



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Tove Hallbäck

**Är förvaltningslagens dröjsmålstalan ett effektivt
rättsmedel ur den enskildes perspektiv?**

En undersökning av i vad mån utformningen av 12 § FL
uppfyller sitt tilltänkta syfte

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Kacper Szkalej

Termin: HT20

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3 Avgränsning	5
1.4 Metod och material	6
1.5 Forskningsläge	7
1.6 Disposition	8
2 FÖRVALTNINGSLAGENS DRÖJSMÅLSTALAN	9
2.1 Bakgrund till införandet av 12 § FL	9
2.2 12 § FL	11
2.3 Förvaltningslagens tillämpningsområde	11
3 ÄR DRÖJSMÅLSTALAN ETT EFFEKTIVT RÄTTSMEDEL UR DEN ENSKILDES PERSPEKTIV?	12
3.1 Dröjsmålstalans språkliga begränsning	12
3.1.1 Ärendet ska ha inletts av enskild part	12
3.1.2 Ärende i första instans	14
3.1.3 Spärrtiden	14
3.1.4 Skriftlighetskravet	17
3.1.5 Tidsfristen för myndighetens beslut	18
3.1.6 Prövning av avslagsbeslut i högre instans	19
3.1.7 Begränsad talerätt	22
3.2 Övriga aspekter	23
3.2.1 Kravet på komplett beslutsunderlag	23
3.2.2 Tillämpningsområdets storlek	25
4 SLUTSATS	27
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	29

Källor	
Offentligt tryck	29
Elektroniska källor	29
Litteratur	29
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	31

Summary

As the new Administrative Procedure Act came in to force in 2018 a new remedy was introduced to counteract the inaction of administrative authorities. Its aim is to provide individuals with an opportunity to enforce a decision within four weeks when the processing of an errand has been unreasonably delayed. Already during the stage of development, the remedy was criticized for its inability to fulfill its purpose. After the remedy came in to force it also has been subject to criticism in the media for the same reason.

The aim of the essay is to evaluate if the remedy is an effective instrument from an individual's point of view. The examination is primarily based on the proposition that was presented with the legislation bill for the new Administrative Procedure Act. The conclusion that is presented, from a theoretical point of view, is that the remedy in its current form requires altering to better fit its purpose and to be an effective measure from an individual's point of view. First, an individual should be able to appeal to the new remedy more than once during the process. Second, the right of appeal should be extended to all kinds of errands regardless of who the initiator is. Third, if the authority is inactive for a given period the application should be considered as rejected. This rejection can later be an issue of an appeal.

However, it can be questioned if the remedy itself efficiently can solve the problem with the inaction of administrative authorities even with the suggested alterations. The delays are described to be caused by organizational factors and therefore the remedy risks to not solve any problem but just to illustrate its existence – that never have been questioned. Therefore, there is a fear that the new remedy only will cause a higher workload and due to this only lengthen the already long processing time that is caused by the inaction of the authorities.

Sammanfattning

I samband med att den nya förvaltningslagen (2017:900) (FL) trädde i kraft 2018 så infördes en så kallad dröjsmålstalan genom 12 § FL. Syftet med bestämmelsen är att enskilda ska få ett verktyg för att kunna påskynda handläggningen av ett ärende i det fall som processen präglas av oskäligen dröjsmål. 12 § FL har dock kommit att kritiseras. Redan under remissbehandlingen påpekade ett flertal instanser att förfarandet inte var ändamålsenligt och efter att 12 § FL trätt i kraft har bestämmelsen fördömts i media.

Denna uppsats syftar till att undersöka huruvida utformningen av 12 § FL utgör ett effektivt rättsmedel ur den enskildes perspektiv och därmed uppfyller sitt tilltänkta syfte. Den slutsats som kan dras av undersökningen är att det finns ett flertal aspekter där bestämmelsen bör ändras för att bättre uppfylla sitt syfte. För det första bör dröjsmålstalan ska kunna väckas mer än en gång under en handläggningsprocess. För det andra så bör alla typer av ärenden där en enskild är part omfattas av 12 § FL. För det tredje bör dröjsmålstalan utformas utifrån en avslagsmodell. Detta innebär att i det fall myndigheten inte vidtar åtgärder inom en angiven tidsram så anses ett fiktivt avslagsbeslut ha meddelats i ärendet. Detta avslag kan sedan överklagas av den enskilda.

Med bakgrund i vad som framkommit i undersökningen är det dock tveksamt om dröjsmålstalan även med ovannämnda förändringar kan komma att utgöra ett effektivt verktyg i mer än enstaka fall. I majoriteten av fallen anges orsaken till oskäligen dröjsmål vara organisatoriska aspekter och därför riskerar 12 § FL att endast bli ett sätt för den enskilde att på formell väg belysa dessa problem snarare än att lösa dem. På grund av olika anledningar finns det snarare en risk för att dröjsmålstalan leder till en högre arbetsbelastning som i sin tur förlänger de redan långa handläggningstiderna.

Förkortningar

Bet.	Betänkande
Ds	Departementsserie
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
f.	Följande sida
ff.	Följande sidor
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JK	Justitiekansler
JO	Riksdagens ombudsmän
JP	Juridisk Publikation
JT	Juridisk tidskrift
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 1 juli 2018 trädde den nya förvaltningslagen (2017:900) (FL) i kraft¹. I samband med detta införs en så kallad dröjsmålstalan genom 12 § FL.² Med hjälp av detta rättsmedel ska en enskild som väntat oskäligt länge på ett beslut i ett ärende, som faller inom tillämpningsområdet för förvaltningslagen, kunna tvinga fram ett snabbt men rättssäkert avgörande. Syftet med införandet av 12 § FL är, enligt regeringen, att stärka den enskildes position under själva handläggningsprocessen.³

Trots regeringens goda intentioner om att utöka den enskildes möjlighet att påverka handläggningsprocessen så har införandet av 12 § FL varit omdiskuterat. Till exempel så menar remissinstanser på att förfarandet inte är ändamålsenligt och enbart kommer att förlänga de redan långa handläggningstiderna.⁴ I media har dröjsmålstalan kommit att kallas för ett ”byråkratiskt monster” som införts helt utan konsekvensanalys.⁵

Mot denna bakgrund kan en inte låta bli att undra – utgör 12 § FL ett effektivt rättsmedel ur den enskildes perspektiv eller är kritiken befogad?

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att utreda om utformningen av 12 § FL uppfyller sitt tilltänkta syfte och kan anses utgöra ett effektivt rättsmedel ur den enskildes perspektiv. Genom att utreda detta belyses olika principiella möjligheter respektive utmaningar som finns med den nuvarande lydelsen av 12 § FL. Detta kommer sedan utgöra ett underlag för en diskussion kring vilka

¹ Konstitutionsutskottets bet. 2017/18:KU2.

² Lavin, FT 2018, s. 413.

