

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Klara Magntorn

Dröjsmålstalan – ett ändamålsenligt rättsmedel?

En undersökning av i vad mån 12 § FL är ändamålsenligt utformad

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: VT20

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och problemformulering	6
1.3 Avgränsning	7
1.4 Metod och material	7
1.5 Disposition	10
2 FÖRVALTNINGSLAGENS DRÖJSMÅLSBESTÄMMELSE	11
2.1 Rättsläget innan 12 § FL	11
2.1.1 Rättsmedel mot långsam handläggning innan 12 § FL	11
2.1.2 Behovet av dröjsmålstalan	12
2.2 12 § FL – utformning och ändamål	15
2.2.1 Steg ett – begäran om avgörande	16
2.2.2 Steg två – överinstansens prövning	17
3 DEN PRAKTISKA TILLÄMPNINGEN AV 12 § FL	19
3.1 Hur vanligt förekommande är dröjsmålstalan?	19
3.1.1 Vid myndigheter	19
3.1.2 Vid domstol	22
3.2 Migrationsdomstolarnas bedömning av dröjsmålstalan	24
3.2.1 Migrationsverkets avslagsbeslut	24
3.2.2 Vad utgör ett oskäligt dröjsmål?	28
3.2.3 Betydelsen av att ärendet inte är klart för avgörande	30
3.2.4 Betydelsen av speciallagsreglerade tidsfrister	33
3.2.5 Förelägganden med en bestämd tidsfrist	35
4 ÄR 12 § FL ÄNDAMÅLSENLIGT UTFORMAD?	37
4.1 Tvåstegsförfarandet	37
4.1.1 Överväganden bakom regleringen	37

4.1.2	Är regleringen ändamålsenlig i denna del?	40
4.2	Överinstansens bifallsbeslut	41
4.2.1	Överväganden bakom regleringen	42
4.2.2	Är regleringen ändamålsenlig i denna del?	43
4.3	Överprövning i en instans vid ett tillfälle	44
4.3.1	Överväganden bakom regleringen	44
4.3.2	Är regleringen ändamålsenlig i denna del?	45
4.4	Åtgärder mot domstolstrots	46
4.4.1	Överväganden bakom regleringen	46
4.4.1.1	Begäran om överlämnande till överinstans	46
4.4.1.2	Vitesföreläggande	47
4.4.1.3	Modellen med fiktiva beslut	48
4.4.2	Är regleringen ändamålsenlig i denna del?	50
5	SLUTSATS	52
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	55
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING M.M.	59

Summary

In July 2018, the new Administrative Procedure Act came into force. Section 12 § of the Administrative Procedure Act introduces a new remedy, designed to expedite the proceedings of a case pending before a national administrative authority, in order to prevent the proceedings from becoming excessively lengthy.

The new remedy has, however, been subject to criticism. Even before it came into force, during the consultative procedure, many of the consultation bodies voiced their concern that the remedy may not be fit for purpose. The remedy has later been described in media as a “bureaucratic monster” that creates more problems than it resolves. Against this background, the aim of this essay is to study the design and implementation of the new remedy in order to examine whether it is an expedient measure for achieving its objectives.

The essay finds that, for the most part, the new remedy has been implemented in accordance with its intended objective. However, the essay identifies a number of points where the implementation of the remedy deviates from the intentions behind the legislation. First, when dealing with the individuals’ appeal, the Swedish Migration Agency often fails to comply with section 32 § of the Administrative Procedure Act, which obliges the authorities to clearly state the reasoning behind their decisions. Second, there appears to be an inconsistency in the migration courts’ application of the new remedy. This inconsistency has contributed to the fact that the likelihood of receiving a favourable judgement majorly varies from court to court.

Against this background, the essay proposes two amendments to the current design of the remedy. In order to encourage the development of a more consistent application of the remedy, the essay suggests that the courts’ judgements concerning section 12 § should be appealable. Moreover, the essay proposes that the remedy should be able to be used more than once during each proceeding. These amendments would, the essay suggests, make the new remedy more expedient.

Sammanfattning

Genom 12 § förvaltningslagen (2017:900) (FL) har det för första gången i svensk rätt införts ett allmänt rättsmedel mot dröjsmål i myndigheternas handläggning. Rättsmedlet, som i doktrin och förarbeten kallas för *dröjsmålstalan*, ger enskilda en möjlighet att föra talan mot förvaltningsmyndigheters passivitet.

Sedan möjligheten att föra dröjsmålstalan infördes i juli 2018 har röster höjts om förfarandets bristande ändamålsenlighet. Redan vid remissbehandlingen riktade flera remissinstanser kritik mot dröjsmålsförfarandets utformning. I medierapporteringen har 12 § FL sedermera kommit att beskrivas som ett ”byråkratiskt monster” som riskerar att skapa fler problem än det löser. Mot denna bakgrund granskas i denna uppsats i vad mån 12 § FL är ändamålsenligt utformad. För att kunna ta ställning till bestämmelsens ändamålsenlighet undersöks dels vilka överväganden som ligger bakom bestämmelsens utformning, dels hur 12 § FL har tillämpats i praktiken.

Undersökningen av dröjsmålsbestämmelsens praktiska tillämpning visar att dröjsmålsbestämmelsen till största del har implementerats i enlighet med lagstiftarens motiv. På ett antal punkter avviker emellertid den praktiska tillämpningen av 12 § FL från hur bestämmelsen enligt motiven är tänkt att tillämpas. Resultatet av uppsatsens rättsfallsanalys visar exempelvis att Migrationsverket i sina beslut om avslag på den enskildes begäran om avgörande ofta misslyckas med att nå upp till motiveringskravet som stadgas i 32 § FL. Till detta kommer att det finns stora skillnader i hur de olika migrationsdomstolarna bedömer dröjsmålsfrågan. Diskrepansen i bedömningen har bidragit till att den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin dröjsmålstalan till stor del beror på vilken domkrets denna tillhör.

Mot denna bakgrund identifieras i uppsatsen två punkter där jag anser att utformningen av dröjsmålsbestämmelsen bör ändras för att bestämmelsen bättre ska tillgodose sitt ändamål. För det första menar jag att överinstansens avgörande i dröjsmålsfrågan bör få överklagas. På så sätt skulle det kunna utvecklas en vägledande praxis, något jag anser att förfarandet är i behov av. För det andra menar jag att 12 § FL bör ändras på så vis att den enskilde ges möjlighet att efter en viss tid återkomma med en ny begäran om avgörande. En sådan lösning skulle enligt min mening bättre tillgodose förfarandets ändamål.

Förord

Efter sex år i Lund har jag många personer jag vill tacka. Jag vill börja med att rikta ett stort tack till min handledare Vilhelm Persson. Tack för ditt tålamod, engagemang och dina många goda råd.

Tack till min lundafamilj för otaliga tacotisdagar och fredagsfikor. Tack till farmor som har varit världens bästa hyresvärd och fikapartner de senaste sex åren. Till mamma och pappa som alltid hejar på mig i varje steg. Tack till Julia, min stöttepelare och bästa vän. Och såklart, tack till min Erik som efter denna termin har blivit (ofrivillig?) expert på dröjsmålstalan. Ni är allt!

Klara Magntorn
Lund, maj 2019

Förkortningar

Dnr	Diarienummer
CSN	Centrala studiestödsnämnden
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU-stadgan	Euroepiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
f.	Följande sida
ff.	Följande sidor
JO	Riksdagens ombudsmän
JK	Justitiekanslern
JT	Juridisk Tidskrift
KU	Konstitutionsutskottet
Prop.	Proposition
PRV	Patent- och registreringsverket
RF	Regeringsformen
SkL	Skadeståndslagen (1972:207)
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

”Löfvens nya lag har skapat ett monster”. Så lyder rubriken på en artikel i Expressen publicerad den 12 september 2019.¹ Med ”Löfvens nya lag” avses förvaltningslagen (2017:900) (FL) som trädde ikraft den 1 juli 2018 och lagens ”monster” återfinns i 12 § FL. Genom 12 § FL har det för första gången i svensk rätt införts ett allmänt rättsmedel mot dröjsmål i myndigheternas handläggning. Rättsmedlet ges inget namn i förvaltningslagen men kallas i doktrin och förarbeten för *dröjsmålstalan*.² Det är just dröjsmålstalan som utgör huvudfokus för denna uppsats.

Att ärendehandläggningen vid landets myndigheter präglas av effektivitet och rättssäkerhet är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen.³ Om dröjsmål i myndigheternas handläggning blir vanligt förekommande riskerar det att undergräva allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen i stort. Att behöva vänta lång tid på ett myndighetsbeslut kan dessutom få stora konsekvenser för den enskilde och riskerar att skapa både otrygghet och i vissa fall ekonomisk förlust.⁴ Det är mot denna bakgrund som dröjsmålstalan infördes, i syfte att ge enskilda en möjlighet att påskynda förvaltningsförfarandet.⁵

Dröjsmålstalan kan enligt 12 § FL väckas i ärenden som inte avgjorts inom sex månader. I ett första steg kan den enskilde vända sig till beslutsmyndigheten med en begäran om att ärendet avgörs. Myndigheten har då fyra veckor på sig att antingen avgöra ärendet i sak eller att avslå den enskildes begäran. Ett beslut om avslag på begäran om avgörande ska förses med en klagande motivering. Om den enskilde inte låter sig nöjas med myndighetens förklaring kan denne i ett andra steg välja att överklaga avslagsbeslutet till domstol. Domstolen ska då ta ställning till huruvida de av beslutsmyndigheten anförda skälen för att inte avgöra ärendet är hållbara eller inte. Om överklagandet bifalls ska domstolen förelägga beslutsmyndigheten att snarast, eller inom den tid som domstolen bestämmer, avgöra ärendet. Domstolens beslut får inte överklagas och dröjsmålstalan får enbart väckas vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

Vid remissbehandlingen ställde sig flera remissinstanser kritiska till dröjsmålsbestämmelsens utformning. En vanlig kritik var att regleringen riskerar att leda till ökad arbetsbörda för myndigheter och domstolar vilket i

¹ Se ”Löfvens nya lag har skapat ett monster”, *Expressen*, 12 september 2019.

² Se Lavin FT 2018 s. 413 och SOU 1994:117 s. 21.

³ Se prop. 2016/17:180 s. 21.

⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 107.

⁵ Jfr prop. 2016/17:180 s. 116 och SOU 2010:29 s. 299.

sin tur kan få till följd att handläggningstiderna förlängs ytterligare.⁶ Denna farhåga framstod emellertid enligt regeringen som överdriven.⁷ Även på andra håll höjdes dock röster om förfarandets bristande ändamålsenlighet. I en motion med anledning av regeringens proposition föreslog riksdagsledamöterna Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) ett tillkännagivande om en utvärdering av 12 § FL.⁸ Motionärerna ställde sig kritiska till förfarandets utformning och varnade för att regleringen riskerar att skapa fler problem än den löser. Inom två år ville motionärerna därför se en utvärdering av hur den nya lagen fallit ut. Motionsyrkandet avstyrktes emellertid av konstitutionsutskottet (KU) som anförde att utskottet ”förutsätter att regeringen följer tillämpningen av de nya bestämmelserna om åtgärder mot långsam handläggning”.⁹ Detta blev även riksdagens beslut.¹⁰

Mot bakgrund av att 12 § FL i media har beskrivits som ett ”byråkratiskt monster”¹¹ som ”lägger sten på börda”¹² och riskerar att förlänga handläggningstiderna ytterligare¹³ finns det likväl anledning att fundera på hur ändamålsenlig dröjsmålsbestämmelsen egentligen är. Fyller 12 § FL sin tänkta funktion?

1.2 Syfte och problemformulering

Uppsatsens övergripande syfte är att undersöka i vad mån 12 § FL är ändamålsenligt utformad. För att undersöka dröjsmålsbestämmelsens ändamålsenlighet granskas dels vilka överväganden som ligger bakom bestämmelsens utformning, dels hur 12 § FL har tillämpats i praktiken. Syftet tar således fasta på såväl utformningen som rättstillämpningen av 12 § FL. Genom det tudelade syftet ämnar jag täcka in både gällande rätt i ”sedvanlig mening”, d.v.s. den rätt som motsvarar innehållet i de traditionella rättskällorna, och det som ibland kallas för gällande rätt i ”faktisk mening”, d.v.s. lagens praktiska tillämpning vid myndighet och domstol.¹⁴

En undersökning av gällande rätt i ”faktisk mening” ger mig möjlighet att uttala mig om eventuella oförutsedda eller negativa konsekvenser av 12 § FL.¹⁵ Genom att studera bestämmelsens praktiska tillämpning får jag dessutom en indikation på i vad mån bestämmelsen är ändamålsenligt utformad. Gällande rätt i ”sedvanlig mening” och gällande rätt i ”faktisk

⁶ Se Prop. 2016/17:180 s. 114.

⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 114.

⁸ Se kommittémotion 2016/17:3737.

⁹ Se betänkande 2017:18:KU2 s. 19.

¹⁰ Se riksdagsskrivelse 2017/18:2.

¹¹ Se Nyrén & Svahn, ”Lagändringen som blev ett byråkratiskt monster”, *Sydsvenskan*, 10 september 2019.

¹² Se ”Löfvens nya lag har skapat ett monster”, *Expressen*, 12 september 2019.

¹³ Se Nordebo, ”Dröjsmålstalan kan förlänga väntetider”, *Publikt*, 10 oktober 2019.

¹⁴ Se Sandgren JT 1995 s. 732.

¹⁵ Jfr Sandgren JT 1995 s. 744.

mening” kan således sägas samspela med varandra. Den praktiska tillämpningen av 12 § FL används därför i denna uppsats som ett underlag för att besvara i vad mån bestämmelsen är ändamålsenligt utformad. Uppsatsens syfte leder fram till följande övergripande frågeställning:

- *I vad mån är 12 § FL ändamålsenligt utformad?*

Frågeställningen kommer i sin tur att behandlas utifrån följande delfrågor:

- *Hur har 12 § FL tillämpats vid landets myndigheter och domstolar?*
- *Vilka överväganden ligger bakom utformningen av 12 § FL?*

1.3 Avgränsning

Dröjsmålstalan rymmer ett flertal aspekter. Denna uppsats är avgränsad till att granska i vad mån 12 § FL är ändamålsenligt utformad. Det innebär att EU-rättsliga aspekter av dröjsmålstalan endast avhandlas i syfte att ge rättslig kontext åt 12 § FL. Även de komparativa inslagen är få, vilket motiveras dels av uppsatsens fokus på den svenska dröjsmålsbestämmelsen, dels av utrymmes- och tidsskäl.

Ett avslag på begäran om avgörande kan enligt 12 § andra stycket FL överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Det innebär att dröjsmålstalan kan föras vid såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter. Min uppsats är emellertid avgränsad till att undersöka bestämmelsens implementering vid landets tolv förvaltningsrätter med tillhörande migrationsdomstolar. Denna avgränsning motiveras framförallt av att det i förarbetena till nya förvaltningslagen framhölls att dröjsmålstalan vanligtvis torde föras vid förvaltningsrätterna.¹⁶ I uppsatsen läggs särskilt fokus på bestämmelsens implementering vid Migrationsverket och landets fyra migrationsdomstolar. Detta motiveras av att dröjsmålstalan hittills i princip uteslutande har förekommit vid Migrationsverket. På domstolssidan innebär det även att migrationsdomstolarna är överrepresenterade vad gäller förekomsten av dröjsmålstalansmål, detta eftersom Migrationsverkets beslut om avslag på den enskildes begäran om avgörande överklagas till en migrationsdomstol. Det förefaller således naturligt att granska dröjsmålsbestämmelsens implementering på det område där effekterna av 12 § FL hittills varit störst.

1.4 Metod och material

För att uppnå uppsatsens syfte används i denna uppsats en kombination av flera olika metoder. En traditionell rättsdogmatisk metod används i syfte att

¹⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 125 och SOU 2010:29 s. 299.

beskriva gällande rätt. För att undersöka det som ovan har benämnts gällande rätt i ”faktisk mening” inkorporeras även empiriskt material i form av underrättspraxis och statistik från domstolar och myndigheter. I uppsatsens utvärderande moment ligger dessutom ett inslag av rättspolitisk argumentation. Nedan behandlas dessa metoder var för sig.

Rättsdogmatiken beskrivs inte sällan som rättsvetenskapens faktiska kärna.¹⁷ Den rättsdogmatiska metoden brukar beskrivas som en metod för att fastställa gällande rätt mot bakgrund av traditionella rättskällor så som lagtext, praxis och förarbeten.¹⁸ Ett annat sätt att beskriva rättsdogmatiken är att den består i en ”rekonstruktion av rättssystem”.¹⁹ I denna uppsats används den rättsdogmatiska metoden för att beskriva innehållet i gällande rätt i ”sedvanlig mening”. För detta ändamål beaktas framförallt lagtext och förarbeten. Särskild vikt läggs vid Förvaltningslagsutredningens betänkande (SOU 2010:29) och regeringens proposition (2016/17:180) om en ny förvaltningslag, vilka ligger till grund för utformningen av 12 § FL.

Den rättsdogmatiska metoden har emellertid sina begränsningar. Metoden ger nämligen inte svar på hur en viss bestämmelse tillämpas i praktiken. Den som vill undersöka hur en viss bestämmelse har implementerats måste därför gå utöver den rättsdogmatiska metoden och de traditionella rättskällorna.²⁰ Av denna anledning inkorporeras i denna uppsats även empiriskt material i form av underrättspraxis och statistik från domstolar och myndigheter.

Claes Sandgren har varit aktiv i att förespråka ett ökat inslag av empiriskt material inom rättsvetenskaplig forskning. Enligt Sandgren finns det en benägenhet bland jurister att definiera uppsatsens problem så att det passar den juridiska metoden och därmed begränsa sin förmåga att ta sig an problem som ligger utanför den juridiska metodens räckvidd.²¹ Ett ökat inslag av empiri skulle enligt Sandgren ge rättsvetenskapen en ökad samhällelig relevans och slagkraft.²²

Även en rättspolitisk argumentation skulle enligt Sandgren gynnas av en ökad inkorporering av empiriskt material. Kärnan i den rättspolitiska argumentationen är en analys av om gällande rätt borde ändras för att bättre tillgodose ett visst ändamål eller en viss värdering.²³ Den rättspolitiska argumentationen kan exempelvis visa på icke förutsedda och negativa konsekvenser av en viss lagstiftning.²⁴ Rättspolitisk argumentation kan avse såväl rättstekniska aspekter som implementeringsaspekter eller, som i mitt fall, bådadelar.²⁵

¹⁷ Se Hellner 2001 s. 23.

¹⁸ Se Hellner 2001 s. 22.

¹⁹ Se Jareborg SvJT 2004 s. 4.

²⁰ Se Sandgren JT 1995 s. 732.

²¹ Se Sandgren JT 1995 s. 728.

²² Se Sandgren JT 1995 s. 728.

²³ Se Sandgren 2018 s. 52.

²⁴ Se Sandgren JT 1995 s. 744.

²⁵ Jfr Sandgren JT 1995 s. 745.

