



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Dröjsmålstalan

*En utvärdering och analys av dröjsmålstalan utifrån ett snabbhets-
& resurs/kostnadsperspektiv*

Av Anna Westberg

Handledare: Ann-Sophie Sallander
Examinator: Tormod Otter Johansen
Examensarbete HRO800, 30 HP
Juristprogrammet, HT 2020

Förord

”So, I guess this is it.”¹

Den här uppsatsen innebär slutet på min 4,5 år långa utbildning på juristprogrammet. Mina år på Handelshögskolan har varit en oerhört spännande tid med många olika erfarenheter, kunskaper och möten. Det är därför med visst vemod som jag snart lämnar studietiden bakom mig. Samtidigt ser jag entusiastiskt på framtiden och ser framemot att se vart mitt intresse för juridiken för mig härnäst.

Jag vill passa på att rikta ett stort tack till alla er som förgyllt mina år på Handels, som stöttat mig under min studietid i allmänhet och uppsatsskrivande i synnerhet. Tack till min handledare Ann-Sophie Sallander och kursare i handledningsgruppen, ni har alla bidragit med kloka ord och uppmuntran under denna resa. Jag vill också lyfta ett stort tack till mina intervjukandidater från medborgarskapsenheten på Migrationsverket som tagit sig tid och engagerat sig i mitt arbete.

Slutligen vill jag rikta ett stort tack till min familj och vänner. Ni betyder allt! Er övertygelse och tilltro till mig har hjälpt mig att ta mig igenom denna berg- och dalbana som dessa studieår har inneburit. Ett extra tack till mamma och pappa, för att ni alltid stöttar mig oavsett vad, och till Hilda, min bästa vän som står ut med mig i vått och torrt.

Tack!

Anna Westberg

Göteborg, december 2020

¹ Citat av Phoebe Buffay (spelad av Lisa Kudrow) från serien F.R.I.E.N.D.S. Säsong 10 avsnitt 17. ”The Last One” del 2.

Förkortningar

Dnr	Diarienummer
ECHR	Europadomstolen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
f	Angiven sida och den nästföljande
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JT	Juridisk Tidskrift
KL	Kommunallag (2017:725)
KU	Konstitutionsutskottet
Prop.	Proposition
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
Rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
SkL	Skadeståndslagen (1972:207)
SOU	Statens offentliga utredningar
st	Stycke

Innehållsförteckning

FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	4
1. PRESENTATION AV UPPSATSEN	6
1.1 BAKGRUND TILL ÄMNESVALET.....	6
1.2 ARBETETS SYFTE	7
1.3 METOD	8
1.4 MATERIAL	11
1.5 TIDIGARE FORSKNING.....	13
1.6 PRECISERING AV STUDIEN & AVGRÄNSNINGAR	14
1.7 DISPOSITION	16
2. TERMINOLOGI, UTGÅNGSPUNKTER & TEORETISKA PERSPEKTIV	18
2.1 TVÅ CENTRALA BEGREPP.....	18
2.1.1 <i>Dröjsmålstalan</i>	18
2.1.2 <i>Ändamål</i>	19
2.2 SNABBHET & KOSTNADSEFFEKTIVITET - 9 § FL	19
2.2.1 <i>Bestämmelsens tillämpningsområde</i>	19
2.2.2 <i>Begreppens innebörd</i>	21
2.3 MIN INGÅNG TILL ANALYSERNA	21
3. DRÖJSMÅLSTALAN SOM RÄTTSLIGT FENOMEN	23
3.1 BEHOVET AV ETT NYTT RÄTTSMEDEL	23
3.1.1 <i>Enskildas möjligheter att angripa långsam handläggning</i>	23
3.1.2 <i>Behovet av ett stärkt skydd</i>	24
3.1.3 <i>Långa handläggningstider - ett reellt problem</i>	25
3.2 LAGSTIFTNINGSFÖRSÖK	26
3.3 UTFORMNING	27
3.3.1 <i>Förfarandet - 12 § FL</i>	27
3.3.2 <i>Föreläggandet - 49 § FL</i>	28
3.4 OMFATTNING & UNDANTAG	28
3.5 ÄNDAMÅLEN BAKOM DRÖJSMÅLSTALAN.....	29
3.5.1 <i>Främja snabbare myndighetshandläggning</i>	29
3.5.2 <i>Förebygga eventuell konventionskränkning</i>	30
4. DRÖJSMÅLSTALAN I PRAKTIKEN	32
4.1 12 § FL:S EFFEKTER PÅ MEDBORGARSKAPSENHETENS HANDLÄGGNINGSTIDER ..	32
4.2 TILLÄMPNINGSFREKVENSEN AVSEENDE 12 § FL	33
4.2.1 <i>Tillämpningsfrekvensen avseende begäran om avgörande</i>	33
4.2.2 <i>Tillämpningsfrekvensen avseende prövning i domstol</i>	34
4.3 KOSTNADER & RESURSER HÄNFÖRLIGA TILL 12 § FL.....	35
4.3.1 <i>Kostnader/resurser hänförliga till myndighetsprocessen</i>	35
4.3.2 <i>Kostnader/ resurser hänförliga till domstolsprocessen</i>	36
4.4 SAMMANFATTNING.....	36
5. INTERVJUSTUDIE	37
5.1 METOD	37

5.2 PRESENTATION AV INTERVJUKANDIDATERNA	40
5.3 INTERVJURESLTAT.....	41
5.3.1 Inledning.....	41
5.3.2 Processen av en dröjsmålstalan i ett medborgarskapsärende	41
5.3.3 Dröjsmålstalans effekter ur ett resursperspektiv	43
5.3.4 Dröjsmålstalans effekter ur ett snabbhetsperspektiv	45
5.3.5 Övrigt kring dröjsmålstalans effekter	47
5.3.6 Övrig påverkan & alternativa lösningar.....	48
6. ANALYS & DISKUSSION	51
6.1 DRÖJSMÅLSTALAN UR ETT SNABBHETSPERSPEKTIV	51
6.1.1 Har dröjsmålstalan genererat snabbare handläggning?.....	51
6.1.2 Utformningen av 12 § FL & medborgarskapsenhetens avslagsbeslut.....	53
6.1.3 9 § FL, grunderna för god förvaltning & turordningsprincipen.....	55
6.2 DRÖJSMÅLSTALAN UR ETT RESURS/KOSTNADSPERSPEKTIV	57
6.2.1 Dröjsmålstalans resurs- och kostnadseffekter enligt förarbetena	57
6.2.2 Dröjsmålstalans kostnadseffektivitet enligt 9 § FL.....	61
6.3 EN REFLEKTION KRING ALTERNATIVA LÖSNINGAR	63
7. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER & AVSLUTANDE REFLEKTION.	68
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	70

1. Presentation av uppsatsen

1.1 Bakgrund till ämnesvalet

Över två år har förflutit sedan ett nytt rättsmedel trädde i kraft genom den nya förvaltningslagen (2017:900). Rättsmedlet, som över tid gått under olika namn,² har i doktrin numera kommit att kallas — *dröjsmålstalan*. Dröjsmålstalan regleras i 12 § FL och är ett rättsmedel som bereder enskilda möjlighet att föra en talan mot myndigheters långsamma handläggning.³ Långa handläggningstider utgör ett reellt problem inom svensk förvaltning, något som vid upprepade tillfällen har uppmärksammats och kritiserats av bland annat JO.⁴ Införandet av dröjsmålstalan syftade såldes till att åtgärda denna problematik och ge enskilda tillgång till ett rättsmedel för att kunna påskynda ärendets slutliga avgörande.⁵

Vid remissbehandlingen av dröjsmålstalan var det emellertid flera instanser som ställde sig kritiska till rättsmedlet. Kritiken som framfördes var bland annat att bestämmelsen skulle leda till en ökad arbetsbörda för myndigheter och domstolar, något som skulle få till följd att handläggningstiderna skulle förlängas ytterligare och därmed motverka sitt syfte.⁶ Enligt regeringens uppfattning framstod emellertid dessa farhågor som överdrivna och vidare åtgärder eller utredningar genomfördes därför inte.⁷

Kritiken upphörde dock inte vid bestämmelsens ikraftträdande utan rättsmedlet har varit fortsatt föremål för debatt. Vid flera tillfällen har media slagit larm om risken för förlängda handläggningstider, särskilt avseende medborgarskapsärenden på Migrationsverket.⁸ I en artikel publicerad av Expressen beskrevs den nya förvaltningslagen som en illustration av statskonstens förfall och som ett ”byråkratiskt monster”. Den storslagna dröjsmålstalan, som så radikalt skulle bidra till snabbare

² Exempelvis ”passivitetstalan”, se Lavin, R. *Åtgärder mot långsam handläggning*. FT. 2018. s. 413.

³ Se SOU 2010:29 s. 299.

⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 107 och SOU 2010:29 s. 291 f.

⁵ Se SOU 2010:29 s. 253 och 299.

⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 112.

⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 114.

⁸ Se Författare ej angiven. *Löfvens nya lag har skapat ett monster*. Expressen. 2019-09-12. Hämtad: 2020-09-10, Nordebo, P. *Dröjsmålstalan kan förlänga väntetider*. Publikt. 2019-10-10. Hämtad: 2020-09-10, Erberth, N. *Larmet: Väntan på medborgarskap kan bli längre*. SVT. 2019-10-10. Hämtad: 2020-09-10.

handläggningstider, menar Expressen istället resulterat i än mer växande högar på myndighetshandläggarnas skrivbord.⁹

Den inte så återhållsamma kritiken till det införda rättsmedlet har väckt mitt intresse till att fördjupa mig ytterligare i ämnet. Min uppfattning är att politiker gärna vill tro att rättsregler, inte minst vad gäller sådana som är av rättighetskaraktär, automatiskt är bra och således också medför gynnsamma konsekvenser.¹⁰ Detta behöver dock inte alltid korrespondera med den verklighet som rättsregeln ska omsättas i. Rätten är enligt mig aldrig given utan en del av ett socialt konstruerat samhälle, varför den alltid kan utvecklas och ifrågasättas.¹¹

I samband med att dröjsmålstalan trädde i kraft 1 juli 2018 framställdes en begäran av två riksdagsledamöter om att lagen bör utvärderas inom två år.¹² Denna begäran avslogs dock av KU och därefter också av regeringen.¹³ Frågan kring dröjsmålstalans utfall tycks därmed kvarstå och framstår således som angelägen att utreda. Jag avser därför bidra till kunskapen om dröjsmålstalans effekter genom att undersöka hur rättsmedlet fallit ut i medborgarskapsärenden utifrån ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv.

1.2 Arbetets syfte

Det övergripande syftet med uppsatsen är att utvärdera och analysera dröjsmålstalan, 12 § FL, i medborgarskapsärenden utifrån ett snabbhetsperspektiv samt ett resurs/kostnadsperspektiv.

En utvärdering av en rättsregel förutsätter dels ett moment som går ut på att fastställa eller beskriva gällande rätt från ett inomrättsligt perspektiv, dels ett moment som går ut på att studera rättsregeln från ett externt perspektiv.¹⁴ Jag avser därför inledningsvis att kartlägga dröjsmålstalan som rättsligt fenomen på ett mer övergripande plan. Därefter, för att studera rättsmedlet från ett externt perspektiv, avser jag utvärdera dröjsmålstalans effekter på medborgarskapsärenden ur ett snabbhets- och

⁹ Se Författare ej angiven. *Löfvens nya lag har skapat ett monster*. Expressen. 2019-09-12. Hämtad: 2020-09-10.

¹⁰ Se Sandgren, C. *Om empiri och rättsvetenskap*. JT 3/1995-96a. s. 740.

¹¹ Se även Glavå, M. Petrusson, U. *Illusionen om rätten*. 2002. s. 1.

¹² Se kommittémotion 2016/17:3737.

¹³ Se betänkande 2017/18:KU2 s. 18 f och riksdagsskrivelse 2017/18:2 s. 1.

¹⁴ Se Nääs, M. Zamboni, M. *Juridisk metodlära*. Studentlitteratur AB. 2018. s. 185.

resurs/kostnadsperspektiv. Detta kommer jag göra dels genom granskningar av årsredovisningar, sammanställningar och statistik, dels genom djupintervjuer.

Utvärderingen kommer sedan avslutas med en analys och diskussion. Denna del har till syfte att analysera huruvida dröjsmålstalan uppnått det tänkta syftet att främja snabbare handläggning samt identifiera eventuella oförutsedda och/eller negativa effekter. Dessutom är det intressant att analysera dröjsmålstalan i ljuset av att ärenden ska handläggas snabbt och kostnadseffektivt enligt 9 § FL samt utifrån grunderna för god förvaltning, varför detta också kommer göras i analys- och diskussionsdelen. Avslutningsvis är syftet med uppsatsen också att föra en kort reflektion kring några alternativa lösningar samt vad som skulle vara mer eller mindre fördelaktigt med dessa.

1.3 Metod

Den övergripande metoden som används i arbetet är utvärderingsmetod. Termen utvärdering används flitigt inte bara inom den juridiska diskursen utan också i andra samhällsliga sammanhang. Någon entydig definition av begreppet utvärdering finns dock inte utan förfarandet kan delas in i olika slags utvärderingsmodeller beroende på utvärderingens inriktning och syfte.¹⁵ Vad som är kännetecknande för metoden är emellertid att det är en granskande verksamhet som strävar efter att gå djupare och ifrågasätta något som kanske tas för givet eller hålls som självklart.¹⁶ Något som jag menar lämpar sig väl mot bakgrund av arbetets syfte att identifiera oförutsedda och/eller negativa effekter. Utvärderingsmetoden syftar därtill att bringa kunskap och öka medvetenheten om utvärderingsobjektet,¹⁷ vilket förklarar varför arbetet inkluderar såväl inomrättsliga som externa perspektiv av dröjsmålstalan. Centralt för utvärderingsförfarandet är vidare att det genomförs på ett systematiskt och genomtänkt sätt, exempelvis genom en värdering/analysering av effekter baserat på olika kriterier eller perspektiv.¹⁸ Jag har därför valt att undersöka fenomenet dröjsmålstalan genom två i förväg bestämda perspektiv som sedermera även används som analysverktyg, nämligen snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv.

¹⁵ Se Naturvårdsverket. *Utvärdering - steg för steg*. Rapport 5582. 2006. s. 28.

¹⁶ Karlsson, O. *Utvärdering - mer än en metod*. Nr. 3. Svenska Kommunförbundet. 1999. s. 17.

¹⁷ Karlsson, O. *Utvärdering - mer än en metod*. Nr. 3. Svenska Kommunförbundet. 1999. s. 17.

¹⁸ Se Statskontoret. *Utvärdera för bättre beslut! - Att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet*. 2001:22. s. 3. Hämtad: 2020-09-14.

För att genomföra utvärderingen och uppnå syftet med uppsatsen använder jag mig även av andra vetenskapliga metoder. En rättsanalytisk metod används för att beskriva det rättsliga innehållet i dröjsmålstalan från ett inomrättsligt perspektiv,¹⁹ för att studera dess effekter²⁰ och för att sedermera analysera dröjsmålstalan.²¹ Dessutom används empiriskt material i form av kvalitativt intervjuresultat för att ytterligare studera dröjsmålstalans effekter.

Den rättsanalytiska metoden har till uppgift att analysera rätten,²² något som rimmar väl med utvärderingens granskande verksamhet. Vad som kännetecknar ett rättsanalytiskt arbete är analyser av material utifrån en eller flera infallsvinklar, så som i detta fall, snabbhet- och resurs/kostnadsperspektiv. Den rättsanalytiska metoden är emellertid inte avgränsad till detta, utan kan som ett led i arbetet även inbegripa uppgiften att beskriva eller redogöra för gällande rätt.²³ Den rättsanalytiska metoden är därför i detta arbete också använd för att beskriva dröjsmålstalan som rättsligt fenomen.

Jag är medveten om att vissa akademiker möjligen skulle rikta kritik mot mitt val av rättsanalytisk metod och hävda att min metodik lika gärna kan igenkännas som rättsdogmatisk metod. Den rättsdogmatiska metoden är emellertid omdiskuterad och har delat rättsvetenskapens akademiker i olika läger. Lavin och Peczenik utgör exempel på detta. Lavin är av uppfattningen att rättsdogmatiken inte innefattar en utvärderande verksamhet, varpå hans egen forskning avseende kritiska analyser och utvärderingar av rättsregler inte utgör forskning av rättsdogmatiskt slag.²⁴ Peczenik å andra sidan hävdar att sådan verksamhet mycket väl faller inom rättsdogmatiskens ramar.²⁵ Jag har inte för avsikt att positionera mig i någondera av lägren. I själva verket anser jag att det i grund och botten saknar betydelse hur jag väljer att namnge mitt val av metod. Att jag trots det väljer att kalla min metod för rättsanalytisk är för att ge läsaren en fingervisning och förhoppningsvis indikera hur jag genomfört arbetet.

För att ytterligare konkretisera min arbetsmetod och faktiska tillvägagångssätt skulle jag dessutom vilja tydliggöra att den framställda beskrivningen av dröjsmålstalan från ett inomrättsligt perspektiv, som presenteras i kapitel 3, samt beskrivningen av

¹⁹ Se kapitel 3.

²⁰ Se kapitel 4.

²¹ Se kapitel 6.

²² Se Sandgren, C. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. Norstedts Juridik. 2018. s. 50.

²³ Se Sandgren, C. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. Norstedts Juridik. 2018. s. 51.

²⁴ Se Lavin, R. *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?* FT. 1989. s. 128 f.