³ Prop. 2016/17:180, s. 21.

⁴ Ibid, s.112.

⁵ Nyrén och Svahn, Sydsvenskan 10 september 2019 och osignerad ledartext, Expressen 12 september 2019.

eventuella ändringar som kan vara nödvändiga för att bestämmelsen bättre ska tillgodose sitt syfte.

Den övergripande frågeställningen är:

- Är förvaltningslagens dröjsmålstalan ett effektivt rättsmedel ur den enskildes perspektiv?

Även följande delfrågor kommer att besvaras:

- Vilket syfte ligger bakom införandet av 12 § FL?

- Hur påverkar utformningen av 12 § FL den enskildes ställning?

1.3 Avgränsning

Utgångspunkten för uppsatsen är att undersöka hur utformningen av 12 § FL påverkar den enskildes perspektiv i en nationell kontext. Därför kommer inte uppsatsen att redogöra för om 12 § FL uppfyller de krav som ställs upp av Europarätten, även om denna spelat en betydande roll för dess utformning. Europarätten kommer enbart att behandlas kortfattat i samband med redogörelsen av bakgrunden till införandet av dröjsmålstalan. På grund av utrymmesskäl kommer det inte ges någon historisk tillbakablick över tidigare lagförslag som har eller kan ha påverkat lydelsen av 12 § FL.

På grund av uppsatsens begränsade omfattning och att uppsatsens syfte är att redogöra för och granska i vad mån 12 § FL på egen hand kan stärka den enskildes möjligheter att angripa långsam handläggning, kommer övriga bestämmelser i förvaltningslagen och andra allmänna rättsprinciper som reglerar den förvaltningsrättsliga verksamheten inte att behandlas förutom i enstaka fall. Vidare fokuserar uppsatsen på de åtgärder som kan vidtas av den enskilde under handläggningstiden och kommer därför inte beröra de åtgärder som kan vidtas efter det att ett beslut i ett ärende har meddelats.

1.4 Metod och material

För att kartlägga syftet bakom införandet av 12 § FL och det aktuella rättsläget har en rättsdogmatisk metod använts. Metoden innebär att gällande rätt tolkas utifrån allmänt accepterade rättskällor som lagstiftning och andra typer av föreskrifter, förarbeten samt doktrin.⁶ För denna uppsats är det främst proposition (2016/17:180) om en ny förvaltningslag (prop. 2016/17:180) som legat till grund för undersökningen. Anledningen till detta är att den uttrycker lagstiftarens syfte och hur 12 § FL är avsedd att tolkas. Den lyfter även fram de synpunkter som framförts av olika instanser under remissbehandlingen.

Den rättsdogmatiska metoden är kritiserad för sin bristande förmåga att kartlägga det faktiska utfallet av en bestämmelse.⁷ Ett sätt att motverka detta hade varit att inkludera rättspraxis och empiriskt underlag för att göra undersökningen mer välgrundad.⁸ Då sådan data inte förekommer i denna uppsats, på grund av dennes begränsade omfattning, får den utredning som presenteras i uppsatsen främst anses utgöra en redogörelse för hur dröjsmålstalan är tänkt att tolkas ur en principiell utgångspunkt snarare än en redovisning av den faktiska tillämpningen.

Själva analysen görs utifrån ett rättspolitiskt perspektiv då den syftar till att granska utformningen av dröjsmålstalan i förhållande till dess tilltänkta syfte.⁹ Även ur denna aspekt är avsaknaden på empiriskt underlag till nackdel för uppsatsens trovärdighet då det finns en risk för att den slutsats som presenteras blir av mer spekulativ karaktär.¹⁰ För att främja en så nyanserad diskussion som möjligt har ett kritiskt förhållningssätt iakttagits till de slutsatser som presenteras av regeringens i prop. 2016/17:180. Anledningen till detta är att det kan finnas en tendens att vilja lyfta fram de positiva aspekterna som talar för att syftet med 12 § FL kommer att uppnås med den valda utformningen då propositionen utgör ett lagförslag vars mål är att antas.

⁶ Kleineman 2018, s. 21 ff.

⁷ Ibid, 2018 s. 24 f.

⁸ Sandgren, JT 1995, s. 730.

⁹ Ibid, s. 744.

¹⁰ Ibid, s. 730.

Uppsatsens fokus ligger på att belysa den kritik gällande utformningen av som framförts av remissinstanserna. Även aspekter som förekommer i doktrin kommer att beröras. I anslutning till detta bör det dock nämnas att mängden doktrin inom området är begränsad vilket gör att rättsläget i viss mån får betraktas som oklart, då det är möjligt att samtliga verkningar som utformningen av 12 § FL kan tänkas ge upphov till ännu inte har klarlagts.

1.5 Forskningsläge

På grund av att 12 § FL är ett relativt nytt inslag inom svensk rätt så har bestämmelsen inte behandlats i någon större omfattning inom juridisk litteratur. Rune Lavin, professor emeritus vid den juridiska fakulteten vid Lunds universitet, är en av de få som skrivit om dröjsmålstalan. I artikeln *Åtgärder mot långsam handläggning* från 2018 diskuterar bland annat Lavin utformningen av 12 § FL. Lavin är kritisk till den nuvarande utformningen och anser att dröjsmålstalan istället bör utformas efter en så kallad avslagsmodell för att bättre tillgodose sitt syfte.¹¹

Dröjsmålstalan har också varit föremål för två olika examensarbeten. I ett arbete skrivet av Lena Liljegren Victorin, som publicerats i Juridisk Publikation, undersöks det i vad mån 12 § FL uppfyller unionsrättens rättsskydd. Enligt Liljegren Victorin tillgodoser inte 12 § FL kravet på rätten till effektivt domstolsskydd då det svenska systemet saknar en ovillkorlig rätt till domstolsprövning efter en viss angiven tid.¹² Klara Magntorn undersöker i sitt arbete om dröjsmålstalan är ett ändamålsenligt rättsmedel baserat på hur bestämmelsen tillämpas i praktiken av Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Slutsatsen som dras är att dröjsmålstalan innebär en stor administrativ börda för myndigheter och domstolar, och att 12 § FL behöver ändras för att bättre tillgodose sitt ändamål.¹³

¹¹ Lavin, FT 2018, s. 422.

¹² Liljegren Victorin, JP 2/2018, s. 281 ff.

¹³ Magntorn, 2020, s. 2.

1.6 Disposition

Uppsatsen har följande disposition. *Kapitel 2* redogör för syftet bakom införandet av 12 § FL samt åtgärder som kunde vidtas av den enskilde innan införandet av dröjsmålstalan. I *kapitel 3* redogörs det för de olika krav som ställs upp för att 12 § FL ska kunna tillämpas av den enskilde. Inledningsvis hanteras de krav som uttryckligen ställs upp av ordalydelsen. Därefter följer en redogörelse av övriga aspekter som har en koppling till bestämmelsens lydelse. Varje avsnitt avslutas med en reflektion av hur dessa faktorer påverkar den enskildes ställning och vilka eventuella ändringar som kan vara nödvändiga för att 12 § FL bättre ska tillgodose sitt syfte. I *kapitel fyra* presenteras en avslutande analys där samtliga aspekter tas upp i en övergripande diskussion.