Empiriskt material används i denna uppsats främst i form av underrättsavgöranden som rör 12 § FL från landets fyra migrationsdomstolar och statistik från myndigheter och domstolar avseende förekomsten av dröjsmålstalan. En rättsfallsanalys omfattande 120 avgöranden från migrationsdomstolarna genomförs i syfte att få en uppfattning om hur 12 § FL har tillämpats vid domstol. Genom rättsfallsanalysen ämnar jag visa på benägenheter och tendenser i domstolarnas bedömning av dröjsmålsfrågan. Rättsfallsanalysen är avgränsad till avgöranden som rör dröjsmålstalan i uppehållstillståndsärenden. Denna ärendegrupp är, tillsammans med medborgarskapsärenden, överrepresenterad vad gäller dröjsmålstalan. Dröjsmålstalan i uppehållstillståndsärenden handläggs dessutom vid landets samtliga migrationsdomstolar. Som kommer att framgå nedan är så inte fallet med dröjsmålstalan i medborgarskapsärenden, vilka enbart handläggs vid Förvaltningsrätten i Malmö. För att kunna täcka in en eventuell diskrepans mellan de olika domstolarnas bedömning av dröjsmålsfrågan valde jag därför att avgränsa undersökningen till dröjsmålstalan i uppehållstillståndsärenden.

Avgörandena inhämtades genom att jag i februari 2020 kontaktade landets fyra migrationsdomstolar och begärde ut de 30 senaste avgörandena gällande dröjsmålstalan i uppehållstillståndsärenden från varje domstol. Totalt har således 120 avgöranden granskats. Även om några generella slutsatser inte kan dras av denna undersökning menar jag att antalet avgöranden likväl ger utrymme för att uttala sig om benägenheter och tendenser i domstolarnas bedömning.

Inom ramen för denna uppsats har jag även inhämtat statistik från myndigheter och domstolar avseende bl.a. förekomsten av ärenden och mål som rör 12 § FL. I februari 2020 kontaktade jag samtliga förvaltningsrätter och migrationsdomstolar och efterfrågade uppgifter om hur många dröjsmålstalansmål som handlagts vid domstolen och vad utgången i målen blivit. För att få en uppfattning om hur vanligt förekommande dröjsmålstalan hittills har varit vid landets förvaltningsmyndigheter kontaktade jag dessutom ett tiotal förvaltningsmyndigheter och efterfrågade information om antalet inkomna begäran om avgörande enligt 12 § FL samt hur många av begäran om avgörande som avslagits respektive bifallits. De myndigheter som kontaktades var Migrationsverket, Lantmäteriet, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Patent- och registreringsverket (PRV), Jordbruksverket, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Länsstyrelsen Stockholm.

Vad gäller forskningsläget kan konstateras att 12 § FL trädde ikraft för mindre än två år sedan. Bestämmelsen har av denna anledning ännu inte avhandlats i någon större utsträckning i den juridiska litteraturen. Bestämmelsen behandlas emellertid av Rune Lavin i artikeln *Åtgärder mot*

långsam handläggning från 2018.²⁶ I artikeln redogör Lavin för 12 § FL och ger en historisk tillbakablick över tidigare lagstiftningsärenden på området. 12 § FL avhandlas även i ett examensarbete från 2018 skrivet av Lena Liljegren Victorin.²⁷ I examensarbetet, som sedermera publicerats i Juridisk publikation, granskas 12 § FL ur ett europarättsligt perspektiv. Liljegren Victorin konstaterar i sitt examensarbete att 12 § FL inte uppfyller det EU-rättsliga kravet på effektivt domstolskydd. Detta motiveras bland annat av att domstolsprövningen enligt 12 § FL är villkorad av att beslutsmyndigheten i ett första steg fattat ett formellt avslagsbeslut på den enskildes begäran om avgörande. För att leva upp till kravet på effektivt domstolskydd krävs enligt Liljegren Victorin att den enskilde ges en ovillkorlig rätt till domstolsprövning efter en viss tid.

I övrigt är 12 § FL mycket sparsamt avhandlad i den juridiska litteraturen. Min uppsats, vilken tar fasta på bestämmelsens praktiska tillämpning, bidrar således med en hittills utforskad aspekt av 12 § FL.

1.5 Disposition

Uppsatsen är disponerad enligt följande. Dröjsmålsbestämmelsens lagtekniska utformning behandlas i *kapitel 2*. I syfte att ge rättslig kontext åt 12 § FL inleds kapitlet med en redogörelse för rättsläget innan införandet av dröjsmålsbestämmelsen och hur det i svensk rätt har resonerats kring behovet av ett allmänt dröjsmålsinstitut. I *kapitel 3* granskas hur 12 § FL har tillämpats i praktiken. I detta kapitel redovisas statistik från myndigheter och förvaltningsrätter avseende förekomsten av ärenden och mål som rör 12 § FL. Även uppsatsens rättsfallsanalys omfattande 120 avgöranden som rör 12 § FL från landets fyra migrationsdomstolar återfinns i detta kapitel. *Kapitel 4* utgör uppsatsens analys. I detta kapitel besvaras uppsatsens övergripande frågeställning med avstamp i fyra principiella utformningsfrågor som varit särskilt omdiskuterade när frågan om införandet av ett allmänt dröjsmålsinstitut utretts inom ramen för ett lagstiftningsärende. I *kapitel 5* följer avslutningsvis en sammanfattning av de slutsatser som uppsatsen resulterat i.

²⁶ Se Lavin FT 2018.

²⁷ Se Liljegren Victorin 2018.

2 Förvaltningslagens dröjsmålsbestämmelse

I detta avsnitt behandlas 12 § FL. Innan vi ger oss i kast med att granska dröjsmålsbestämmelsens lagtekniska utformning följer inledningsvis en redogörelse för rättsläget innan införandet av 12 § FL. I avsnitt 2.1.1 granskas vilka rättsmedel mot långsam handläggning som fanns tillgängliga för den enskilde innan införandet av 12 § FL. Mot denna bakgrund följer sedan i avsnitt 2.1.2 en redogörelse för hur det i svensk rätt har resonerats kring behovet av en generell dröjsmålsbestämmelse. Med denna inledande bakgrund ämnar jag ge rättslig kontext åt 12 § FL, vars lagtekniska utformning sedan behandlas i avsnitt 2.2.

2.1 Rättsläget innan 12 § FL

Redan 1955 diskuterade Besvärssakkunniga frågan om införandet av ett allmänt dröjsmålsinstitut i svensk rätt.²⁸ Likväl skulle det dröja fram till 2018 innan bestämmelsen infördes i förvaltningslagen. För att förstå varför införandet av en generell dröjsmålsbestämmelse kom att försenas på detta sätt krävs en förståelse både för vilka rättsmedel mot långsam handläggning som fanns tillgängliga innan införandet av 12 § FL och för hur det i svensk rätt har resonerats kring behovet av ett allmänt dröjsmålsinstitut i svensk rätt. Dessa delar behandlas nedan var för sig.

2.1.1 Rättsmedel mot långsam handläggning innan 12 § FL

Den enskildes möjligheter att angripa dröjsmål i myndigheternas handläggning var innan införandet av 12 § FL begränsade till två rättsmedel: anmälan till Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK) samt skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) (SkL). Dessa rättsmedel finns givetvis fortsatt tillgängliga för den enskilde även efter införandet av 12 § FL, men behandlas nedan i syfte att ge en bild av rättsläget innan införandet av 12 § FL.

Såväl JO som JK utgör s.k. extraordinära tillsynsorgan, vilket innebär att tillsynsorganen själva avgör vilka ärenden som ska behandlas.²⁹ Varken JO eller JK har således någon skyldighet att pröva inkomna klagomål. I JK:s instruktion stadgas därför att ett klagomål ska prövas endast om frågans beskaffenhet ger JK anledning att ta upp saken till prövning.³⁰

²⁸ Se SOU 1955:19 s. 92.

²⁹ Se SOU 2010:29 s. 103.

³⁰ Se 15 § förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Om en anmälan tas upp till prövning av JO eller JK kan tillsynen i princip endast utmyнна i en kritik mot hur en myndighet har handlagt ett ärende. I kvalificerade fall kan tillsynen förvisso leda till åtal för tjänstefel eller anmälan om disciplinpåföljd.³¹ Varken JO eller JK har emellertid behörighet att tvinga fram ett avgörande från myndigheternas sida om handläggningstiden bedöms vara oskäligt lång.³² I syfte att påskynda ärendehandläggningen i ett enskilt fall är detta rättsmedel således av begränsad betydelse för den enskilde.

Vad gäller statens skadeståndsskyldighet för dröjsmål i handläggningen stadgas i 3 kap. 2 § 1 SkL att staten eller en kommun ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten eller kommunen svarar för. Vidare ska staten eller kommunen enligt 3 kap. 2 § 2 SkL ersätta ideell skada som uppkommer genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. För att dröjsmål i handläggningen av ett ärende ska medföra skadeståndsansvar krävs enligt praxis att dröjsmålet är att betrakta som oacceptabelt.³³ Faktorer som talar för att skadestånd ska utgå är bland annat att förseningen beror på en oförsvarligt långsam arbetstakt eller en påtagligt bristfällig organisation.³⁴ Försening i handläggningen som beror på att statsmakterna tilldelat myndigheterna otillräckliga resurser bör emellertid inte grunda skadeståndsansvar.³⁵ Detta följer redan av att talan om ersättning enligt 3 kap. 2 § SkL inte får föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen, se 3 kap. 7 § SkL.³⁶

2.1.2 Behovet av dröjsmålstalan

Mot bakgrund av vilka rättsmedel mot långsam handläggning som fanns tillgängliga innan införandet av 12 § FL granskas i detta avsnitt hur det i lagstiftningsärenden på området har resonerats kring behovet av ett allmänt dröjsmålsinstitut i svensk rätt. Frågan behandlas med avstamp i Besvärssakkunnigas principbetänkande från 1955³⁷, Fri- och rättighetskommitténs betänkande från 1994³⁸, Förvaltningslagsutredningens betänkande från 2010³⁹ och regeringens proposition till den nya förvaltningslagen⁴⁰.

³¹ Se 6 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 5-6 §§ lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

³² Se SOU 2010:29 s. 104.

³³ Se Hellner & Radetzki 2018 s. 441, NJA 2005 s. 462 och NJA 2005 s. 726.

³⁴ Se prop. 1989/90:42 s. 16.

³⁵ Se prop. 1989/90:42 s. 16.

³⁶ Se Hellner & Radetzki 2018 s. 430.

³⁷ Se SOU 1955:19.

³⁸ Se SOU 1994:117.

³⁹ Se SOU 2010:29.

⁴⁰ Se prop. 2016/17:180.

I sitt principbetänkande från 1955 konstaterade Besvärssakkunniga att det, mot bakgrund av att ett allmänt rättsmedel mot långsam handläggning redan fanns inom exempelvis fransk, tysk och österrikisk rätt, skulle vara av värde att även i svensk rätt ge den enskilde bättre möjligheter att komma till rätta med dröjsmål och inaktivitet från myndigheternas sida.⁴¹ Den närmare utformningen av ett sådant institut lämnades dock utanför principbetänkandet.

Vid remissbehandlingen av Besvärssakkunnigas principbetänkande ställde sig emellertid de flesta remissinstanser kritiska till utredningens bedömning av behovet av en generell dröjsmålsbestämmelse i svensk rätt. Den vanligaste kritiken var att JO:s och JK:s tillsyn gjorde dröjsmålsbestämmelsen överflödig.⁴² Denna kritik föranledde Besvärssakkunniga att avstå från att i sitt slutbetänkande lägga fram ett förslag om en allmän dröjsmålstan.⁴³

Nästa gång frågan om att införa en generell dröjsmålsbestämmelse aktualiserades inom ramen för ett lagstiftningsärende var i samband med Fri- och rättighetskommitténs betänkande från 1994. Under åren mellan Besvärssakkunnigas betänkande och Fri- och rättighetskommitténs förslag hade det börjat uppmärksammas att handläggningen av förvaltningsärenden kunde dra ut oskäligt länge på tiden.⁴⁴ Efter att ha granskat underlag från JO, JK och KU konstaterade Fri- och rättighetskommittén att dröjsmål i myndigheternas handläggning var relativt vanligt förekommande.⁴⁵ Kommittén föreslog därför att ett allmänt dröjsmålsinstitut borde införas i svensk rätt.⁴⁶

Även Fri- och rättighetskommitténs förslag möttes emellertid av kritik. Återigen framhöll flera remissinstanser att JO:s och JK:s tillsyn, tjänstefelsansvaret och det allmännas skadeståndsansvar var tillräckliga medel mot långsam ärendehandläggning.⁴⁷ Även regeringen ifrågasatte bedömningen att det fanns ett behov av en allmän dröjsmålsbestämmelse i svensk rätt och avstyrkte därför kommitténs förslag i denna del.⁴⁸

Det skulle dröja ytterligare några år innan frågan om införandet av en allmän dröjsmålsbestämmelse åter blev aktuell. 2010 överlämnade Förvaltningslagsutredningen sitt betänkande som sedermera skulle resultera i dagens förvaltningslag. Likt Besvärssakkunniga och Fri- och rättighetskommittén gjorde Förvaltningslagsutredningen bedömningen att det i svensk rätt fanns ett behov av ett särskilt rättsmedel mot oskäliga dröjsmål i myndigheternas ärendehandläggning.⁴⁹ Utredningens bedömning

⁴¹ Se SOU 1955:19 s. 92.

⁴² Se SOU 1964:27 s. 103.

⁴³ Se SOU 1964:27 s. 103.

⁴⁴ Se Lavin FT 2018 s. 414.

⁴⁵ Se SOU 1994:117 s. 197.

⁴⁶ Se SOU 1994:117 s. 197.

⁴⁷ Se prop. 1995/96:133 s. 19.

⁴⁸ Se prop. 1995/96:133 s. 20 f.

⁴⁹ Se SOU 2010:29 s. 297 f.

i denna del motiverades till stor del av europarättens krav på svensk rätt. För att öka förståelsen för Förvaltningslagsutredningens bedömning av behovet av ett allmänt dröjsmålsinstitut i svensk rätt ska därför några ord sägas om den europarättsliga regleringen på området.

Såväl Europakonventionen⁵⁰ som EU-rätten innehåller bestämmelser som rör dröjsmål i myndigheternas handläggning. I artikel 13 EKMR stadgas att var och en vars konventionsrättigheter har kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Artikel 6.1 Europakonventionen föreskriver vidare att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse för brott, ska vara berättigad till en rättvis rättegång inom skälig tid.

I sin prövning av artikel 13 har Europadomstolen slagit fast att det, för att ett rättsmedel ska vara effektivt i konventionens mening, krävs att regleringen ger den enskilde en reell möjlighet till prövning, att den enskilde har praktiska möjligheter att utnyttja rättsmedlet och att gottgörelse kan lämnas vid en eventuell konventionskränkning.⁵¹ Europadomstolen har dessutom framhållit att ett rättsmedel som syftar till att påskynda handläggningen, ett s.k. preventivt rättsmedel, är att föredra framför ett rättsmedel som enbart syftar till att ge kompensation i efterhand.⁵² Enligt Europadomstolen är det emellertid fördelaktigt om staterna tillhandahåller såväl ett preventivt som ett gottgörande rättsmedel.⁵³

Rätten till rättvis rättegång, vilken garanteras i artikel 6 EKMR, aktualiseras normalt inte förrän myndigheten meddelat ett överklagbart beslut.⁵⁴ Europadomstolen har dock uttalat att en kränkning av artikel 6.1 kan föreligga om rätten till domstolsprövning blir illusorisk på grund av att en myndighet dröjt så länge med att fatta beslut att den enskilde går miste om rätten till domstolsprövning, även om det i den nationella lagstiftningen finns en principiell möjlighet att överklaga beslutet.⁵⁵ I sin bedömning har Europadomstolen, som en grov tumregel för vad som utgör skälig tid enligt artikel 6.1, uttalat att handläggningen inte bör överstiga ett år.⁵⁶

Även i EU-rätten finns bestämmelser om rätt till domstolsprövning och ett effektivt rättsmedel. I artikel 47 i EU-stadgan⁵⁷ föreskrivs att 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

⁵⁰ Formellt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i denna uppsats förkortad Europakonventionen eller EKMR.

⁵¹ Se *Mifsud v. France* [GC], no. 57220/00, den 11 september 2002 och *Danelius* 2015 s. 539.

⁵² Se *Scordino v. Italy* [GC], no. 36813/97, ECHR 2006-V, punkt 183.

⁵³ Se *Scordino v. Italy* [GC], no. 36813/97, ECHR 2006-V, punkt 185 samt SOU 2010:29 s. 258.

⁵⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 102.

⁵⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 102.

⁵⁶ Se *Hutchinson Reid v. The United Kingdom*, no. 50272/99, ECHR 2003-IV, punkt 79 samt *Rokhlina v. Russia*, no. 54071/00, den 7 april 2005, punkt 74.

⁵⁷ Formellt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

framgår av artikeln. Stadgans krav på effektivt rättsmedel har sin grund i artikel 13 EKMR och tillämpas till stora delar på likartat sätt som enligt Europakonventionen.⁵⁸ Även i EU:s sekundärrätt finns bestämmelser som rör dröjsmål i myndigheternas handläggning. I EU-direktiv förekommer ofta bestämmelser om tidsfrister för handläggningen av olika typer av ärenden och konsekvenserna av att sådana frister inte iakttas. I samband med implementeringen av EU-direktiv som föreskriver specifika handläggningsfrister har det därför på vissa områden i svensk rätt införts specialreglerade dröjsmålsbestämmelser. Vi återkommer till de specialreglerade dröjsmålsinstitutet i kapitel 4 nedan.

Mot bakgrund av den europarättsliga regleringen på området konstaterade Förvaltningslagsutredningen att även om det inte gick att hävda att Europakonventionen i sig skulle kräva att medlemsstaterna tillhandahöll ett särskilt rättsmedel mot dröjsmål i handläggningen, pekade Europadomstolens praxis otvetydigt i denna riktning.⁵⁹ Enligt utredning gick även utvecklingen inom EU-rätten åt samma håll.⁶⁰ Detta, i kombination med att dröjsmål i handläggningen blivit frekvent förekommande i svensk förvaltning, föranledde utredning att konstatera att ”det är inte bara – eller ens huvudsakligen – fråga om att anpassa svensk rätt till en europeisk standard, utan lagstiftningsbehovet har en mycket faktiskt och konkret bakgrund”.⁶¹

När Förvaltningslagsutredningens förslag remissbehandlades ställde sig de flesta remissinstanser bakom utredningens bedömning av behovet av ett allmänt dröjsmålsinstitut.⁶² Även regeringen delade utredningens bedömning och framhöll att det fanns ett klarlagt behov av ett rättsmedel mot oskäligt dröjsmål i ärendehandläggningen.⁶³ Resultatet blev 12 § FL.

2.2 12 § FL – utformning och ändamål

Genom 12 § FL har det för första gången i svensk rätt införts ett allmänt rättsmedel mot långsam ärendehandläggning. Syftet med dröjsmålsbestämmelsen är att ge enskilda en möjlighet att påskynda handläggningen av ett förvaltningsärende.⁶⁴ Bestämmelsen är enligt 4 § FL subsidiär i förhållande till andra bestämmelser i lag eller förordning. Av 2 § FL följer dessutom att 12 § FL inte tillämpas vid handläggningen av ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas genom överklagande enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Inte heller tillämpas bestämmelsen i brottsbekämpande

⁵⁸ Se SOU 2010:29 s. 80.

⁵⁹ Se SOU 2010:29 s. 297.

⁶⁰ Se SOU 2010:29 s. 297.

⁶¹ Se SOU 2010:29 s. 298.

⁶² Se prop. 2016/17:180 s. 105.

⁶³ Se prop. 2016/17:180 s. 109.

⁶⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 116 och SOU 2010:29 s. 299.

verksamheter hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet, se 3 § FL.

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.