²⁵ Se Peczenik, A. *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken*. FT. 1990. s. 46.

dröjsmålstalans effekter presenterade i kapitel 4, vilar på en av mig genomförd sammanställning och analys av de utvalda källorna. Jag skulle således beskriva min arbetsmetod och faktiska tillvägagångssätt som att jag efter en granskning av materialet skapat en egen uppfattning av innehållet.²⁶

Jag anser att juridiken kan användas som ett operationellt verktyg för att nå olika legitima lösningar, något som också korresponderar med det rättsrealistiska synsätt som anses prägla den rättsanalytiska metoden.²⁷ Att rätten kan förstås beroende på dess tolkning²⁸ anser jag i synnerhet är viktigt att poängtera i förhållande till avsnitt 3.5, där jag har för avsikt att presentera ändamålen med dröjsmålstalan. Den tolkning jag gjort och som presenteras i avsnittet utesluter inte att någon annan skulle kunna läsa samma material och göra en annan tolkning och ha en annan uppfattning kring ändamålen. Jag utesluter exempelvis inte att dröjsmålstalan kan anses ha fler ändamål än de två som jag presenterar, men utifrån min sammanställning av rättskällor har jag bedömt att de jag redovisar utgör de mest centrala ändamålen.

Avslutningsvis har jag i min utvärderande verksamhet valt att begagna mig av empirisk metod i form av kvalitativa intervjuer.²⁹ Sandgren är en stor förespråkare för användandet av empirisk metod då han anser att rättsvetenskapen i ökad grad bör ha andra utgångspunkter än enbart det traditionella rättsliga materialet. Empiri utgör därför ett fullgott komplement för att producera ett kunskapstillskott och kommer också bidra till att öka samhällsrelevansen av mitt arbete.³⁰

Den kvalitativa ansatsen har i förevarande arbete till syfte att djupodla resultatet från kapitel 4. Således hoppas jag i kapitel 4 kunna skapa en bredare överblick av dröjsmålstalans effekter på medborgarskapsärenden, vilka sedermera kan studeras ytterligare genom intervjustudierna.

Dröjsmålstalan är infört som ett rättsmedel för att påverka myndigheternas faktiska ärendehantering.³¹ Av denna anledning är det också för utvärderingen centralt att

²⁶ Se Svensson, E-M. *De lege interpretata - om behovet av metodologisk reflektion*. Juridisk publikation. Jubileumsnummer 2014. s. 214.

²⁷ Se Sandgren, C. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. Norstedts Juridik. 2018. s. 51.

²⁸ Se Svensson, E-M. *De lege interpretata - om behovet av metodologisk reflektion*. Juridisk publikation. Jubileumsnummer 2014. s. 214.

²⁹ Se Schelin, J. *Kritiska perspektiv på rätten*. Poseidon Förlag AB. 2018. s. 96.

³⁰ Se Sandgren, C. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. Norstedts Juridik. 2018. s. 54, Sandgren, C. *Om empiri och rättsvetenskap*. JT 3/1995-96a. s. 726 och Sandgren, C. *Om empiri och rättsvetenskap*. JT 4/1995-96b. s. 1036.

³¹ Se prop. 2016/17:180 s. 106.

undersöka hur medborgarskapsenhetens handläggning har påverkats av dröjsmålstalan, något som jag anser kan undersökas bäst genom intervjuer på praktikernivå. Därmed utgörs det kvalitativa intervjumaterialet i mitt arbete av intervjusvar med anställda på medborgarskapsenheten. Mer konkret hur jag metodologiskt tagit mig an intervjuerna kommer emellertid preciseras i anslutning till resultatredovisningen.³²

1.4 Material

För att genomföra arbetet har jag använt en mängd olika material. Huvudsakligen kan materialet härledas till så kallat rättskällematerial, som utgörs av lag, förarbeten, praxis och doktrin,³³ men materialet bygger även på empiri och olika sorters data. Det empiriska materialet utgörs av intervjuresultaten³⁴ och datan utgörs av statistik hämtade från landets förvaltningsrätter,³⁵ Migrationsverket och Domstolsverket via mejlkorrespondens.³⁶ Nedan avser jag redogöra något ytterligare för arbetets centrala material.

Beskrivningen av dröjsmålstalan, kapitel 3, tar avstamp huvudsakligen i lagtext och förarbeten. Paragraferna som berörs är 12 § samt 49 § FL. Vad gäller förarbeten så läggs särskild vikt vid propositionen, Prop. 2016/17:180, samt betänkandet, SOU 2010:29, som båda ligger till grund för rådande dröjsmålstalan, men även äldre förarbeten så som prop. 1995/96:133, SOU 1994:117 och SOU 1955:19 redogörs då även dessa är av relevans för att underbygga min beskrivning av dröjsmålstalan som rättsligt fenomen.

Dröjsmålstalan är fortfarande ett nytt rättsmedel vilket innebär att det är relativt få akademiker som behandlat rättsmedlet i doktrin. När det väl skildras är det ofta på ett övergripande och deskriptivt plan. Av denna anledning är användandet av doktrin avseende dröjsmålstalan något begränsad. Den doktrin jag valt att referera till i arbetet baseras enbart på författare vars ställning jag anser är framträdande inom det behandlade området.

Vad gäller rättspraxis så saknar dröjsmålstalan vägledande avgöranden från HFD. Detta beror på, som även kommer framhållas nedan, att det inte finns någon möjlighet

³² Se avsnitt 5.1.

³³ Se Sandgren, C. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. Norstedts Juridik. 2018. s. 45.

³⁴ Se avsnitt 5.1 och 5.2.

³⁵ Se exempelvis avsnitt 1.6.

³⁶ Se kapitel 4.

att överklaga utgången i en dröjsmålstalan. Av denna anledning kommer jag i arbetet inte begagna sig av rättsfall avseende dröjsmålstalan.

Som en del i beskrivningen av dröjsmålstalan från ett inomrättsligt perspektiv, se kapitel 3, berörs även Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK) samt möjligheten till skadestånd enligt SkL. Dessutom behandlas EU:s rättighetsstadga, EKMR och praxis från europadomstolen översiktligt. Då regeringens proposition, Prop. 2016/17:180, behandlar dessa teman på ett enligt mig ingående sätt har jag valt att hämta mycket av materialet från denna källa. Jag har dock valt att följa upp vissa delar med ytterligare doktrin och hänvisar även till ett antal JO-beslut. JO-besluten är framtagna genom en sökning på JO:s hemsida varpå jag valt ut de senaste fallen som jag kunnat se berör dröjsmål i handläggningen. JO-besluten är emellertid hänvisade till enbart för att illustrera exempel.

Materialet för beskrivningen av dröjsmålstalan i praktiken, kapitel 4, utgörs huvudsakligen av Migrationsverkets årsredovisning samt sammanställningar från Domstolsverket och Migrationsverket. Varje år senast den 22 februari året efter budgetåret måste Migrationsverket, tillsammans med andra myndigheter, lämna en årsredovisning till regeringen.³⁷ Migrationsverkets årsredovisning utgör en sammanställning som består av två delar, en finansiell redovisning samt en resultatredovisning på hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.³⁸ Jag anser därför att Migrationsverkets årsredovisning utgör värdefullt material för att utvärdera dröjsmålstalan från Migrationsverkets perspektiv och för att bringa kunskap om rättsmedlets effekter på Migrationsverkets handläggning på medborgarskapsenheten. Det kan också uppmärksammas att årsredovisningen efter dess publicering har granskats av Riksrevisionen, som i sin revisionsberättelse bekräftat att redovisningen i alla dess väsentliga delar gett en rättvisande bild.³⁹ Därmed förlitar jag mig på att slutsatserna från årsredovisningen är tillförlitliga.

Därutöver bedömer jag att årsredovisningen för Sveriges domstolar samt statistik och sammanställningar från Domstolsverket och Migrationsverket utgör erforderligt material för beskrivningen av dröjsmålstalans effekter i praktiken, kapitel 4. Statistiken och sammanställningarna är inhämtade via mejlkontakt med Domstolsverket och Migrationsverkets enhet för statistik och analys. Domstolsverket ansvarar för Sveriges

³⁷ Se 2 kap. 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁸ Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 11.

³⁹ Se Revisionsberättelse DNR: 3.1.2-2019-0646. s. 1.

officiella statistik som rör domstolarnas verksamhet.⁴⁰ Deras mätningar och undersökningar sker löpande i dialog med domstolarna och således besitter Domstolsverket ett mycket omfattande material.⁴¹ Via mejl har jag därför fått tillgång till utdrag från Domstolsverkets egen databas SIV. På motsvarande sätt har även Migrationsverkets enhet för statistik och analys omfattande material över Migrationsverkets verksamhet, varför även de bifogat utdrag ur deras egna register.

1.5 Tidigare forskning

Dröjsmålstalan är fortfarande inte avhandlad i någon vidare utsträckning. Rättsmedlet blir alltmer förekommande i den förvaltningsrättsliga doktrinen, men trots det så är det fortfarande få akademiker som behandlat dröjsmålstalan mer djupgående.

I ett examensarbete från 2018 författat av Lena Liljegren Victorin utredes i vilken mån dröjsmålstalan uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd.⁴² Liljegren Victorins undersökning har sedermera även publicerats i den akademiskjuridiska tidskriften Juridisk publikation.⁴³ Enligt Liljegren Victorins analys och tolkning av EU-domstolens praxis krävs det att enskilda ges en ovillkorlig rätt till domstolsprövning efter en viss tidsfrist. Genom nuvarande reglering av dröjsmål krävs det dock att den enskilde erhållit ett formellt avslagsbeslut innan en domstolsprövning kan aktualiseras. Liljegren Victorins anser därför att den nya dröjsmålstalan inte är förenlig med unionsrättens krav på rättsskydd.⁴⁴

Klara Magntorn har genom sitt examensarbete från 2020 likaså studerat dröjsmålstalan mer djupgående. Magntorn har undersökt i vilken mån dröjsmålsbestämmelsen är ändamålsenligt utformad genom att studera den praktiska tillämpningen av bestämmelsen vid flera myndigheter och domstolar.⁴⁵ Magntorns slutsats är att

⁴⁰ Se Sveriges Domstolar. *Officiell domstolsstatistik*. Uppdaterad: 2020-02-21. Hämtad: 2020-10-14.

⁴¹ Se Domstolsverket. *Roll och uppgift*. Uppdaterad: 2019-08-21. Hämtad: 2020-10-20.

⁴² Se Liljegren Victorin, L. *Dröjsmålstalan och EU-rätten. En undersökning av i vad mån förvaltningslagens dröjsmålstalan uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd*. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. 2018. s. 5.

⁴³ Se Liljegren Victorin, L. *Den nya dröjsmålstalan - Ett tillräckligt skydd?* Juridisk publikation. Nummer 2/2018. s. 255 - 283.

⁴⁴ Se Liljegren Victorin, L. *Dröjsmålstalan och EU-rätten. En undersökning av i vad mån förvaltningslagens dröjsmålstalan uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd*. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. 2018. s. 5.

⁴⁵ Se Magntorn, K. *Dröjsmålstalan – ett ändamålsenligt rättsmedel? En undersökning av i vad mån 12 § FL är ändamålsenligt utformad*. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. 2020. s. 6 f.

bestämmelsen i stora drag är implementerad i enlighet med lagstiftarens motiv. Magntorn föreslår dock två förändringar i bestämmelsens utformning, nämligen att överinstansens avgörande om dröjsmål ska kunna överklagas samt att den enskilde ska kunna föra fler än en dröjsmålstalan.

Ovannämnda studier har onekligen bidragit till ett bredare kunskapsläge, men än finns det många aspekter och perspektiv av dröjsmålstalan som kan avhandlas. En utvärdering och analys kring dröjsmålstalan utifrån effekterna på medborgarskapsärenden samt utifrån ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv finns ännu inte publicerat och jag har heller inte funnit någon sociologisk-empirisk studie kopplad till ämnet. Min förhoppning är därför att jag genom förevarande framställning kommer komplettera redan genomförda studier och bidra till att ytterligare nyansera kunskapen om dröjsmålstalan.

1.6 Precisering av studien & avgränsningar

En dröjsmålstalan kan aktualiseras hos många olika myndigheter och i åtskilliga ärendetyper. Enligt Domstolsverkets statistik uppgick antalet avgjorda mål om dröjsmålstalan den 4 september 2020 till totalt 39 820 mål.⁴⁶ Med anledning därav har jag kontaktat samtliga förvaltningsrätter i landet för att få en övergripande uppfattning kring var och inom vilka rättsområden som dröjsmålstalan realiserats. Statistiken som redovisas nedan motsvarar avgjorda mål mellan perioden 1 juli 2018 – 3 september 2020:

- 38 942 mål var avgjorda inom migrationsområdet på migrationsdomstolen vid förvaltningsrätten i Malmö.⁴⁷
- 243 mål var avgjorda inom migrationsområdet på migrationsdomstolen vid förvaltningsrätten i Göteborg.⁴⁸
- Cirka 200 mål var avgjorda inom migrationsområdet på migrationsdomstolen vid förvaltningsrätten i Stockholm.⁴⁹
- 160 mål var avgjorda inom migrationsområdet på migrationsdomstolen vid förvaltningsrätten i Luleå.⁵⁰

⁴⁶ Domstolsverket. Enheten för analys och finansiering. E-post. 2020-09-04.

⁴⁷ Förvaltningsrätten i Malmö. E-post. 2020-09-03.

⁴⁸ Förvaltningsrätten i Göteborg. E-post. 2020-09-03.

⁴⁹ Förvaltningsrätten i Stockholm. E-post. 2020-09-03.

⁵⁰ Förvaltningsrätten i Luleå. E-post. 2020-10-21.

Förvaltningsrätterna i Falun, Härnösand, Karlstad, Linköping, Umeå, Uppsala och Växjö saknade motsvarande statistik gällande dröjsmålstalan vid tillfället de förfrågades.⁵¹ Det beror dels på att några av domstolarna inte hanterat något mål gällande dröjsmålstalan, dels på att några av dem saknade sökfunktionen i sitt målhanteringssystem. Förvaltningsrätten i Jönköping återkom aldrig med svar.

Den överlägsna majoriteten av behandlade mål i domstol gällande dröjsmålstalan utgörs således av ärenden inom migrationsområdet. Övriga rättsområden utgör enbart några få hundratal mål.⁵² Som vidare framgår av statistiken är migrationsdomstolen i Malmö den domstol som avgjort det stora antalet ärenden sett till totalen. Det förklaras av att migrationsdomstolens domstolskrets gällande medborgarskapsärenden sträcker sig över hela landet.⁵³ Den övervägande delen av de prövade målen gällande dröjsmålstalan har således berört frågor om medborgarskap.⁵⁴ Mot bakgrund av detta valde jag att avgränsa uppsatsen till där tillämpningsfrekvensen av dröjsmålstalan är som störst, nämligen till medborgarskapsärenden.

Därutöver är studien avgränsad till svensk rätt. EU:s rättighetsstadga, EKMR och praxis från europadomstolen berörs översiktligt och hänvisas till för att illustrera ett av de ändamål som jag anser ligger bakom dröjsmålstalan, vilket är att förebygga eventuell konventionskränkning. Jag avser emellertid inte utreda ändamålets uppfyllnad i denna del eftersom arbetet är avgränsat till en utvärdering utifrån ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv.

Paragraferna som huvudsakligen berörs i arbetet är 9 §, 12 § och 49 § FL, men även andra regleringar redovisas översiktligt. Vad gäller 9 § FL som stipulerar att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts, så refereras paragrafen till enbart i förhållande till kraven på snabbhet och kostnadseffektivitet. Denna avgränsning motiveras också utifrån att utvärderingen genomförs utifrån just ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv.

⁵¹ Förvaltningsrätten i Falun. E-post. 2020-09-03. Förvaltningsrätten i Härnösand. E-post. 2020-09-08. Förvaltningsrätten i Karlstad. E-post. 2020-09-04. Förvaltningsrätten i Linköping. E-post. 2020-09-03. Förvaltningsrätten i Umeå. E-post. 2020-09-04. Förvaltningsrätten i Uppsala. E-post. 2020-09-10. Förvaltningsrätten i Växjö. E-post. 2020-09-03.

⁵² För ytterligare statistik gällande dröjsmålstalan inom andra myndigheter och rättsområden, se Magntorn, K. *Dröjsmålstalan – ett ändamålsenligt rättsmedel? En undersökning av i vad mån 12 § FL är ändamålsenligt utformad*. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. 2020. s. 19 f.

⁵³ Se Sveriges Domstolar. *Så avgörs mål om medborgarskap*. Uppdaterad: 2019-09-16. Hämtad: 2020-10-18.

⁵⁴ Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 111.

Slutligen finner jag det erforderligt att också säga något om valet av mina analysverktyg. Såväl snabbhet- som resurs/kostnadsperspektiv utgör analysverktyg som vanligen inte behandlas inom den traditionella rättsvetenskapen, utan påträffas snarare inom exempelvis företags- eller nationalekonomiska ämnesområden. Det sagda innebär emellertid inte att mina analysverktyg inte hör hemma inom en juridisk uppsats, tvärtom anser jag att det finns mycket att vinna genom att låta juridiken integreras med andra områden och genom att tillämpa okonventionella metoder.⁵⁵ Det ska dock betonas att jag i uppsatsen inte har någon ambition att utforska annan disciplin än den juridiska i nämnvärd grad, det lämnar jag till experter inom respektive ämnesområde. Mitt arbete är därför centrerat till analyser ur ett juridiskt perspektiv.