2 Förvaltningslagens dröjsmålstalan

2.1 Bakgrund till införandet av 12 § FL

Det övergripande syftet med införandet av förvaltningslagens dröjsmålstalan är att stärka den enskildes ställning gentemot myndigheten när ett ärendes handläggning drar ut på tiden. Regeringen menar på att oskäligen dröjsmål kan ha en negativ inverkan på den enskildes situation och därför bör undvikas. Det kan till exempel kan medföra ekonomiska förluster och framkalla en känsla av otrygghet.¹⁴ Med hjälp av 12 § FL ska den enskilde snabbt och enkelt kunna tvinga fram ett beslut i ett ärende som präglas av oskäligt dröjsmål. Dock betonar regeringen att det som krävs för att dröjsmålstalan ska anses vara ett effektivt verktyg, ur den enskildes perspektiv, inte bara innebär att besluten ska tas snabbt utan att de beslut som faktiskt meddelas som en följd av 12 § FL också ska vara rättsenliga.¹⁵

Det understryks även av regeringen att majoriteten av ärenden hanteras inom rimliga tidsramar, men att det i vissa fall förekommer oskäligen dröjsmål. Förekomsten av oskäligen dröjsmål anses bero på ett flertal faktorer. I beslut från JO framkommer det uppgifter om hög arbetsbörda, bristande resurser, personalomsättning och rekryteringsproblem. Det lyfts också fram att större omorganisationer och tillfälliga omständigheter som ökar mängden ärenden kan resultera i längre handläggningstider. I enstaka fall kan det också handla om anställda som inte sköter sitt jobb vilket gör att vissa ärenden faller mellan stolarna.¹⁶ Vidare uttrycker regeringen att acceptabla anledningar till att oskäligen dröjsmål som regel är dem som är hänförliga till den enskilde och inte till myndigheten själv. Följaktligen anses exempelvis inte bristande resurstillgång och arbetsanhopning vanligtvis som hållbara förklaringar till

¹⁴ Prop 2016/17:180, s. 107 f.

¹⁵ Ibid, s. 106.

¹⁶ Ibid, s. 106 ff.

att myndigheten varit långsamma eller helt passiva vid handläggningen av ett enskilt ärende.¹⁷

Innan införandet av 12 § FL anser regeringen att den enskilde hade små möjligheter att komma tillrätta med oskäligen dröjsmål under själva handläggningstiden. Tidigare har den enskilde enbart kunnat påverka handläggningen på formell väg genom att anmäla dröjsmålet till JO eller Justitiekanslern (JK). Dessa aktörer har emellertid ingen skyldighet att utreda en sådan anmälan och saknar dessutom medel för att kunna tvinga fram ett avgörande i ett enskilt ärende. Utöver detta har den enskilde också kunnat utöva påtryckningar på informell väg genom att själv ta kontakt med myndigheten för att framföra sina klagomål på handläggningstiden.¹⁸

Ytterligare en bidragande faktor till införandet av 12 § FL är den rättsutveckling som skett inom den europeiska rätten.¹⁹ Till exempel har Europadomstolen gjort flera uttalanden kring vad som definieras som effektivt rättsmedel i förhållande till långsam handläggning.²⁰ I målet Scordino mot Italien, betonas vikten av att enskilde har tillgång till preventiva åtgärder för att motverka en konventionskränkning av rätten till en rättvis rättegång som stadgas i artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR).²¹ Inom unionsrätten förekommer det tidsfrister för handläggning av vissa typer av ärenden och vilka konsekvenser eventuella dröjsmål kan få.²²

¹⁷ Ibid, s. 124.

¹⁸ Ibid, s. 104 f.

¹⁹ Ibid, s. 102 ff. och s. 108.

²⁰ SOU 2010:29, s. 258.

²¹ Scordino v. Italy [GC], no. 36813/97, ECHR 2006-V p. 185 och SOU 2010:29, s. 258.

²² Prop. 2016/17:180, s. 108 f.

2.2 12 § FL

Förvaltningslagens dröjsmålstalan stadgas i 12 § FL som 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.

2.3 Förvaltningslagens tillämpningsområde

Tillämpningen av 12 § FL är inte bara begränsad av bestämmelsens utformning, utan också av de allmänna bestämmelser som fastställer förvaltningslagens tillämpningsområde. Av 2 § FL framgår det att 12 § FL inte ska tillämpas gällande handläggning av ärenden, hos myndigheter i kommuner och regioner, som kan laglighetsprövas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Genom 3 § FL framgår det att dröjsmålsbestämmelsen inte ska tillämpas i brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet. I övrigt stadgar 4 § FL att 12 § FL är subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar.

3 Är dröjsmålstalan ett effektivt rättsmedel ur den enskildes perspektiv?

3.1 Dröjsmålstalans språkliga begränsning

3.1.1 Ärendet ska ha inletts av enskild part

Det första kravet som ställs upp av 12 § FL är att det ska handla om ett ärende som har inletts av en enskild part. Följaktligen hamnar ärenden som initierats av en myndighet eller annat organ utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Detta har kritiserats av bland annat JK som framfört att den valda utformningen kommer resultera i att det inte kommer vara möjligt att väcka en dröjsmålstalan i ärenden som faller under artikel 6 EKMR. Det kan exempelvis handla om skattetillägg och återkrav om felaktigt utbetalade stöd och förmåner från det allmänna.²³

Regeringen motiverar utformningen med att tillämpningsområdet skulle bli alltför omfattande om dröjsmålstalan kan väckas oavsett vem ärendet är initierat av. Dessutom så är det inte heller ovanligt att om ett ärende inleds av myndigheten själv så kommer det inte till den enskilda partens kännedom överhuvudtaget eller först ett tag efter att den inletts. Det skulle enligt regeringen också uppstå praktiska tillämpningsproblem och bristande förutsägbarhet, då det inte alltid är klart när ett ärende faktiskt har inletts när det inletts av någon annan än den enskilde. Detta leder i sin tur till att det blir svårt att avgöra när spärrtiden har löpt ut, vilket är ytterligare ett krav för att en dröjsmålstalan ska kunna väckas.²⁴

Att regeringen anser att det skulle skapa fler problem än lösa det med oskäligt långa handläggningstider med grund i att den enskilde i vissa fall inte ens vet

²³ Ds 2010:47, s. 296 ff.