Dröjsmålsbestämmelsen är således uppbyggd kring ett tvåstegsförfarande. Den enskilde kan i ett *första steg* vända sig till beslutsmyndigheten och skriftligen begära att ärendet avgörs. Om begäran om avgörande avslås och den enskilde inte låter sig nöjas med beslutsmyndighetens förklaring till handläggningens fördröjning kan denne i ett *andra steg* överklaga avslagsbeslutet till domstol. Nedan behandlas förfarandets två steg var för sig.

2.2.1 Steg ett – begäran om avgörande

I det första steget kan den enskilde vända sig till beslutsmyndigheten med en skriftlig begäran om att ärendet avgörs. Myndigheten har då fyra veckor på sig att antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå partens begäran. Ett beslut om avslag på den enskildes begäran om avgörande ska enligt 32 § FL förses med en klagande motivering. Detta är en förutsättning för att överinstansen vid ett överklagande ska få ett adekvat underlag för sin prövning. Motiveringskravet innebär dessutom att myndigheten tvingas skapa sig en uppfattning om hur ärendet fortsättningsvis ska hanteras.⁶⁵ Om myndigheten avgör ärendet inom tidsfristen på fyra veckor behöver den emellertid inte ta ställning till den enskildes begäran om avgörande eftersom denna fråga genom avgörandet blir överspelad.⁶⁶

En begäran om avgörande ska enligt 12 § FL vara skriftlig och får endast framställas i ärenden som inletts av en enskild part. Det innebär att ärenden som inletts på myndighetens eller på någon annan myndighets initiativ inte

⁶⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 115 och SOU 2010:29 s. 303 f.

⁶⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 123.

omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Förfaranden som rör exempelvis skattetillägg och återkrav av felaktigt utbetalade stöd och förmåner faller således utanför 12 § FL.⁶⁷ Förfarandet är dessutom begränsat till ärenden som prövas i första instans. En begäran om avgörande kan alltså inte framställas i ärenden som en förvaltningsmyndighet prövar i andra instans, exempelvis när en länsstyrelse handlägger ärenden som överklagats från en kommunal nämnd.⁶⁸

På vissa områden, exempelvis på skatteområdet och socialförsäkringsområdet, förekommer s.k. obligatorisk omprövning. Det innebär att ett beslut kan överklagas först efter att beslutsmyndigheten omprövat sitt beslut. Vid obligatorisk omprövning är det således fråga om *ett* förfarande i två steg i en och samma instans. Även vid obligatorisk omprövning är 12 § FL således tillämplig, förutsatt att förfarandet inletts av en enskild part.⁶⁹ Bestämmelsen ska dock inte uppfattas som att det i dessa fall är myndigheten själv som är att betrakta som överinstans enligt 12 § FL. Snarare är det den domstol eller förvaltningsmyndighet som har att pröva ett överklagande av ett slutligt avgörande i ärendet som ska pröva handläggningsfrågan.⁷⁰

2.2.2 Steg två – överinstansens prövning

Om den enskilde inte låter sig nöjas med beslutsmyndighetens angivna skäl för att inte avgöra ärendet kan denne i ett andra steg välja att överklaga avslagsbeslutet till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i huvudärendet. Att avslagsbeslutet får överklagas till ”domstol eller annan förvaltningsmyndighet” innebär att 12 § FL inte är tillämplig om myndighetens beslut endast får överklagas till regeringen.⁷¹ Förfarandet är inte heller tillämpligt om beslutet inte får överklagas alls. Dröjsmålstanan kan således endast väckas om beslutsmyndighetens slutliga beslut får överklagas till domstol eller annan förvaltningsmyndighet.⁷²

Föremålet för överinstansens prövning är beslutsmyndighetens motiverade avslagsbeslut. Detta beslut ska ses som isolerat från det kommande beslutet i huvudsaken och överinstansen ska således inte i sin prövning uttala sig i sakfrågan. Istället ska överinstansens prövning vara inriktad på att klarlägga om de i avslagsbeslutet redovisade skälen för att inte avgöra ärendet är hållbara eller inte.⁷³ I sin prövning kan överinstansen bland annat beakta om ärendet handlagts med den skyndsamhet som är motiverad och om

⁶⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 116 och SOU 2010:29 s. 300.

⁶⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 118 och SOU 2010:29 s. 301.

⁶⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 118.

⁷⁰ Ibid. s. 119.

⁷¹ Ibid. s. 119.

⁷² Ibid. s. 119.

⁷³ Se prop. 2016/17:180 s. 124 och SOU 2010:29 s. 304.

eventuella avbrott i handläggningen kan anses godtagbara.⁷⁴ Allmänna invändningar om arbetsanhopning och resursbrist bör emellertid inte duga som förklaring till långa dröjsmål i handläggningen.⁷⁵

Om överinstansen gör bedömningen att myndighetens anförda skäl inte är hållbara ska den enligt 49 § FL förelägga beslutsmyndigheten att snarast, eller inom den tid som överinstansen bestämmer, avgöra ärendet. Om överinstansen anger en bestämd tidsfrist för ärendets avgörande finns det ingen möjlighet för beslutsmyndigheten att begära uppskov med avgörandet. Även om myndigheten känner sig osäker på om ärendet är tillräckligt utrett måste den således i dessa fall bestämma sig i sak och avgöra ärendet.⁷⁶

För att hålla instanskedjan så kort som möjligt stadgas i 49 § FL att överinstansens beslut i handlägningsfrågan inte får överklagas.⁷⁷ Inte heller kan den enskilde väcka liv i förfarandet genom att återkomma med en ny begäran om att ärendet ska avgöras. Förfarandet kan således endast användas vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

⁷⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 124.

⁷⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 124 och SOU 2010:29 s. 304.

⁷⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 127 och SOU 2010:29 s. 305.

⁷⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 128 och SOU 2010:29 s. 306.

3 Den praktiska tillämpningen av 12 § FL

Efter att ovan ha redogjort för den lagtekniska utformningen av 12 § FL granskas i detta kapitel hur 12 § FL har tillämpats i praktiken. I avsnitt 3.1 granskas hur vanligt förekommande ärenden och mål gällande 12 § FL hittills har varit vid landets myndigheter och förvaltningsrätter, detta för att få en uppfattning om var effekterna av 12 § FL har varit störst och var effekterna eventuellt uteblivit. Därefter följer i avsnitt 3.2 en rättsfallsanalys omfattande 120 avgöranden som rör 12 § FL från landets fyra migrationsdomstolar. Genom rättsfallsanalysen ämnar jag ge en bild av hur 12 § FL har tillämpats vid domstol.

3.1 Hur vanligt förekommande är dröjsmålstalan?

3.1.1 Vid myndigheter

I februari 2020 kontaktade jag ett tiotal förvaltningsmyndigheter och efterfrågade information om antalet inkomna begäran om avgörande enligt 12 § FL. De myndigheter som kontaktades var Migrationsverket, Lantmäteriet, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Patent- och registreringsverket (PRV), Jordbruksverket, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Länsstyrelsen Stockholm. I maj 2020 hade samtliga myndigheter förutom Skatteverket och Länsstyrelsen besvarat min förfrågan.

Myndigheternas svar visar att effekterna av 12 § FL hittills uteblivit vid flera etablerade myndigheter. Patent- och registreringsverket hade i februari 2020 inte mottagit en enda begäran om avgörande.⁷⁸ Detsamma gäller för Arbetsförmedlingen⁷⁹, Jordbruksverket⁸⁰ och CSN.⁸¹ Vid Försäkringskassan förs ingen statistik över antalet inkomna begäran om avgörande men avdelningen för analys och prognos lät meddela att det hittills endast hade förekommit att en enda begäran om avgörande överklagats till domstol.⁸² Inte heller Lantmäteriet för någon statistik över antalet inkomna begäran om avgörande. Mark- och miljödomstolarna, dit Lantmäteriets beslut överklagas, hade dock i februari 2020 endast avgjort två överklagade

⁷⁸ Patent- och registreringsverket, kundsupport, e-post, 2020-02-14.

⁷⁹ Arbetsförmedlingen, rättsavdelningen, e-post, 2020-02-17.

⁸⁰ Jordbruksverket, kundsupport, e-post, 2020-03-03.

⁸¹ CSN, rättsavdelningen, e-post, 2020-03-20.

⁸² Försäkringskassan, avdelningen för analys och prognos, e-post, 2020-02-19.

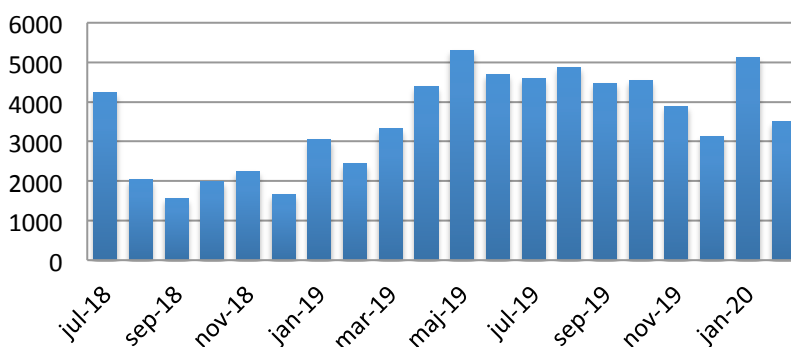
dröjsmålstalan gällande Lantmäteriet.⁸³ I en intervju för tidningen *Publikt* berättar Gustav Mark, jurist inom Lantmäteriets sektion för fastighetsrätt, att den uteblivna effekten av 12 § FL vid myndigheten är förvånande eftersom mellan 85 och 90 procent av Lantmäteriets ärenden ”ligger kvar på bordet efter ett halvår”.⁸⁴ Myndigheten, som hade förberett sig på ett stort antal inkomna begäran om avgörande, hade vid tiden för artikeln endast registrerat en enda begäran.

Pensionsmyndigheten hade i februari 2020 registrerat 77 begäran om avgörande enligt 12 § FL. Pensionsmyndigheten hade avslagit, avvisat eller avskrivit samtliga. Av de 49 begäran om avgörande som avslagits hade endast fem överklagats.⁸⁵

Tveklöst störst effekt har 12 § FL emellertid haft vid Migrationsverket. I februari 2020 hade Migrationsverket registrerat drygt 71 000 begäran om avgörande. Den stora majoriteten, cirka 52 000 begäran om avgörande, gällde medborgarskap.⁸⁶ Migrationsverket skriver i sin årsredovisning att medborgarskapsprövningen hade stora utmaningar under 2019 och att antalet ansökningar om svenskt medborgarskap låg på en historiskt hög nivå.⁸⁷ Enligt Migrationsverket berodde detta på det stora antalet personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige under mitten av 2010-talet och som nu börjat ansöka om medborgarskap.

Sedan den 1 juli 2018 har i genomsnitt 3500 begäran om avgörande inkommit till Migrationsverket varje månad. I januari 2020 registrerades 5200 inkomna begäran om avgörande.⁸⁸ Utvecklingen kan illustreras med följande diagram:

Inkomna begäran om avgörande vid Migrationsverket



⁸³ Se Mark- och miljödomstolen vid Nacka Tingsrätt dom 2019-07-05 i mål nr F 4410-19 och Mark- och miljödomstolen vid Umeå Tingsrätt dom 2020-02-14 i mål nr F 2905-19.

⁸⁴ Se Dahlin, ”Klagande kan gå föra i kön”, *Publikt*, 21 november 2018.

⁸⁵ Pensionsmyndigheten, omprövningsenheten, e-post, 2020-02-14.

⁸⁶ Migrationsverket, enheten för statistik, e-post, 2020-02-21.

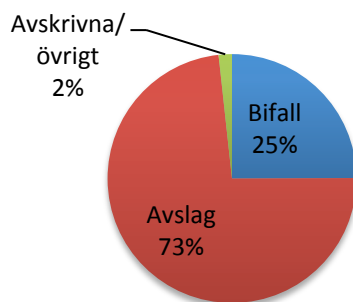
⁸⁷ Se Migrationsverket. Årsredovisning 2019 s. 109.

⁸⁸ Migrationsverket, enheten för statistik, e-post, 2020-02-21.

Migrationsverket hade i februari 2020 avgjort drygt 66 700 begäran om avgörande. 63 450 av dessa hade en handläggningstid på under 28 dagar.⁸⁹ Det innebär att Migrationsverket i mer än 95 procent av fallen fattade beslut i den enskildes begäran om avgörande inom den i 12 § FL stadgade tidsfristen på fyra veckor.

Den stora majoriteten avgjorda begäran om avgörande hade i februari 2020 avslagits av Migrationsverket. Av drygt 66 700 avgjorda begäran om avgörande hade 48 922 avslagits och 16 673 bifallits.⁹⁰ Migrationsverket hade således avslagit 73 procent av samtliga avgjorda begäran om avgörande. Utfallet i avgjorda begäran om avgörande vid Migrationsverket kan illustreras med följande diagram:

Utfall i avgjorda begäran om avgörande vid Migrationsverket



Migrationsverket skriver i sin årsredovisning för 2019 att 12 § FL har haft stor påverkan på handläggningstiden och till viss del även på effektiviteten i handläggningen vid myndigheten.⁹¹ Den totala genomsnittliga handläggningstiden ökade 2019 jämfört med föregående år och enligt Migrationsverket beror detta bland annat på en markant ökning av antalet begäran om avgörande enligt 12 § FL.⁹² Dröjsmålsbestämmelsen har enligt Migrationsverket påverkat handläggningstiderna genom att handläggningen utgått från de ärenden där det inkommit en begäran om avgörande istället för de enkelt avgjorda nyinkomna ärendena och de äldsta ärendena. Detta har lett till att andelen ärenden avgjorda inom tidsspannet sex till tolv månader ökat, medan andelen ärenden som avgjorts inom sex månader minskat kraftigt, från 71 procent 2017 till 40 procent 2019. Likaså har andelen avgjorda ärenden som är äldre än ett år minskat.⁹³

⁸⁹ Migrationsverket, enheten för statistik, e-post, 2020-02-21.

⁹⁰ Migrationsverket, enheten för statistik, e-post, 2020-02-21.

⁹¹ Se Migrationsverket. Årsredovisning 2019 s. 111.

⁹² Se Migrationsverket. Årsredovisning 2019 s. 111.

⁹³ Se Migrationsverket. Årsredovisning 2019 s. 111.

Även Migrationsverkets internrevision skriver i en rapport från 2019 att 12 § FL negativt påverkat handläggningstiderna vid myndigheten.⁹⁴ Internrevisionen konstaterar att nuvarande prioriteringsordning av ärendegrupper, d.v.s. att ärenden där sökanden begärt avgörande enligt 12 § FL har högsta prioritet, kraftigt och negativt påverkat övriga ärendegrupper.⁹⁵ Anmälningssärenden som gäller barn har andra prioritet medan nyinkomna, kompletta beslutsärenden prioriteras i tredje hand. Sist prioriteras den gamla balansen och vid tiden för rapporten, juli 2019,⁹⁶ saknades det enligt internrevisionen resurser att alls arbeta med den.⁹⁶

Sammanfattningsvis kan konstateras att Migrationsverket är mycket överrepresenterat vad gäller förekomsten av dröjsmålstalan, samtidigt som effekterna av 12 § FL hittills varit små eller helt uteblivit vid flera etablerade myndigheter. En sådan utveckling kan givetvis ha många förklaringar. Vid första anblick skulle resultatet kunna tolkas som att dröjsmål i handläggningen inte är ett utbrett problem vid de myndigheter där effekterna av 12 § FL hittills varit små eller uteblivit. Mot en sådan tolkning talar emellertid det faktum att Lantmäteriet, trots myndighetens långa handläggningstider, hittills endast registrerat ett begränsat antal begäran om avgörande. Enligt min mening är det troligt att utvecklingen snarare har sin förklaring i det faktum att Migrationsverkets beslut ofta får stora, ibland livsomvälvande, konsekvenser för den enskilde. Troligtvis ökar benägenheten att framställa en begäran om avgörande ju större konsekvenser myndighetens beslut får för den enskilde. Ju viktigare beslutet är för den enskilde, desto större incitament att påskynda handläggningen.

3.1.2 Vid domstol

Dröjsmålstalan kan enligt 12 § FL väckas vid den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av ett avgörande i huvudärendet. För att få en uppfattning om hur vanligt förekommande dröjsmålstalan hittills har varit vid landets förvaltningsrätter kontaktade jag i februari 2020 samtliga förvaltningsrätter, inklusive migrationsdomstolarna, och efterfrågade information om hur många avgöranden som rör 12 § FL som handlagts vid domstolen och vad utgången i målen blivit. Resultatet av undersökningen redovisas nedan.

Inledningsvis kan konstateras att dröjsmålstalan hittills i princip uteslutande förekommit vid migrationsdomstolarna. Förvaltningsrätterna i Umeå, Karlstad, Härnösand, Uppsala, Växjö, Falun och Linköping hade i februari 2020 inte handlagt ett enda mål gällande 12 § FL.⁹⁷ Förvaltningsrätten i

⁹⁴ Se Migrationsverkets internrevision. Fördjupat riskövertagande – medborgarskapsprövningen 2019.

⁹⁵ Ibid. s. 7.

⁹⁶ Ibid. s. 7.

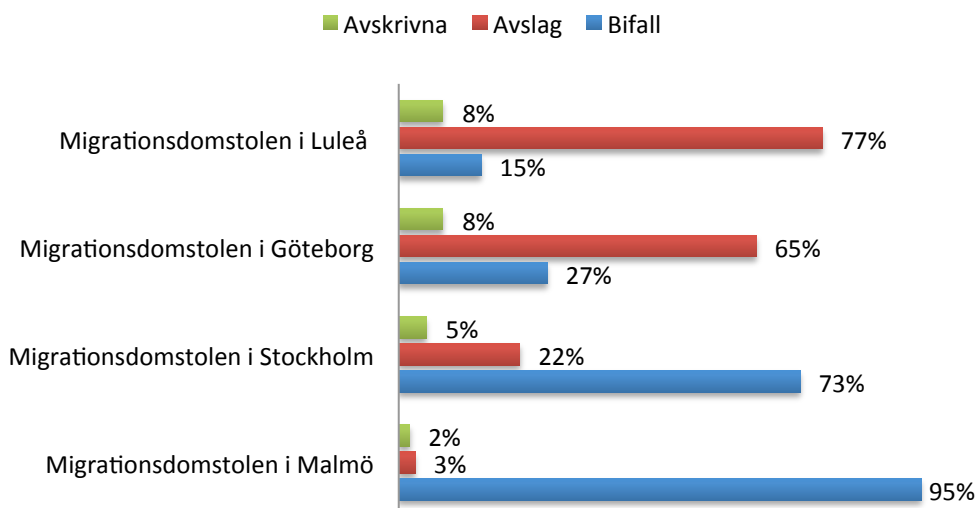
⁹⁷ Statistiken framgår av e-postsvar från varje förvaltningsrätt vilka samtliga inkom 2020-02-20.

Jönköping och Förvaltningsrätten i Stockholm hade avgjort två mål vardera och Förvaltningsrätten i Malmö hade avgjort tre dröjsmålstalansmål.

Annorlunda ser utvecklingen ut vid landets migrationsdomstolar. Fram till den 20 februari 2020 hade Migrationsdomstolen i Malmö avgjort 16 818 dröjsmålstalansmål. Migrationsdomstolen i Göteborg hade avgjort 132 mål, Migrationsdomstolen i Luleå hade avgjort 99 mål och Migrationsdomstolen i Stockholm hade avgjort 317 mål. Att Migrationsdomstolen i Malmö har avgjort betydligt fler mål som rör 12 § FL jämfört med övriga migrationsdomstolar beror på att domstolens domkrets sträcker sig över medborgarskapsenheten vid Migrationsverket i Norrköping där medborgarskapsärendena hanteras. Migrationsdomstolen i Malmö handlägger således överklagade medborgarskapsärenden från hela Sverige.