För att ytterligare precisera utvärderingen avser jag utifrån snabbhetsperspektivet undersöka huruvida dröjsmålstalan genererat snabbare handläggningstider avseende medborgarskapsärenden eller inte. Vad gäller resurs/kostnadsperspektivet är utvärderingen avgränsad till att undersöka tillämpningsfrekvensen avseende inkommande begäran enligt 12 § FL samt antalet prövande mål. Därutöver avser jag inom ramen för resurs/kostnadsperspektivet även undersöka eventuella styckkostnader hänförliga till dröjsmålstalan samt undersöka hur medborgarskapsenheten på praktikernivå påverkas avseende resurser.

1.7 Disposition

Kapitel 1 presenterar arbetets ämnesval och syfte samt lägger ut arbetets metodologiska ramar och avgränsningar.

Kapitel 2 presenterar två centrala begrepp och hur jag i arbetet begagnar mig av dem. Dessutom presenteras 9 § FL samt en förklaring av mina teoretiska perspektiv, vilka är relevanta i förhållande till uppsatsens analys och diskussionskapitel, kapitel 6.

Kapitel 3 behandlar dröjsmålstalan som rättsligt fenomen och syftar till att kartlägga rättsmedlet från ett inomrättsligt perspektiv. Här undersöks dels behovet av dröjsmålstalan, vilka ändamål som återfinns bakom regleringen samt dröjsmålstalans utformning och undantag.

⁵⁵ Jfr Sandgren, C. *Om empiri och rättsvetenskap*. JT 3/1995-96a. s. 728.

Kapitel 4 presenterar dröjsmålstan i praktiken och är fokuserat på dröjsmålstanens effekter ur ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv. Framställningen bygger på resultaten från Migrationsverkets årsredovisning samt sammanställningar och statistik från Domstolsverket och Migrationsverket. I kapitlet presenteras dröjsmålstanens effekter på Migrationsverkets medborgarskapsenhet avseende handläggningstider, tillämpningsfrekvensen på myndighets- respektive domstolsnivå, resurs- och kostnadsökningar hänförliga till medborgarskapsenheten samt styckkostnader hänförliga till domstolsprocessen.

Kapitel 5 presenterar intervjustudien som likaså är fokuserad på dröjsmålstanens effekter ur ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv. Kapitlet inleds med en metoddiskussion följt av en presentation av intervjustudiens kandidater. Därefter presenteras intervjureultatet.

Kapitel 6 utgör uppsatsens analys och diskussionskapitel. Här analyseras resultaten av utvärderingen ur ett snabbhets- respektive resurs/kostnadsperspektiv. Dessutom presenteras en kortare reflektion kring alternativa lösningar.

Kapitel 7 avslutar uppsatsen med sammanfattande slutsatser och en avslutande reflektion.

2. Terminologi, utgångspunkter & teoretiska perspektiv

Som framhållits ovan är syftet med arbetet att analysera och utvärdera dröjsmålstalan utifrån ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv. Att valet landade på just dessa faktorer som analysverktyg gjordes av flera anledningar,⁵⁶ men en av dem är att det i förvaltningslagen finns en bestämmelse, 9 § FL, som stipulerar att alla ärenden ska hanteras så snabbt och kostnadseffektivt som möjligt. I förevarande kapitel, (se 2.2), har jag därför för avsikt att översiktligt presentera denna paragraf och redogöra för varför 9 § FL är relevant i förhållande till en studie om dröjsmålstalan. Innan så sker avser jag dock redogöra för två centrala begrepp som är förekommande i framställningen samt förklara hur jag begagnar mig av dem (se 2.1). Kapitlet innehåller dessutom en beskrivning av min teoretiska ansats, (se 2.3), vilket har till syfte att jag som skribent ska vara så transparent som möjligt och för att du som läsare ska ha en förförståelse för min ingång till analyserna.

2.1 Två centrala begrepp

2.1.1 Dröjsmålstalan

Inledningsvis vill jag göra några terminologiska anmärkningar avseende hur jag i den fortsatta framställningen begagnar mig av begreppet *dröjsmålstalan*. Begreppet *talan* är en juridisk term som utgör en partsställning i en rättegång.⁵⁷ Därmed skulle den språkliga utformningen av dröjsmålstalan riskera att förknippa eller förväxla förfarandet enbart med själva överprövningen/domstolsprocessen. Så är dock inte fallet sett till hur begreppet tillämpas i rättskällorna och det är inte heller så jag i den fortsatta framställningen använder begreppet. Med begreppet dröjsmålstalan avses såväl det förfarande och den process som den enskilde genomför genom att lämna en begäran till myndigheten om att få ärendet prövat, som själva domstolsprocessen som sådan.⁵⁸

⁵⁶ Se avsnitt 3.5 för ytterligare en anledning.

⁵⁷ Nationalencyklopedin. *Talan*. Hämtad: 2020-10-01.

⁵⁸ Se avsnitt 3.3.1 för en redogörelse av 12 § FL.

I doktrin är begreppet dröjsmålstalan vanligen förknippat med 12 § FL,⁵⁹ dock är även 49 § FL relevant för beskrivningen av rättsmedlet,⁶⁰ varför jag kommer inkludera även denna bestämmelse i begreppet. Begreppet dröjsmålstalan kommer således i detta arbete användas som ett samlingsbegrepp för hela förfarandet och för både 12 § FL och 49 § FL. På så sätt hoppas jag att språket blir konsekvent och att mina resonemang lätt går att följa.

2.1.2 Ändamål

I uppsatsen kommer jag även begagna mig av begreppet ändamål. Ändamål är ett begrepp som är vanligt förekommande inom den juridiska diskursen men har vid dess tillämpning getts olika innebörd av olika författare.⁶¹ Av denna anledning finner jag det angeläget att definiera hur jag ser på begreppet. Med ändamål åsyftas i detta arbete rättsregelns avsedda funktion och inte dess faktiska funktion. Jag kommer därför göra en distinktion mellan hur rättsregeln är tänkt att falla ut och hur den faktiskt har fallit ut. Genom denna terminologiska innebörd är det således möjligt att en rättsregels ändamål inte korrelerar med dess faktiska effekter.⁶²

2.2 Snabbhet & kostnadseffektivitet - 9 § FL

2.2.1 Bestämmelsens tillämpningsområde

Den offentliga förvaltningen har inte enbart i uppdrag att värna om den enskildes rättssäkerhet i traditionell mening genom att fatta juridiskt korrekta beslut, utan förväntas jämväl ha tydliga inslag av god service genom snabba och kostnadseffektiva förfaranden.⁶³ 9 § FL återspeglar detta och ger uttryck för vad som anses vara allmänna krav på handläggningen och vad som i förlängningen utgör en del av grunderna för god förvaltning.⁶⁴

⁵⁹ Se ex. Strömberg, H. Lundell, B. *Allmän förvaltningsrätt*. Liber. 2018. s. 182 och Von Essen, U. Bohlin, A. Warnling Conradson, W. *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts juridik. 2018. s. 116 och SOU 1994:117 s. 116.

⁶⁰ Se avsnitt 3.3.2 för en redogörelse av 49 § FL.

⁶¹ Se Hult, D. *Lagstiftnings ändamålsenlighet - En regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärme - lagens potential att skapa förtroende*. Jure Förlag AB. 2015. s. 42.

⁶² Se Grönfors, K. *Ändamål och funktion*. JT Nr 3 1999/00 s. 523.

⁶³ Se prop. 1985/86:80 s. 11 f.

⁶⁴ Se Hellners, Trygve. Malmqvist, Bo. *Förvaltningslagen med kommentarer*. Norstedts juridik. 2010. s. 12 f.

Att ärenden ska handläggas så snabbt och kostnadseffektivt som möjligt syftar främst till att tillgodose den enskildes intresse.⁶⁵ Dock har även myndigheter och allmänheten ett intresse av en effektiv handläggning. Stora ärendebalanser och enskilda ärenden som drar ut på tiden kan leda till ökade kostnader och anses dessutom kunna resultera i sämre beslut.⁶⁶

De allmänna kraven på handläggningen är därför till fördel såväl för den berörda individen som för den beslutsfattande myndigheten och allmänheten i stort.⁶⁷ Vad gäller kravet på kostnadseffektivitet har det i förarbetena dessutom uttryckligen framhållits att kravet ska tolkas i vid bemärkelse och avse kostnaderna både för det allmänna och den enskilde.⁶⁸

När bestämmelsen infördes i förvaltningslagen framhölls det i propositionen att de allmänna kraven huvudsakligen ska vara vägledande för reglerna om tolk, ombud, inkommande handlingar, remiss, muntlig handläggning, parters rätt att få del av uppgifter, underrättelse om beslut och omprövning av beslut.⁶⁹ Det sagda innebär emellertid inte att 9 § FL inte är tillämplig även i andra sammanhang. Att ärenden ska handläggas snabbt och kostnadseffektivt är nämligen ett grundläggande kännetecken för svensk förvaltning i stort.⁷⁰ Kraven i 9 § FL ska således inte kunna frångås i något sammanhang och ska inte ses isolerade från lagen i övrigt.⁷¹

I de redovisade skälen för regeringens bedömning av införandet av dröjsmålstalan framhölls vikten av att förvaltningsärenden avgörs utan oskälig fördröjning. Regeringen hänvisade till och med uttryckligen till de allmänna kraven på handläggningen om snabba, enkla och kostnadseffektiva förfaranden, 9 § FL.⁷² Eftersom 9 § FL således ska präglade och vara vägledande vid tillämpningen av andra regler i lagen och utgöra ett riktmärke för hur förvaltningsområdet ska hanteras i stort är det enligt mig också relevant att analysera 9 § FL i förhållande till dröjsmålstalan.

⁶⁵ Se Hellners, Trygve. Malmqvist, Bo. *Förvaltningslagen med kommentarer*. Norstedts juridik. 2010. s. 101.

⁶⁶ Se Von Essen, U. Bohlin, A. Warnling Conradson, W. *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts juridik. 2018. s. 111.

⁶⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 74.

⁶⁸ Prop. 2016/17:180 s. 74.

⁶⁹ Se prop. 1985/86:80 s. 62.

⁷⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 74.

⁷¹ Se Hellners, Trygve. Malmqvist, Bo. *Förvaltningslagen med kommentarer*. Norstedts juridik. 2010. s. 99 och prop. 1985/86:80 s. 24.

⁷² Se prop. 2016/17:180 s. 106.

2.2.2 Begreppens innebörd

Utformningen av 9 § FL samt förarbetena till bestämmelsen lämnar i stor utsträckning öppet för hur kraven på snabbhet och kostnadseffektivitet ska tolkas.⁷³ Nedan följer en kort redogörelse för kraven gällande snabbhet och kostnadseffektivitet.

Vad gäller snabbhetskravet så tar bestämmelsen sikte på att motverka obehöriga och oförsvarliga dröjsmål. Snabb handläggning är av yttersta betydelse för förfarandet. Dock måste vikten av snabbhet alltid balanseras mot rättssäkerhetskrav.⁷⁴ Snabbheten får således inte dominera handläggningen i sådan grad att myndigheten åsidosätter andra regler i handlägningsförfarandet, så som kravet på utredning, motivering, objektivitet och likhet.⁷⁵ Exakt hur lång tid som får förflyta innan ärendet avgörs kan därför inte besvaras generellt utan beror på ärendets beskaffenhet och karaktär.⁷⁶

Vad gäller kravet på kostnadseffektivitet så framhålls det att handläggningen inte får medföra större kostnader än vad som är nödvändigt och motiverat.⁷⁷ Således måste en proportionalitetsbedömning genomföras avseende handlägningsåtgärder för att väga värdet av att vidta vissa åtgärder mot kostnaden för dessa.⁷⁸

2.3 Min ingång till analyserna

För att kunna genomföra utvärderingen utgår jag i uppsatsen från det teoretiska grundantagandet att lagstiftningen är instrumentell vilket innebär att den ses som ett verktyg för att åstadkomma specifika resultat i samhället.⁷⁹ Dröjsmålstalan som rättsligt fenomen ses i uppsatsen således inte som ett mål i sig, utan som ett medel för att uppnå det av lagstiftarna tänkta syftet, vilket bland annat är att främja snabbare myndighetshandläggning.⁸⁰

⁷³ Hellners, Trygve. Malmqvist, Bo. *Förvaltningslagen med kommentarer*. Norstedts juridik. 2010. s. 101, prop. 2016/17:180 s. 74 och prop. 1985/86:80 s. 24.

⁷⁴ Ahlström, K. *Förvaltningslagen (2017:900) 9 §*. Lexino lagkommentarer. JUNO. 2017-12-22.

⁷⁵ Prop. 2016/17:180 s. 74 f och 1 kap. 9 § RF.

⁷⁶ Se Von Essen, U. Bohlin, A. Warnling Conradson, W. *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts juridik. 2018. s. 111.

⁷⁷ Prop. 1985/86:80 s. 24.

⁷⁸ Se Von Essen, U. Bohlin, A. Warnling Conradson, W. *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts juridik. 2018. s. 111.

⁷⁹ Se Hult, D. *Lagstiftnings ändamålsenlighet - En regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärme - lagens potential att skapa förtroende*. Jure Förlag AB. 2015. s. 22.

⁸⁰ Se avsnitt 3.5.1.

Den instrumentella synen på rätten i detta arbete bygger också på en rättsekonomisk grund. Således är min teoretiska utgångspunkt att statsmakten har ett intresse av kostnadsdämpning i möjligaste mån samt att utformningen av rätten också ska främja ekonomisk effektivitet.⁸¹ Vad som är kostnadseffektivt analyseras utifrån kostnaderna och resurserna som dröjsmålstalan tar i anspråk, mot rättsmedlets förmåga att nå uppställda mål/syften.⁸² Notera därför att ett rättsmedel skulle kunna kräva många resurser och vara dyrt rent ekonomiskt, men ändå anses kostnadseffektivt i relation till resultatet som rättsmedlet mynnar ut i. Vad jag vill framhäva är därför att den kostnadseffektiva analysen till viss del bygger på subjektiva ställningstaganden och gränsen för vad som är kostnadseffektivt och inte skulle kunna skilja sig åt beroende på vem bedömaren är. Min ambition är därför att förhålla mig så objektiv som möjligt genom att underbygga slutsatserna av analysen med sakliga argument.

⁸¹ Se Nääs, M. Zamboni, M. *Juridisk metodlära*. Studentlitteratur AB. 2018. s. 178.

⁸² Jfr proportionalitetsbedömningen i 9 § FL.

3. Dröjsmålstalan som rättsligt fenomen

I det här kapitlet behandlar jag första delen av syftet med arbetet, nämligen att undersöka dröjsmålstalan från ett inomrättsligt perspektiv. Jag har därför för avsikt att kartlägga dröjsmålstalan som rättsligt fenomen på ett mer övergripande plan. För att få en förståelse för dröjsmålstalan i dess rättsliga kontext presenteras först behovet av dröjsmålstalan baserat på vilka övriga rättsmedel som finns mot långsam handläggning och begränsningarna med dessa, samt problematiken kring långa handläggningstider generellt (se 3.1). Därefter presenteras lagstiftningsförsöken avseende rättsmedlet (se 3.2). Med detta som grund redogörs sedan dröjsmålstalans utformning samt dess omfattning och undantag. (se 3.3 och 3.4). Avslutningsvis presenteras de ändamål som jag anser utgör dröjsmålstalans två centrala ändamål (se 3.5).

3.1 Behovet av ett nytt rättsmedel

3.1.1 Enskildas möjligheter att angripa långsam handläggning

Innan dröjsmålstalan infördes i svensk förvaltningsrätt kunde enskilda angripa långsam handläggning hos myndigheter genom att göra en anmälan hos JO eller JK samt väcka talan om skadestånd enligt 3 kap. 2 § SkL.⁸³ Samtliga rättsmedel återfinns i den svenska regleringen än idag och nedan presenterar jag dem något ytterligare.

JO och JK utgör tillsynsorgan som har i uppgift att granska förvaltningsmyndigheterna och se till så att myndigheterna följer rådande lagar och föreskrifter samt i övrigt fullgör sina skyldigheter.⁸⁴ JO:s arbetsuppgifter och befogenheter regleras i lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och JK:s i lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn samt förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Regleringen om JO:s och JK:s tillsynsuppdrag stämmer i stora drag överens med varandra.⁸⁵ Såväl statliga som kommunala myndigheter står under JO:s och JK:s tillsyn och undantagna från tillsynen är bland annat riksdagens ledamöter.⁸⁶ Om en

⁸³ Se prop. 2016/17:180 s. 104 f.

⁸⁴ Se Prop. 2016/17:180 s. 104.

⁸⁵ Jonasson, J. Lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Karnov lagkommentar. JUNO.