²⁴ Prop 2016/17:180, s. 117.

om ett ärendes existens indikerar att det finns bristande rutiner gällande kommunikationen mellan myndigheter och den enskilde. Detta påpekas också av Pensionsmyndigheten i dennes remissvar²⁵. Även om den enskilde inte vet om att ett ärende har inletts så kan detta inte per automatik anses innebära att den enskilde inte har något intresse i att ärendet avgörs så snabbt som möjligt. Ur den enskildes perspektiv bör även dessa mål omfattas av 12 § FL. Att det kan bli svårt att fastställa när spärrtiden börjar löpa är ytterligare ett tecken som pekar mot att det finns bristande rutiner inom myndighetsverksamheten. Bara för att ärendet inleds av annan än den enskilde så bör detta inte leda till att det är svårt att fastställa startpunkten och att det i sin tur resulterar i att dessa ärenden inte omfattas av 12 § FL.

Något som däremot talar för den aktuella begränsningen är det faktum att om man vidgar tillämpningsområdet så finns det en överhängande risk att myndigheternas arbetsbörda ökar på grund av antalet dröjsmål som kommer in. Detta kan ha negativa konsekvenser för den enskilde, vilket behandlas närmare i avsnitt 3.2.2.

Vidare så kan det i vissa fall kan det tänkas att en enskild motpart har ett intresse i att ett ärende avgörs utan oskäligt dröjsmål, vilket lyfts fram av två remissinstanser. De efterfrågar ett klargörande gällande hur bestämmelsen ska tillämpas i ett sådant fall. Regeringens uppfattning är att en motpart visserligen kan ha ett berättigat intresse av att en sakfråga avgörs utan oskäliga dröjsmål, men att detta är ett sekundärt intresse som inte omfattas av 12 § FL.²⁶ Ur den enskildes perspektiv är även detta problematiskt. Trots att en enskild är motpart ur ett formellt hänseende så innebär inte detta nödvändigtvis att den har ett mindre intresse att komma tillrätta med ett dröjsmål än om denne vore den initierande parten. Med tanke på att dröjsmålstalan infördes för att stärka den enskildes ställning bör också enskilda motparter kunna väcka en dröjsmålstalan, då denna begränsning

²⁵ Ds 2010:47 s. 311.

²⁶ Prop 2016/17:180, s. 117 f.

innebär att den enskilde, likt tidigare, saknar formella medel för att tvinga fram ett snabbt avgörande.

3.1.2 Ärende i första instans

Kravet på att ärendet ska handläggas i första instans innebär främst att överklaganden inte kan bli föremål för dröjsmålstalan. Undantaget är om det handlar om beslut i enlighet med lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.²⁷ Anledningen till detta uppges att vara att när ett beslut överklagas till en överordnad förvaltningsmyndighet så agerar den i egenskap av en domstol. I det fall det finns behov för att komma tillrätta med långsam handläggning av överklaganden föreslås det istället att ett förfarande likt det som stadgas i lagen (2009:1058) om förtursförklaring vid domstol införs.²⁸

Regeringen ansåg vid tidpunkten för författandet av propositionen att det inte fanns något behov av specialreglering²⁹ och huruvida denna uppfattning stämmer eller inte, får anses falla utanför uppsatsens syfte. Däremot kan det konstateras att den valda formuleringen innebär att tillämpningsområdet för 12 § FL begränsas. Som tidigare nämnt kan en begränsning av tillämpningsområdet både ha en positiv och negativ inverkan ur den enskildes perspektiv. Detta berörs närmare i avsnitt 3.2.2.

3.1.3 Spärrtiden

För att en dröjsmålstalan ska kunna väckas måste handläggningen inletts minst sex månader innan. Denna gräns har benämnts som den så kallade spärrtiden.³⁰ Gränsen på sex månader är baserad på en grov uppskattning av hur lång tid ett ärende i genomsnitt handläggs. Regeringen uppmärksammar att det i vissa fall är oskäligt att handläggningen får ta sex månader innan den enskilde kan väcka en dröjsmålstalan, medan det i andra fall är alldeles för

²⁷ Ibid, s. 297.

²⁸ Ibid, s. 118.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid s. 297.

kort tid. Den valda tidsgränsen är, enligt regeringens uppfattning, väl avvägd för att balansera intresset mellan att stärka den enskildes möjligheter att angripa långsam handläggning gentemot risken för att myndigheterna tvingas pröva förfarandefrågor när det egentligen inte finns skäl för det. Remissinstanserna har delade åsikter gällande den valda tidsgränsen men en majoritet har invänt mot tidsgränsen då den anses äventyra rättssäkerheten och öka arbetsbördan i onödan då många ärenden inte är färdigutredda efter sex månader. Flera instanser tycker att en spärrtid på ett år skulle vara att föredra, medan vissa instanser anser att gränsen på sex månader är acceptabel om det lämnas utrymme för särskilda föreskrifter i förordningar.³¹

Precis som regeringen anför kan handläggningstiden för olika ärenden variera markant då olika ärenden kräver utredning i varierande omfattning. Till exempel så anger Försäkringskassan att den förväntade handläggningstiden för sjukpenning är 30 dagar³², medan Migrationsverket anger att väntetiden för beslut vid ansökan om medborgarskap förväntas uppgå till 38 månader³³. Detta gäller under förutsättning att myndigheterna har tillräckligt underlag för att kunna fatta ett rättssäkert beslut vid slutet av den förväntade handläggningstiden.³⁴ Detta utvecklas närmare i avsnitt 3.2.1.

Om den enskilde väcker en dröjsmålstalan hos Försäkringskassan gällande ett sjukpenningärende och den bifalls av myndigheten, genom att ärendet avgörs, så har ärendet avgjorts inom totalt sju månader från det att ärendet inleddes. Denna beräkning baseras på att den enskilde framställer en begäran om att ärendet ska avgöras direkt efter sex månader och att myndigheten utnyttjar samtliga fyra veckor som denne har på sig att pröva en dröjsmålstalan. Ur den enskildes perspektiv kan ett bifall av dröjsmålstalan å ena sidan anses vara effektivt med tanke på att denne kan tvinga fram ett avgörande inom en månad. Möjligtvis snabbare än vad myndigheten annars hade avgjort ärendet.

³¹ Ibid, s. 120 f.

³² Försäkringskassan: "Handläggningstider"
<https://www.forsakringskassan.se/privatpers/utbetalningsdatum_handlaggningstider/>

³³ Migrationsverket: "Tid till beslut"
<<https://www.migrationsverket.se/Kontakta-oss/Tid-till-beslut.html/>>

³⁴ Prop. 2016/17:180, s. 106.

Å andra sidan, så innebär detta att ärendehandläggningen tagit sex gånger längre tid än vad myndigheten angivit som förväntad handläggningstid vilket får anses vara anmärkningsvärt.