Av totalt 16 557 dröjsmålstalansmål hade Migrationsdomstolen i Malmö i februari 2020 bifallit 15 751 överklaganden. Det innebär att bifallsfrekvensen för dröjsmålstalansmål i februari 2020 var mer än 95 procent vid Migrationsdomstolen i Malmö. Detta kan jämföras med Migrationsdomstolen i Luleå som i februari 2020 endast hade bifallit 15 procent av dröjsmålstalansmålen. Vid Migrationsdomstolen i Stockholm hade 73 procent av dröjsmålstalansmålen bifallits, medan Migrationsdomstolen i Göteborg endast hade bifallit 27 procent. Utfallet i dröjsmålstalan vid de olika migrationsdomstolarna illustreras i diagrammet nedan. Avskrivning innebär i detta sammanhang vanligtvis att Migrationsverket redan hunnit fatta beslut i huvudärendet och att dröjsmålsfrågan därmed är överspelad.

Utfall i dröjsmålstalan hos migrationsdomstolarna



3.2 Migrationsdomstolarnas bedömning av dröjsmålstalan

Det har ovan konstaterats att det finns stora skillnader i hur stor andel av dröjsmålstalamålen som bifalls respektive avslås vid de olika migrationsdomstolarna. Mot denna bakgrund finns det anledning att närmare granska hur de olika migrationsdomstolarna bedömer dröjsmålsfrågan. Vad finns det för benägenheter och tendenser i domstolarnas bedömning och skiljer det sig åt från domstol till domstol? Nedan presenteras resultatet av min rättsfallsstudie omfattande 120 avgöranden som rör 12 § FL från landets fyra migrationsdomstolar.

3.2.1 Migrationsverkets avslagsbeslut

En förutsättning för att förfarandet enligt 12 § FL ska fungera enligt lagstiftarens motiv är att beslutsmyndigheten, om ärendet inte kan avgöras inom tidsfristen på fyra veckor, förser avslagsbeslutet med en klagande motivering.⁹⁸ Beslutsmyndighetens avslagsbeslut utgör nämligen själva föremålet för överinstansens prövning och en klagande motivering är en förutsättning för att överinstansen ska få ett adekvat underlag för sin bedömning. I propositionen till nya förvaltningslagen framhöll regeringen dessutom att motiveringskravet tvingar beslutsmyndigheten att skapa sig en bild av hur ärendet fortsättningsvis ska hanteras och när ett avgörande kan beräknas ske. På så sätt menade regeringen att även ett avslagsbeslut kan påskynda ärendehantering.⁹⁹ Mot denna bakgrund granskas i detta avsnitt hur Migrationsverket motiverar de överklagade avslagsbeslut som ingår i min rättsfallsstudie. Dessförinnan ska några ord sägas om vilka krav förvaltningslagen ställer på myndigheternas beslutsmotiveringar.

Motiveringsskyldigheten framgår av 32 § FL och syftar till att upprätthålla allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet i beslutsfattandet. Genom en klagande motivering kan myndigheterna visa att besluten inte är grundade på godtycke utan att de har en relevant rättslig grund och är väl underbyggda.¹⁰⁰ I 32 § FL stadgas att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. Motiveringen ska enligt 32 § FL innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Uttrycket ”kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt” är avsett att ha samma innebörd som motsvarande lydelse i 41 § FL om vilka beslut som får överklagas.¹⁰¹ Det innebär att motiveringsskyldigheten i praktiken gäller för alla beslut som är överklagbara. Motiveringsskyldigheten omfattar emellertid även vissa

⁹⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 114.

⁹⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 115.

¹⁰⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 187.

¹⁰¹ Se prop. 2016/17:180 s. 190.

beslut som inte får överklagas, exempelvis beslut som meddelas av en förvaltningsmyndighet i första och sista instans.¹⁰²

Vad gäller motiveringens innehåll föreskriver 32 § FL två uppgifter som alltid bör ingå i myndigheternas beslutsmotivering. För det första ska motiveringen innehålla det författningsmässiga stödet för beslutet. Detta var en nyhet i förhållande till 1986 års förvaltningslag, även om 20 § i den gamla förvaltningslagen ofta tillämpades på detta sätt i praxis.¹⁰³ För det andra ska motiveringen innehålla uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för utgången i ärendet. Det innebär att myndigheten ska visa vilka fakta i ärendet som beaktats och hur myndigheten värderat dessa.¹⁰⁴ Beslutsmotiveringen bör inte innehålla onödiga uppgifter och opåkallade resonemang och det är i regel en fördel om motiveringarna inte blir alltför omfattande. En kort motivering som inte ger en rättvisande bild av hur myndigheten har resonerat är emellertid inte förenlig med lagens syfte.¹⁰⁵

I JO:s praxis finns åtskilliga exempel på myndighetsbeslut som inte haft tillfredsställande motiveringar. Som exempel kan nämnas JO 2014/15 s. 358 som gällde Försäkringskassans motivering av ett beslut om återkrav.¹⁰⁶ I beslutet framhöll Försäkringskassan att myndigheten hade tagit hänsyn till den försäkrades synpunkter, vägt samman uppgifterna i ärendet och gjort bedömningen att dessa skäl inte gett skäl nog för eftergift. Det framgick emellertid inte i beslutet vilka skäl som beaktats eller hur myndigheten resonerat kring dessa. JO uttalade i detta sammanhang att en sådan motivering, vilken inte besvarar frågan *varför* en viss bedömning gjorts, knappast sägas uppfylla sitt syfte. JO har vidare slagit fast att en motivering som endast hänvisar till tillämpliga föreskrifter sällan är tillräcklig.¹⁰⁷ Vad gäller användandet av beslutsmallar vid utformningen av beslutsskäl har JO anfört att det i och för sig inte möter något hinder att myndigheterna använder sig av standardiserade formuleringar, men att motiveringen i dessa fall likväl måste ge uttryck för myndighetens uppfattning i det enskilda fallet.¹⁰⁸ Mot denna bakgrund ska blicken nu riktas mot Migrationsverkets motiveringar i avslagsbesluten avseende den enskildes begäran om avgörande.

Även om det varierar från beslut till beslut tenderar motiveringarna i de avslagsbeslut jag har granskat att vara mycket kortfattade och sträcker sig sällan över mer än ett par meningar. Samtliga avslagsbeslut innehåller en redogörelse för den rättsliga grunden, d.v.s. 12 § FL. Vad gäller den andra obligatoriska uppgiften, d.v.s. vilka omständigheter som varit avgörande för

¹⁰² Se prop. 2016/17:180 s. 321.

¹⁰³ Se prop. 2016/17:180 s. 194 och Hellners och Malmqvist 2007 s. 229.

¹⁰⁴ Se Ahlström, *Förvaltningslagen*, kommentaren till 32 §.

¹⁰⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 194.

¹⁰⁶ Se JO:s beslut 2013-12-09, dnr 6804-2012.

¹⁰⁷ Se JO:s beslut 2003-11-26, dnr 2797-2002.

¹⁰⁸ Se exempelvis JO:s beslut 1997-02-03, dnr 92-1996, JO:s beslut 1993-09-21, dnr 3812-1993 och JO:s beslut 1996-09-12, dnr 4340-1994.

utgången i ärendet, finns det emellertid brister i flera av de beslutsmotiveringar som jag har granskat. Som exempel kan nämnas följande motivering som förekommer i ett av avslagsbesluten:

”På grund av ärendets beskaffenhet kan beslut inte fattas inom fyra veckor från inkommen begäran. Migrationsverket avslår din begäran om att få ditt ärende avgjort inom fyra veckor.”¹⁰⁹

Denna beslutsmotivering, som överhuvudtaget inte ger den enskilde någon klarhet i varför begäran om avgörande avslås, kan inte sägas uppfylla kraven i 32 § FL. Detta är problematiskt, inte endast ur den enskildes rättssäkerhetsperspektiv, utan även mot bakgrund av att hela förfarandet enligt 12 § FL bygger på att beslutsmyndigheten förser avslagsbeslutet med en klagörande motivering. Utan en klagörande motivering får överinstansen inget underlag för sin prövning och hela förfarandet faller således så som det är tänkt att fungera.

I princip samtliga övriga avslagsbeslut som jag har granskat motiveras med att det krävs ytterligare utredning innan ärendet kan avgöras. I många avslagsbeslut anges varken vilka utredningsåtgärder som kvarstår eller hur Migrationsverket avser arbeta vidare med ärendet. Som exempel kan nämnas följande motivering som förekommer i flera avslagsbeslut:

”Migrationsverket har gått igenom handlingarna i ditt ärende. Genomgången visar att ytterligare utredning är nödvändig innan beslut kan meddelas. Ditt ärende är därför inte klart för beslut.”¹¹⁰

I ett antal avslagsbeslut preciserar Migrationsverket vilka handläggningsåtgärder som kvarstår innan ärendet är klart för beslut. Motiveringarna är dock fortfarande kortfattade och kan exempelvis se ut på följande sätt:

”Migrationsverket måste komplettera ärendet gällande anställningen. Ditt ärende är därför inte klart för beslut”.¹¹¹

Vanligare är emellertid att Migrationsverket kortfattat anger vilka handläggningsåtgärder som tidigare har vidtagits i ärendet, utan att precisera vilka åtgärder som kvarstår. I flera avslagsbeslut förekommer motiveringar av denna typ:

”En första granskning av inkomna handlingar har genomförts. En anknytningsutredning har även företagits. Migrationsverket

¹⁰⁹ Se migrationsverkets beslut dnr 11304724.

¹¹⁰ Se exempelvis Migrationsverkets beslut dnr 51-488511; Migrationsverkets beslut dnr 50-721597; Migrationsverkets beslut dnr 12188-19, Migrationsverkets beslut och Migrationsverkets beslut dnr 51-188471.

¹¹¹ Se Migrationsverkets beslut dnr 50-451410.

bedömer för nuvarande att ytterligare utredning krävs i ärendet. Ditt ärende är därför inte klart för beslut.”¹¹²

I ett av avslagsbesluten hänvisar Migrationsverket till att ärendet inte är klart för beslut men tillägger även att:

”Det finns i dagsläget ärenden om asyl med ansökningsdatum långt innan din ansökan som fortfarande inte hunnit handläggas. Då Migrationsverket tar hänsyn till likabehandlingsprincipen kan ditt ärende inte avgöras innan dessa ärenden handlagts. Migrationsverket avslår din begäran om att få ditt ärende avgjort inom fyra veckor.”¹¹³

Denna motivering är minst sagt anmärkningsvärd. Jag tolkar motiveringen som att Migrationsverket anser att det finns en motsättning mellan 12 § FL å ena sidan och likabehandlingsprincipen å andra sidan och att myndigheten i detta fall låter den senare få företräde. Att förfarandet enligt 12 § FL riskerar att få till följd att ärenden i vilka enskilda väljer att framställa en begäran om avgörande behandlas med ”förtur” i förhållande till andra liknande ärenden var en farhåga som flera remissinstanser uttryckte i sina remissvar.¹¹⁴ Enligt regeringen finns det emellertid ingen direkt motsättning mellan de allmänna kraven på handläggningen å ena sidan och möjligheten att påskynda avgörandet av ett ärende å andra sidan.¹¹⁵ Att Migrationsverket på detta sätt avslår en begäran om avgörande med hänvisning till likabehandlingsprincipen kan således inte sägas vara regeringens intention. Det ska emellertid framhållas att denna motivering endast förekommer i ett av de avslagsbeslut som jag har granskat och att det således inte verkar ge uttryck för en allmän inställning hos Migrationsverket.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Migrationsverkets motiveringar i besluten om avslag på den enskildes begäran om avgörande tenderar att vara kortfattade och att den vanligaste motiveringen är att det krävs ytterligare utredning innan ärendet är klart för beslut. Att motiveringarna är kortfattade är i sig inget problem utifrån 32 § FL och JO:s praxis. Enligt förarbetena är det snarare en fördel om motiveringarna inte blir alltför omfattande. För att uppfylla motiveringskravet krävs emellertid att myndigheten presenterar skälen på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. Motiveringarna som endast hänvisar till ärendets beskaffenhet eller till att ärendet inte är klart för avgörande, utan att precisera vilka åtgärder som vidtagits eller vilka åtgärder som kvarstår, kan därför i min mening inte sägas nå upp till kravet på en klagande motivering. Trots att regeringen i sin proposition särskilt underströk vikten av att beslutsmyndighetens förser

¹¹² Se bland annat Migrationsverkets beslut dnr 51-499749, Migrationsverkets beslut dnr 50104121, Migrationsverkets beslut dnr 51-471565, Migrationsverkets beslut dnr 50-842286, Migrationsverkets beslut dnr 50-413113, Migrationsverkets beslut dnr 51-384238, Migrationsverkets beslut dnr 51-286517, Migrationsverkets beslut dnr 51-032374.

¹¹³ Se Migrationsverkets beslut dnr 51-731856.

¹¹⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 115.

¹¹⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 115.

ett beslut om avslag på begäran om avgörande med en klargörande motivering menar jag således att Migrationsverket i flera fall misslyckas med att nå upp till motiveringskravet i 32 § FL.

3.2.2 Vad utgör ett oskäligt dröjsmål?

Överinstansens prövning ska enligt motiven vara inriktad på att klarlägga om de av beslutsmyndigheten anförda skälen för att inte avgöra ärendet är hållbara eller inte.¹¹⁶ Vid remissbehandlingen riktade JO kritik mot att det inte gavs någon normativ vägledning för hur denna bedömning i praktiken skulle gå till. Som svar på denna kritik anförde regeringen att en prövning måste göras i det enskilda fallet med beaktande av ärendets art och frågans komplexitet och att någon normativ vägledning därför inte kan ges.¹¹⁷ Regeringen framhöll emellertid att överinstansen, i sin prövning av huruvida myndighetens anförda skäl för fördröjningen är hållbara, kan beakta bl.a. om ärendet handlagts med den skyndsamhet som är motiverad och om eventuella avbrott i handläggningen kan anses godtagbara.¹¹⁸ Vad gäller bedömningen av vad som utgör en rimlig handläggningstid anförde regeringen att det inte går att ange någon tumregel för hur lång tid en myndighet normalt bör få på sig för att överväga behövliga handläggningsåtgärder och avgöra ett ärende. Om ett beslut har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden ger det emellertid enligt regeringen normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet i handläggningen.¹¹⁹

I brist på normativ vägledning är det tänkbart att de olika migrationsdomstolarna kan komma fram till mycket varierande slutsatser i bedömningen av vad som utgör en rimlig handläggningstid i fråga om uppehållstillstånd. I detta avsnitt granskas därför om det finns några mönster i domstolarnas bedömning av hur lång tid ett ärende ska ha pågått för att ärendet ska anses ha fördröjts i onödan.

Gemensamt för i princip samtliga av de bifallsbeslut från Migrationsdomstolen i Luleå som jag har granskat är att ärendet pågått i minst ett år. Endast ett överklagande bifalls när ärendet pågått mindre än ett år.¹²⁰ Det finns dessutom ett flertal exempel på avgöranden där överklagandet avslås även om ärendet pågått betydligt längre än ett år. Som exempel kan nämnas mål 1967-18¹²¹ i vilket klaganden hade väntat i 2 år och 9 månader på beslut i sitt ärende. Migrationsdomstolen i Luleå konstaterade att klaganden i och för sig hade väntat på beslut ”under en ganska lång tid” men att det med hänsyn till det kommande avgörandets förmodade vikt för klaganden, frågans dignitet och vad som var känt om Migrationsverkets arbetsbörda inte hade gjorts sannolikt någon onödig

¹¹⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 124.

¹¹⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 124.

¹¹⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 124.

¹¹⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 106.

¹²⁰ Se Förvaltningsrätten i Luleå dom 2020-01-17 i mål nr 2812-19.

¹²¹ Förvaltningsrätten i Luleå dom 2018-08-02 i mål nr 1967-18.

fördröjning. Denna motivering är anmärkningsvärd, inte minst mot bakgrund av att det i förarbetena till 12 § FL underströks att hög arbetsbörda inte bör utgöra ett hållbart skäl för att dröja med att fatta beslut.¹²²

Migrationsdomstolen i Stockholm förefaller vara strängare i sin bedömning av vad som utgör ett oskäligt dröjsmål i handläggningen. Många överklaganden bifalls redan när ärendet pågått runt ett halvår. I mål 1767-20¹²³ hade klaganden ansökt om uppehållstillstånd för sju månader sedan. Enligt domstolen fanns det ingenting som tydde på att ärendet var särskilt svårutrett, varför ärendet ansågs ha fördröjts i onödan. I mål 770-20¹²⁴ hade det förflutit sex månader sedan ansökan om uppehållstillstånd lämnades in till Migrationsverket. I sitt avslagsbeslut anförde Migrationsverket att ärendet inte var klart för beslut. Denna motivering bedömdes emellertid inte som hållbar av migrationsdomstolen, som därmed konstaterade att ärendet hade fördröjts i onödan.

Flera av de avgöranden från Migrationsdomstolen i Göteborg som jag har granskat rör ärenden som pågått runt sju månader. Förutsatt att handläggningen skett löpande tenderar domstolen att avslå överklagan i dessa fall. I mål 115-20¹²⁵ hade klaganden ansökt om uppehållstillstånd för sju månader sedan. Domstolen konstaterade att:

”Trots att Migrationsverkets handläggning har pågått en tid bedömer migrationsdomstolen att ärendet inte har fördröjts i onödan.”

Motsvarande bedömning gjordes i mål 666-20, mål 16021-19, mål 15059-19 och mål 662-40 vilka samtliga hade pågått i sju månader.¹²⁶ I mål 14450-19¹²⁷ avtog domstolen ett överklagande i ett ärende som pågått i elva månader. Domstolen konstaterade att en handläggningstid på elva månader ”inte i sig kan betraktas som en exceptionellt lång tid”. Endast i två av de bifallsbeslut jag har granskat bifalls överklagandet när ärendet pågått i mindre än ett år. I båda dessa ärenden hade Migrationsverket under längre perioder inte vidtagit några handläggningsåtgärder överhuvudtaget.¹²⁸

Även Migrationsdomstolen i Malmö lägger i sin bedömning stor vikt vid huruvida handläggningen i ärendet skett löpande. Gemensamt för i princip samtliga av de bifallsbeslut från Migrationsdomstolen i Malmö som jag har granskat är att Migrationsverket under långa perioder inte vidtagit några

¹²² Se prop. 2016/17:180 s. 124 och SOU 2010:29 s. 304.

¹²³ Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-02-19 i mål nr 1767-20.

¹²⁴ Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-24 i mål nr 770-20.

¹²⁵ Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01-10 i mål nr 115-20.

¹²⁶ Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-12-17 i mål nr 16021-19, Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01-27 i mål nr 664-20, Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-12-09 i mål nr 15059-19 och Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01 i mål nr 666-20.

¹²⁷ Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-11-18 i mål nr 14450-19.