⁸⁶ Se SOU 1994:117 s. 193 ff, 2 § lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och 2 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

anmälan hos JO eller JK tas upp till prövning kan tillsynen mynna ut i kritik riktad mot myndigheten som handlagt ärendet. Dock kan varken JO eller JK bestämma hur myndigheten ska bedöma sakfrågan i det enskilda ärendet och de kan heller inte tvinga fram ett snabbt avgörande från myndigheten.⁸⁷ I kvalificerade fall kan tillsynen emellertid leda till åtal för tjänstefel eller disciplinpåföljd.⁸⁸

En förvaltningsmyndighet som inte följer de lagar som gäller för den offentliga verksamheten kan även i vissa fall bli skadeståndsskyldig gentemot den enskilde enligt 3 kap. 2 § SkL.⁸⁹ Vad som ersätts enligt bestämmelsen är personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar för.⁹⁰ Vidare ersätts också ideell skada på grund av kränkning som begås genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning.⁹¹

För att skadeståndsansvar vid långsam handläggning ska aktualiseras krävs i allmänhet en betydande försening. Grundar sig dröjsmålet i oförsvarligt långsam arbetstakt, en påtagligt bristfällig organisation eller en klar felbedömning från det statligas eller kommunalas sida, bör det allmänna svara för skada till följd därav.⁹² Däremot anses det enligt förarbeten inte föreligga skadeståndsansvar enbart på den grund att statsmakten fördelat otillräckliga resurser till myndigheten.⁹³ I doktrin har det dock uttryckts en tveksamhet kring huruvida en sådan begränsning av skadeståndsansvaret skulle hålla vid en prövning i domstol.⁹⁴

3.1.2 Behovet av ett stärkt skydd

Mot bakgrund av den då gällande ordningen anförde regeringen i 2017 års proposition att de befintliga rättsmedlen, avseende JO och JK, inte var tillräckliga. Regeringen påstod istället att det förelåg behov av ett stärkt skydd.⁹⁵ Nedan förklarar jag kort varför.

⁸⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 103 f.

⁸⁸ Se 6 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, 5 - 6 §§ lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och prop. 2016/17:180 s. 104.

⁸⁹ Prop. 2016/17:180 s. 105.

⁹⁰ 3 kap. 2 § 1 p SkL.

⁹¹ 3 kap. 2 § 2 p SkL.

⁹² Se prop. 1989/90:42 s. 16.

⁹³ Se prop. 1989/90:42 s. 16 och prop. 1972:5 s. 518.

⁹⁴ Se Hellner, J. Radetzki, M. *Skadeståndsrätt*. Norstedts Juridik AB. 2018. s. 441.

⁹⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 104 f.

JO:s och JK:s tillsyn är extraordinär. Det innebär att organen är fristående och att de självständigt fattar beslut om vilka ärenden som ska behandlas. En enskild som genomför en anmälan gentemot en myndighet för långsam handläggning riskerar således att inte få sitt ärende behandlat av tillsynsorganen eftersom vare sig JO eller JK har en skyldighet att ta upp samtliga anmälningar som inkommer.⁹⁶

Att JO:s och JK:s tillsyn är ett begränsat rättsmedel för den enskilde menade regeringen därför är en bidragande faktor till synen på behovet av dröjsmålstalan. Den dåvarande ordningen innebar att det inte fanns något ordinärt rättsmedel för enskilda att använda vid långsam handläggning, varför det påstods föreligga behov av komplettering och ett stärkt skydd. Dröjsmålstalan ansågs därför enligt regeringen fylla denna funktion.⁹⁷

3.1.3 Långa handläggningstider - ett reellt problem

En förutsättning för att rättsmedlet dröjsmålstalan överhuvudtaget skulle bli aktuellt inom den svenska förvaltningsrätten var att det hos myndigheterna de facto förekom dröjsmål i handläggningen.⁹⁸ Med dröjsmål avsågs då inte sådana väntetider som hade samband med nödvändiga rättssäkerhetsåtgärder, utan sådana som betraktades som oskäliga, liksom då det förelåg fullständig passivitet från myndighetens sida.⁹⁹

JO-praxis som hänför sig till handläggningstider var och är än idag flerfaldig.¹⁰⁰ JO har vid återkommande tillfällen kritiserat myndigheter och andra organ för dröjsmål. I propositionen från 2017 har det till och med framhållits att antalet klagomål från enskilda hos JO ökat med drygt 50 % sedan början av 2000-talet.¹⁰¹ Under åren 2006 - 2008, inkom cirka 500 - 600 klagomål varje år gällande långsam handläggning varpå det stora antalet klagomål riktades mot förvaltningsmyndigheterna. Åren därefter har antalet inkomna ärenden rörande långsam handläggning varierat. Som högst har antalet inkomna ärenden uppgått till cirka 750 (år 2015) och som lägst cirka 350 (år 2012). Trycket rörande dröjsmålsärenden har således varit konstant under en längre tid och det har mot bakgrund därav bedömts att långa handläggningstider de facto utgör ett reellt problem inom svensk rätt.¹⁰²

⁹⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 103 f.

⁹⁷ Prop. 2016/17:180 s. 105.

⁹⁸ Se SOU 1994:117 s. 192 och 1999/2000:KU3 s. 17.

⁹⁹ Se SOU 2010:29 s. 253.

¹⁰⁰ Se exempelvis några av de senaste besluten: dnr: 8498-2018, dnr: 7896-2019, dnr: 3965-2019, dnr: 245-2018, dnr: 3390-2019, dnr: 2207-2018, dnr: 893-2018, dnr: 5541-2017.

¹⁰¹ Prop. 2016/17:180 s. 103.

¹⁰² Se prop. 2016/17:180 s. 107.

3.2 Lagstiftningsförsök

Frågan kring hur samhället ska hantera långa handläggningstider och myndigheters passivitet har varit omdiskuterat under en lång tid. Redan i en utredning från 1955 pekade besvärskunniga på problemet och tog upp frågan om införandet av en särskild besvärsform som skulle ge enskilda möjlighet att klaga på myndigheters dröjsmål eller underlåtenhet att handla.¹⁰³ De sakkunniga anförde i principbetänkandet att det i andra länder återfanns sådana rättsmedel, varför också Sverige borde övervägt en liknande lagreglering.¹⁰⁴ Förslag möttes emellertid av kritik från remissinstanserna som menade att landets befintliga rättsmedel var tillräckliga för att tillgodose den enskildes behov.¹⁰⁵ Någon lagändring blev därför inte aktuell och förslaget lämnades således därhän.

Nästan 40 år passerade innan frågan om dröjsmålstalan blev aktuell igen. Det var då Fri- och rättighetskommittén som i sitt slutbetänkande år 1994 föreslog en ny paragraf i den dåvarande förvaltningslagen.¹⁰⁶ Fri- och rättighetskommitténs lagförslag liknade i flera delar den bestämmelse som idag stipulerar dröjsmålstalan, 12 § FL. Dock ledde kommitténs förslag inte heller till lagstiftning utan möttes av kritik. Kritiken som framfördes av remissinstanserna handlade huvudsakligen om att det inte ansågs föreligga ett behov av dröjsmålstalan och att JO:s och JK:s tillsyn var tillräcklig.¹⁰⁷ Än en gång lämnades därför idén om en dröjsmålsbestämmelse.

Ytterligare ett förslag om införande av dröjsmålstalan framställdes, denna gång av förvaltningsutredningen, vilket också blev ”tredje gången gillt”. Utredningen presenterades 2010, men det var inte förrän 2017 som propositionen färdigställdes och riksdagen fattade beslut om att anta lagen.¹⁰⁸ Det nya rättsmedlet dröjsmålstalan infördes därefter slutligen 1 juli 2018 i den nya förvaltningslagen (2017:900).¹⁰⁹

¹⁰³ SOU 1955:19 s. 92.

¹⁰⁴ SOU 1955:19 s. 25 och 92.

¹⁰⁵ Se Lavin, R. *Åtgärder mot långsam handläggning*. FT. 2018. s. 413.

¹⁰⁶ Se SOU 1994:117, förvaltningslag (1986:223).

¹⁰⁷ Se prop. 1995/96:133 s. 20 f och Lavin, R. *Åtgärder mot långsam handläggning*. FT. 2018. s. 413.

¹⁰⁸ Se prop. 2016/17:180 och 2017/18:KU2.

¹⁰⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 1.

3.3 Utformning

3.3.1 Förfarandet - 12 § FL

Dröjsmålstalan regleras i 12 § FL och har följande lydelse:

12 §

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.

Dröjsmålstalan är således uppbyggt på ett flertal steg som företas dels av den enskilde, dels av beslutsmyndigheten. Nedan presenteras och konkretiseras samtliga steg i kronologisk ordning.

För att initiera processen ska den enskilde inledningsvis vända sig till beslutsmyndigheten för att lämna en begäran om att få ärendet avgjort, givetvis under förutsättning att sex månader eller längre tid har förflutit sedan ärendet inleddes. Den enskildes begäran ska framställas skriftligen, antingen i fysiskt format eller elektroniskt format.¹¹⁰

När den enskilde framställt och inlämnat sin skriftliga begäran har beslutsmyndigheten fyra veckor på sig att antingen avgöra ärendet eller avslå begäran i ett särskilt beslut. Om myndigheten avgör ärendet tar processen stopp och den enskilde kan och behöver inte fullfölja sin dröjsmålstalan. Om myndigheten emellertid avslår begäran om avgörandet ska den enskilde erhålla ett särskilt beslut om detta. I det särskilda beslutet

¹¹⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 122 och SOU 2010:29 s. 302.

är myndigheten inte skyldig att ta särskild ställning i den aktuella sakfrågan som ärendet avser, dock är den i enligt 32 § FL skyldig att förse beslutet med en klagande motivering.¹¹¹

Beslutet att inte avgöra ärendet kan i nästkommande led överklagas av den enskilde. Beslutet överklagas då till den instans som är behörig enligt de vanliga reglerna om överklagande. Det innebär att den instans som har att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet också är den behöriga överinstansen att pröva dröjsmålstalan. Överinstansen har enbart att pröva huruvida dröjsmålet av handläggningen är rättsenligt och om handläggningen tagit för lång tid. Överinstansen kan således inte ta ställning till den aktuella sakfrågan som ärendet handlar om.¹¹²

3.3.2 Föreläggandet - 49 § FL

Om handläggandet konstateras försenat och dröjsmålstalan bifalls ska den överprövande instansen lämna ett föreläggande enligt 49 § FL. Domstolen eller förvaltningsmyndigheten ska i sådana fall enligt 49 § FL förelägga beslutsmyndigheten att *snarast* alternativt *inom viss tid* som överinstansen beslutar, avgöra ärendet som dröjsmålstalan avser.¹¹³

3.4 Omfattning & undantag

Som presenteras i avsnitt 3.3.1 uppställer 12 § FL en bestämd tidsgräns som avgränsar när en dröjsmålstalan kan komma att aktualiseras. Enligt bestämmelsen kan ett förfarande inledas av en enskild endast om sex månader har förflutit utan att myndigheten lämnat beslut i ärendet.¹¹⁴ Därutöver stipulerar 12 § 3 st FL att en dröjsmålstalan endast vid ett tillfälle inom ramen för samma ärende går att föras. Det framkommer också av 49 § 2st FL att överinstansens beslut efter en prövning inte kan överklagas, vilket ytterligare begränsar bestämmelsens omfattning.¹¹⁵

¹¹¹ Se prop. 2016/17:180 s. 114 och 123 samt SOU 2010:29 s. 303.

¹¹² Se prop. 2016/17:180 s. 123 f, SOU 2010:29 s. 304.

¹¹³ Se prop. 2016/17:180 s. 125 och 127.

¹¹⁴ Prop. 2016/17:180 s. 117.

¹¹⁵ Se Von Essen, U. Bohlin, A. Warnling Conradson, W. *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts juridik. 2018. s. 117.

Dröjsmålstalan är vidare begränsad till att enbart kunna aktualiseras i ärenden där en eller flera enskilda är part.¹¹⁶ Det innebär att en dröjsmålstalan inte kan aktualiseras i de fall då ärenden inlett hos en myndighet på initiativ av en annan myndighet eller då myndigheten ex officio inlett ett ärende.¹¹⁷ Därutöver är det inte heller möjligt för en enskild att föra en dröjsmålstalan i andra fall än då förvaltningsärendet prövas i första instans. En begäran om att ett ärende ska avgöras kan således inte framställas när ärendet är föremål för handläggning hos en myndighet som har att pröva ett överklagande i andra instans.¹¹⁸

Utöver ovannämnda tjänar det också att belysa att dröjsmålstalan, tillsammans med alla andra bestämmelser i FL, är subsidiär.¹¹⁹ Det innebär att en specialförfattning som innehåller avvikande bestämmelser har prioritet framför bestämmelserna i FL, däribland 12 § FL.¹²⁰ Dessutom kan dröjsmålstalan inte aktualiseras vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. KL.¹²¹ Inte heller kan dröjsmålstalan göras gällande vid brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet.¹²²

3.5 Ändamålen bakom dröjsmålstalan

3.5.1 Främja snabbare myndighetshandläggning

Långa handläggningstider är som ovan redovisat, en problematik inom förvaltningsrätten som existerat över en längre tid. Den röda tråden och bränslet i samtliga utredningar har därför varit att försöka komma till bukt med detta problem. Det första ändamålet som kan identifieras och som enligt min bedömning utgör det mest centrala syftet med dröjsmålstalan är således att främja snabbare myndighetshandläggning. Detta ändamål har genom årens utredningar kommit till uttryck på bland annat följande sätt:

¹¹⁶ Se Von Essen, U. Bohlin, A. Warnling Conradson, W. *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts juridik. 2018. s. 116.

¹¹⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 116.

¹¹⁸ Prop. 2016/17:180 s. 118 och Von Essen, U. Bohlin, A. Warnling Conradson, W. *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts juridik. 2018. s. 116.

¹¹⁹ Se 4 § FL.

¹²⁰ Se Zetterström, S. *Förvaltningsrätt*. Liber AB. 2011. s. 28.

¹²¹ Se 2 § FL.

¹²² Se 3 § FL.

SOU 1955:19

”Enligt de sakkunnigas mening vore det av värde, om även i vårt land den enskilde ägde möjlighet att komma tillrätta med dröjsmål och inaktivitet från myndigheters sida.”¹²³

SOU 1994:117

”Vår bedömning är därför att allmänhetens berättigade krav på en snabb handläggning av förvaltningsärenden bör tillgodoses. Detta kan bl.a. ske genom att den enskilde får en möjlighet att i domstol få prövat om ett ärende onödigt uppehålls hos en myndighet.”¹²⁴

SOU 2010:29

”I problemets förlängning efterlyses också tillgång till ett effektivt medel för den av fördröjningen drabbade att påskynda handläggningen.”¹²⁵

I propositionen till den nya förvaltningslagen refererar regeringen därefter också uttryckligen till dröjsmålstalan som ett nytt rättsmedel mot långsam handläggning.¹²⁶ Det förefaller därför föga kontroversiellt att påstå att dröjsmålstalan infördes som en åtgärd för att främja snabbare handläggning.

3.5.2 Förebygga eventuell konventionskränkning

Vad som enligt mig också utgör ett centralt ändamål bakom dröjsmålstalan är att rättsmedlet ska förebygga eventuell konventionskränkning. Nedan presenteras ändamålet något ytterligare.

Enligt artikel 47 i EU:s rättighetsstadga har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel och rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång. Liknande bestämmelse återfinns även i EKMR där det i artikel 13 stipuleras att var och en vars konventionsrättigheter kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Därutöver föreskrivs i artikel 6.1 EKMR att var och en är berättigad en rättvis och offentlig

¹²³ SOU 1955:19 s. 92.

¹²⁴ SOU 1994:117 s. 197.

¹²⁵ SOU 2010:29 s. 253.

¹²⁶ Prop. 2016/17:180 s. 1.

rättegång inom skälig tid.¹²⁷ Rätten till domstolsprövning inom skälig tid enligt artikel 6.1 EKMR aktualiseras normalt inte förrän myndigheten i fråga har lämnat ett slutligt och överklagbart beslut, eftersom det innan dess inte anses föreligga en reell och seriös tvist.¹²⁸ Om rätten till domstolsprövning emellertid blir illusorisk till följd av att myndigheter dröjer för länge eller rentav är passiva med att fatta ett beslut, så kan en kränkning av artikel 6.1 ändå föreligga.¹²⁹

I propositionen till dröjsmålstanan framhålls det att det såväl i EU:s rättighetsstadga som i EKMR finns bestämmelser som kan kopplas till dröjsmål vid myndighetshandläggning.¹³⁰ Enligt utredningens bedömning uppställer dock varken stadgan eller EKMR för närvarande några konkreta krav på konventionsstaterna att inrätta preventiva rättsmedel mot långsam handläggning, men det framhålls att utvecklingen pekar i sådan riktning.¹³¹ Europadomstolens praxis visar att domstolen har en positiv syn på preventiva rättsmedel som kan användas av enskilda för att påskynda ett handlägningsförfarande.¹³²

Mot bakgrund av EU-rättens och EKMR:s utveckling har regeringen bedömt att dröjsmålstanan är fördelaktig, då liknande rättsmedel i framtiden kan komma att bli nödvändiga enligt EU-rätt och/eller EKMR. Existensen av dröjsmålstanan har därför enligt min bedömning ett ändamål att verka i förebyggande och preventivt syfte för att förhindra eventuella framtida konventionskränkningar och säkerställa gottgörelse för det fall konventionskränkning ändå uppkommer.¹³³

¹²⁷ Prop. 2016/17:180 s. 101.

¹²⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 101 f och *König v. Germany*, nr. 6232/73, ECHR, 1978-06-28. *Morscher v. Austria*, nr 54039/00, ECHR, 2004-02-05.

¹²⁹ Prop. 2016/17:180 s. 102.

¹³⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 101 f.

¹³¹ Se prop. 2016/17:180 s. 108 f.

¹³² Se prop. 2016/17:180 s. 103, *Scordino v. Italy*, nr 36813/97, ECHR, 2006-03-29, *Chocchiarella v. Italy*, nr 64886/01, ECHR, 2006-03-29 och *Sürmeli v. Germany*, nr 75529/01, ECHR, 2006-06-08.

¹³³ Se prop. 2016/17:180 s. 108 f.