Om omständigheterna i sjukpenningärendet istället appliceras på en ansökan om medborgarskap hos Migrationsverket där handläggningstiden är betydligt längre, så är det uppenbart att vid ett bifall genom att ärendet avgörs så är dröjsmålstalan att anse som oerhört effektiv. I detta fall har den enskilde lyckats tvinga fram ett avgörande 31 månader tidigare i jämförelse med om ingen dröjsmålstalan hade väckts.

De två exempel som används ovan får dock anses vara extremfall med tanke på att regeringen uppskattat att en handläggning normalt tar sex månader. I ett sådant fall ska den enskilde med hjälp av dröjsmålstalan få ett avgörande inom en månad. Ur denna aspekt får rättsmedlet anses vara effektivt ur den enskildes perspektiv, då denne lyckats tvinga fram ett avgörande redan fyra veckor efter det att handläggningen förväntats vara avslutad.

Ytterligare en aspekt som regeringen behandlar är det faktum att spärrtiden kan komma att utnyttjas av myndigheterna som en indikator på vilken handläggningstid som är acceptabel även om de tidigare avgjort ärenden betydligt snabbare. I prop. 2016/17:180 anges det uttryckligen att spärrtiden enbart är en gräns för när en dröjsmålstalan ska kunna väckas för att arbeta emot en sådan utveckling. Det belyses också att det i specialförfattning i vissa fall regleras vad som är en normal handläggningstid.³⁵ För den enskilde skulle det bli problematiskt om tidsgränsen utnyttjas av myndigheter på detta sätt. I förhållande till de faktorer som pekats ut som orsaker till myndigheters passivitet i enskilda ärenden så får ett sådant utfall inte anses vara särskilt troligt. Enbart i enstaka fall har det lyfts fram att anställda misskött sina arbetsuppgifter och på grund av detta varit passiva i handläggningen av ett ärende.

³⁵ Ibid, s. 121.

Bedömningen av när spärrtiden börjar löpa är central för användningen av dröjsmålstalan. Detta är bland annat en av anledningarna till att 12 § FL enbart kan användas när det handlar om ett ärende som initierats av enskild part. Spärrtiden ska räknas från den dag som ärendet inletts. Vissa remissinstanser har, till skillnad från regeringen, ansett att tiden istället bör räknas från det att beslutsunderlaget är komplett och ärendet faktiskt kan avgöras. Regeringen försvarar den valda utgångspunkten för beräkningen med att den skapar förutsägbarhet och att det är enkelt att räkna ut när sex månader har passerat.³⁶

För den enskilde kan detta anses vara effektivt då det, precis som regeringen belyser, är enkelt att räkna ut när spärrtiden har passerats och dröjsmålstalan kan väckas. Det som talar för denna utformning är att det i nuläget inte finns någon allmän skyldighet för myndigheten att meddela när ett ärende är färdigutrett. Sådana krav finns enbart i speciallagstiftning³⁷. Det som däremot kan tänkas skapa problem är det faktum att en dröjsmålstalan enbart får väckas en gång av den enskilde. Om den enskilde då väljer att väcka en dröjsmålstalan när det precis hunnit gå sex månader, då det enligt bestämmelsen uppenbarligen är vad som gäller och inte är insatt i att det också krävs att beslutsunderlaget är komplett, så finns det en risk att den enskilde går miste om sin chans att utnyttja rättsmedlet. Detta diskuteras mer utförligt i avsnitt 3.1.7.

3.1.4 Skriftlighetskravet

Väckande av dröjsmålstalan ska ske genom en skriftlig ansökan, som kan lämnas in antingen elektroniskt eller manuellt. Syftet med detta är att yrkandet inte ska kunna misstas för att vara formlös kritik från den enskilde om att myndigheten varit passiva i handläggningen av ärendet. Själva yrkandet ska enbart bestå en begäran om att ärendet ska avgöras.³⁸

³⁶ Ibid, s. 121 f.

³⁷ Ibid, s. 122.

³⁸ Ibid.

Med tanke på att yrkandet inte ska bestå av någon detaljerad information så kan det antas att skriftlighetskravet troligtvis inte begränsar den enskildes användning av dröjsmålstalan i någon större utsträckning. Dessutom har myndigheten enligt 6 § FL en skyldighet att hjälpa den enskilde att ta tillvara sina intressen så i det fall som en enskild muntligen uppger att denne vill väcka en dröjsmålstalan så bör myndigheten vara behjälpliga med antingen information om att det måste ske skriftligen eller faktiskt hjälpa den enskilde att formulera det på papper. Dock förutsätter detta att myndigheten faktiskt erbjuder den service som denne är förpliktigad att erbjuda.

Vidare så innebär kravet på skriftlighet något positivt ur den enskildes synpunkt då kravet på formalitet gör det tydligt när en ansökan har lämnats in. Detta är viktigt i förhållande till beräkningen av spärrtiden och anger också startpunkten för de fyra veckor som myndigheten har på sig att pröva dröjsmålstalan.

3.1.5 Tidsfristen för myndighetens beslut

I det fall som den enskilde väcker en dröjsmålstalan har beslutsmyndigheten fyra veckor på sig, från den dag då begäran kom in, att antingen avgöra ärendet eller avslå talan. Tanken bakom den valda tidsfristen är att myndigheten ska ha möjlighet att vidta vissa ytterligare utredningsåtgärder för att kunna avgöra ärendet. Enligt regeringen ger fyra veckor myndigheterna en reell möjlighet att meddela rättssäkra beslut i majoriteten av ärendena. Vissa remissinstanser har ansett att tidsfristen är för lång, medan andra har invänt mot att den är för kort. Dessa invändningar grundas främst på olika organisatoriska aspekter.³⁹

Ur den enskildes perspektiv bör intresset ligga i att det bestäms en faktisk tidsfrist som myndigheterna ska förhålla sig till, då det annars finns en risk att annars prövningen av dröjsmålstalan också drar ut på tiden. Hur lång den tiden bör vara är svårt att säga utan ytterligare statistiskt underlag om hur

³⁹ Ibid, s. 122 f.

många mål som faktiskt kan avgöras inom den angivna tidsfristen. Utgångspunkten är att tidsfristen bör vara så pass kort att det effektivt tvingar fram ett avgörande av ärendet samtidigt som det ges utrymme för att ärendet utreds i den mån som krävs för att det ska kunna avgöras. Allt för att dröjsmålstalan inte ska avslås då det innebär att den enskilde förlorat sin enda möjlighet till att formellt kunna kräva att ärendet avgörs, då den enskilde enbart har möjlighet att väcka dröjsmålstalan en gång under handlägningsprocessen. I det fall som regeringen gjort en korrekt bedömning av den aktuella tidsfristen bör den således vara tillfredsställande ur den enskildes perspektiv.

3.1.6 Prövning av avslagsbeslut i högre instans

Av 12 § 2 st FL framgår det att i det fall som beslutsmyndigheten avslår en dröjsmålstalan har den enskilde möjligheten att överklaga detta beslut. Detta ska göras till den domstol eller myndighet som skulle ha hanterat ett överlagande av ett slutgiltigt beslut i ärendet. Vid ett överklagande ska myndigheten, enligt 49 § FL, föreläggas att avgöra ärendet snarast eller inom angiven tidsfrist.