¹²⁸ Se Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-12-19 i mål nr 16047-19 och Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-12-23 i mål nr 15661-19.

handläggningsåtgärder i ärendet. Som exempel kan nämnas mål 2487-19¹²⁹ där Migrationsverket inte hade vidtagit några handläggningsåtgärder sedan ärendet inleddes 17 månader tidigare. På motsvarande sätt avslås flera överklaganden med hänvisning till att handläggningen skett löpande, detta även om handläggningstiden inte sällan överstiger ett år. I mål 21471-19¹³⁰ hade sökanden väntat i över 16 månader på beslut i sitt ärende. Enligt migrationsdomstolen hade handläggningen emellertid skett löpande, varför överklagandet avslogs. Det är således svårt att utläsa ett tydligt mönster i hur lång tid ett ärende i regel ska ha pågått för att Migrationsdomstolen i Malmö ska anse att det oskäligen fördröjts. Domstolen verkar framförallt beakta huruvida handläggningen skett löpande, snarare än hur lång tid som förflutit.

3.2.3 Betydelsen av att ärendet inte är klart för avgörande

Efter att i avsnittet ovan på ett mer generellt plan ha granskat migrationsdomstolarnas bedömning av vad som utgör en rimlig handläggningstid ska fokus i detta avsnitt riktas mot migrationsdomstolarnas bedömning av en specifik motivering i Migrationsverkets avslagsbeslut. Det har ovan (avsnitt 3.2.1) konstaterats att den tveklöst vanligaste motiveringen i Migrationsverkets beslut om avslag på den enskildes begäran om avgörande är att ärendet inte är klart för beslut eftersom det krävs ytterligare utredningsåtgärder. Det finns således anledning att närmare undersöka hur de olika migrationsdomstolarna bedömer en sådan motivering. Anses det vara ett hållbart skäl för att dröja med att avgöra ärendet?

I de avgöranden jag har granskat finns en skillnad i hur de olika migrationsdomstolarna bedömer en motivering om att det krävs ytterligare utredningsåtgärder innan ärendet kan avgöras. Migrationsdomstolarna i Luleå, Göteborg och Malmö har en benägenhet att godta en sådan motivering medan Migrationsdomstolen i Stockholm tenderar att göra en motsatt bedömning.

I ett flertal avgöranden från Migrationsdomstolen i Stockholm gör domstolen bedömningen att en motivering om att det krävs ytterligare utredning i ärendet inte är hållbar. Som exempel kan nämnas mål 1034-20¹³¹ där domstolen anförde att:

”Migrationsverket har i det överklagade beslutet konstaterat att ärendet kräver ytterligare utredningsåtgärder och att det inte är klart för avgörande. Det Migrationsverket har angett som förklaring är enligt migrationsdomstolens mening inte

¹²⁹ Förvaltningsrätten i Malmö dom 2019-09-12 i mål nr 2487-19.

¹³⁰ Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-01-10 i mål 21471-19.

¹³¹ Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-02-06 i mål nr 1034-20.

tillräckliga skäl för att motivera att ärendet ännu inte avgjorts.”

Mot denna bakgrund ansåg migrationsdomstolen att ärendet fördröjts i onödan. Motsvarande formulering förekommer i flera avgöranden från Migrationsdomstolen i Stockholm och formuleringen används av flera olika domare vid domstolen.¹³² Migrationsdomstolen i Stockholm tenderar således att bedöma en invändning om att ärendet kräver ytterligare utredning som ohållbar. Även om ärendet inte är klart för avgörande har domstolen således en benägenhet att i dessa fall bifalla överklagandet och förelägga Migrationsverket att snarast möjligt avgöra ärendet.

I de avgöranden jag har granskat från Migrationsdomstolen i Göteborg är bedömningen den motsatta. I mål 26-20¹³³ hänvisade Migrationsverket till att ärendet ännu inte var klart för avgörande eftersom det krävdes ytterligare utredningsåtgärder. Migrationsdomstolen i Göteborg avslöj överklagandet med följande motivering:

”Migrationsdomstolen konstaterar att alla underlag som Migrationsverket behöver för att kunna fatta beslut i ärendet fortfarande inte har inkommit. Det saknas därför skäl att ändra beslutet. Överklagandet ska således avslås.”

På motsvarande sätt konstaterade domstolen i mål 15663-19¹³⁴ att:

”Migrationsverket har bedömt att det krävs ytterligare komplettering innan ärendena är klara för avgörande. Någon anledning att ifrågasätta detta har inte kommit fram. Det har därmed inte kommit fram skäl att ändra Migrationsverkets beslut och överklagandet ska därför avslås.”

I mål 15059-19¹³⁵ anförde domstolen att:

”Även om Migrationsverkets handläggning av ärendet har pågått en tid, anser migrationsdomstolen att det finns godtagbara skäl för Migrationsverket att dröja med avgörandet i väntan på att beslutsunderlaget ska bli fullständigt. Det finns därmed inte skäl att ändra Migrationsverkets beslut, varför överklagandet ska avslås.”

¹³² Se exempelvis Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-08 i mål nr 166-20, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-24 i mål nr 736-20, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-31 i mål nr 1032-20, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-03 i mål nr 13067-19, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-29 i mål nr 1033-20, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-02-20 i mål nr 1826-20 och Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-02-10 i mål nr 1342-20.

¹³³ Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01-08 i mål nr 26-20.

¹³⁴ Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-12-11 i mål nr 15663-19.

¹³⁵ Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-12-09 i mål nr 15059-19.

Motsvarande formulering förekommer i ett stort antal avgöranden från Migrationsdomstolen i Göteborg och används av flera olika domare vid domstolen.¹³⁶ Domstolen är således konsekvent med att bedöma en motivering om ytterligare utredning som hållbar. Om ytterligare utredningsåtgärder är nödvändiga tenderar domstolen att avslå överklagandet utan att ifrågasätta vilka åtgärder som kvarstår eller när dessa planeras vidtas.

Även Migrationsdomstolen i Luleå och Migrationsdomstolen Malmö har en benägenhet att godta en invändning om att ytterligare utredning krävs innan ärendet är klart för avgörande. Ett flertal överklaganden från Migrationsdomstolen i Luleå avslås med hänvisning till att ärendet inte är klart för avgörande. Som exempel kan nämnas mål 2546-19¹³⁷ där domstolen anförde följande:

”Som framgår kvarstår ytterligare utredningsåtgärder varför ärendena inte är klara för beslut. Eftersom Migrationsverket haft skäl för sina beslut ska överklagandet avslås.”

Motsvarande bedömning gjordes i mål 29-20¹³⁸ där domstolen anförde att handläggningsåtgärder återstod i form av ytterligare utredning, vilket enligt domstolen innebar att Migrationsverkets redovisade skäl för att inte avgöra ärendet var hållbara. Även i mål 111-20¹³⁹ konstaterade domstolen att Migrationsverkets angivna motivering, d.v.s. att ärendet inte var klart för avgörande, fick anses hållbar.

I mål 305-20¹⁴⁰ från Migrationsdomstolen i Malmö hänvisade Migrationsverket till behovet av ytterligare utredning varefter domstolen konstaterade att:

”Migrationsverkets motivering är godtagbar då fullständigt underlag för avgörande saknas”.

Även i mål 2087-19¹⁴¹ motiverade Migrationsverket sitt avslagsbeslut med att det krävdes ytterligare utredning i ärendet och Migrationsdomstolen i Malmö anförde att:

”Migrationsdomstolen bedömer att denna motivering är tillräcklig och att

¹³⁶ Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01-07 i mål nr 27-20, Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01-10 i mål nr 115-20, Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01-13 i mål nr 234-20, Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01-27 i mål nr 664-20, Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01-24 i mål nr 666-20, Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01-22 i mål 667-20, Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-01-21 i mål 16398-20, Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-12-24 i mål 14973-19, Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2020-02-03 i mål nr 924-20 och Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-12-17 i mål nr 16021-19.

¹³⁷ Förvaltningsrätten i Luleå dom 2019-12-16 i mål nr 2546-19.

¹³⁸ Förvaltningsrätten i Luleå dom 2020-01-07 i mål nr 29-20.

¹³⁹ Förvaltningsrätten i Luleå dom 2020-01-17 i mål nr 111-20.

¹⁴⁰ Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-02-03 i mål nr 305-20.

¹⁴¹ Förvaltningsrätten i Malmö dom 2019-09-12 i mål nr 2087-19.

angivna anledningar till den aktuella handläggningstiden är hållbara”.

I flera avgöranden från Migrationsdomstolen i Malmö används det faktum att ärendet inte är klart för avgörande som ett skäl för att avslå överklagandet. En standardformulering som förekommer i flera av de avgöranden jag har granskat är att:

”Det återstår utredningsåtgärder innan ärendet är klart att avgöra. Migrationsdomstolen anser inte att Migrationsverket oskäligt fördröjt ärendet, utan handläggningen pågår.”¹⁴²

Även Migrationsdomstolen i Malmö tenderar således att, i fråga om dröjsmålstalan i uppehållstillståndsärenden, godta en motivering om att det krävs ytterligare utredning innan ärendet kan avgöras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns en diskrepans mellan hur Migrationsdomstolen i Stockholm bedömer en motivering om att det krävs ytterligare utredning i ärendet och hur övriga migrationsdomstolar bedömer motsvarande motivering. Att ärendet inte är klart för avgörande används vid migrationsdomstolarna i Luleå, Göteborg och Malmö som ett skäl för att avslå överklagandet. Migrationsdomstolen i Stockholm har emellertid en benägenhet att bifalla överklagandet i dessa fall, även om ärendet inte är klart för beslut.

Eftersom behov av ytterligare utredning är den tveklöst vanligaste motiveringen i Migrationsverkets avslagsbeslut får det stora konsekvenser att domstolarna bedömer just denna motivering olika. Troligen är denna diskrepans i bedömningen bidragande till det faktum att bifallsfrekvensen för dröjsmålstalansmål är 73 procent vid Migrationsdomstolen i Stockholm men endast 15 procent vid Migrationsdomstolen i Luleå.

3.2.4 Betydelsen av speciallagsreglerade tidsfrister

I speciallagstiftning förekommer bestämmelser som anger normala handläggningstider för olika slags ärenden. Som exempel kan nämnas 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen (2006:97) som stadgar att ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen (2005:716) ska avgöras inom nio månader, om det inte finns särskilda skäl. I propositionen till nya förvaltningslagen framhöll regeringen att bestämmelser i speciallagstiftning som anger normala handläggningstider inte ska uppfattas som föreskrifter som enligt 4 § FL innebär en avvikelse från 12 § FL. Enligt

¹⁴² Förvaltningsrätten i Malmö dom 2019-12-02 i mål nr 16849-19, Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-02-06 i mål nr 528-20, Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-01-31 i mål nr 2252-20, Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-02-05 i mål nr 3098-20, Förvaltningsrätten i Malmö dom 2019-12-04 i mål nr 22020-19, Förvaltningsrätten i Malmö dom 2019-11-21 i mål nr 20058-19 och Förvaltningsrätten i Malmö dom 2019-08-29 i mål nr 12491-19.

regeringen kan emellertid dessa bestämmelser påverka bedömningen i det enskilda fallet av om en myndighet kan anses vara i dröjsmål med avgörandet eller inte.¹⁴³ Mot denna bakgrund granskas i detta avsnitt vilken betydelse migrationsdomstolarna tillmäter utlänningsförordningens handläggningsfrister i sin bedömning av dröjsmålsfrågan.

Jag har i min rättsfallsstudie funnit att det varierar från migrationsdomstol till migrationsdomstol vilken betydelse, om ens någon, som tillmäts de specialreglerade tidsfristerna. Migrationsdomstolen i Luleå hänvisar exempelvis inte en enda gång till tidsfristerna i utlänningsförordningen, detta även om tidsfristen i det enskilda fallet ofta överskriden sedan länge. Som exempel kan nämnas mål 2669-19 där sökanden hade väntat mer än 20 månader på beslut i sitt ärende.¹⁴⁴ Enligt domstolen hade handläggningsåtgärder emellertid vidtagits löpande varför överklagandet avlogs. Inte heller Migrationsdomstolen i Malmö tillmäter tidsfristerna i utlänningsförordningen någon större betydelse. I ett avgörande hänvisar domstolen till den aktuella tidsfristen, men ingen avgörande vikt läggs vid huruvida den överskridits eller inte i det enskilda fallet.¹⁴⁵

Migrationsdomstolen i Stockholm hänvisar emellertid regelbundet till tidsfristerna i utlänningsförordningen. Huruvida den specialreglerade tidsfristen överskridits eller inte i det enskilda fallet får dessutom i många fall avgörande betydelse för utgången i målet. Som exempel kan nämnas mål 995-20 där domstolen mot bakgrund av fristen i 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen anförde att:

”Migrationsdomstolen noterar att sökanden lämnat in sin ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd den 13 augusti 2018. Den ovan angivna fristen om nio månader har således överskridits, varför avgörandet av ärendet får anses ha fördröjts i onödan.”¹⁴⁶

Bifallsbeslutet i detta mål motiverades således direkt av att tidsfristen i utlänningsförordningen på nio månader överskridits. Enligt domstolen innebar detta i sig att ärendet fördröjts i onödan. På motsvarande sätt har domstolen avslagit flera överklaganden med motiveringen att tidsfristen i utlänningsförordningen inte överskridits. I mål 995-20¹⁴⁷ anförde domstolen exempelvis att:

”Migrationsdomstolen konstaterar att fristen i 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen i fråga om när ett ärende av aktuellt slag ska vara avgjort inte hade överskridits vid tidpunkten för när Migrationsverket fattade sitt beslut om att avslå begäran om att avgöra ärendet. Migrationsverket kan därmed inte anses

¹⁴³ Se prop. 2016/17:180 s. 121.

¹⁴⁴ Förvaltningsrätten i Luleå dom 2019-12-20 i mål nr 2669-19.

¹⁴⁵ Se Förvaltningsrätten i Malmö dom 2019-03-12 i mål nr 2487-19.

¹⁴⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-09 i mål nr 251-20.

¹⁴⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-02-12 i mål nr 995-20

ha orsakat en onödig fördröjning med att avgöra ärenden.”

Motsvarande formulering förekommer i flera avgöranden från Migrationsdomstolen i Stockholm och används av flera olika domare vid domstolen.¹⁴⁸

Även Migrationsdomstolen i Göteborg tillmäter de speciallagsreglerade fristerna relativt stor betydelse. I mål 16060-19¹⁴⁹ hänvisade domstolen till handläggningsfristen i 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen och anförde att:

”Även om Migrationsverket dröjt med att vidta handläggningsåtgärder i ärendet har det inte framkommit att dröjsmålet är sådant att det med stor sannolikhet kommer att medföra att ärendet inte kan avgöras inom nio månader från det att ansökan kom in. Därmed föreligger det enligt förvaltningsrättens mening inte ett oskäligt dröjsmål.”

Mot bakgrund av att ärendet med stor sannolikhet skulle kunna avgöras inom tidsfristen i utlänningsförordningen ansåg domstolen således att ärendet inte fördröjts i onödan, även om migrationsverket inte vidtagit någon åtgärd i ärendet på sex månader.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det varierar från domstol till domstol vilken betydelse som tillmäts de speciallagsreglerade tidsfristerna i bedömningen av dröjsmålet. Medan fristerna överhuvudtaget inte nämns i avgörandena från Migrationsdomstolen i Luleå, får de direkt betydelse för utgången i målen från Migrationsdomstolen i Stockholm.

3.2.5 Förelägganden med en bestämd tidsfrist

Om överinstansen bifaller dröjsmålstanan ska överinstansen enligt 49 § FL förelägga beslutsmyndigheten att snarast, eller inom den tid som överinstansen bestämmer, avgöra ärendet. Nuvarande reglering bygger således på att överinstansen, om en bestämd tidsfrist inte kan anges, ska förelägga beslutsmyndigheten att snarast möjligt avgöra ärendet.¹⁵⁰ Om det är möjligt och lämpligt har överinstansen emellertid möjlighet att sätta en bestämd tid för när ärendet senast ska avgöras. Någon närmare vägledning för hur fristen ska bestämmas eller vad som utgör en rimlig tidsfrist ges dock inte i förarbetena till nya förvaltningslagen. Mot denna bakgrund granskas i detta avsnitt i vilken utsträckning migrationsdomstolarnas

¹⁴⁸ Se Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2019-12-16 i mål nr 12731-19, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-27 i mål nr 812-20, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-23 i mål nr 818-20, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-20 i mål nr 636-20, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2019-12-16 i mål nr 12732-19 och Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-01-31 i mål nr 997-20.

¹⁴⁹ Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-12-20 i mål nr 16060-19.

¹⁵⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 127.

förelägganden förses med en bestämd tidsfrist och hur lång tidsfristen i sådana fall bestäms till.

Av de 40 bifallsbeslut jag har granskat är det endast tre förelägganden som förses med en bestämd tidsfrist. I mål 9695-19¹⁵¹ gjorde Migrationsdomstolen i Malmö bedömningen att ärendet var klart för avgörande. Överklagandets bifölls därför och domstolen förelade Migrationsverket att avgöra ärendet inom fyra månader. Detta kan jämföras med mål 1702-20¹⁵² från Migrationsdomstolen i Stockholm där domstolen ansåg att ärendet var klart för avgörande och bestämde tidsfristen till fyra veckor. Även i mål 189-20¹⁵³ ansåg Migrationsdomstolen i Luleå att ärendet var klart för avgörande och förelade Migrationsverket att avgöra ärendet senast den 4 mars 2020, vilket innebar en tidsfrist på fyra veckor. I övriga bifallsbeslut har Migrationsverket förelagts att avgöra ärendet snarast möjligt.

En relevant fråga i detta sammanhang är vad som i praktiken utgör ”snarast möjligt”, d.v.s. vad som är den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden i vilka domstolen meddelat ett föreläggande om avgörande snarast möjligt. I syfte att få en uppfattning om denna fråga genomförde jag i april 2020 en uppföljning av de 40 bifallsbeslut som ingår i min rättsfallsstudie. Jag kontaktade Migrationsverket och ställde frågan *om* och i så fall *när* de 40 ärendena hade avgjorts.

Migrationsverkets svar visar att i princip samtliga ärenden som försetts med ett föreläggande enligt 49 § FL hade avgjorts inom en till två månader från migrationsdomstolens föreläggande.¹⁵⁴ I genomsnitt dröjde det 38 dagar från det att domstolen förelade Migrationsverket att avgöra ärendet till dess att Migrationsverket fattade slutligt beslut i ärendet. En handfull ärenden hade avgjorts redan inom sju dagar från migrationsdomstolens föreläggande. Efter fyra månader hade endast fyra ärenden ännu inte avgjorts. Det blir således tydligt att Migrationsverket fortsätter att kontinuerligt arbeta med dessa ärenden utan hinder av att avslagsbeslutet överklagats till domstol, vilket även var lagstiftarens intention.¹⁵⁵

¹⁵¹ Förvaltningsrätten i Malmö dom 2019-08-09 i mål nr 9695-19.

¹⁵² Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-02-18 i mål nr 1702-20.

¹⁵³ Förvaltningsrätten i Luleå dom 2020-02-06 i mål nr 189-20.

¹⁵⁴ Se Migrationsverket, rättsavdelningen & förvaltningsenheten, e-post 2020-03-09 och 2020-04-01.

¹⁵⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 115.

4 Är 12 § FL ändamålsenligt utformad?