4. Dröjsmålstalan i praktiken

Den andra delen av syftet med uppsatsen handlar om att studera dröjsmålstalan ur ett externt perspektiv. I förevarande kapitel ges en överblick av dröjsmålstalans effekter på medborgarskapsärenden ur ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv. Effekterna presenteras främst i relation till Migrationsverkets medborgarskapsenhet, men även till domstolen. Kapitlet inleds med en redogörelse för dröjsmålstalans effekter på medborgarskapsenhetens handläggningstider (se 4.1). Detta tjänar till att utvärdera dröjsmålstalan utifrån snabbhetsperspektivet. Därefter, för att utvärdera dröjsmålstalan utifrån resurs/kostnadsperspektivet presenteras först hur ofta en dröjsmålstalan aktualiseras på myndighets- respektive domstolsnivå, så kallad tillämpningsfrekvens (se 4.2). Varpå detta följs utav en redogörelse kring resurs- och kostnadsökningar på medborgarskapsenheten samt kostnader och resurser som är hänförliga till processen av dröjsmålstalan i domstol (se 4.3). Kapitlet avslutas sedan med en sammanfattning (se 4.4).

4.1 12 § FL:s effekter på medborgarskapsenhetens handläggningstider

Långa handläggnings- och väntetider i medborgarskapsärenden utgör en av Migrationsverkets största utmaningar. Medborgarskapsärenden utgör en ärendekategori som numera är störst på Migrationsverket. Enligt årsredovisningen har medborgarskapsenheten under året 2019 fattat fler beslut än någonsin, men trots det har den genomsnittliga handläggningstiden för medborgarskapsärenden ökat.¹³⁴ Den preliminära handläggningstiden för en ansökan om medborgarskap är i dagsläget 38 månader, men denna tid uppdateras månatligen av Migrationsverket.¹³⁵

En stor orsak till de förlängda handläggningstiderna menar Migrationsverket beror på att många sökanden begärt att få sina ärenden avgjorda med stöd av 12 § FL, det vill säga genom dröjsmålstalan. Handläggningen av medborgarskapsärendena har på grund av detta utgått från ärenden där det inkommit en begäran om avgörande istället för de äldsta ärendena.¹³⁶ Följden av detta har blivit att andelen ärenden som avgjorts inom sex månader minskat markant, enligt Migrationsverkets analys och statistik, från 71 %

¹³⁴ Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 8 och 111.

¹³⁵ Se Migrationsverket. *Tid till beslut*. Hämtad: 2020-11-09.

¹³⁶ Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 111.

2017 till ungefär 40 % 2019. Andelen ärenden som avgjorts inom sex-tolv månader har istället ökat och andelen avgjorda ärenden som är äldre än ett år har i viss grad minskat.¹³⁷

4.2 Tillämpningsfrekvensen avseende 12 § FL

4.2.1 Tillämpningsfrekvensen avseende begäran om avgörande

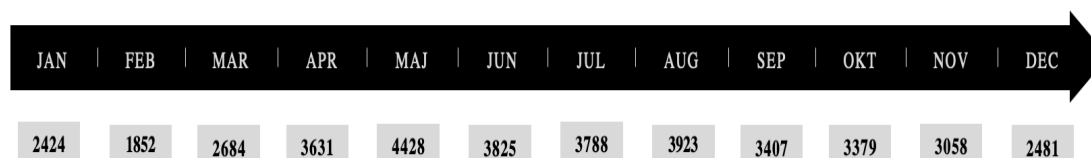
Som redovisas i avsnitt 3.3.1 måste den enskilde för att initiera en dröjsmålstalan vända sig till beslutsmyndigheten för att lämna en begäran om att få ärendet avgjort. Nedanstående statistik visar tillämpningsfrekvensen av att den enskilde lämnar in en begäran om avgörande enligt 12 § FL.

År 2018 såg tillämpningsfrekvensen ut enligt följande:



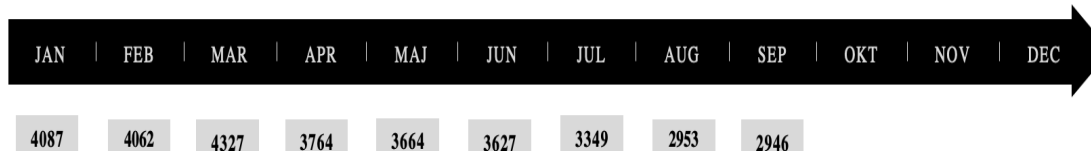
Totalt: 8 494 inkomna begäran.¹³⁸

År 2019 såg tillämpningsfrekvensen ut enligt följande:



Totalt: 38 880 inkomna begäran.¹³⁹

År 2020 ser tillämpningsfrekvensen hittills ut enligt följande:



Totalt: 32 779 inkomna begäran.¹⁴⁰

¹³⁷ Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 111.

¹³⁸ Migrationsverket. Medborgarskapsenheten. E-post. 2020-11-05.

¹³⁹ Migrationsverket. Medborgarskapsenheten. E-post. 2020-11-05.

¹⁴⁰ Migrationsverket. Medborgarskapsenheten. E-post. 2020-11-05.

Den totala inströmningen av inkommande begäran om att få sitt ärende avgjort är således från att dröjsmålstalan infördes 1 juli 2018 t.o.m. september: 80 153 stycken. Detta motsvarar 76 % av det totala antalet inkomna begäran enligt 12 § FL på Migrationsverkets samtliga enheter.¹⁴¹ Således kan det konstateras att dröjsmålstalan haft störst påverkan på Migrationsverkets medborgarskapsenhet. Statistiken visar även att snittantalet för inkommande begäran på medborgarskapsenheten ökat under åren från cirka 1 416 begäran/månad år 2018, till 3 240 begäran/månad år 2019 och 3 642 begäran/månad år 2020.

4.2.2 Tillämpningsfrekvensen avseende prövning i domstol

En enskild som får avslag på sin begäran om avgörande kan enligt 12 § FL överklaga avslagsbeslutet.¹⁴² Nedanstående statistik visar tillämpningsfrekvensen avseende prövningen av dröjsmålstalan i domstol och målens utgång i medborgarskapsärenden.

Utgång i mål	2018 (från 1 juli)	2019	2020 (t.o.m. 13 dec)	Totalt
<i>Antal avgjorda mål</i>	209	13 187	28 187	41 583
<i>Ändrat</i>	186	12 748	27 927	40 861
<i>Ej ändrat</i>	22	349	258	629
<i>Övrigt¹⁴³</i>	1	90	2	93

144

Som kan utrönas av tabellen har antalet dröjsmålstalan i domstol markant ökat. Från enbart ett hundratal mål 2018 till cirka 13 000 år 2019 och över 28 000 under rådande 2020. Det kan också noteras att den enskilde i de allra flesta dröjsmålsprocesserna fått bifall av domstolen (cirka 98 % av fallen). I totalt 629 mål (cirka 1,5 % av fallen) har beslutet ”ej ändrats” vilket innebär att den enskilde inte fått bifall. Sannolikheten för att den enskilde vinner en dröjsmålstalan i ett medborgarskapsärende är därför hög.¹⁴⁵

¹⁴¹ Migrationsverket. Medborgarskapsenheten. E-post. 2020-11-05.

¹⁴² Se avsnitt 3.3.1.

¹⁴³ Avser beslutsgrupper som enligt Migrationsverkets statistik är ”okända” eller ”omprövas”.

¹⁴⁴ Migrationsverket. Enheten för statistik och analys. E-post. 2020-12-14.

¹⁴⁵ Migrationsverket. Enheten för statistik och analys. E-post. 2020-12-14.

4.3 Kostnader & resurser hänförliga till 12 § FL

4.3.1 Kostnader/resurser hänförliga till myndighetsprocessen

Enligt Migrationsverket har den införda dröjsmålstan haft en stark påverkan inte bara på handläggningstiden som sådan, utan även på effektiviteten i handläggningen.¹⁴⁶ En konsekvens av införandet av dröjsmålstan menar Migrationsverket är att det skapat ökade administrativa krav, något som tagit stora resurser i anspråk.¹⁴⁷ Några exakta uppgifter avseende styckkostnader eller konkreta ekonomiska konsekvenser av dröjsmålstan redovisas emellertid inte i årsredovisningen och har heller inte kunnat tas fram av Migrationsverkets enhet för statistik och analys.¹⁴⁸

Vad som framgår av årsredovisningen gällande ämnet är emellertid att styckkostnaden för medborgarskapsärenden generellt ökat från en genomsnittskostnad på 1 079 kr/ärende år 2017, till 1 379 kr/ärende år 2018, till 1 561 kronor/ärende år 2019. Därutöver redovisas att den totala kostnaden på medborgarskapsenheten ökat med cirka 35 miljoner kronor, vilket motsvarar en kostnadsökning på 40 %.¹⁴⁹

Kostnadsökningen på enheten förklaras till viss del bero på att antalet ärenden ökat med 25 %, men också att driftskostnaderna i form av exempelvis arbetskraft ökat på enheten.¹⁵⁰ I början av 2019 rekryterades åtta nya medarbetare och dessutom överfördes 30 årsarbetskrafter från annan verksamhet inom myndigheten till medborgarskapsenheten.¹⁵¹ Andelen anställda har således ökat i relation till enhetens produktion, något som sedermera inverkat negativt på kostnadseffektiviteten.¹⁵²

De ökade styckkostnaderna och den ökade totala kostnaden på medborgarskapsenheten generellt har enligt årsredovisningen inte presenterats som en direkt följd av dröjsmålstan. Jag bedömer dock att det mot bakgrund av den höga tillämpningsfrekvensen av dröjsmålstan presenterad i avsnitt 4.2 sannolikt finns ett starkt samband.

¹⁴⁶ Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 111.

¹⁴⁷ Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 8.

¹⁴⁸ Migrationsverket. Enheten för statistik och analys. E-post. 2020-11-10.

¹⁴⁹ Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 112.

¹⁵⁰ Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 112.

¹⁵¹ Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 109.

¹⁵² Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 112.

4.3.2 Kostnader/ resurser hänförliga till domstolsprocessen

I årsredovisningen för Sveriges domstolar redogörs att dröjsmålstalan i stor utsträckning svarat för det kraftigt ökade antalet inkomna mål 2019. Att inkomna mål ökat antalsmässigt har ställt höga krav på domstolarnas registratur och således tagit fler resurser i anspråk.¹⁵³

Dröjsmålstalan är som måltyp emellertid ett juridiskt enklare mål och anses vara mindre arbetskrävande, vilket också inverkar på styckkostnaden.¹⁵⁴ Kostnaden för respektive dröjsmålstalan beror på ärendets beskaffenhet, men analytiker på Domstolsverket har uppskattat styckkostnaden till cirka 800 kronor.¹⁵⁵ Slås styckkostnaden ut med antalet mål redovisade i avsnitt 4.2.2 landar den totala kostnaden hänförlig till domstolsprocessen på 33 266 400 kronor. Notera även att beloppet är avgränsat till perioden 1 juli 2018 till 13 december 2020 och är beräknat på enbart medborgarskapsärenden som varit föremål för en dröjsmålstalan. Totalt har domstolsprocessen av dröjsmålstalan därför kostat samhället mer än så.

4.4 Sammanfattning

Den genomsnittliga handläggningstiden på medborgarskapsenheten har ökat till följd av att många enskilda begär att få sina ärenden avgjorda med stöd av 12 § FL. Tillämpningsfrekvensen av inkommande begäran enligt 12 § FL är hög och har sedan dröjsmålstalan infördes 1 juli 2018 ökat från ett snitt på 1 416 begäran/månad år 2018, till 3 240 begäran/månad år 2019 och 3 642 begäran/månad år 2020. Tillämpningsfrekvensen avseende prövningen av 12 § FL i domstol är inte lika hög jämfört med inkommande begäran enligt 12 § FL, men visar trots det höga siffror. Totalt har 41 583 medborgarskapsärenden blivit föremål för en dröjsmålstalan i domstol mellan perioden 1 juli 2018 – 13 december 2020.

Vad gäller kostnader så saknar Migrationsverket exakta kostnadsuppgifter avseende dröjsmålstalans ekonomiska effekter. Det framkommer emellertid av årsredovisningen att dröjsmålstalan tar stora resurser i anspråk och att kostnaden på enheten ökat generellt med 40 %. Kostnaden för en dröjsmålstalan i domstol innebär en styckkostnad på cirka 800 kr/mål.

¹⁵³ Sveriges Domstolar. *Årsredovisning 2019*, s. 20 och 54.

¹⁵⁴ Domstolsverket. Enheten för analys och finansiering. E-post. 2020-09-25.

¹⁵⁵ Domstolsverket. Enheten för analys och finansiering. E-post. 2020-09-28.

5. Intervjustudie

Den andra delen av studien av dröjsmålstanan ur ett externt perspektiv, utgörs av kvalitativa intervjuundersökningar. Syftet med detta kapitel är att ytterligare fördjupa kunskaperna kring dröjsmålstanans effekter på medborgarskapsärenden som presenteras i kapitel 4. Den kvalitativa intervjustudien bygger därför, i likhet med kapitel 4, på ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv. Kapitlet inleds med en metoddiskussion (se 5.1) följt av en presentation av samtliga intervjukandidater (se 5.2), därefter presenteras resultatet (se 5.3). Genom kapitel 4 och 5 anser jag att andra delen av syftet, att utvärdera dröjsmålstanans effekter på medborgarskapsärenden ur ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv, är uppfyllt.

5.1 Metod

Intervjuer kan planeras med hjälp av öppna alternativt strukturerade ansatser. Den öppna ansatsen handlar om att intervjukandidaterna fritt får berätta om olika saker, medan den strukturerade ansatsen innebär ett i förväg bestämt ämnesområde och på förhand utformade frågor.¹⁵⁶ För att hålla intervjuerna fokuserade till det jag ville undersöka valde jag en mer strukturerad ansats. Innan intervjuernas genomförande utformade jag därför en intervjuguide innehållandes centrala teman och frågor.¹⁵⁷

Frågorna utformades med inspiration av Hägers intervjuteknik.¹⁵⁸ Den stora majoriteten av frågorna började med frågeorden: *Vad? Hur?* eller *Varför?* och var således vad man brukar kalla för öppna frågor. På så sätt blev intervjukandidaterna tvungna att förklara och utveckla sina svar.¹⁵⁹ Vid intervjuerna använde jag mig också av följdfrågor när jag fann det erforderligt,¹⁶⁰ till exempel då en intervjukandidat kommit med vad jag funnit varit ett intressant uttalande eller om intervjukandidaten i sig hade särskild erfarenhet som föranledde ytterligare frågor. Detta innebar att intervjuerna kunde ta något olika riktning, men jag kunde genom detta komma djupare i ämnet. Eftersom jag dessutom hade min intervjuguide att falla tillbaka till kunde intervjuerna ändå följa samma röda tråd.

¹⁵⁶ Se Dalen, M. *Intervju som metod*. Gleerups Utbildning AB. 2015. s. 34.

¹⁵⁷ Se Dalen, M. *Intervju som metod*. Gleerups Utbildning AB. 2015. s. 35.

¹⁵⁸ Se Häger, B. *Intervjuteknik*. Liber AB. 2007.

¹⁵⁹ Se Häger, B. *Intervjuteknik*. Liber AB. 2007. s. 56 f.

¹⁶⁰ Se Häger, B. *Intervjuteknik*. Liber AB. 2007. s. 60 och 70.

I metodlitteratur rekommenderas ofta att kvalitativa undersökningar och intervjuundersökningar i synnerhet, ska genomföras med ett begränsat antal kandidater.¹⁶¹ Av denna anledning valde jag att begränsa urvalet till fem intervjukandidater, vilket är ett antal som ligger i linje med vad Trost rekommenderar för en intervjustudie.¹⁶² Vidare har ett så kallat strategiskt urval av intervjukandidaterna gjorts. Samtliga fem personer är verksamma inom medborgarskapsenheten, varför urvalet kan anses homogent. Det förespråkas dock ofta en god variation av intervjukandidater för att således få ett bredare resultat.¹⁶³ Därav valde jag intervjukandidater som besitter olika befattningar och har olika arbetsuppgifter på medborgarskapsenheten, något som jag hoppas utgör en god variation och kan generera ett bredare resultat av dröjsmålstalans effekter.¹⁶⁴

Samtliga intervjuer ägde rum över telefon, ett beslut som fattades mot bakgrund av rådande restriktioner och läge av covid-19. Vissa hävdar att telefonintervjuer inte är en bra genomförandeform eftersom man inte kommer intervjukandidaten lika nära som vid ett fysiskt möte.¹⁶⁵ En eventuell nackdel med valet av telefonintervju som metod anser jag är att jag gått miste om eventuella ansiktsuttryck och kroppsspråk, vilka också utgör en del av människans kommunikation. Emellertid har studier visat att telefonintervjuer kan bidra till att intervjukandidaterna känner sig mer privata/anonyma. Detta menar jag är särskilt fördelaktigt vid intervjuer med myndighetspersonal. Min hypotes är att det generellt föreligger en risk att myndighetsanställda försöker svara på intervjufrågor utifrån skolboksexempel och utifrån hur de förväntas svara, inte utefter hur de själva upplever eller tycker.¹⁶⁶ Därför är min förhoppning att valet av telefonintervju istället för fysisk intervju bidragit till mer personliga svar.

Vidare valde jag att med vardera intervjukandidats samtycke spela in samtalen istället för att anteckna vad som sades för hand. Att skriftligen dokumentera svaren samtidigt som intervjun ägde rum skulle riskera att jag inte skulle hinna ställa alla frågor. Dessutom skulle det kunna äventyra mitt lyssnande, förmågan att ställa följdfrågor, noggrannheten i anteckningarna eller alla dessa i kombination.¹⁶⁷ Genom att spela in

¹⁶¹ Se exempelvis Trost, J. *Kvalitativa intervjuer*. Studentlitteratur AB. 2010. s. 143 och Dalen, M. *Intervju som metod*. Gleerups Utbildning AB. 2015. s. 58.