Rune Lavin är kritisk till detta tvåstegsförfarande och ifrågasätter det faktum att myndigheten ska pröva sitt eget agerande. Dessutom innebär lösningen med två instanser att i det fall som den enskilde får ett avslag från beslutsmyndigheten och inte är nöjd med detta, så måste parten ta ärendet vidare till överinstansen. Att starta en formenlig överklagandeprocess kan vara en betungande process för den enskilde då det kan innebära krav på att individen måste presentera viss bevisning. Det bör också poängteras att den enskilde i detta stadiet fortfarande inte fått sitt ursprungliga ärende prövat och i slutändan kan processen resultera i att handläggningen av detta förlängs ytterligare. Lavin anser istället att det vore bättre för den enskilde om denne kunde väcka en dröjsmålstalan direkt hos överinstansen för att göra processen kortare.⁴⁰

⁴⁰ Lavin, FT 2018, s. 421.

Vidare menar Lavin att det finns en alternativ, och enligt honom bättre, utformning av 12 § FL som bättre tillgodoser bestämmelsens ändamål. Lavin beskriver hur förvaltningslagens dröjsmålstalan i nuläget är utformad efter en föreläggandemodell. Detta innebär att om en överinstans i en överklagandeprocess bifaller en dröjsmålstalan så ska denne utfärda ett föreläggande om när ett beslut i ett ärende ska meddelas. Problemet med detta är att det inte finns någon säkerhet för att ett avgörande i saken faktiskt kommer att meddelas i det fall då beslutsmyndigheten inte självmant rättar sig efter överinstansens föreläggande då ett sådant agerande inte är förknippat med några sanktioner.⁴¹

Istället förespråkar Lavin att dröjsmålstalan ska utformas enligt den avslagsmodell som idag finns inom speciallagstiftning.⁴² Detta skulle innebära att i det fall som myndigheten är passiv och inte meddelar ett avgörande inom den föreskrivna tiden, så anses ett fiktivt avslagsbeslut ha meddelats. Detta beslut kan i sin tur överklagas av den enskilde.⁴³ Med andra ord så föreslår Lavin att tvåstegsförfarandet slopas helt och i det fall som myndigheten är passiv så ska ett beslut i sakfrågan ändå anses ha meddelats.

Lavin belyser också det att det inom andra rättsområden förekommer en så kallad bifallsmodell. Den fungerar på samma sätt som avslagsmodellen med skillnaden att i det fall som ett beslut inte meddelas i rätt tid så mynnar det ut i ett bifallsbeslut istället för ett avslag.⁴⁴ Denna modell är dock inte att föredra framför avslagsmodellen ur den enskildes perspektiv då den, enligt Lavin, resulterar i många oklarheter. Till exempel skulle det uppstå problem att fastställa beslutets innebörd och när det faktiskt föreligger ett bifallsbeslut.⁴⁵

Ur den enskildes perspektiv skulle det enligt min bedömning vara mer ändamålsenligt att utforma 12 § FL enligt en modell där oskäligen dröjsmål

⁴¹ Ibid, s. 417 f.

⁴² Ibid, s. 422.

⁴³ Ibid, s. 417 ff.

⁴⁴ Ibid, s. 418 ff.

⁴⁵ Ibid, s. 420.

kan resultera i fiktiva beslut. Precis som Lavin framför så skulle detta göra instanskedjan kortare samtidigt som den enskilde får ett beslut som denne kan överklaga. Detta minskar också risken för ökad arbetsbelastning för beslutsmyndigheterna då de inte behöver pröva dröjsmålstalan samtidigt som myndighetens agerande får prövas av en utomstående aktör.

Dock bör det poängteras att ett sådant förfarande kan komma att öka arbetsbördan för de aktuella överinstanserna då vissa dröjsmålstalan får antas falla bort i samband med den första prövningen hos beslutsmyndigheten. Vidare är min uppfattning, i enlighet med Lavins, att en avslagsmodell är att föredra framför en som resulterar i bifall på grund av de oklarheter som pekats ut. Chansen för att ett rättsenligt beslut meddelas i ärendet efter att det prövats hos en överinstans är större än när den enskilde själv ska försöka tolka fram vad ett fiktivt bifallsbeslut kan tänkas innebära.

Vissa remissinstanser anmärker också på att tvåstegsförfarandet kan komma att förlänga handläggningstiderna. De invänder också mot regeringens tanke om att överinstansen inte ska sätta sig in i sakfrågan vid prövningen av en dröjsmålstalan. Istället ska det oskäligen dröjsmålet bedömas som en isolerad fråga från själva sakfrågan där överinstansen främst ska bedöma om de anledningar som redovisas ha orsakats det oskäligen dröjsmålet är välgrundade. På så sätt ska dröjsmålstalan inte utgöra någon större arbetsbelastning för överinstanserna. Remissinstanserna menar på att prövningen är betydligt mer komplicerad än så och att den högre instansen kommer att behöva sätta sig in i sakfrågan för att kunna meddela ett korrekt avgörande.⁴⁶

Med andra ord så menar remissinstanserna att denna prövning kommer att kräva mer resurser än vad regeringen räknat med och således kan innebära en ökad arbetsbelastning⁴⁷. Det pekas också på att rättssäkerheten kan komma att äventyras om inte överinstanserna sätter sig in i själva ärendet. I det fall

⁴⁶ Prop. 2016/17:180, s. 124 ff.

⁴⁷ Detta utvecklas i avsnitt 3.2.2.

dessa farhågor förverkligas kommer detta ha en negativ effekt för den enskilde vilket talar för att dröjsmålstalan inte kan anses utgöra ett effektivt rättsmedel.

Vidare så framgår det av 49 § 2 st FL framgår det att överinstansens beslut inte är överklagbart. Detta syftar till att hålla instanskedjan kort för att förfarandet ska vara effektivt⁴⁸. Detta eliminerar dock den enskildes enda möjlighet att nå framgång med en dröjsmålstalan vilket följaktligen får anses vara negativt. Detta berörs närmare i kommande avsnitt.

3.1.7 Begränsad talerätt

Av 12 § 3 st FL följer att en dröjsmålstalan enbart får väckas en gång av den enskilde. För att motverka att återopandet av dröjsmålstalan inte ska nyttjas i onödan så stadgas det i 11 § FL att när en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat så ska en underrättelse om detta ske. I samband med detta ska orsakerna till dröjsmålet redovisas. I praktiken så innebär detta att den enskilde mer eller mindre är beroende av att myndigheten faktiskt gör vad som föreskrivs av 11 § FL. Annars finns det en risk för att den enskilde till exempel väcker en dröjsmålstalan innan ärendet är färdigutrett eller kan bli det inom fyra veckor, och därför inte kan nå framgång med sin dröjsmålstalan.