Efter att ha granskat dröjsmålsbestämmelsens utformning och implementering har det blivit dags att återvända till uppsatsens övergripande frågeställning. I detta avsnitt granskas således i vad mån 12 § FL är ändamålsenligt utformad. För att kunna ta ställning till dröjsmålsbestämmelsens ändamålsenlighet krävs emellertid, förutom en förståelse för hur bestämmelsen har tillämpats i praktiken, även en förståelse för de överväganden som ligger bakom bestämmelsens utformning. Framställningen nedan är därför disponerad efter fyra principiella utformningsfrågor som varit särskilt omdiskuterade när frågan om införandet av en generell dröjsmålstalan utretts inom ramen för ett lagstiftningsärende. De fyra frågor som diskuteras är: huruvida förfarandet bör vara utformat som ett tvåstegsförfarande, huruvida överinstansen alltid ska ange en bestämd tidsfrist för ärendets avgörande, huruvida dröjsmålsförfarandet bör kunna tas i anspråk mer än en gång under ärendets handläggning och huruvida dröjsmålsbestämmelsen bör innehålla någon form av åtgärd mot domstolstrots. Frågorna behandlas med avstamp i Fri- och rättighetskommitténs betänkande (SOU 1994:117), förvaltningslagsutredningens betänkande (SOU 2010:29) och regeringens proposition till den nya förvaltningslagen (prop. 2016/17:180). Varje avsnitt inleds med en redogörelse för hur det i lagstiftningsärendena har resonerats kring den aktuella utformningsfrågan. Därefter följer en diskussion kring i vad mån jag anser att regleringen är ändamålsenligt utformad i denna del.

4.1 Tvåstegsförfarandet

Nuvarande reglering är uppbyggd kring ett tvåstegsförfarande. I lagstiftningsärendena på området har meningarna emellertid gått isär gällande huruvida dröjsmålsbestämmelsen bör vara utformad som ett tvåstegsförfarande eller om dröjsmålstalan snarare bör kunna framställas direkt vid domstol.

4.1.1 Överväganden bakom regleringen

I sitt betänkande från 1994 föreslog Fri- och rättighetskommittén att dröjsmålsbestämmelsen skulle ha följande inledande stycke:

”Har en myndighet inte avgjort ett förvaltningsärende som en enskild part väckt och som avser myndighetsutövning mot parten inom sex månader, får denne begära att allmän förvaltningsdomstol prövar om ärendet onödigt uppehålls.”

Enligt Fri-och rättighetskommitténs förslag skulle den enskilde således kunna vända sig direkt till domstol för att få en förklaring om att ärendet onödigt uppehölls. Om ärendet var klart för avgörande och det inte fanns något giltigt försvar från myndighetens sida att dröja med beslutet skulle domstolen bifalla talan och utsätta en bestämd tidsfrist för ärendets avgörande.¹⁵⁶

När frågan om införandet av en generell dröjsmålstalan utreddes inom ramen för Förvaltningslagsutredningens arbete föreslogs istället att dröjsmålstalan, likt nuvarande ordning, skulle föras i två steg.¹⁵⁷ För att förstå vilka skäl som föranledde Förvaltningslagsutredningens att göra denna bedömning krävs en förståelse för grunderna i den svenska förvaltningsmodellen. Utformningen av tvåstegsförfarandet rymmer nämligen ett flertal frågor som berör förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar. Innan vi ger oss i kast med att granska hur Förvaltningslagsutredningen motiverade tvåstegsförfarandet följer därför nedan en kort redogörelse för grunderna i den svenska förvaltningsmodellen.

1974 års regeringsform (RF) bygger på principen om folksuveränitet: all offentlig makt utgår från folket och riksdagen är dess främsta företrädare. Folksuveränitetsprincipen realiseras genom en uppdrags- och ansvarskedja som består i att folket väljer en riksdag, riksdagen väljer en statsminister och statsministern utser en regering.¹⁵⁸ Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen enligt 1 kap. 6 § RF. Under regeringen lyder sedan de statliga förvaltningsmyndigheterna, se 12 kap. 1 § RF. Lite förenklat kan det beskrivas som att folket genom riksdagen ska *besluta* och att regeringen med mandat i ryggen ska *styra* förvaltningsmyndigheterna som i sin tur ska *utföra* statens handlingar.¹⁵⁹

Trots att statsförvaltningen har en lydnessplikt i förhållande till regeringen är förvaltningsmyndigheterna fristående organiserade. Detta brukar beskrivas som en *dualism* mellan regeringen och förvaltningen och utgör en grundsten i den svenska förvaltningsmodellen.¹⁶⁰ Utmärkande för den svenska förvaltningsmodellen är dessutom att den tar avstånd från s.k. ministerstyre. Detta följer dels av att de statliga förvaltningsmyndigheterna enligt 12 kap. 1 § RF lyder under regeringen som helhet, snarare än enskilda statsråd, dels av att beslutsfattande i regeringen enligt huvudregeln sker kollektivt, se 7 kap. 3 § RF. Inte heller regeringen som kollektiv kan dock bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpligheten av lag, se 12 kap. 2 § RF.¹⁶¹

¹⁵⁶ Se SOU 1994:117 s. 203.

¹⁵⁷ Se SOU 2010:29 s. 254.

¹⁵⁸ Se SOU 2011:81 s. 44.

¹⁵⁹ Se Johansson SvJT 2012, s. 828.

¹⁶⁰ Se Wennergren FT 1998 s. 97.

¹⁶¹ Se Reichel 2006 s. 309.

Mot bakgrund av att regeringsformen bygger på principen om folksuveränitet är det känsligt att makt överläts till icke-folkvalda domstolar.¹⁶² I svensk rätt har det traditionellt funnits en stor tilltro till förvaltningsmyndigheter och en viss misstro mot jurister och domstolsmakt.¹⁶³ Detta har lett till en ovilja mot att överlämna beslut till domstolar istället för till myndigheter.¹⁶⁴ Att låta förvaltningsdomstolar handlägga ärenden som första instans skulle nämligen rubba den traditionella funktionsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheter som första *handläggande* instans och förvaltningsdomstolar som andra *kontrollerande* instans.¹⁶⁵

Det är mot denna bakgrund som Förvaltningslagsutredningen föreslog att 12 § FL borde utformas som ett tvåstegsförfarande. Genom tvåstegsförfarandet menade Förvaltningslagsutredningen att den traditionella funktionsfördelningen mellan under- och överinstans inte rubbas eftersom det förfarande är förvaltningsmyndigheter som svarar för ärendets beredning och avgörande.¹⁶⁶ Vidare framhöll utredningen att tvåstegsförfarandet inte avviker från den svenska förvaltningsrättsliga strukturen eftersom objektet för överklagandet är myndighetens avslagsbeslut, snarare än själva underlåtenheten i sig.¹⁶⁷ En grundläggande princip inom svensk förvaltningsprocessrätt är nämligen att överklagandeinstitutet för sin tillämpning förutsätter att det finns ett reellt förvaltningsbeslut som kan angripas.¹⁶⁸ Utgångspunkten är således att ett ärende avgörs först när myndigheten fattat ett reellt beslut och att domstolsprövning förutsätter att detta beslut i sin tur överklagas.¹⁶⁹ Förvaltningslagsutredningen anförde i detta sammanhang att tvåstegsförfarandet är väl förenligt med denna princip eftersom överinstansens prövning, i vanlig ordning, är villkorad av att beslutsmyndigheten i ett första steg har fattat ett reellt beslut och att detta beslut i sin tur har överklagats.¹⁷⁰

När Förvaltningslagsutredningens förslag remissbehandlades ställde sig emellertid flera remissinstanser kritiska till tvåstegsförfarandets ändamålsenlighet. En vanlig kritik var att regleringen riskerar att öka arbetsbördan, vilket i sin tur kan få till följd att handläggningstiderna förlängs ytterligare.¹⁷¹ Enligt regeringen framstod emellertid dessa farhågor som överdrivna.¹⁷² Regeringen anförde i detta sammanhang att det får anses naturligt att den enskilde i ett första skede bör försöka få klarhet i skälen till att avgörandet dröjer. Om den enskilde inte låter sig nöjas med

¹⁶² Se Warling-Nerep 2015 s. 37.

¹⁶³ Se SOU 1999:76 s. 114 och Johansson SvJT 2012 s. 833.

¹⁶⁴ Se Reichel 2006 s. 318.

¹⁶⁵ Jfr Von Essen 2017 s. 18 och Wennergren FT 1998 s. 72.

¹⁶⁶ Se SOU 2010:29 s. 299.

¹⁶⁷ Se SOU 2010:29 s. 299.

¹⁶⁸ Jfr Lavin FT 2018 s. 48.

¹⁶⁹ Se SOU 2010:29 s. 284.

¹⁷⁰ Se SOU 2010:29 s. 299.

¹⁷¹ Se prop. 2016/17:180 s. 114.

¹⁷² Se prop. 2016/17:180 s. 114.

myndighetens förklaring möjliggör tvåstegsförfarandet en överprövning av myndighetens ställningstagande i handläggningsfrågan. På detta sätt menade regeringen att tvåstegsförfarandet innebär ett starkt skydd för den enskildes rättssäkerhet.¹⁷³

4.1.2 Är regleringen ändamålsenlig i denna del?

Även om flera remissinstanser ställde sig kritiska till dess ändamålsenlighet vidhöll regeringen att dröjsmålsbestämmelsen borde utformas som ett tvåstegsförfarande. Med hänsyn till att 12 § FL syftar till att påskynda handläggningen vid en förvaltningsmyndighet kan det dock ifrågasättas om förfarandet för sin tillämpning bör kräva ett beslut hos densamme. I detta avsnitt förs därför en diskussion kring tvåstegsförfarandets ändamålsenlighet.

Ett alternativ till nuvarande ordning vore att utforma bestämmelsen i enlighet med Fri- och rättighetskommitténs lagförslag. Den enskilde skulle då kunna vända sig direkt till domstol för att få en förklaring om att ärendet onödigt uppehålls. Likt 12 § FL skulle domstolen inte uttala sig i sakfrågan och ärendets beredning och avgörande skulle i vanlig ordning skötas av förvaltningsmyndigheter. I detta hänseende skulle det således inte röra sig om någon förskjutning i funktionsfördelningen mellan förvaltningsmyndighet och förvaltningsrätt. En lagteknisk lösning i enlighet med Fri- och rättighetskommitténs förslag skulle emellertid innebära ett avsteg från den förvaltningsprocessrättsliga principen att domstolsprövning fodrar ett reellt förvaltningsbeslut. Om dröjsmålstalan kunde väckas direkt vid domstol skulle föremålet för domstolens prövning inte längre vara ett myndighetsbeslut utan snarare passiviteten i sig. Frågan är således om det i denna uppsats har framkommit några skäl som motiverar ett avsteg från den förvaltningsrättsliga principen om att det krävs ett reellt förvaltningsbeslut för att få tillgång till domstolsprövning.

Migrationsverket skriver i sin årsredovisning för 2019 att 12 § FL har haft negativ påverkan på myndighetens handläggningstider (se avsnitt 3.1.1 ovan). Handläggningen har utgått från de ärenden där det inkommit en begäran om avgörande vilket har förlängt handläggningstiden för nyinkomna och äldre ärenden. Denna utveckling är givetvis inte önskvärd. Jag anser emellertid att det är tveksamt om ett slopande av tvåstegsförfarandet skulle lösa detta problem. Om domstolen skulle anse att handläggningen pågått oskäligt länge skulle beslutsmyndigheten, likt nuvarande ordning, föreläggas att snarast möjligt avgöra ärendet. Denna kategori av ärenden skulle således fortsatt behöva prioriteras i första hand och den gamla balansen skulle därigenom fortsatt bli lidande.

Jag anser snarare att det finns en risk att ett slopande av tvåstegsförfarandet skulle få ytterligare negativ påverkan på myndigheternas

¹⁷³ Se prop. 2016/17:180 s. 114.

handläggningstider. Genom tvåstegsförfarandet sker nämligen en första sällning av dröjsmålstalan. Detta blir tydligt i det faktum att Migrationsverket i februari 2020 hade avslagit 73 procent av antalet avgjorda begäran om avgörande och att endast drygt 17 200 av totalt 48 900 avslagsbeslut hade överklagats. Vid Pensionsmyndigheten hade 49 begäran om avgörande avslagits och endast fem avslagsbeslut hade överklagats. Det är således endast en mindre andel av de som fått avslag på sin begäran om avgörande som väljer att överklaga avslagsbeslutet. Den stora majoriteten låter sig nöjas med myndighetens förklaring till att avgörandet dröjer. På så sätt skapas effektivitet i förfarandet samtidigt som belastningen på domstolarna blir mindre jämfört med om dröjsmålstan kunde framställas direkt vid domstol.

I sitt examensarbete framhöll Lena Liljegren Victorin att tvåstegsförfarandet medför att beslutsmyndigheten i praktiken kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiv, detta eftersom den enskildes rätt till domstolsprövning enligt 12 § FL är villkorad av att beslutsmyndigheten fattat ett beslut om avslag på begäran om avgörande inom tidsfristen på fyra veckor (se avsnitt 1.4 ovan). En sådan utveckling skulle enligt min mening motivera ett avsteg från tvåstegsförfarandet. Mot bakgrund av vad som framkommit i denna uppsats anser jag emellertid att mycket tyder på att denna farhåga inte har realiserats i praktiken. Trots en hög arbetsbelastning har Migrationsverket i mer än 95 procent av fallen fattat beslut i den enskildes begäran om avgörande inom tidsfristen på fyra veckor. Det innebär i och för sig att Migrationsverket i fem procent av fallen misslyckas med att fatta beslut inom utsatt tid. Likväl menar jag att denna undersökning visar att tvåstegsförfarandet inte i någon större utsträckning försvårar för den enskilde att få till stånd en domstolsprövning.

Sammanfattningsvis menar jag att det i denna uppsats inte har framkommit tillräckliga skäl som motiverar ett avsteg från den grundläggande principen att överklagandeinstitutet för sin tillämpning fordrar ett reellt förvaltningsbeslut. Snarare menar jag att den praktiska tillämpningen av 12 § FL visar att tvåstegsförfarandet fyller sin tänkta funktion. Min uppfattning är således att regleringen är ändamålsenlig i denna del.

4.2 Överinstansens bifallsbeslut

Om överinstansen bifaller överklagandet ska beslutsmyndigheten enligt 49 § FL föreläggas att snarast möjligt, eller inom en den tid som överinstansen bestämmer, avgöra ärendet. Nuvarande reglering ställer således inget krav på att överinstansen i sitt bifallsbeslut utsätter en bestämd tidsfrist för ärendets avgörande. Huruvida överinstansen i sitt föreläggande alltid bör ange en bestämd tidsfrist för ärendets avgörande är emellertid en fråga som varit omdiskuterad i lagstiftningsärendena på området.

4.2.1 Överväganden bakom regleringen

Såväl Fri- och rättighetskommittén som Förvaltningslagsutredningen föreslog att en bestämd tidpunkt för ärendets avgörande alltid skulle slås fast i överinstansens föreläggande.¹⁷⁴ Fri- och rättighetskommittén anförde i detta sammanhang att tidsfristen skulle anpassas till målets beskaffenhet men att den som regel inte borde överstiga ett par månader.¹⁷⁵ Även om ärendet inte var klart för avgörande på grund av att vederbörande myndighet underlåtit att vidta handläggningsåtgärder skulle överinstansen således bifalla talan och utsätta en bestämd tidsfrist.¹⁷⁶ I vissa fall ansåg emellertid Fri- och rättighetskommittén att det skulle vara möjligt för beslutsmyndigheten att begära uppskov med avgörandet.¹⁷⁷ Detta skulle enligt kommittén bli aktuellt framförallt i de fall då beslutsmyndigheten varit tvungen att komplettera ärendet med ytterligare utredning och således inte kunde lastas för att inte ha avgjort ärendet inom den utsatta fristen. Hård arbetsbelastning och resursbrist skulle däremot inte kunna ge uppskov med avgörandet.¹⁷⁸

Till skillnad från Fri- och rättighetskommittén föreslog Förvaltningslagsutredningen att någon möjlighet för myndigheten att begära uppskov med avgörandet inte borde ges.¹⁷⁹ Även om myndigheten på grund av nytillkomna omständigheter skulle känna sig osäker på om ärendet var tillräckligt utrett skulle myndigheten således enligt Förvaltningslagsutredningen vara tvungen att bestämma sig i sak och avgöra ärendet. Det viktigaste var enligt utredningen att myndigheten avgjorde ärendet inom tidsfristen och därmed öppnade upp för ett överklagande av huvudärendet.¹⁸⁰

När Förvaltningslagsutredningens förslag remissbehandlades ställde sig flera remissinstanser kritiska till att en bestämd tidsfrist alltid skulle anges och att fristen dessutom inte skulle kunna ändras även om beslutsmyndigheten skulle anse sig ha ett behov av uppskov med avgörandet. Vissa remissinstanser anförde att förslaget riskerade att leda till en förskjutning av tyngdpunkten för prövningen från förvaltningsmyndighet till domstol. En annan invändning var att förslaget skulle få till följd att myndigheter tvingas fatta beslut om avslag i huvudärendet på grund av brister i utredningen och att överinstansen vid ett överklagande av huvudärendet därefter skulle behöva återförvisa ärendet tillbaka till beslutsmyndigheten för ny handläggning.¹⁸¹

¹⁷⁴ Se SOU 1994:117 s. 203 och SOU 2010:29 s. 305.

¹⁷⁵ Se SOU 1994:117 s. 203.

¹⁷⁶ Se SOU 1994:117 s. 204.

¹⁷⁷ Se SOU 1994:117 s. 204.

¹⁷⁸ Se SOU 1994:117 s. 204.

¹⁷⁹ Se SOU 2010:29 s. 305.

¹⁸⁰ Se SOU 2010:29 s. 305.

¹⁸¹ Se prop. 2016/17:180 s. 126.

Remissinstansernas invändningar fick gehör hos regeringen som valde att stanna vid att överinstansen, om en bestämd tidsfrist inte kan anges, ska förelägga myndigheten att snarast möjligt avgöra ärendet. Likt Förvaltningslagsutredningen menade regeringen emellertid att det inte bör vara möjligt för myndigheten att begära uppskov med avgörandet om en bestämd tidsfrist likväl anges, detta för att skapa effektivitet i förfarandet och undvika att det fastnar i upprepade bedömningar av utredningsläget.¹⁸²

4.2.2 Är regleringen ändamålsenlig i denna del?

Endast i tre av de 40 förelägganden som jag har granskat angav migrationsdomstolen en bestämd tidsfrist för ärendets avgörande. Detta väcker frågor om regleringens ändamålsenlighet i denna del. En farhåga med nuvarande regleringen är nämligen att ett bifallsbeslut som förelägger myndigheten att snarast möjligt avgöra ärendet inte påskyndar handläggningen i samma utsträckning som ett föreläggande som anger en bestämd tidsfrist. Om så är fallet vore det ur den enskildes synvinkel mer önskvärt om överinstansen alltid slog fast en bestämd tidpunkt för ärendets avgörande. I detta avsnitt förs därför en diskussion kring huruvida regleringen av överinstansens bifallsbeslut är ändamålsenlig.

Inledningsvis ska framhållas att en ordning enligt vilken en bestämd tidsfrist för ärendets avgörande alltid ska slås fast rymmer ett flertal problem. Förutom svårigheten för överinstansen att fastställa en rimlig prognos för hur lång handläggningstid som återstår innan ärendet kan avgöras finns det dessutom en risk för att beslutsmyndigheten, om den måste avgöra ärendet inom utsatt tidsfrist, tvingas fatta beslut om avslag i huvudsaken på grund av bristande utredning och att överinstansen efter ett överklagande återförvisar ärendet till myndigheten för ny handläggning. Den tidspress som en bestämd tidsfrist innebär riskerar således att negativt påverka handläggningens kvalitet och rättssäkerhet. En sådan utveckling är givetvis inte önskvärd. Frågan är således om det i denna uppsats har framkommit några skäl som motiverar ett avsteg från nuvarande ordning.