¹⁶² Se Trost, J. *Kvalitativa intervjuer*. Studentlitteratur AB. 2010. s. 143.

¹⁶³ Se Trost, J. *Kvalitativa intervjuer*. Studentlitteratur AB. 2010. s. 137.

¹⁶⁴ Se avsnitt 5.2.

¹⁶⁵ Se Hallin, A. Helin, J. *Intervjuer*. Studentlitteratur AB. 2018. s. 62 f.

¹⁶⁶ Se Hallin, A. Helin, J. *Intervjuer*. Studentlitteratur AB. 2018. s. 63.

¹⁶⁷ Se Hallin, A. Helin, J. *Intervjuer*. Studentlitteratur AB. 2018. s. 67.

intervjuerna kunde jag därför fokusera på aktivt lyssnande, samtidigt som jag inte riskerade att gå miste om värdefulla svar.¹⁶⁸

Efter intervjuernas genomförande överfördes det inspelade materialet i textform, så kallad transkribering. Transkribering är en tidskrävande process, men jag bedömde att det mot bakgrund av antalet intervjuer vara genomförbart. Dessutom var transkribering en fruktsam metod då jag parallellt med processen kunde sortera, tolka och systematisera materialet.¹⁶⁹

I intervjustudier utgör intervjukandidaternas citat den egentliga empirin, vilket innebär att deras uttalanden är oerhört värdefulla. Dalen anser emellertid att det kan vara svårt, om inte omöjligt, att ge röst åt alla intervjukandidater. Forskaren har stor kontroll över vilka röster som kommer till tals i redovisningen av materialet och när.¹⁷⁰ I de flesta frågorna beskrev intervjukandidaterna samma sak men med olika ord. För att inte vara upprepande har jag därför valt att använda mig av återberättelser och citat som jag anser tjänar som exempel för intervjukandidaternas uppfattningar och erfarenheter. Citaten och återberättelserna är således tänkta att fånga upp det väsentliga och essensen i det tema som diskuterats.¹⁷¹ Att jag vidare kommer använda mig av både citat och återberättelser i resultatredovisningen hoppas jag också kan bidra till en större variation vilket jag hoppas ska underlätta läsningen.

Även om jag genom min examensuppsats inte varit underkastad någon etikprövning av etikprövningsnämnden,¹⁷² så har jag i största utsträckning försökt förhålla mig till intervjumetodikens etikkrav. Således har jag varit noggrann med att intervjuerna i alla dess stadier bygger på samtycke och en ömsesidig förståelse.¹⁷³ Inför varje intervju informerade jag kandidaten om vem jag är, varför jag vill genomföra intervjun och vad min undersökning handlar om.¹⁷⁴ Jag har också lyssnat igenom inspelningsmaterialen flera gånger för att förebygga eventuella missuppfattningar och feltolkningar, vilket också rekommenderas i metodlitteratur.¹⁷⁵ Varje ljudinspelning har som tidigare nämnts, företagits med samtliga kandidaters samtycke. Därutöver har jag lovat kandidaterna att det enbart är jag som kommer lyssna på ljudinspelningarna innan de

¹⁶⁸ Se Trost, J. *Kvalitativa intervjuer*. Studentlitteratur AB. 2010. s. 74 f.

¹⁶⁹ Se Hallin, A. Helin, J. *Intervjuer*. Studentlitteratur AB. 2018. s. 71 f.

¹⁷⁰ Se Dalen, M. *Intervju som metod*. Gleerups Utbildning AB. 2015. s. 107.

¹⁷¹ Se Dalen, M. *Intervju som metod*. Gleerups Utbildning AB. 2015. s. 108 f.

¹⁷² Se lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

¹⁷³ Se Dalen, M. *Intervju som metod*. Gleerups Utbildning AB. 2015. s. 24.

¹⁷⁴ Se Dalen, M. *Intervju som metod*. Gleerups Utbildning AB. 2015. s. 26.

¹⁷⁵ Se Trost, J. *Kvalitativa intervjuer*. Studentlitteratur AB. 2010. s. 74 f.

makuleras. Slutligen har kandidaterna getts största möjliga konfidentialitet genom att de i arbetet anonymiseras.¹⁷⁶

5.2 Presentation av intervjukandidaterna

I förevarande avsnitt presenteras samtliga intervjukandidater genom en redogörelse för hur länge de varit verksamma på Migrationsverket samt vad de innehar för befattning och vad för typ av arbetsuppgifter de har.

Intervjukandidat 1 har arbetat på Migrationsverket sedan en lång tid tillbaka och har i över tio års tid haft en chefsbefattning på medborgarskapsenheten. Intervjukandidaten har ingen inblandning i den faktiska ärendehantering, men har ett övergripande ansvar för produktionen av verksamheten, ett arbetsmiljöansvar samt ansvar för utvecklingsarbetet.

Intervjukandidat 2 har arbetat på Migrationsverket en längre tid och har sedan ett par år tillbaka en ledarroll på medborgarskapsenheten. Intervjukandidaten handlägger inte egna ärenden, men är involverad i ärendehantering.

Intervjukandidat 3 och 4 har båda arbetat på Migrationsverket i cirka tio års tid och innehar vardera en expert- och ledarroll i förhållande till enhetens handläggare. Intervjukandidaterna arbetar således, båda två, med beslutsfattande och bistår enhetens handläggare med hjälp i komplexa ärenden.

Intervjukandidat 5 har arbetat på Migrationsverket i cirka fem år och har sedan en tid tillbaka arbetat som handläggare på medborgarskapsenheten. Idag handlägger intervjukandidaten huvudsakligen medborgarskapsärenden som har i domstol fått en bifallen dröjsmålstalan.

Kommentar: Samtliga intervjukandidater har varit verksamma innan dröjsmålstalan trädde i kraft 1 juli 2018, vilket jag menar är fördelaktigt för undersökningen då intervjukandidaterna kan jämföra och tydligare redogöra för de konsekvenser och effekter som dröjsmålstalan inneburit för deras verksamhet.

¹⁷⁶ Se avsnitt 5.3.1.

5.3 Intervjuresultat

5.3.1 Inledning

Nedan presenteras resultatet av intervjuerna. Intervjukandidaterna har slumpats olika namn och hänvisas till som intervjuperson A, B, C, D och E. Vilken intervjukandidat som getts vilket namn presenteras inte och det går således inte att knyta ett visst uttalande till en viss kandidat. Jag är medveten om att det kan riktas kritik mot ett sådant val då det för läsaren kan vara intressant att veta vilken kandidat som uttryckt vad, men denna avvägning har gjorts i syfte att skydda intervjukandidaternas identitet. Dessutom är det för utvärderingen av dröjsmålstalan inte intressant att på personbasis veta vilken kandidat som kommit med vilket påstående.

Resultatredovisningen inleds med en presentation av hur processen av en dröjsmålstalan ser ut på medborgarskapsenheten (se 5.3.2). Detta har till syfte att synliggöra hur hanteringen av 12 § utfallit i medborgarskapsärenden. Därefter presenteras dröjsmålstalans effekter ur ett resursperspektiv (se 5.3.3) respektive snabbhetsperspektiv (se 5.3.4), följt av en presentation av dröjsmålstalans övriga effekter (se 5.3.5). I det sistnämnda avsnittet redogörs några av intervjukandidaternas generella synpunkter på dröjsmålstalan och vad de uppfattar som problematiskt. Resultatredovisningen avslutas med en presentation av vad intervjukandidaterna anser är ett bättre alternativ samt hur intervjukandidaterna tänker kring påverkan av JO-kritik jämfört med ett dröjsmålsföreläggande från domstolen enligt 49 § FL (se 5.3.6)

5.3.2 Processen av en dröjsmålstalan i ett medborgarskapsärende

En inkommande begäran hanteras i ett första skede av enhetens assistenter, vilka har till uppgift att registrera samtliga inkommande begäran. Från att dröjsmålstalan infördes fram tills hösten 2020 var assistenterna tvungna att sortera och fördela vardera begäran in i respektive fysisk personakt, något som tog väldigt lång tid och tog många resurser i anspråk. Detta har dock ändrats och numera sköts hanteringen genom att enskildas begäran enligt 12 § FL scannas in och lagras elektroniskt.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Intervjuperson B.

För handläggare och beslutsfattare har nya arbetsrutiner avseende hanteringen av inkommande begäran fått stor påverkan på deras arbetssätt och arbetsmiljö.¹⁷⁸ När dröjsmålstanen infördes i juli 2018 sattes ett team ihop på fem handläggare och två beslutsfattare. Teamet avsattes för att uteslutande hantera inkommande begäran enligt 12 § FL och målet var att alla ärenden skulle hanteras och avgöras inom fyra-veckorsperioden. De ärenden som inte hann avgöras inom perioden skulle teamet emellertid avslå manuellt genom att skicka ett skriftligt avslagsbeslut.¹⁷⁹

Mängden inkommande begäran ökade emellertid markant vilket innebar att det inte fanns möjlighet att arbeta på samma sätt som man tidigare gjort.¹⁸⁰ ”Även om vi visste att bestämmelsen skulle komma så blev vi tagna på sängen eftersom vi inte hade förstått hur påverkade vi egentligen skulle bli.”¹⁸¹ Av resurs- och arbetsmiljöskäl var det därför inte möjligt för handläggarna att hantera det stora inflödet av begäran, bevaka tidsfristerna och avgöra vilka ärenden som kunde avgöras och inte.¹⁸²

Idag använder sig medborgarskapsenheten istället av en slags automatisk bevakning. Det innebär att när en begäran inkommer till enheten och registreras i systemet så kommer ett automatiskt avslagsbeslut enligt 12 § FL skickas ut till den enskilde efter 28 dagar.¹⁸³ Avslagsbeslutet enligt 12 § FL skickas ut till vardera enskild utan att en handläggare på enheten har granskat ärendet. Medborgarskapsenheten gör således ingen bedömning enligt 12 § FL av huruvida ärendet kan avgöras eller inte, utan ärendet presumeras inte kunna avgöras. Eftersom avslagsbeslutet utsänds automatiskt är samtliga avslagsbeslut också utformade och ser likadana ut för alla enskilda.¹⁸⁴

En överklagan hanteras därefter av enhetens assistenter. När en överklagan inkommer via post eller mejl ska handlingen än en gång registreras av assistenterna. Därutöver har assistenterna att bedöma om överklagandet kommit in i rätt tid. Denna bedömning genomförs generöst till den enskildes fördel eftersom avslagsbeslutet inte är ett beslut i traditionell mening och skickas med delgivning. Om överklagandet bedöms ha inkommit inom rätt tid så skickar assistenterna därefter överklagan vidare till domstolen som har att pröva ärendet.¹⁸⁵

¹⁷⁸ Intervjuperson A och C.

¹⁷⁹ Intervjuperson C.

¹⁸⁰ Intervjuperson E.

¹⁸¹ Intervjuperson C.

¹⁸² Intervjuperson C.

¹⁸³ Intervjuperson D.

¹⁸⁴ Intervjuperson E.

¹⁸⁵ Intervjuperson B.

När domstolen prövat dröjsmålstalan så återgår ärendet till medborgarskapsenheten och assistenterna har då att granska inkommande domar. I nästan alla fall har domstolen bifallit dröjsmålstalan samt förelagt Migrationsverket att ”snarast” avgöra ärendet. Dessa ärenden hamnar då i en ny kö som framtoqs av medborgarskapsenheten i samband med att tillämpningsfrekvensen av dröjsmålstalan ökade. I kön står således de medborgarskapsärenden som fått bifall av domstolen i en dröjsmålstalan. Ärendena i kön hanteras i turordning baserat på datumet för domstolens avkunnande. Skulle domstolen förlägga Migrationsverket att ärendet måste avgöras inom en viss tidsfrist kan ärendet emellertid komma att plockas ut och placeras först i kön.¹⁸⁶

5.3.3 Dröjsmålstalans effekter ur ett resursperspektiv

Redan innan dröjsmålstalan trädde i kraft hade medborgarskapsenheten ett högt tryck med många och långa ärendeköer. Införandet av dröjsmålstalan ledde emellertid till ytterligare ökade krav på administrativ hantering, något som inneburit en stor påfrestning för medborgarskapsverksamheten och fördelning av deras resurser.¹⁸⁷ ”Så många möten som vi suttit på och så många diskussioner som vi har haft, så många timmar vi har spenderat och samtal som vi tagit emot från sökanden, det är så mycket energi och kraft som har gått åt till 12 § FL istället för något annat, tex, fatta beslut i medborgarskapsärenden.”¹⁸⁸

För enbart hanteringen och registreringen av inkommande begäran enligt 12 § FL behöver enhetens assistenter avsätta totalt tre heltidstjänster. Det finns således minst 3 personer som arbetar dagligen och uteslutande med att registrera enskildas begäran om att få ett sitt ärende avgjort. Därutöver behöver ytterligare 3 – 4 assistenter avsättas för att arbeta med registrering av överklaganden enligt 12 § FL samt för att göra rättidsbedömningar. För hanteringen och registreringen av domar behöver ytterligare cirka 3 assistenter upptas. På grund av deras hårda belastning har enheten emellertid numera fått uppbackning med registreringen av inkommande domar från en annan avdelning inom Migrationsverket.¹⁸⁹

Det finns inga uppgifter avseende vilka styck- eller merkostnader som är förknippade med dröjsmålstalan. Idag tvingas emellertid enheten lägga sina största resurser på att

¹⁸⁶ Intervjuperson B.

¹⁸⁷ Intervjuperson D.

¹⁸⁸ Intervjuperson E.

¹⁸⁹ Intervjuperson B.

hantera och arbeta med inkommande domar som varit föremål för en dröjsmålstalan.¹⁹⁰ Detta innebär att majoriteten av enhetens handläggare reglerar ärenden som har en bifallen dom avseende en dröjsmålstalan, och enbart några få handläggare arbetar med den gamla balansen, det vill säga ärenden som inte varit föremål för en dröjsmålstalan.¹⁹¹ ”Jag kan inte svara på hur många handläggare vi har som jobbar med de gamla ärendena, men det är ett fåtal, och ärendena är många.”¹⁹²

Att det inte finns tillräckligt med handläggare för att reglera fler ärenden från den gamla balansen menar samtliga intervjukandidater är mycket problematiskt, främst utifrån turordningsprincipen och ur ett rättviseperspektiv. ”Utifrån ett rättvise-tänk, det vill säga att man ska handlägga det äldsta ärendet först, så känns det här inte alls bra. Det känns inte bra att man handlägger ärenden från hösten 2019 när vi har ärenden från hösten 2017 som inte ens har påbörjats.”¹⁹³

Därutöver har man, som en följd av de bristande resurserna, valt att frångå den manuella hanteringen och bevakningen av inkommande begäran enligt 12 § FL och istället infört automatiska avslagsbeslut. På så sätt påverkas inte handläggarna av dröjsmålstalans administrativa merjobb i ärendet, vilket intervjukandidaterna menar sparar enheten på såväl resurser som handläggningstid. ”Man behöver så pass mycket tid för att sätta sig in i varje enskilt ärende. För att kunna se vad som fattas och för att bedöma om man kan avgöra ärendet så måste man ju i princip handlägga ärendet, och om man redan är i handläggningen så kan man lika gärna fortsätta handlägga, men eftersom den här kraften inte finns så går det inte att gå in i varje enskilt ärende och därför måste vi ha automatiska avslagsbeslut. Skulle vi inte ha automatiska avslagsbeslut så skulle vi inte hinna med något annat än den administrativa hanteringen.”¹⁹⁴

Gällande hanteringen av inkommande begäran enligt 12 § FL uttrycktes även: ”Om vi hade fått tillräckligt mycket resurser så hade vi kunnat hantera det här på ett annat sätt, men vi har inte tillräckligt många som arbetar här för att kunna möta antalet dröjsmålstalan som kommer in. Det handlar om att vi är för få för att kunna hantera detta på ett sätt som vi hade önskat. Vi har ju ökat och blivit väldigt många fler på vår avdelning på medborgarskapsenheten, men det är fortfarande inte tillräckligt.”¹⁹⁵

¹⁹⁰ Intervjuperson D.

¹⁹¹ Intervjuperson C.

¹⁹² Intervjuperson E.

¹⁹³ Intervjuperson A.

¹⁹⁴ Intervjuperson E.

¹⁹⁵ Intervjuperson A.