Enligt min bedömning är den enskilde utsatt ur denna aspekt då det finns en risk att om en myndighet inte hunnit vidta åtgärder i ett ärende, så finns inte heller vetskapen om att det kan komma att bli väsentligt försenat. Det är möjligt att tänka att detta först uppdagas i samband med att en dröjsmålstalan ska prövas. För den enskilde innebär dock detta att denne har utnyttjat det enda medel som denne förfogar över för att angripa långsam handläggning. Som tidigare nämnt så kan till exempel handläggningstiden i vissa fall uppgå till 38 månader⁴⁹. Om den enskilde väcker en dröjsmålstalan efter sex månader så innebär detta att denne, i det fall som handläggningen uppgår till

⁴⁸ Prop. 2016/17:180, s. 128

⁴⁹ Se avsnitt 3.1.3.

den förväntade handläggningstiden, inte kan vidta några formella åtgärder för att angripa den långsamma handläggningen under resterande 31 månader. Således kan 12 § FL ur denna aspekt inte anses vara ändamålsenlig.

Regeringen menar dock på att detta inte kommer att bli ett problem. I det fall som den enskilde anser att handläggningen tar för lång tid så är det naturligt att denne i första hand försöka få reda på en förklaring till detta. Med andra ord så kommer den enskilde i detta stadie få kunskap om att ärendet inte är moget för att avgöras.⁵⁰ Vissa remissinstanser delar dock inte denna uppfattning varav vissa föreslår att en dröjsmålstalan ska kunna förnyas efter ett år.⁵¹

Regeringen poängterar också att även ett avslag kan komma att påverka handläggningen positivt. Denna uppfattning grundar sig på det faktum att när en dröjsmålstalan inkommer så blir myndigheten tvungen att se över ärendet och vilka ytterligare åtgärder som eventuellt behöver vidtas för att ärendet ska kunna avgöra, vilket i sin tur kan göra att ärendet avgörs snabbare än vad det skulle ha gjorts om ingen dröjsmålstalan väckts.⁵² I det fall detta resonemang stämmer tyder det dock på att de ärenden som är föremål för dröjsmålstalan behandlas med förtur framför andra ärenden som kommit in tidigare men där det inte väcks någon dröjsmålstalan. Detta kan i sin tur leda till handläggningen för vissa ärenden blir längre än vad de skulle varit innan införandet av 12 § FL, vilket utvecklas närmare i avsnitt 3.2.2.

3.2 Övriga aspekter

3.2.1 Kravet på komplett beslutsunderlag

En utgångspunkt för att väckande av en dröjsmålstalan ska kunna leda till ett avgörande är att beslutsunderlaget är komplett eller att ärendet kan bli tillräckligt utrett inom fyra veckor från det att ett yrkande om dröjsmålstalan

⁵⁰ Prop. 2016/17:180, s. 114

⁵¹ Ibid, s. 127 f.

⁵² Ibid, s. 115.

har gjorts. Detta krav syftar till att inte äventyra rättssäkerheten i det fall 12 § FL åberopas utan se till att ärenden blir tillräckligt utredda och att sakligt korrekta avgöranden meddelas. Hur lång tid ett ärende tar att utreda beror på ärendets komplexitet och omfattning.⁵³ Med andra ord så finns det ingen lagstadgad tidsgräns för när ett ärende bör vara färdigutrett. Problemet med detta ur den enskildes perspektiv är att det i slutändan blir beslutsmyndigheten som ska avgöra när denna punkt är nådd.

Visserligen kan ett avslag på en dröjsmålstalan överklagas och vid ett bifall ska överinstansen, enligt 49 § FL, förelägga myndigheten att inom angiven tid eller så snart som möjligt avgöra ärendet. I detta avseende bör det beaktas att det, som tidigare nämnts, är den enskilde som har bevisbördan vid en överklagan och följaktligen blir den som måste bevisa att ärendet är färdigutrett. I många fall kan detta tänkas bli problematiskt på grund av avsaknaden av vägledning när ett ärende är att betrakta som färdigutrett utöver att myndigheten ska kunna ta ett välgrundat beslut i sakfrågan. I det fall som överinstansen väljer att förena föreläggandet med att myndigheten så snart som möjligt ska avgöra ärendet så är det återigen upp till beslutsmyndigheten att avgöra när ett avgörande faktiskt är färdigutrett.

Sammanfattningsvis så är det positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att inget avgörande meddelas förrän samtliga aspekter av sakfrågan har undersökts. Oklarheten kring när ärende faktiskt kan anses som färdigutrett eller borde vara det gör att det dock ställs stora krav på den enskildes förmåga att avgöra när denna tidpunkt har inträffat. Detta blir särskilt viktigt i förhållande till att den enskilde enbart har en chans på sig att väcka en dröjsmålstalan. På grund av en bristande förutsägbarheten är min bedömning att dröjsmålstalan ur denna aspekt inte kan anses vara effektiv ur den enskildes perspektiv.

⁵³ Ibid, s. 106.

3.2.2 Tillämpningsområdets storlek

Regeringen har motiverat avgränsningarna som gjorts med att tillämpningsområdet för 12 § FL inte ska bli för vidsträckt. Syftet med detta är att myndigheters resurser inte ska nyttjas till hantering av dröjsmålstalan om det inte är klart motiverat att en sådan väckts.⁵⁴ 12 § FL begränsas även av de allmänna bestämmelser som gäller för förvaltningslagens tillämpningsområde.

Ett begränsat tillämpningsområde kan å ena sidan vara till nackdel för den enskilda då det innebär att dröjsmålstalan ur ett teoretiskt perspektiv kan användas i färre fall. En mer flexibel lagstiftning kan istället öka chanserna för att den enskilde med framgång kan åberopa 12 § FL och på så sätt tvinga fram ett avgörande i ärendet. Å andra sidan är det positivt för den enskilde att tillämpningsområdet för 12 § FL inte blir alltför omfattande då det kommer att leda till att myndigheterna får mer att göra. Något som redan tidigare har lyfts fram som en bidragande orsak till förekomsten av oskäligen dröjsmål. Det kan också argumenteras för att ett snävt tillämpningsområde ökar förutsägbarheten och rättssäkerheten.

Flera remissinstanser har uttryckt en oro just över att införandet av 12 § FL kommer innebära en ökad arbetsbörda och att det i slutändan kommer innebära att handläggningstiderna generellt blir längre än innan införandet av 12 § FL. Det finns också en farhåga om de ärenden som blir föremål för dröjsmålstalan kommer att behandlas med förtur och att ärendena inte kommer behandlas i kronologisk ordning.⁵⁵ Regeringen menar att dessa farhågor är överdrivna. Då majoriteten av ärendena faktiskt avgörs inom rimliga tidsramar så bör förekomsten av dröjsmålstalan bli relativt ovanlig.⁵⁶

Min uppfattning är, i likhet med remissinstanserna, att regeringen underskattar den ökade arbetsbelastning som dröjsmålstalan kommer att

⁵⁴ Ibid, s. 117.

