnr 4840-16-40

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1997 ref. 65
RÅ 2004 ref. 8
RÅ 2007 ref. 7
RÅ 2010 ref. 29
HFD 2014 ref. 12
HFD 2015 ref. 79
HFD:s dom den 4 juli 2016 i mål nr 5818-14

Högsta domstolen

NJA 1998 s. 893

NJA 2005 s. 462

EU-domstolen (efter årtal och ECLI-kod)

Mål 26/62, *Van Gend en Loos mot Administratie der Belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1

Mål C-6/64, *Costa mot E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66

Mål C-15/70, *Chevalley mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1970:95

Mål C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114

Mål 33/76, *Rewe mot Landwirtschaftskammer für das Saarland*,

ECLI:EU:C:1976:188

Mål 45/76, *Comet BV mot Produktschap voor Siergewassen*, ECLI:EU:C:1976:191

Mål 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato mot Simmenthal*,

ECLI:EU:C:1978:49

Mål 148/78, *Ratti*, ECLI:EU:C:1979:110

Mål C-158/80, *Rewe mot Hauptzollamt Kiel*, ECLI:EU:C:1981:163

Mål 199/82, *Amministrazione delle finanze dello Stato mot San Giorgio*,

ECLI:EU:C:1983:318

Mål C-84/82, *Tyskland mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1984:117

Mål C-179/84, *Bozzetti mot Invernizzi*, ECLI:EU:C:1985:306

Mål C-294/83, *Les Verts mot parlamentet*, ECLI:EU:C:1986:166

Mål 222/84, *Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*,

ECLI:EU:C:1986:206

Mål 222/86, *Unectef mot Heylens*, ECLI:EU:C:1987:442

Mål 103/88, *Fratelli Costanzo mot Comune di Milano*, ECLI:EU:C:1989:256

Mål C-213/89, *The Queen mot Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*,

ECLI:EU:C:1990:257

Mål C-143/88, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest mot*

Hauptzollamt Itzehoe och Hauptzollamt Paderborn, ECLI:EU:C:1991:65

Mål C-260/89, *ERT mot DEP*, ECLI:EU:C:1991:254

Mål C-87/90, *Verholen and Others v Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*,

ECLI:EU:C:1991:314

Mål C-6/90, *Francovich och Bonifaci mot Italien*, ECLI:EU:C:1991:428

Mål C-46/93, *Brasserie du Pêcheur mot Bundesrepublik Deutschland*,

ECLI:EU:C:1996:79

Mål C-68/95, *T. Port mot Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*,
ECLI:EU:C:1996:452

Mål C-282/95 P, *Guérin automobiles mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1997:159

Mål C-134/97, *Victoria Film*, ECLI:EU:C:1998:535

Mål C-326/96, *Levez mot Jennings Ltd*, ECLI:EU:C:1998:577

Mål C-185/95 P, *Baustahlgewebe mot kommissionen*, ECLI:EU:C:1998:608

Mål C-120/97, *Upjohn*, ECLI:EU:C:1999:14

Mål C-407/98, *Abrahamsson och Anderson*, ECLI:EU:C:2000:367

Mål C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores mot rådet*, ECLI:EU:C:2002:462

Mål C-253/00, *Muñoz och Superior Fruiticola*, ECLI:EU:C:2002:497

Mål C-238/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen*,
ECLI:EU:C:2002:582

Mål C-462/99, *Connect Austria*, ECLI:EU:C:2003:297

Mål C-198/01, *CIF*, ECLI:EU:C:2003:430

Mål C-196/99 P, *Aristrain mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2003:529

Mål C-263/02 P, *kommissionen mot Jégo-Quéré*, ECLI:EU:C:2004:210

Mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2005:41

Mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:248

Mål C-506/04, *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587

Mål C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163

Mål C-268/06, *Impact*, ECLI:EU:C:2008:223

Mål C-101/08, *Audiolux m.fl.*, ECLI:EU:C:2009:626

Mål C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811

Mål C-400/08, *kommissionen mot Spanien*, ECLI:EU:C:2011:172

Mål C-69/10, *Samba Diouf*, ECLI:EU:C:2011:524

Mål C-500/10, *Belvedere Costruzioni*, ECLI:EU:C:2012:186

Mål C-199/11, *Otis m.fl.*, ECLI:EU:C:2012:684

Mål C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet*,
ECLI:EU:C:2013:625

Mål C-40/12 P, *Gascogne Sack Deutschland mot kommissionen*,
ECLI:EU:C:2013:768

Mål C-604/12, *N.*, ECLI:EU:C:2014:302

Mål C-562/12, *Läivimaa Libaveis*, ECLI:EU:C:2014:2229

Mål C-166/13, *Mukarubega*, ECLI:EU:C:2014:2336

Mål C-456/13 P, *T & L Sugars och Sidul Açúcares mot kommissionen*,
ECLI:EU:C:2015:284
Mål C-71/14, *East Sussex County Council*, ECLI:EU:C:2015:656
Mål C-439/14, *Star Storage*, ECLI:EU:C:2016:688
Mål C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838
Mål C-411/15 P, *Timab Industries och CFPR mot kommissionen*,
ECLI:EU:C:2017:11
Mål C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, ECLI:EU:C:2017:373
Mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:725
Mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:843
Mål C-596/15, *Bionorica mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2017:886

Tribunalen

Mål T-24/90, *Automec mot kommissionen*, ECLI:EU:T:1992:97
Mål T-297/01, *SIC mot kommissionen*, ECLI:EU:T:2004:48
Mål T-164/10, *Pioneer Hi-Bred International mot kommissionen*,
ECLI:EU:T:2013:503
Mål T-521/14, *Sverige mot kommissionen*, ECLI:EU:T:2015:976

Förslag till avgörande EU-domstolen

Mål C-107/76, *Hoffmann-La Roche mot Centrafarm*,
ECLI:EU:C:1977:73
Mål C-18/94, *Hopkins m.fl.*, ECLI:EU:C:1995:423
Mål C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573
Mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70
Mål C-521/06 P, *Athinaiki Techniki mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2008:192
Mål C-69/10, *Samba Diouf*, ECLI:EU:C:2011:102
Mål C-93/12, *Agrokonsulting-04*, ECLI:EU:C:2013:172
Mål C-562/12, *Liivimaa Lihaveis*, ECLI:EU:C:2014:155
Mål C-58/13 och C-59/13, *Torresi*, ECLI:EU:C:2014:265
Mål C-69/14, *Tárşia*, ECLI:EU:C:2015:269
Mål C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, ECLI:EU:C:2017:2
Mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:253

Mål C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portuguese*, ECLI:EU:C:2017:395

Mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650

Mål C-180/17, *X och Y*, ECLI:EU:C:2018:34

Mål C-89/17, *Banger*, ECLI:EU:C:2018:225

Europadomstolen (i bokstavsordning)

Apicella v. Italy [GC], no. 64890/01, den 29 mars 2006

Hutchison Reid v. The United Kingdom, no 50272/99, ECHR 2003-IV

Kudla v. Poland [GC], no. 30210/96, ECHR 2000-XI

Kangasluoma v. Finland, no. 48339/99, den 20 januari 2004

Rokhlina v. Russia, no. 54071/00, den 7 april 2005

Scordino v. Italy (no. 1), no. 36813/97, ECHR 2006-V

Sürmeli v. Germany, no. 75529/01, ECHR 2006-VII