Samtidigt som medborgarskapsenheten kantas med för lite personal och således skulle behöva ökade resurser för att hantera det stora inflödet av dröjsmålstalan och antal medborgarskapsärenden, så finns det viss problematik förknippad med att omgående öka personalstyrkan. ”Det är en lång startsträcka innan man kommer in i det här arbetet. Det är en lång startsträcka innan man blir en självgående handläggare, och en ännu längre startsträcka innan man blir en självgående beslutsfattare. Alla handläggare behöver och måste vara knutna till en beslutsfattare. Problemet är därför att vi inte har tillräckligt många beslutsfattare för att kunna ha fler handläggare. Vi kan därför inte utöka personalstyrkan hur snabbt som helst. Då skulle vi ha för mycket personal som inte är självgående. Att utöka medborgarskapsenheten skulle därför behöva ske successivt och över tid”¹⁹⁶

Vad som också påverkat såväl enhetens resurser som deras handläggningstider negativt är att många enskilda som fått en dröjsmålstalan bifallen av domstolen, varpå det framgår att deras ärende ska avgöras snarast, tenderar att i ökad grad ringa myndigheten.¹⁹⁷ ”Dröjsmålstalan har inneburit att vi får in mycket fler samtal och många fler mejl, vilket bara ökar vår administration och skapar negativa effekter.”¹⁹⁸ ”Jag får ju dom här samtalen dagligen... Sökanden som har gjort en dröjsmålstalan ringer och undrar varför det dröjer ytterligare, för dom har ju minsann fått ett beslut från domstolen, då försöker man ju förklara att det är så många som gör en dröjsmålstalan, så vi hinner inte ens med dom. Jag önskar som sagt att snarast möjligt var ett par veckor vi pratade om men verkligheten ser inte ut så på grund av vår situation.”¹⁹⁹

5.3.4 Dröjsmålstalans effekter ur ett snabbhetsperspektiv

Vad som har hänt sedan dröjsmålstalan införts är att handläggningstiderna i medborgarskapsärendena generellt ökat. Anledningen till det är att det inte finns tillräckligt med resurser och handläggare för att arbeta med de äldsta ärendena. ”Dom ärenden som ligger längst bak i kön, som också är äldst, finns det ingen personal till. Detta gör att de personer som väntat längst, får vänta ännu längre.”²⁰⁰

¹⁹⁶ Intervjuperson A.

¹⁹⁷ Intervjuperson D.

¹⁹⁸ Intervjuperson B.

¹⁹⁹ Intervjuperson E.

²⁰⁰ Intervjuperson E.

För den gamla balansen är handläggningstiderna uppemot 38 månader, vilket är cirka ett år längre än vad enheten hade för handläggningstid för motsvarande ärenden innan dröjsmålstalan infördes.²⁰¹ Att handläggningstiden ökar betonar flera av intervjukandidaterna är beklagligt.²⁰² *”Det är beklagligt hur man än tittar på det, både från vårt perspektiv, att vi skulle vilja jobba på ett annat sätt, men även äldre ärenden där det idag blir otroligt orättvist. Det är oerhört orättvist för de sökanden som väntat i 38 månader och inte får ett beslut eftersom dom inte skriker högst.”*²⁰³ Det uttrycktes dessutom viss oro för att den redan långa handläggningstiden kommer att bli ännu längre i framtiden. *”38 månaders handläggningstid kommer bli till 42 månader som sedan kommer bli 45 månader... Det kommer vara helt orimligt.”*²⁰⁴

Som grupp har sökandena därför kommit i ett sämre läge.²⁰⁵ För de enskilda som faktiskt genomför en dröjsmålstalan och får ett bifall från domstolen kan handläggningstiderna emellertid bli väsentligt kortare. Föreläggandet leder emellertid inte i sig till att handläggarna de facto handlägger snabbare, utan innebär att handläggarna omprioriterar ordningen av ärendehandläggningen. *”Det är ju inte så att vi arbetar snabbare bara för att vi får föreläggandet från domstolen, utan det betyder bara att vi arbetar med andra ärenden eftersom domstolen säger åt oss vilka ärenden vi ska arbeta med i stället för att ta det äldsta ärendet vi har.”*²⁰⁶ Eftersom medborgarskapsenheten fördelat sina främsta resurser och handläggare på att hantera inkommande domar, så kan en enskild som sökt direkt efter sexmånadersperioden få ett avgörande i ärendet betydligt mycket snabbare.²⁰⁷

Många av de individer som genomför en dröjsmålstalan lämnar in sin begäran samma dag eller kort efter att ärendet blivit sex månader gammalt, vilket utgör tidskravet enligt 12 § FL.²⁰⁸ Vid intervjuernas genomförande hanterade handläggare domar som inkommit till enheten under hösten 2019, vilket således innebär att flera sökanden som för dröjsmålstalan får ett avgörande i sitt medborgarskapsärende inom cirka 12 månader från det att de lämnat en begäran enligt 12 § FL. Vilket skulle kunna bli en markant förkortning av handläggningstiden som annars är på 38 månader.²⁰⁹

²⁰¹ Intervjuperson D.

²⁰² Intervjuperson A, D och E.

²⁰³ Intervjuperson E.

²⁰⁴ Intervjuperson E.

²⁰⁵ Intervjuperson A.

²⁰⁶ Intervjuperson B.

²⁰⁷ Intervjuperson E.

²⁰⁸ Intervjuperson D.

²⁰⁹ Intervjuperson A.

Dröjsmålstalan skulle ur ett snabbhetsperspektiv därför kunna anses positivt för de enskilda som de facto genomför en dröjsmålstalan. ”Med tanke på att vi måste prioritera de här ärendena så blir det en slags, ur vår synvinkel, en förtur.”²¹⁰ Att deras handläggningstider förkortas sker emellertid på bekostnad av de individer som av en eller annan anledning inte för en dröjsmålstalan, vilket flera av intervjukandidaterna förklarade är väldigt olustigt.²¹¹ ”Det är otroligt orättvist att dom som väntat i nästan 38 månader inte ska få ett beslut eftersom dom inte skriker högst. När dessa sökanden ringer in till oss och frågar varför hon eller han inte har fått ett beslut efter så lång tid så känns det väldigt tungt. Ska man svara då att: det är för att du inte har gjort en dröjsmålstalan?... Jag känner att det är mer nedstämt, mer stressigt och det finns en känsla av orättvishet, att vi jobbar med helt fel ärenden...”²¹² ”Det är aldrig roligt att sitta i samtal med någon som har väntat i 3 år och har en kompis som fått ett avgörande i medborgarskapsärendet inom några månader. Jag vet ju att det är sant.”²¹³

Att handläggningstiderna för samma typer av ärenden kan skilja sig så markant och till och med halveras visar heller inte bara på ett orättvist system, utan det blir också otydligt för den sökande vad denne kan förvänta sig, menar en av intervjukandidaterna. ”Det medför en väldig otydlighet kring hur lång tid det tar att få ett ärende handlagt. Vi har handläggningstider på hemsidan som är 38 månader och dom stämmer ju kanske till viss del, men det har egentligen ingenting att göra med vilka ärenden som vi till största del handlägger. Det är ju för oss väldigt tydligt att, för att den enskilde ska få sitt ärende handlagt så måste hon eller han skicka in en begäran om avgörande och sedan överklaga. Från mitt perspektiv så är det ett väldigt orättvist system.”²¹⁴

5.3.5 Övrigt kring dröjsmålstalans effekter

Samtliga intervjukandidater var överens om att dröjsmålstalan inneburit ökade krav på administrativt hanterande, något som tagit såväl tid som resurser i anspråk. ”Dröjsmålstalan har inte tillfört någonting för våran verksamhet. Det har stjälpit och inte hjälpt. Utifrån våra förutsättningar på medborgarskapsenheten har det blivit helt fel.”²¹⁵

²¹⁰ Intervjuperson B.

²¹¹ Intervjuperson A, C och E.

²¹² Intervjuperson E.

²¹³ Intervjuperson B.

²¹⁴ Intervjuperson C.

²¹⁵ Intervjuperson D.

Det uttrycktes även att: ”*Vi prioriterar helt fel saker... Den tidsspillan som vi lägger rent administrativt på dom här ärendena, det tar ju otroligt mycket tid från handläggning. Även mängden samtal från enskilda om dröjsmålstalan tar mycket tid från handläggningen... Så egentligen ser jag ingenting positivt i det här för verksamhetens skull.*”²¹⁶ samt: ”*Hela den här hanteringen är väldigt administrativt krävande och det tar bara massa resurser både från oss och från domstolen till att hantera någonting som egentligen inte ens leder till någonting. Om vi hade fått använda dessa resurserna på andra sätt så hade vi kommit ner i våra väntetider.*”²¹⁷

Intervjukandidaterna belyste därutöver vid ett flertal tillfällen under intervjun att den nya lagen för dem är förknippad med stress och dålig arbetsmiljö. På frågan om vad dröjsmålstalan tillfört sedan det trädde i kraft svarade en av intervjukandidaterna: ”*kaos, dålig arbetsmiljö, stress och förvirring. Det känns inte alls som att vi uppfyller vårt syfte lika väl som vi gjorde tidigare när vi hade det tydligt för oss att vi jobbade med de gamla ärendena, och att det var vårt främsta fokus. Idag är det en bisyssla, som eventuellt kommer försvinna om vi inte kan hantera mängden inkommande domar.*”²¹⁸

5.3.6 Övrig påverkan & alternativa lösningar

På frågan om intervjukandidaterna ansåg att dagens tillämpning av dröjsmålstalan var tillfredställande svarade samtliga nej. ”*Ett objektiva svar skulle naturligtvis vara att det inte är tillfredsställande eftersom vi av resursskäl inte kan hantera det så som vi borde hantera det.*”²¹⁹

En stor anledning till detta beror på att enheten redan vid ikraftträdandet av dröjsmålstalan hade dåliga förutsättningar samt att de då som nu saknar de resurser som ett rättsmedel likt dröjsmålstalan kräver.²²⁰ Med detta sagt var det emellertid flera kandidater som ville betona att de utifrån sökandens perspektiv förstår att rättsmedel mot långsam handläggning borde finnas. ”*Det är ju klart att man bör få ett beslut inom sex månader, det låter ju rimligt. En myndighet ska ju aldrig dröja mer än nödvändigt.*”²²¹

²¹⁶ Intervjuperson E.

²¹⁷ Intervjuperson B.

²¹⁸ Intervjuperson C.

²¹⁹ Intervjuperson D.

²²⁰ Intervjuperson C.

²²¹ Intervjuperson E.

Intervjukandidaterna fick därför följdfrågan vad de tyckte skulle vara ett bättre alternativ. En av intervjukandidaterna ville inte uttala sig hur frågan rent rättsligt eller lagtekniskt kan eller borde lösas, men belyste återigen resursbristen och menade att enheten måste tillsättas de resurser som behövs för att kunna hantera en lagstiftning som dröjsmålstalan.²²²

Flera intervjukandidater föreslog emellertid att dröjsmålstalan helt skulle avskaffas,²²³ alternativt att medborgarskapsärenden erhålls dispens/undantas från 12 § FL.²²⁴ ”Jag vet att vi på medborgarskapsenheten gärna hade fått ett undantag från paragrafen, eftersom det är omöjligt för oss att hantera det på det sätt som vi velat.”²²⁵ ”Om vi hade fått dispens från dröjsmålstalan så hade det varit gynnsamt ur ett rättviseperspektiv. Då skulle vi kunnat återgå till att arbeta med de äldsta ärendena. Hade vi inte haft dröjsmålstalan så hade vi faktiskt förkortat våra väntetider som idag är 38 månader som längst. I våra ögon hade det kanske varit det bästa.”²²⁶

En av intervjukandidaterna föreslog ytterligare ett alternativ. Kandidaten ansåg att bestämmelsen visserligen bör finnas kvar, men att åtgärder borde vidtas för att ge paragrafen bättre genomslagskraft och för att ytterligare effektivisera arbetet på enheten. Kandidaten förslög att detta skulle ske genom att ett antal handläggare avsätts för att påbörja handläggning av ärenden som är cirka fem månader gamla, det vill säga innan ärendena nått den ålder då de kan bli föremål för en dröjsmålstalan. På så sätt menar intervjukandidaten att man kan förhindra/förebygga processer av dröjsmålstalan, vilket skulle spara resurser för såväl Migrationsverket som domstolen. Assistenterna på enheten skulle då kunna utöka sin verksamhet till att inte bara hantera inkommande handlingar enligt 12 § FL, utan exempelvis också ägna sig åt handläggning och beslutsfattning i lättare ärendeslag. Intervjukandidaten menade att ett sådant alternativ sammantaget skulle möjliggöra myndigheten att i större grad fokusera på handläggningen i själva sakfrågan, istället för administrativt hanterande.²²⁷

Avslutningsvis fick intervjukandidaterna under samtalet även frågan huruvida de påverkas annorlunda vad gäller ett föreläggande från domstolen jämfört med ett beslut från JO. Flera av kandidaterna påpekade att det finns en viss skillnad, varav några

²²² Intervjuperson E.

²²³ Intervjuperson C.

²²⁴ Intervjuperson A, C och D.

²²⁵ Intervjuperson A.

²²⁶ Intervjuperson D.

²²⁷ Intervjuperson B.

kandidater ansåg att ett JO-beslut ger en tydligt starkare påverkan.²²⁸ ”Det är klart att det påverkar mer när JO riktar kritik. Vi tar ju domstolens förelägganden på allvar och vi applicerar ju såklart domstolarnas kritik i vårt arbete, men när JO är här och har möten och riktar skarp kritik så blir det på något sätt annorlunda. Så personligen väger det mer för mig än vad domstolen säger.”²²⁹ En annan intervjukandidat var inne på liknande spår och menade att det finns en särskild dignitet kopplad till JO och JK. ”Nu svarar jag generellt, men det är väl kanske så att vi alla känner lite rädsla för justitiekanslern och justitieombudsmannen på något sätt, det finns någon dignitet förankrat med dem på något sätt.”²³⁰

²²⁸ Intervjuperson B, D och E.

²²⁹ Intervjuperson E.

²³⁰ Intervjuperson D.

6. Analys & diskussion

Vi har nu nått uppsatsens avslutande analys och diskussion, vilket utgör den tredje och sista delen av syftet med arbetet. I kapitlet analyserar jag huruvida dröjsmålstalan uppnått det tänkta syftet att främja snabbare handläggning och jag analyserar eventuella oförutsedda och/eller negativa effekter. Därutöver analyserar jag dröjsmålstalan i ljuset av att ärenden ska handläggas snabbt och kostnadseffektivt enligt 9 § FL samt utifrån grunderna för god förvaltning. Min ambition är att ge en mer verklighetsförankrad bild av dröjsmålstalan och dra egna slutsatser av min utvärdering. Kapitlet delas in i avsnitt fokuserade på snabbhetsperspektivet, (se 6.1) och resurs/kostnadsperspektivet (se 6.2). Därutöver, som en del av syftet med uppsatsen, presenterar jag avslutningsvis en kort reflektion kring några alternativa lösningar samt vad som skulle vara mer eller mindre fördelaktigt med dessa (se 6.3).

6.1 Dröjsmålstalan ur ett snabbhetsperspektiv

6.1.1 Har dröjsmålstalan genererat snabbare handläggning?

Dröjsmålstalans huvudsakliga ändamål är att få bukt med myndigheters långa handläggningstider. Ändamålet är således att främja snabbare handläggning.²³¹ Då dröjsmålstalan utgjort en del av den svenska förvaltningsregleringen i över två år återstår nu därför en enligt mig mycket central fråga: har dröjsmålstalan genererat snabbare handläggning eller inte? En fråga som efter ovanstående utvärdering kan besvaras i vart fall utifrån effekten på Migrationsverkets medborgarskapsenhet.

Redan innan dröjsmålstalan trädde i kraft hade medborgarskapsenheten ett högt tryck med långa ärendeköer.²³² Detta är enligt mig en intressant aspekt som sannolikt också bidragit till den effekt som dröjsmålstalan haft på medborgarskapsenheten. I tidigare proposition har det framförts tveksamheter kring huruvida rättsmedlet kan generera kortare handläggningstider för det fall myndigheten redan är ansträngd och har hög arbetsbelastning. För sådant fall uttrycktes det att dröjsmålstalan snarare skulle få omvänd effekt,²³³ vilket så också har skett i förevarande fall avseende medborgarskapsärenden.

²³¹ Se avsnitt 3.5.1.

²³² Intervjuperson D.

²³³ Prop. 1995/96:133 s. 21.

Även om dröjsmålstalan är utformat som ett rättsmedel för vardera enskild, så är det övergripande ändamålet med dröjsmålstalan att generellt främja snabbare myndighetshandläggning.²³⁴ Min tolkning är därför att dröjsmålstalan införts inte bara för att gynna enskildas individuella handläggningstider, utan samtliga sökanden som grupp. Som visats genom Migrationsverkets årsrapport och vad som framkommit genom intervjustudien har dröjsmålstalan förorsakat att handläggningstiderna för medborgarskapsärenden på enheten generellt ökat. Således kan det konstateras att sökandena som grupp inte fått kortare handläggningstider, utan att dröjsmålstalan lett till motsatt effekt. Utifrån min tolkning av dröjsmålstalans ändamål har rättsmedlet därför inte uppnått ändamålet i denna del.

Vad som emellertid framkommit genom intervjuer med verksamma praktiker på medborgarskapsenheten är att dröjsmålstalan resulterat i att vissa enskilda som genomfört en dröjsmålstalan och fått bifall av domstolen kunnat få sin totala handläggningstid halverad. Studeras detta resultat isolerat från andra omständigheter skulle det därför kunna påstås att dröjsmålstalan nått positiva utfall ur ett snabbhetsperspektiv.

Det ska dock noteras att enskildas reducerade handläggningstider inte uppkommit genom att myndigheter arbetar snabbare per se, utan det beror på att deras ärenden, till följd av domstolens bifall, prioriterats framför andra likartade ärenden. Skulle alla enskilda sökanden föra en dröjsmålstalan och få bifall, vilket en av intervjukandidaterna indikerade nästintill kommer bli nödvändigt för att få sitt ärende handlagt överhuvudtaget, så skulle dröjsmålstalan inte få någon effekt alls i ett snabbhetshänseende.²³⁵ Detta skulle sammantaget också innebära ökad administrativ hantering för medborgarskapsenheten, vilket snarare skulle påverka de generella handläggningstiderna negativt. Dessutom skulle det ställa högre krav och ta tid av den enskilde som då måste ha koll på sex-månadersfristen samt fylla i och framställa en begäran och överklaga avslagsbeslutet enligt 12 § FL.