⁵⁵ Ibid, s. 112 ff.

⁵⁶ Ibid, s. 114 f.

innebära. Just hög arbetsbelastning har tidigare pekats ut som en orsak till förekomsten av oskäligen dröjsmål och genom dröjsmålstalan så införs ytterligare en typ av ärenden som myndigheterna måste pröva. Hur stor arbetsbelastningen blir beror på hur många dröjsmålstalan som väcks, men även en enda dröjsmålstalan kommer leda till att det blir mer att göra. Det är inte heller nödvändigtvis så att regeringens uppfattning om att ärenden avgörs inom rimliga tidsramar delas av den enskilde. Även om en handläggningstid på 38 månader krävs för att ärende ska bli färdigutrett är det svårt att tänka sig att den enskilde är nöjd med detta då långa handläggningstider generellt kan skapa en känsla av otrygghet. Ytterligare en aspekt som talar för att det kommer leda till ökad arbetsbörda är det faktum att Magntorn i sitt examensarbete också kunnat fastställa ett sådant utfall i förhållande till Migrationsverket och migrationsdomstolarna.⁵⁷

⁵⁷ Magntorn, 2020, s. 2.

4 Slutsats

För att 12 § FL ska vara effektivt verktyg för den enskilde och därmed uppfylla sitt tilltänkta syfte i enlighet med sin nuvarande lydelse, så krävs det att det råder en balans mellan snabba beslut och rättssäkerheten. Baserat på den nuvarande lydelsen av 12 § FL så är dröjsmålstalan att betrakta som ett effektivt rättsmedel för den enskilde i det fall som samtliga rekvisit är uppfyllda, den förväntade handläggningstiden uppgår till sex månader och att ärendet efter denna tid är färdigutrett. I övriga fall kan bestämmelsens effektivitet ifrågasättas. Även i ett ärende som följer den föreskrivna mallen så finns det en risk att dröjsmålstalan inte resulterar i ett faktiskt avgörande. Om ett avslag på dröjsmålstalan överklagas till en överinstans som bifaller den enskildes talan så finns det inga sanktioner som kan tillämpas i det fall beslutsmyndigheten inte följer föreläggandet.

De kumulativa krav som ställs upp av 12 § FL skapar tillsammans, enligt min bedömning, ett snävt tillämpningsområde. Det är många krav som ska vara uppfyllda för att en enskild ska nå framgång med sin dröjsmålstalan. Visserligen motverkar denna begränsning av 12 § FL att myndigheternas arbetsbelastning ökar, men i sin nuvarande lydelse blir förvaltningslagens dröjsmålstalan snarare en symbollagstiftning än ett slagkraftigt verktyg för den enskilde. Visserligen kan det argumenteras för att detta kan resultera i att myndigheterna ytterligare fokus riktas på att leverera snabba men rättsenliga beslut. Dock menar jag på att ett sådan markering inte är särskilt effektiv, då det framkommit att det enbart i enstaka fall handlar om att oskäligen dröjsmål orsakas för att anställda missköter sina jobb. Med andra ord verkar det inte finns någon utbredd problematik inom myndigheter att handläggare på grund av illvilja inte arbetar så fort de kan utan att passiviteten beror på andra faktorer.

För att dröjsmålstalan ska bli mer effektiv finns det ett antal faktorer som enligt min bedömning bör förändras. För det första så bör talerätten utvidgas så att den enskilde kan väcka en dröjsmålstalan mer än en gång under

handläggningsprocessen. På så sätt blir den enskilde inte lika beroende av att veta och kunna bevisa att ärendet är färdigutrett i samband med att denne väcker en dröjsmålstalan. För det andra bör talerätten utvidgas till att omfatta alla ärenden, oavsett vem som initierat ärendet, för att säkerställa att den enskilde oavsett partsställning har ett verktyg för att angripa oskäligen dröjsmål. För det tredje bör dröjsmålstalan utformas enligt en avslagsmodell. På så sätt får den enskilde ett beslut som kan överklagas direkt till en överinstans, som sedan ska bedöma myndighetens agerande.

Även i det fall bestämmelsen skulle ändras enligt ovannämnda förslag så finns det enligt min bedömning en osäkerhet kring om dröjsmålstalan faktiskt kan utgöra ett effektivt verktyg för den enskilde i mer än enstaka fall. I majoriteten av fallen så pekas organisatoriska brister ut som orsaken till förekomsten av oskäligen dröjsmål. Även om 12 § FL blir mer effektiv så ger det bara den enskilde ett verktyg att angripa det problem som uppstår som en följd av något annat. I det långa loppet kommer det inte att innebära snabba och rättsliga beslut om inte verksamheternas organisation granskas och förändras till det bättre som en följd av 12 § FL. Snarare riskerar förekomsten av dröjsmålstalan att bland annat öka arbetsbelastningen vilket i sin tur kommer det leda till ännu längre handläggningstider. Med andra ord hamnar då den enskilde i en sämre position än innan införandet av 12 § FL.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Ds 2010:47 – En ny förvaltningslag - Remissyttranden över Förvaltningslagsutredningens betänkande (SOU 2010:29)

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

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

SOU 2010:29 – En ny förvaltningslag – Betänkande av Förvaltningsutredningen

Elektroniska källor

Försäkringskassan: ''Handläggningstider''
<https://www.forsakringskassan.se/privatpers/utbetalningsdatum_handlaggningstider/>

Migrationsverket: ''Tid till beslut''
<<https://www.migrationsverket.se/Kontakta-oss/Tid-till-beslut.html/>>

Litteratur

Kleineman, Jan: 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund 2018

Lavin, Rune: 'Åtgärder mot långsam handläggning', *Förvaltningsrättslig tidsskrift* nr 3/2018, s. 413–422

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

Magntorn, Klara: 'Dröjsmålstalan – ett ändamålsenligt rättsmedel? – En undersökning i vad mån 12 § FL är ändamålsenligt utformad', 2020
Tillgänglig via <<https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/9010484/>>

Nyhrén, Jonas och Svahn, Görel: 'Lagändring blev ett byråkratiskt monster', *Sydsvenskan* 2019-09-11, del A s. 10

Osignerad ledartext: 'Löfvens nya lag har skapat ett monster, *Expressen* 2019-09-12, <https://www.expressen.se/ledare/du-kan-inte-forbjuda-verkligheten-lofven/>

Sandgren, Claes: 'Om empiri och rättsvetenskap – Del I', *Juridisk tidskrift* nr 2/1995–96, s. 726–748

Samtliga sidor besöktes senast 2020-12-23

Rättsfallsförteckning

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