För att få en uppfattning om vad som i praktiken utgör ”snarast möjligt” genomfördes i avsnitt 3.2.5 en uppföljning av de 40 ärenden som försetts med ett föreläggande enligt 49 § FL. Den genomsnittliga handläggningstiden för dessa ärenden var 38 dagar. I en handfull ärenden understeg handläggningstiden sju dagar. Även om inga generella slutsatser kan dras av denna undersökning menar jag att underlaget likväl är tillräckligt för att kunna konstatera att även ett föreläggande om avgörande ”snarast möjligt”, åtminstone vid Migrationsverket, har påskyndande effekt. Det har i övrigt inte framkommit någonting som enligt min mening motiverar ett avsteg från nuvarande ordning. Min uppfattning är således att 12 § FL är ändamålsenligt utformad även i denna del.

¹⁸² Se prop. 2016/17:180 s. 127.

4.3 Överprövning i en instans vid ett tillfälle

Överinstansens avgörande i dröjsmålsfrågan får enligt 49 § andra stycket FL inte överklagas. Om överinstansens avslår överklagandet kan inte heller den enskilde väcka liv i förfarandet genom att inkomma med en ny begäran om avgörande. I lagstiftningsärendena på området har meningarna gått isär vad gäller huruvida förfarandet borde vara utformat enligt nuvarande ordning eller om den enskilde snarare borde ges möjlighet att efter en viss tid återkomma med en ny begäran om avgörande.

4.3.1 Överväganden bakom regleringen

Såväl Fri- och rättighetskommittén som Förvaltningslagsutredningen och regeringen var samtliga överens om att överinstansen avgörande i dröjsmålstalanmälen inte borde få överklagas.¹⁸³ I propositionen till nya förvaltningslagen framhöll regeringen att det är angeläget att instanskedjan hålls kort om förfarandet ska bli effektivt.¹⁸⁴ Även Fri- och rättighetskommittén anförde att förfarandets syfte kan förfelas om överinstansens beslut får överklagas till en högre domstol.¹⁸⁵ Eftersom överinstansens avgörande inte fick överklagas föreslog emellertid Fri- och rättighetskommittén att den enskilde, om överinstansen avslår överklagandet, när som helst skulle kunna återkomma med en ny begäran om förklaring att ärendet onödigt uppehölls.¹⁸⁶

Till skillnad från Fri- och rättighetskommittén föreslog Förvaltningslagsutredningen att förfarandet bara skulle kunna tas i anspråk vid ett tillfälle under ärendets handläggning.¹⁸⁷ Till stöd för denna bedömning hänvisade utredningen till samma argument som föranlett bedömningen att beslutsmyndigheten inte borde kunna begära uppskov med avgörandet när överinstansen fastställt en bestämd tidsfrist. På samma sätt, menade Förvaltningslagsutredningen, skulle inte den enskilde vid upprepade tillfällen kunna avkräva myndigheten ett beslut i handlägningsfrågan.¹⁸⁸

Regeringen delade Förvaltningslagsutredningens bedömning i denna del. Likt Förvaltningslagsutredningen motiverade regeringen detta av effektivitetshänsyn. Regeringen betonade även vikten av att dröjsmålsbestämmelsens utformning skapar en rimlig balans mellan den enskildes intresse av att få ett snabbt avgörande och det allmännas intresse av att resurser tas i anspråk på ett effektivt sätt.¹⁸⁹

¹⁸³ Se SOU 1994:117 s. 205, SOU 2010:29 s. 306 och prop. 2016/17:180 s. 127.

¹⁸⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 127.

¹⁸⁵ Se SOU 1994:117 s. 205.

¹⁸⁶ Se SOU 1994:117 s. 205.

¹⁸⁷ Se SOU 2010:29 s. 306 f.

¹⁸⁸ Se SOU 2010:29 s. 306 f.

¹⁸⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 127.

4.3.2 Är regleringen ändamålsenlig i denna del?

Jag har i min rättsfallsanalys funnit att det finns en diskrepans i de olika migrationsdomstolarnas bedömning av dröjsmålsfrågan. Diskrepansen består dels i att domstolarna bedömer samma argument olika, dels att de i sin bedömning beaktar olika saker. Vad gäller det förstnämnda har jag funnit att den tveklöst vanligaste motiveringen i Migrationsverkets avslagsbeslut, d.v.s. att ärendet inte är klart för avgörande, bedöms olika av de olika migrationsdomstolarna. Att Migrationsdomstolarna beaktar olika saker i sin bedömning blir tydligt i det faktum att de speciallagsreglerade tidsfristerna tillmäts stor betydelse i avgörandena från Migrationsdomstolen i Stockholm, medan de överhuvudtaget inte nämns i avgörandena från Migrationsdomstolen i Luleå. Till detta kommer att domstolarna verkar vara olika toleranta vad gäller hur lång tid ett ärende ska ha pågått för att det ska anses ha oskäligen fördröjts.

Mot denna bakgrund anser jag att det finns anledning att överväga om inte överinstansens avgörande i dröjsmålsfrågan borde få överklagas till högre instans. Diskrepansen i bedömningen av dröjsmålsfrågan har lett till att den enskildes möjlighet att vinna framgång med sin dröjsmålstan till stor del beror på vilken domkrets denne tillhör. Medan 95 procent av dröjsmålstanmälen bifalls vid Migrationsdomstolen i Malmö *avslår* Migrationsdomstolen i Luleå 77 procent av dröjsmålstan. Denna utveckling kan knappast sägas vara ändamålsenlig. Genom att möjliggöra ett överklagande av överinstansens avgörande skulle en vägledande praxis kunna utvecklas, något jag anser att förfarandet är i behov av.

Jag menar dessutom att det finns anledning att överväga om inte 12 § FL borde ändras på så vis att den enskilde ges möjlighet att efter en viss tidsfrist återkomma med en ny begäran om avgörande. Vid införandet av 12 § FL framhöll regeringen att det ligger i den enskildes intresse att ge in allt underlag som han eller hon anser behövt för prövningen redan innan en begäran om avgörande riktas mot myndigheten. Även Förvaltningslagsutredningen utgick från att den enskilde torde vänta med att framställa en begäran om avgörande till dess ärendet ur hans eller hennes synvinkel är moget för avgörande. Jag har emellertid inom ramen för denna uppsats funnit att så inte verkar vara fallet i praktiken. Vid Migrationsverket hade i februari 2020 den stora majoriteten begäran om avgörande avslagits och i princip samtliga avslagsbeslut motiverades med att ärendet inte var klart för avgörande (se avsnitt 5.2.1). Lagstiftarens motiv, d.v.s. att det faktum att den enskilde endast har ett tillfälle på sig att påskynda förfarandet skulle leda till att en begäran om avgörande endast torde framställas när ärendet är klart för beslut, verkar således inte ha stöd i praktiken.

Eftersom den stora majoriteten av begäran om avgörande avslås med motiveringen att ärendet inte är klart för avgörande och eftersom tre av fyra migrationsdomstolar sedermera tenderar att bedöma denna motivering som hållbar anser jag således att den enskilde borde ges möjlighet att efter en viss tidsfrist återkomma med en ny begäran om avgörande i sitt ärende.

Förslagsvis borde den enskilde ges möjlighet att återkomma med en ny begäran om avgörande om beslutsmyndigheten efter ytterligare sex månader ännu inte har avgjort ärendet. En sådan lösning skulle enligt min mening bättre tillgodose förfarandets syfte.

Sammantaget menar jag att det, mot bakgrund av hur 12 § FL har tillämpats i praktiken, finns anledning att överväga om inte överinstansens avgörande bör få överklagas till högre instans. En sådan lösning skulle i och för sig göra instanskedjan längre och därigenom till viss del negativt påverka förfarandets effektivitet. Jag anser emellertid att förfarandet är i behov av en vägledande praxis för att garantera en enhetligt och rättssäker rättstillämpning. För att bättre tillgodose sitt syfte menar jag dessutom bestämmelsen bör ändras så att den enskilde ges möjlighet att efter ytterligare sex månader återkomma med en ny begäran om avgörande.

4.4 Åtgärder mot domstolstrots

12 § FL innehåller ingen sanktion om beslutsmyndigheten underlåter att rätta sig efter överinstansens föreläggande. Nuvarande reglering bygger således på att beslutsmyndigheterna lojalt följer överinstansens förelägganden. Huruvida 12 § FL borde kompletteras med någon form av åtgärd om beslutsmyndigheten, trots överinstansens föreläggande, förhåller sig fortsatt passiv är en fråga som varit föremål för diskussion. Nedan presenteras tre åtgärder mot domstolstrots som diskuterats i lagstiftningsärendena på området. De åtgärder som presenteras är: begäran om överlämnande till överinstans, vitesföreläggande och modellen med fiktiva beslut. I avsnitt 4.5 förs sedan en diskussion kring i vad mån jag anser att nuvarande reglering är ändamålsenlig i denna del.

4.4.1 Överväganden bakom regleringen

4.4.1.1 Begäran om överlämnande till överinstans

I kontrast till nuvarande reglering föreslog Fri- och rättighetskommittén att dröjsmålsbestämmelsen borde innehålla någon form av åtgärd om beslutsmyndigheten förhöll sig fortsatt passiv trots domstolens föreläggande. Fri- och rättighetskommittén föreslog därför att dröjsmålsbestämmelsen skulle ha ett fjärde stycke med följande lydelse:

”Följer myndigheten inte föreläggandet, får domstolen på begäran av parten förordna att ärendet skall överlämnas för avgörande till den myndighet som skulle ha prövat ett överklagande av beslutet. Om sådan överinstans inte finns, får domstolen själv överta ärendet eller, om detta är uppenbart olämpligt, förordna om annan prövning av ärendet.”¹⁹⁰

¹⁹⁰ Se SOU 1994:117 s. 24.

Enligt kommitténs förslag skulle den enskilde således, om beslutsmyndigheten inte följde domstolens föreläggande, kunna vända sig till domstol med en begäran om att få ärendet prövat i sak. Om domstolen själv stod som överordnad myndighet skulle domstolen göra en materiell prövning och fatta ett beslut i den enskildes ärende.¹⁹¹ På så sätt skulle den enskilde bli garanterad en materiell prövning i sitt ärende, även om beslutsmyndigheten förhöll sig fortsatt passiv.¹⁹² Detta skulle emellertid inte ske automatiskt, utan först efter en begäran från den enskilde.¹⁹³

4.4.1.2 Vitesföreläggande

Såväl Förvaltningslagsutredningen som regeringen gjorde bedömningen att dröjsmålsbestämmelsen inte borde förenas med någon form av åtgärd mot domstolstrots.¹⁹⁴ När frågan diskuterades inom ramen för Förvaltningslagsutredningens arbete utreddes i första hand möjligheten att förena överinstansens föreläggande med vite.¹⁹⁵

Utredningens bedömning av möjligheten att förena överinstansens föreläggande med vite baserades till stor del på förarbetsuttalandena till lagen (1985:206) om viten (viteslagen). I propositionen till viteslagen anförde regeringen att det i svensk rätt får anses främmande att låta ett statligt organ rikta ett hot om vite mot ett annat statligt organ.¹⁹⁶ För att ett vitesföreläggande mot staten ska kunna komma i fråga krävs därför ett helt speciellt undantagsfall.¹⁹⁷

Även om det undantagsvis förekommer bestämmelser som möjliggör ett vitesföreläggande mot statliga myndigheter¹⁹⁸ anförde Förvaltningslagsutredningen att det inte i detta fall hade framkommit tillräckliga skäl för att motivera ett avsteg från huvudregeln.¹⁹⁹ Inte heller menade utredningen att ett vitesföreläggande skulle kunna riktas mot en fysisk person på myndigheten, exempelvis myndighetens chef eller ansvarig handläggare, eftersom redan svårigheten att fastställa en rimlig ansvarsfördelning mellan olika befattningshavare gjorde en sådan lösning tveksam.²⁰⁰

Regeringen delade Förvaltningslagsutredningens bedömning i denna del och konstaterade att det i lagstiftningsärendet inte hade framkommit tillräckligt tunga skäl för att motivera ett avsteg från den grundläggande principen att

¹⁹¹ Se SOU 1994:117 s. 204.

¹⁹² Se SOU 1994:117 s. 204.

¹⁹³ Jfr SOU 1994:117 s. 204.

¹⁹⁴ Se SOU 2010:29 s. 306 och prop. 2016/17:180 s. 128.

¹⁹⁵ Se SOU 2010:29 s. 306.

¹⁹⁶ Se prop. 1984/85:96 s. 100.

¹⁹⁷ Se prop. 1984/85:96 s. 100.

¹⁹⁸ Se exempelvis 35 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

¹⁹⁹ Se SOU 2010:29 s. 306.

²⁰⁰ Se SOU 2010:29 s. 306.

en statlig myndighet inte ska förlägga en annan statlig myndighet en skyldighet förenad med vite.²⁰¹ Regeringen öppnade emellertid upp för att återkomma till denna fråga om det i tillämpningen av 12 § FL skulle visa sig finnas ett behov av sanktionsmedel, exempelvis om domstolstrots skulle bli vanligt förekommande.²⁰²

4.4.1.3 Modellen med fiktiva beslut

I regeringens proposition till nya förvaltningslagen diskuterades även möjligheten att utforma dröjsmålsbestämmelsen på så sätt att en fortsatt passivitet från myndighetens sida efter en viss tidsfrist leder till ett automatiskt avslag eller bifall – ett s.k. *fiktivt beslut*.²⁰³ Denna rättsfigur förekommer redan i svensk speciallagstiftning och har sin grund i EU:s sekundärrätt. Att passivitet från myndighetens sida leder till ett fiktivt beslut hör emellertid inte till det vanliga i svensk rätt. Det har ovan (avsnitt 4.1.1) framhållits att utgångspunkten i svensk rätt snarare är att ett ärende avgörs först när myndigheten fattat ett reellt beslut och att överklagandeinstitutet för sin tillämpning förutsätter att detta beslut i sin tur har överklagats. Att även låta ett uteblivet beslut bli föremål för domstolsprövning är således ett relativt nytt fenomen i svensk rätt.

Modellen med fiktiva beslut förekommer i svensk rätt framförallt på det finansiella området. De speciallagsreglerade dröjsmålsbestämmelserna brukar delas in i två huvudkategorier: bestämmelser enligt avslagsmodellen och bestämmelser enligt bifallsmodellen (ibland kallad tyst beviljande).²⁰⁴ Dessa modeller behandlas nedan var för sig.

Kärnan i *avslagsmodellen* är att passivitet från myndighetens sida efter en viss tid leder till att den enskilde ska anses ha fått ett avslag på sin begäran och därför kan gå vidare till domstol. På så vis uppstår ett fiktivt beslut och beslutsmyndigheten bortfaller därmed som första prövande instans. Bestämmelser enligt avslagsmodellen kan påträffas bland annat i 14 kap. 2 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, 17 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 26 kap. 2 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Den vanligaste gången i bestämmelser enligt avslagsmodellen är följande: Om Finansinspektionen inte meddelar beslut inom sex månader från det att ansökan gavs in, ska sökanden underrättas om skälen för detta. Sökanden får därefter vända sig till domstol och begära en förklaring att ärendet onödigt uppehålls. Om Finansinspektionen inte har meddelat ett beslut inom sex månader från det att domstolen förklarat att ärendet onödigt uppehålls, ska ansökan anses ha avslagits. Det fiktiva avslagsbeslutet får sedan överklagas i vanlig ordning.

Likt avslagsmodellen bygger *bifallsmodellen* på fiktiva beslut. Modellen kallas ibland för ”tyst beviljande” och innebär att dröjsmål från

²⁰¹ Se prop. 2016/17:180 s. 128.

²⁰² Se prop. 2016/17:180 s. 128.

²⁰³ Se prop. 2016/17:180 s. 126.

²⁰⁴ Se Lavin FT 2018 s. 48.

myndighetens sida efter en viss tid leder till att ansökan ska anses bifallen. Bestämmelser enligt bifallsmodellen återfinns i bland annat 15 kap. 8 § försäkringsrörelselagen (2010:2043), 14 kap. 2 b § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 24 kap. 3 a § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Dessa bestämmelser har sin bakgrund i EU:s förvärvsdirektiv²⁰⁵ och reglerar utfärdandet av ett särskilt förvärvsintyg som i vissa fall krävs för kvalificerade aktieförvärv.²⁰⁶ Enligt bestämmelserna ska Finansinspektionen fatta beslut om ett sådant förvärvstillstånd inom 60 arbetsdagar från det att inspektionen skickat en bekräftelse till förvärvaren om att ansökan tagits emot. Om Finansinspektionen inte fattar beslut inom 60 arbetsdagar ska tillståndet anses beviljat.

Lagrådet har varit aktivt i att avråda från införandet av bifallsmodellen i svensk rätt. I samband med införlivandet av tjänstedirektivet²⁰⁷ anförde Lagrådet att ett förfarande med dröjsmålstalan är att föredra framför bifallsmodellen.²⁰⁸ Enligt Lagrådet gick det inte att acceptera att ett tillstånd skulle bli villkorslöst endast på grund av att det framkallats av myndighetens passivitet. Vidare anförde Lagrådet att bifallsmodellen medför att tredje man, som egentligen skulle ha rätt att överklaga ett tillståndsbeslut, inte skulle kunna tillgodose sina intressen när det inte fanns något reellt beslut att överklaga.²⁰⁹

Rune Lavin, som ingick som lagrådsledamot i ärendet ovan, har i ett senare sammanhang tillagt att det finns en rad oklarheter avseende den praktiska tillämpningen av bifallsmodellen.²¹⁰ Enligt Lavin är det exempelvis oklart om den enskilde själv ska bestämma att det sökta tillståndet föreligger eller om denne måste vända sig till myndigheten för att få ett klartecken. Eftersom åtgärder som vidtas utan nödvändiga tillstånd kan vara straff- eller avgiftssanktionerade är det enligt Lavin av stor vikt att myndigheten och den enskilde har samma uppfattning om huruvida ett tillstånd föreligger eller inte.²¹¹

När möjligheten att förena 12 § FL med modellen med fiktiva beslut diskuterades i propositionen till nya förvaltningslagen landade regeringen i att denna lösning av principiella skäl bör undvikas.²¹² Regeringen framhöll att modellen med fiktiva beslut är mindre väl förenlig med svensk rättstradition och att modellen dessutom medför att överprövningen i

²⁰⁵ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/44/EG om förfaranderegler och utvärderingskriterier för bedömning av förvärv och ökning av innehav inom finanssektorn.

²⁰⁶ Se 14 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse, 24 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden och 15 kap. 1 § försäkringsrörelselagen.

²⁰⁷ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

²⁰⁸ Se prop. 2008/09:187 s. 274.

²⁰⁹ Se prop. 2008/09:187 s. 273.

²¹⁰ Se Lavin FT 2018 s. 420.

²¹¹ Se Lavin FT 2018 s. 420.

²¹² Se prop. 2016/17:180 s. 126.

domstol påtagligt försvåras, bland annat eftersom det i dessa fall saknas en motivering till beslutsmyndighetens avgörande.²¹³

4.4.2 Är regleringen ändamålsenlig i denna del?

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna uppsats förs i detta avsnitt en diskussion kring huruvida 12 § FL borde kompletteras med någon form av åtgärd om beslutsmyndigheten underlåter att rätta sig efter överinstansens föreläggande.

I min uppföljning av migrationsdomstolarnas förelägganden hade endast fyra av 40 ärenden ännu inte avgjorts av Migrationsverket när fyra månader passerat sedan domstolens föreläggande. Den genomsnittliga handläggningstiden för de ärenden som försetts med ett föreläggande enligt 49 § FL var 38 dagar. Min uppfattning är således att det i den praktiska tillämpningen hittills inte har visat sig finnas ett behov av en åtgärd mot domstolstrots. Om det i den fortsatta tillämpningen av 12 § FL likväl skulle förekomma att myndigheter i stor utsträckning underlåter att rätta sig efter överinstansens förelägganden anser jag att bestämmelsen måste kompletteras med någon form av åtgärd för att bli ändamålsenlig. Frågan uppkommer då vilken av de åtgärder som presenterades ovan som i sådana fall bör väljas.

Inledningsvis kan konstateras att samtliga föreslagna åtgärder på något sätt avviker från svensk rättstradition. Ett vitesföreläggande innebär ett avsteg från den grundläggande principen att en statlig myndighet inte ska förelägga en annan statlig myndighet en skyldighet förenad med vite. Såväl modellen med fiktiva beslut som Fri- och rättighetskommitténs föreslagna åtgärd innebär dessutom ett avsteg från den traditionella funktionsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar eftersom beslutsmyndigheten i båda fall bortfaller som första prövande instans. En materiell prövning görs istället först i domstol när beslutet överklagats (i fallet med modellen med fiktiva beslut) eller på den enskildes begäran överlämnats till domstol (i fallet med Fri-och rättighetskommitténs förslag). Tyngdpunkten i prövningen förskjuts således från förvaltningsmyndighet till domstol och rubbar därigenom den traditionella funktionsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheter som första *handläggande* instans och förvaltningsdomstolar som *kontrollerande* andra instans.

Av de åtgärder mot domstolstrots som presenterades ovan är modellen med fiktiva beslut särskilt värdefull för den enskilde, i synnerhet om bestämmelsen utformas i enlighet med bifallsmodellen. Genom det fiktiva bifallsbeslutet får den enskilde direkt tillgång till sökt rättighet utan föregående prövning. Även ett fiktivt avslagsbeslut ger emellertid den enskilde ett starkare rättsskydd jämfört med dagens 12 § FL. Genom 12 § FL kan den enskilde nämligen endast uppnå en *formell* domstolsprövning

²¹³ Se prop. 2016/17:180 s. 126.

som kan utmynna i en rätt till beslut. En lösning enligt avslagsmodellen möjliggör emellertid en *materiell* domstolsprövning som kan utmynna i en utkrävbar rättighet.

Modellen med fiktiva beslut får emellertid följder som är mindre väl förenliga med svensk förvaltningstradition. I min uppfattning bör man vid utformningen av en eventuell åtgärd mot domstolstrots undvika det resultat som såväl modellen med fiktiva beslut som Fri- och rättighetskommitténs förslagna åtgärd innebär, d.v.s. att sakprövningen förskjuts uppåt i instanskedjan och att domstolen därigenom övertar beslutsmyndighetens funktion. Till detta kommer att modellen med fiktiva beslut hittills i princip bara har förekommit på det finansiella området och det är oklart hur väl denna modell lämpar sig för att tillämpas generellt i svensk rätt. Precis som regeringen konstaterade innebär dessutom modellen med fiktiva beslut att överprövningen i domstol försvåras eftersom det i dessa fall saknas en motivering till beslutsmyndighetens avgörande. Sammantaget menar jag att denna lösning lämpar sig mindre väl som en generell åtgärd för att komma till rätta med ett eventuellt domstolstrots från myndigheternas sida.

Även om det i svensk rätt har ansetts främmande att ålägga en statlig myndighet en skyldighet förenad med vite finns det likväl exempel på lagstiftning som möjliggör att ett vitesföreläggande riktas mot staten, detta även utanför det marknadsrättsliga området. Min bedömning är att uppenbart domstolstrots i fråga om dröjsmålstalan eventuellt skulle kunna motivera ett avsteg från principen om vitesförbud mot staten. Om domstolstrots mot förmodan skulle bli vanligt förekommande i den fortsatta tillämpningen finns det därför enligt min mening skäl att överväga om inte förelägganden enligt 12 § FL borde kunna förenas med vite. Mot bakgrund av vad som framkommit i denna uppsats menar jag emellertid att det i nuläget inte finns ett klarlagt behov av en sådan åtgärd.

5 Slutsats

Syftet med denna uppsats var att undersöka i vad mån 12 § FL är ändamålsenligt utformad. I detta kapitel följer några sammanfattande slutsatser.

Jag har i min undersökning av dröjsmålsbestämmelsens praktiska tillämpning funnit att dröjsmålsförfarandet på många sätt implementerats i enlighet med lagstiftarens motiv. Trots en hög arbetsbelastning avgör Migrationsverket i princip samtliga inkomna begäran om avgörande inom den i 12 § FL stadgade tidsfristen på fyra veckor. Farhågan att beslutsmyndigheten skulle förhålla sig passiv för att på så sätt undvika domstolsprövning verkar således inte ha realiserats i praktiken. Jag har vidare funnit att handläggningstiden för ärenden som försetts med ett föreläggande om avgörande enligt 49 § FL tenderar att vara kort och sällan överstiga någon månad. I detta avseende fyller dröjsmålsförfarandet sin tänkta funktion, d.v.s. att ge enskilda en möjlighet att påskynda förvaltningsförfarandet.

På ett antal punkten menar jag emellertid att den praktiska tillämpningen av 12 § FL avviker från lagstiftarens motiv. Trots att regeringen särskilt underströk vikten av att ett beslut om avslag på begäran om avgörande förses med en klagande motivering tenderar Migrationsverkets avslagsbeslut att vara mycket kortfattade. När ett avslag på begäran om avgörande motiveras enbart av ”ärendets beskaffenhet” får den enskilde ingen klarhet i varför handläggningen dröjer. Inte heller får överinstansen genom en sådan motivering ett adekvat underlag för sin prövning. För att 12 § FL ska fylla sin tänkta funktion krävs därför att beslutsmyndigheten klargör vilka skäl som ligger bakom myndighetens bedömning att ärendet inte kan avgöras inom tidsfristen på fyra veckor.

Jag har vidare funnit att enskilda sällan väntar med att framställa en begäran om avgörande till dess att ärendet är klart för avgörande. Av förarbetena att döma verkar detta inte ha varit lagstiftarens intention. Regeringen utgick snarare från att en begäran om avgörande i regel skulle komma att framställas först när ärendet var klart för avgörande. I princip samtliga beslut om avslag på begäran om avgörande från Migrationsverket motiveras emellertid med att ärendet inte är klart för beslut.

Slutligen har jag i min undersökning av dröjsmålsbestämmelsens praktiska tillämpning funnit att det finns stora skillnader i de olika migrationsdomstolarnas bedömning av dröjsmålsfrågan. Diskrepansen består dels i att domstolarna bedömer samma argument olika, dels i att de i sin bedömning beaktar olika saker. Att domstolarna i sin bedömning beaktar olika saker kan givetvis ha många förklaringar. En möjlig förklaring är att domstolarna, i brist på en klagande motivering från myndighetens sida, måste väga in andra faktorer i bedömningen. Om Migrationsverket

misslyckas med att uppfylla motiveringskravet, exempelvis genom att enbart hänvisa till ärendets beskaffenhet, kan domstolen svårligen bedöma hållbarheten i myndighetens motivering. Möjligtvis leder detta till att andra faktorer, exempelvis de specialreglerade tidsfristerna, tillmäts större betydelse än vad lagstiftaren hade tänkt sig. Regeringen öppnade i och för sig upp för att de specialreglerade tidsfristerna kan få betydelse för bedömningen av dröjsmålsfrågan, men betonade samtidigt att prövningen ska vara inriktad på att klarlägga om myndighetens redovisade skäl är hållbara eller inte. I brist på en klagande motivering från myndighetens sida faller således hela förfarandet så som det enligt motiven är tänkt att fungera.

Mot bakgrund av hur 12 § FL har tillämpats i praktiken görs följande bedömning av bestämmelsens ändamålsenlighet. Vad gäller tvåstegsförfarandet anser jag att det inte i denna uppsats har framkommit tillräckliga skäl för att motivera ett avsteg från den förvaltningsprocessrättsliga principen att domstolsprövning fodrar ett reellt förvaltningsbeslut. Snarare anser jag att mycket tyder på att tvåstegsförfarandet fyller sin tänkta funktion. Inte heller menar jag att regleringen bör ändras så att överinstansen i sitt föreläggande alltid ska ange en bestämd tidsfrist för ärendet avgörande, detta eftersom jag i min undersökning funnit att även ett föreläggande om avgörande ”snarast möjligt” påskyndar handläggningen i hög utsträckning. Av denna anledning anser jag inte heller att det i nuläget är aktuellt att komplettera 12 § FL med någon form av åtgärd mot domstolstrots. Om uppenbart domstolstrots i den fortsatta tillämpningen likväl skulle bli vanligt förekommande bör det enligt min mening övervägas om inte ett föreläggande enligt 12 § FL borde kunna förenas med vite.

På två punkter menar jag emellertid att utformningen av 12 § FL bör ändras för att bättre tillgodose bestämmelsens ändamål. För att garantera en enhetlig och rättssäker rättstillämpning anser jag att överinstansens avgörande i mål som rör 12 § FL bör få överklagas. På så sätt skulle en vägledande praxis kunna utvecklas, vilket i sin tur skulle bidra till att utjämna skillnaderna i domstolarnas bedömning av dröjsmålsfrågan. Jag anser dessutom att bestämmelsen bör ändras på så vis att den enskilde ges möjlighet att återkomma med en ny begäran om avgörande om beslutsmyndigheten ännu inte avgjort ärendet när ytterligare sex månader har förflutit från överinstansens avgörande. En sådan lösning anser jag bättre skulle tillgodose förfarandets syfte.

Sammanfattningsvis kan konstateras att 12 § FL må vara ett ”byråkratiskt monster” i det hänseendet att bestämmelsen innebär en stor administrativ börda för myndigheter och domstolar. I förhållande till sitt syfte, d.v.s. att ge enskilda en möjlighet att påskynda förvaltningsförfarandet, menar jag emellertid att bestämmelsen till största del fyller sin tänkta funktion.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1984/85:96 – *med förslag till lag om viten m.m.*

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

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

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

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

Statliga utredningar

SOU 1955:19 – *Administrativt rättsskydd: principbetänkande angående besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen.*

SOU 1964:27 – *Lag om förvaltningsförfarandet: Besvärssakkunnigas slutbetänkande.*

SOU 1994:117 – *Domstolsprövning av förvaltningsärenden: Fri- och rättighetskommitténs slutbetänkande.*

SOU 1999:76 – *Maktdelning: Demokratiutredningens forskarvolym I.*

SOU 2010:29 – *En ny förvaltningslag: Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.*

SOU 2011:81 – *Myndighetschefens villkor: Betänkande av Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer.*

Utskottsbetänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU2 – *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Övrigt offentligt tryck

Riksdagsskrivelse 2017/18:2.

Kommittémotion 2016/17:3737 – med anledning av prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Otryckta källor

E-postsvar från rättsavdelningen vid *Arbetsförmedlingen*, 2020-02-17, kl. 11.01.

E-postsvar från rättsavdelningen vid *Centrala studiestödsnämnden*, 2020-03-20, kl. 14.14.

E-postsvar från avdelningen för analys och prognos vid *Försäkringskassan*, 2020-02-19, kl. 16.00.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Falun*, 2020-02-20, kl. 10.58.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Göteborg*, 2020-02-20, kl. 13.20.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Härnösand*, 2020-02-20, kl. 08.43.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Jönköping*, 2020-02-20, kl. 09.05.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Karlstad*, 2020-02-20, kl. 08.35.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Linköping*, 2020-02-20, kl. 13.21.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Luleå*, 2020-02-20, kl. 09.35.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Malmö*, 2020-02-20, kl. 10.00.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Stockholm*, 2020-02-20, kl. 16.51.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Umeå*, 2020-02-20, kl. 11.37.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Uppsala*, 2020-02-20, kl. 10.52.

E-postsvar från *Förvaltningsrätten i Växjö*, 2020-02-20, kl. 10.49.

E-postsvar från kundsupport vid *Jordbruksverket*, 2020-03-03, kl. 15.30.

E-postsvar från enheten för statistik vid *Migrationsverket*, 2020-02-21, kl. 11.04.

E-postsvar från förvaltningsenheten vid *Migrationsverket*, 2020-03-09, kl. 13.42.

E-postsvar från förvaltningsenheten vid *Migrationsverket*, 2020-04-01, kl. 15.51.

E-postsvar från kundsupport vid *Patent- och registreringsverket*, 2020-02-14, kl. 10.41.

E-postsvar från omprövningsenheten vid *Pensionsmyndigheten*, 2020-02-14, kl. 15.27.

Litteratur

Ahlström, Kristina, Förvaltningslagen (2017:900), Lexino lagkommentarer, JUNO, 2017-12-22, [cit. Ahlström].

Dahlin, Ann, 'Klagande kan gå före i kön', *Publikt*, <<https://www.publikt.se/nyhet/klagande-kan-ga-fore-i-kon-20878>>, besökt 2020-03-02.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015, [cit. Danelius 2015].

Hellner, Jan, *Metodproblem i rättsvetenskapen: studier i förmögensrätt*, Jure, Stockholm, 2001, [cit. Hellner 2001].

Hellner, Jan & Radetzki, Marcus, *Skadeståndsrätt*, Tionde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2018, [cit. Hellner & Radetzki 2018].

Essen, Ulrik von, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, Sjunde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017, [cit. von Essen 2017].

Jareborg, Nils, 'Rättsdogmatik som vetenskap', *SvJT* 2004 s. 1–10, [cit. Jareborg SvJT 2004].

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

Lavin, Rune, 'Åtgärder mot långsam handläggning', *FT* 2018, s. 413–422, [cit. Lavin FT 2018].

Liljegren Victorin, Lena, 'Den nya dröjsmålstalan – ett tillräckligt rättsskydd? – en undersökning i vad mån förvaltningslagens dröjsmålstalan uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd', *Juridisk publikation*, nr 2/2018, s. 255–283, [cit. Liljegren Victorin 2018].

Nordebo, Peter, 'Dröjsmålstalan kan förlänga väntetider', *Publikt*, <<https://www.publikt.se/nyhet/drojsmalstalan-kan-forlanga-vantetider-21667>>, besökt 2020-04-03.

Osignerad ledartext: 'Löfvens nya lag har skapat ett monster', *Expressen* <<https://www.expressen.se/ledare/du-kan-inte-forbjuda-verkligheten-lofven/>>, besökt 2020-04-03.

Sandgren, Claes, 'Om empiri och rättsvetenskap del I', *JT* 1995/96 s. 726–748, [cit. Sandgren JT 1995].

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, Fjärde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2018, [cit. Sandgren 2018].

Warnling-Nerep, Wiweka, *Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut*, 1. uppl., Jure, Stockholm, 2015, [cit. Warling-Nerep 2015].

Wennergren, Bertil: 'Den svenska modellen och grundlagen.', *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1998 s. 97–119, [cit. Wennergren FT 1998].

Myndighetsrapporter

Migrationsverket, *Årsredovisning 2019*,

<<https://www.migrationsverket.se/download/18.2b2a286016dabb81a186962/1582201496682/Årsredovisning%202019.pdf>>, hämtad 2020-03-15.

Långström, Rigmor & Thorén Marina, *Fördjupat risköverbäggande – medborgarskapsprövningen*, Internrevisionens rapport, Migrationsverket 2019.

Rättsfallsförteckning m.m.

JO-beslut

JO:s beslut 1993-09-21, dnr 3812-1993.

JO:s beslut 1996-09-12, dnr 4340-1994.

JO:s beslut 1997-02-03, dnr 92-1996.

JO:s beslut 2013-12-09, dnr 6804-2012.

JO:s beslut 2003-11-26, dnr 2797-2002.

Beslut från Migrationsverket

Migrationsverkets beslut dnr 11304724.

Migrationsverkets beslut dnr 51-488511.

Migrationsverkets beslut dnr 51-731856.

Migrationsverkets beslut dnr 50-721597.

Migrationsverkets beslut dnr 12188-19.

Migrationsverkets beslut dnr 51-188471.

Migrationsverkets beslut dnr 50-451410.

Migrationsverkets beslut dnr 51-499749.

Migrationsverkets beslut dnr 50104121.

Migrationsverkets beslut dnr 51-471565.

Migrationsverkets beslut dnr 50-842286.

Migrationsverkets beslut dnr 50-413113.

Migrationsverkets beslut dnr 51-384238.

Migrationsverkets beslut dnr 51-286517.

Migrationsverkets beslut dnr 51-032374.

Europadomstolen

Mifsud v. France [GC], mål nr 57220/00, den 11 september 2002.

Scordino v. Italy [GC], mål nr 36813/97, ECHR 2006-V.

Hutchinson Reid v. The United Kingdom, mål nr 50272/99, ECHR 2003-IV.

Rokhlina v. Russia, mål nr 54071/00, den 7 april 2005.

Högsta domstolen

NJA 2005 s. 462.

NJA 2005 s. 726.

Migrationsdomstolarna

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2020-01-08 i mål nr 26-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2019-12-11 i mål nr 15663-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2019-12-23 i mål nr 15661-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2019-12-09 i mål nr 15059-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2019-12-19 i mål nr 16047-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2019-12-20 i mål nr 16060-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2020-01-07 i mål nr 27-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2020-01-10 i mål nr 115-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2020-01-13 i mål nr 234-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2020-01-27 i mål nr 664-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2020-01-24 i mål nr 666-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2020-01-22 i mål 667-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2020-01-21 i mål 16398-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2019-11-18 i mål nr 14450-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg dom 2019-12-24 i mål 14973-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2020-02-03 i mål nr 924-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2019-12-17 i mål nr 16021-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Luleå, dom 2019-12-16 i mål nr 2546-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Luleå, dom 2020-01-07 i mål nr 29-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Luleå, dom 2019-12-20 i mål nr 2669-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Luleå, dom 2020-02-06 i mål nr 189-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Luleå, dom 2020-01-17 i mål nr 111-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Luleå, dom 2020-01-17 i mål nr 2812-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Luleå, dom 2019-08-02 i mål nr 1967-18.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2020-02-03 i mål nr 305-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2019-12-02 i mål nr 16849-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2020-02-06 i mål nr 528-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2020-01-31 i mål nr 2252-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2020-02-05 i mål nr 3098-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2019-12-04 i mål nr 22020-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2019-03-12 i mål nr 2487-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2019-08-09 i mål nr 9695-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2019-11-21 i mål nr 20058-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2019-08-29 i mål nr 12491-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2019-09-12 i mål nr 2087-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö, dom 2020-01-10 i mål 21471-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-02-19 i mål nr 1767-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-09 i mål nr 251-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-24 i mål nr 770-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-02-06 i mål nr 1034-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-08 i mål nr 166-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-24 i mål 736-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-02-12 i mål nr 995-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-31 i mål nr 997-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-31 i mål nr 1032-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-03 i mål nr 13067-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-29 i mål nr 1033-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-20 i mål nr 636-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-02-20 i mål nr 1826-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-27 i mål nr 812-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-01-23 i mål nr 818-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-02-10 i mål nr 1342-20.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2019-12-16 i mål nr 12731-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2019-12-16 i mål nr 12732-19.

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-02-18 i mål nr 1702-20.

Övriga underrättsavgöranden

Mark- och miljödomstolen vid Nacka Tingsrätt, dom 2019-07-05 i mål nr 4410-19.

Mark- och miljödomstolen vid Umeå Tingsrätt, dom 2020-02-14 i mål nr F 2905-19.