Slutsats:

Kombinationen av medborgarskapsenhetens redan ansträngda balanser och den stora tillämpningsfrekvensen av inkommande begäran har sammantaget orsakat kontraproduktiva effekter. Min slutsats är därför att även om vissa enskilda erhållit

²³⁴ Prop. 2016/17:180 s. 1.

²³⁵ Intervjuperson E.

förkortade handläggningstider, så har sökandena som grupp hamnat i en värre sits vilket har genererat förlängda handläggningstider generellt. Dröjsmålstalan är utifrån effekten på medborgarskapsenheten således inte ändamålsenligt i denna del.

6.1.2 Utformningen av 12 § FL & medborgarskapsenhetens avslagsbeslut

Att dröjsmålstalan kan resultera i kortare handläggningstider skulle bara utifrån utformningen och uppbyggnaden av 12 § FL kunna diskuteras. Som redogörs i kapitel 3 innebär dröjsmålstalan att myndigheten, utöver att utreda och handlägga själva sakfrågan, också måste ta ställning till, undersöka och framställa beslut kopplade till när ärendet överhuvudtaget kan avgöras. Således innebär dröjsmålstalan ett visst administrativt merjobb för myndigheten, vilket i förlängning rent krasst borde påverka handläggningstiderna negativt.

Medborgarskapsenheten kan emellertid till viss del anses ha löst denna aspekt då de valt att automatisera delar av dröjsmålsförfarandet. Genom färdigställda avslagsbeslut som automatiskt utsänds till enskilda efter 28 dagar behöver handläggarna varken undersöka när eller om ärendet kan avgöras inom fyra veckor och inte heller behöver de avsätta tid för att formulera och skicka ett individuellt avslagsbeslut. På så sätt sparar handläggarna på medborgarskapsenheten tid och resurser och kan istället handlägga själva sakfrågan i ärendena, vilket i förlängningen minskar den generella handläggningstiden.²³⁶

Skulle medborgarskapsenheten inte använt sig av automatiserade avslagsbeslut skulle enheten enligt en av intervjukandidaterna inte ha någon tid för den vanliga handläggningen alls. Utan all tid och resurser skulle behöva fördelas till den administrativa hanteringen kring dröjsmålstalan.²³⁷ Utifrån medborgarskapsenhetens perspektiv är det därför svårt att påstå att dröjsmålstalan utifrån dess utformning i rådande läge kan förkorta handläggningstiderna, då dröjsmålstalans olika processteg är krävande avseende både tid och resurser. Det automatiserade avslagsbeslutet kan således utifrån ett snabbhetsperspektiv gynna handläggningstiderna, eftersom alternativet att inte ha ett automatiserat avslagsbeslut skulle innebära att enheten inte skulle ha tid alls för den vanliga handläggningen alls.

²³⁶ Intervjuperson E.

²³⁷ Intervjuperson E.

I sammanhanget är det emellertid av vikt att lyfta en annan aspekt av det automatiserade avslagsbeslutet. Vid utformningen av dröjsmålstalan framförde regeringen att avslagsbeslutet har en funktion i sig, vilket är att bidra till att enskilda får en förståelse för de omständigheter som orsakar att ärendets avgörande dröjer, något som i förlängningen kan leda till att enskilda väljer att inte överklaga avslagsbeslut enligt 12 § FL.²³⁸

Den av regeringen tänkta funktionen avseende avslagsbeslutet menar jag riskerar att gå förlorad, då samtliga avslagsbeslut är på förhand utformade och är således inte individuellt utformade utefter vardera sökandens enskilda beslut. Emellertid har det genom utvärderingen framkommit att den enskilde har en stor sannolikhet att vinna en dröjsmålstalan i domstol, statistiken presenterad i avsnitt 4.2.2 visar att cirka 98 % av enskildas dröjsmålstalan hittills fått bifall i domstol. Denna statistik i sig menar jag därför skulle motivera enskilda att ändå överklaga avslagsbesluten, trots att de genom ett individuellt utformat avslagsbeslut har förståelse för varför ärendet dröjer.

Oaktat nyss redovisade är automatiserade avslagsbeslut sannolikt inte något som regeringen föreställt sig, utan tanken är utifrån vad som framkommit i propositionen, att myndigheten ska ta ställning i frågan om ärendets avgörande genom att handläggare granskar ärendet när en begäran om avgörande enligt 12 § FL kommer in.²³⁹ Slutsatsen jag drar av detta är således att medborgarskapsenhetens hantering och framställande av automatiserade avslagsbeslutet utgör en oväntad effekt.

Jag vill betona att jag sympatiserar med medborgarskapsenheten och jag förstår att enheten mot bakgrund av arbetsmiljöperspektiv och effektivitetsperspektiv blivit tvungna att införa automatiserade avslagsbeslut. Emellertid anser jag att automatiserade avslagsbeslut är mycket problematiskt eftersom den initiala processen av en dröjsmålstalan, vilken är tänkt som en tid för myndigheten att ta ställning och granska ärendet, istället blir illusorisk. De automatiserade avslagsbesluten kan mot bakgrund av vad som redovisats därför enligt mig ifrågasättas.

Under intervjuundersökningen framkom det att medborgarskapsenhetens lösning att hantera inkommande begäran och utforma automatiserade avslagsbeslut för närvarande befinner sig under utredning hos JO.²⁴⁰ Det återstår således att se huruvida

²³⁸ Prop. 2016/17:180 s. 115.

²³⁹ Prop. 2016/17:180 s. 115.

²⁴⁰ Intervjuperson D.

medborgarskapsenheten kommer erhållas kritik för sitt hanterande och i förlängningen hur eventuella ändrade hanteringar av 12 § FL kommer påverka den generella handläggningstiden i framtiden.²⁴¹

Slutsats:

Det kan utifrån dröjsmålstalans utformning ifrågasättas huruvida rättsmedlet kan medföra kortare handläggningstider, eftersom processen av 12 § FL är administrativt krävande för myndigheten. Medborgarskapsenhetens automatiserade avslagsbeslut innebär emellertid att enhetens handläggare kan fokusera isolerat på själva sakfrågan i ärendet, vilket sparar enheten tid och resurser. Dock är automatiserade avslagsbeslut inte förenligt med hur bestämmelsen är tänkt att fungera och även om jag känner medlidande för enhetens tunga belastning och således har förståelse för lösningen med automatiserade avslagsbeslut, så anser jag att de är problematiska eftersom den initiala processen av en dröjsmålstalan blir illusorisk.

6.1.3 9 § FL, grunderna för god förvaltning & turordningsprincipen

Som presenteras i uppsatsens inledande skede, kapitel 2, är det inte bara genom dröjsmålstalans ändamål man betonar vikten av snabbare myndighetshandläggning, utan alla förvaltningsärenden ska enligt 9 § FL handläggas så snabbt som möjligt. Utifrån 9 § FL är snabbheten till och med av yttersta betydelse för förfarandet. Att dröjsmålstalan utifrån utvärderingen således kan generera snabbare beslut för vissa enskilda torde därför framstå som gynnsamt utifrån 9 § FL. Emellertid har det genom förarbeten framförts att snabbheten enligt 9 § FL inte får dominera handläggningen i sådan grad att myndigheten i fråga åsidosätter andra regler i handläggningsförfarandet och åsidosätter grunderna för god förvaltning i stort.²⁴²

Som framkommit av framförallt intervjuundersökningen har dröjsmålstalan fått så stora effekter att medborgarskapsenheten tvingats omorganisera sin verksamhet för att försöka få resurserna att räcka till. Idag arbetar majoriteten av enhetens handläggare med inkommande domar, istället för den vanliga ärendebalansen. Detta resulterar i att handläggningstiderna för enskilda som begagnar sig av dröjsmålstalan förkortas markant. Att ärendehandläggningen bereds snabbare för vissa individer sker emellertid på bekostnad av andra sökanden. I intervjuer med anställda på medborgarskapsenheten

²⁴¹ Inspektionen av JO är ännu under utredning, se dnr: 1331-2020, dnr: 6744-2020 och JO. *JO utreder Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt förvaltningslagen.*
Uppdaterad: 2020-10-06. Hämtad: 2020-12-06.

²⁴² Se Prop. 2016/17:180 s. 74 f.

har det framkommit att dröjsmålsärenden ges förtur, något som har inneburit att nyare ärenden ofta prioriteras framför äldre ärenden.

En sådan problematik uttryckte flera remissinstanser oro kring vid beredningen av dröjsmålstalan. Remissinstanserna menade att det fanns risk för att dröjsmålstalan skulle leda till att ärenden i vilka enskilda klagar på handläggningstiden skulle behandlas med förtur medan andra liknande ärenden skulle bli liggande, något som en av remissinstanserna påstod rimmade illa med grunderna för god förvaltning. Denna oro delades emellertid inte av regeringen. Regeringen ansåg att det inte fanns någon motsättning mellan grunderna för god förvaltning å ena sidan och möjligheten att påskynda handläggningen i ärenden som är klara för avgörande, å andra sidan. Därför framförde regeringen att 12 § FL inte kunde ifrågasättas utifrån ett sådant perspektiv.²⁴³

Ett medborgarskapsärende som blir föremål för en dröjsmålstalan har dock i många fall inte ens hunnit bli tilldelat en handläggare. Således är ärendena som återgår till medborgarskapsenheten med en bifallen dröjsmålstalan inte klara för avgörande i den bemärkelsen som regeringen tycks ha åsyftat, utan vad som sker är att en handläggare tilldelas ärendet som sedan påbörjar den initiala handläggningen.²⁴⁴

Intervjukandidaterna menar att den faktiska effekten av dröjsmålstalan på medborgarskapsenheten innebär en rubbning av *turordningsprincipen*,²⁴⁵ vilken handlar om att ärenden ska handläggas i den ordning de inkommer till myndigheten.²⁴⁶ På medborgarskapsenheten har dröjsmålstalan därför resulterat i att ärendena, istället för att de handläggs i turordning baserat på när medborgarskapsansökningar ursprungligen inkommer, så handläggs de utifrån en turordning baserat på när en bifallen dröjsmålstalan inkommer till enheten.²⁴⁷

Turordningsprincipen framgår inte uttryckligen av de förvaltningsrättsliga bestämmelserna, men JO har uttryckt att den anses vara ett utflöde och kan således härledas ur 1 kap. 9 § RF.²⁴⁸ Jag menar därför att dröjsmålstalans effekter på medborgarskapsenheten är problematiska mot bakgrund av turordningsprincipen. De ärenden som blir behandlade är de ärenden vars sökande skriker högst, och dessa

²⁴³ Prop. 2016/17:180 s. 115.

²⁴⁴ Intervjuperson C.

²⁴⁵ Intervjukandidat A, B, C och E.

²⁴⁶ Jfr Von Essen, U. Bohlin, A. Warnling Conradson, W. *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts juridik. 2018. s. 92.

²⁴⁷ Intervjukandidat B.

²⁴⁸ Se dnr: 3964-2007.

ärenden blir då hanterade med förtur på bekostnad av äldre ärenden. Detta menar jag svårligen kan rättfärdigas och jag ifrågasätter denna konsekvens starkt i förhållande till grunderna för god förvaltning.²⁴⁹

Slutsats:

Trots att det genom snabbhetsperspektivet, 9 § FL, kan anses positivt att dröjsmålstan i dagsläget kan bereda vissa enskilda snabbare handläggning av ärenden så har effekten av dröjsmålstan på medborgarskapsenheten resulterat i vad remissinstanserna befarat och riktat kritik mot. Ärenden som varit föremål för en dröjsmålstan behandlas med förtur, medan andra ärenden blir liggande i en balans som ytterst få handläggare arbetar med. Eftersom det inte heller skiljer sig mellan dröjsmålsärendena och de övriga ärendena avseende hur långt man har kommit i handläggandeprocessen (samtliga ärenden är obehandlade) så finns det enligt min mening anledning att ifrågasätta utfallet utifrån grunderna för god förvaltning. Därutöver menar jag att effekterna av dröjsmålstan på medborgarskapsenheten bör ifrågasättas mot bakgrund av turordningsprincipen. Att vissa ärenden behandlas med förtur på bekostnad av andra bör enligt mig starkt kritiseras.

6.2 Dröjsmålstan ur ett resurs/kostnadsperspektiv

6.2.1 Dröjsmålstans resurs- och kostnadseffekter enligt förarbetena

Frågan kring dröjsmålstans effekter avseende kostnader och resursåtgång finns behandlade i förarbetenas respektive konsekvensutredningar. Nedan följer en sammanställning av hur man i betänkandena från 1994 och 2010 samt propositionen från 2017 generellt resonerat kring rättsmedlets eventuella resurs- och kostnadseffekter samt hur dessa bedömningar kan försvaras eller förkastas i förhållande till mina utvärderingsresultat. På så sätt går det också att utröna eventuella negativa eller oväntade effekter av dröjsmålstan.

Fri- och rättighetskommittén framhävde i betänkandet från 1994 att dröjsmålstan visserligen skulle innebära att en ny ärendegrupp tillfördes domstolarna, men trots det påstod kommittén att domstolarna inte skulle påverkas i högre grad.²⁵⁰ Liknande uppfattning framfördes även av regeringen som i 2017 års proposition framförde att

²⁴⁹ Jfr Von Essen, U. Bohlin, A. Warnling Conradson, W. *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts juridik. 2018. s. 91 f.

²⁵⁰ SOU 1994:117 s. 209 f.

överprövningen enligt 12 § FL enbart skulle nyttjas i begränsad omfattning. Därmed kan det inledningsvis konstateras att det såväl av Fri- och rättighetskommittén som av regeringen anförts att överprövningsinstansen/domstolen inte skulle komma att påverkas av dröjsmålstalan i vidare grad, vilket således inte skulle inverka på rättsväsendets arbetsbörda.²⁵¹

Jag kan efter utvärderingens genomförande till viss del dela denna uppfattning. Som redovisas redan i avsnitt 1.6 har dröjsmålstalan inte inneburit en större målökning för de flesta domstolarna. Förvaltningsrätterna i Göteborg, Stockholm och Luleå hade haft ett hundratal prövade mål när jag skickade vardera domstol en förfrågan under hösten 2020.²⁵² Dessutom fanns det flertalet förvaltningsrätter som aldrig prövat någon dröjsmålstalan överhuvudtaget.²⁵³

För förvaltningsrätten i Malmö har dröjsmålstalan emellertid inneburit ett oerhört ökat målinflöde, vilket beror på att det är Malmös migrationsdomstol som prövat samtliga dröjsmålstalan i medborgarskapsärenden. Enligt Domstolsverkets rapport uppgick det totala antalet avgjorda mål gällande dröjsmålstalan den 4 september 2020 till totalt 39 820 mål,²⁵⁴ varav förvaltningsdomstolen i Malmö svarat för den klara majoriteten av dessa, cirka 97,8 %.²⁵⁵ Således har rättsmedlets effekter huvudsakligen drabbat en enskild domstol, förvaltningsdomstolen i Malmö.

Att överprövningen enbart skulle ske i begränsad omfattning och att domstolarna inte skulle påverkas i vidare grad anser jag därför är en sanning med viss modifikation. Å ena sidan har det genom utvärderingen framkommit att hanteringen av dröjsmålstalan som måltyp är ett juridiskt enklare mål och således är mindre arbetskrävande för domstolarna, vilket således skulle tala för att dröjsmålstalan skulle ha en mindre påverkans effekt på rättsväsendet.²⁵⁶ Å andra sidan har det framkommit att dröjsmålstalan har en hög tillämpningsfrekvens i migrationsärenden, i synnerhet avseende medborgarskapsärenden,²⁵⁷ varför det är fel att påstå att dröjsmålstalan endast aktualiseras i undantagsfall.²⁵⁸ Den höga tillämpningsfrekvensen har således

²⁵¹ SOU 1994:117 s. 209 f och prop. 1995/96:133 s. 282 f.

²⁵² Förvaltningsrätten i Göteborg. E-post. 2020-09-03, förvaltningsrätten i Stockholm. E-post. 2020-09-03 och förvaltningsrätten i Luleå. E-post. 2020-10-21.

²⁵³ Se avsnitt 1.6.

²⁵⁴ Domstolsverket. Enheten för analys och finansiering. E-post. 2020-09-04.

²⁵⁵ Förvaltningsrätten i Malmö. E-post. 2020-09-03.

²⁵⁶ Domstolsverket. Enheten för analys och finansiering. E-post. 2020-09-25.

²⁵⁷ Se avsnitt 4.2.2.

²⁵⁸ Se prop. 1995/96:133 s. 282 f.

enligt min bedömning ändock inneburit en för migrationsdomstolen vid förvaltningsrätten i Malmö påtagligt ökad arbetsbörda.²⁵⁹

Vidare har det i förarbeten, mot bakgrund av att överprövningen enligt 12 § FL endast skulle komma att aktualiseras i undantagsfall, påståtts att dröjsmålstalan inte skulle generera några större kostnadsökningar för rättsväsendet.²⁶⁰

Som redovisas i avsnitt 4.3.2 ligger den generella styckkostnaden för en dröjsmålstalan på cirka 800 kronor/mål.²⁶¹ Detta är visserligen en låg styckkostnad i jämförelse med övriga förvaltningsmål, där en genomsnittlig styckkostnad landade år 2019 på 8 185 kronor.²⁶² Slås emellertid styckkostnaden ut i antalet prövade mål i medborgarskapsärenden mellan perioden 1 juli 2018 till 13 december 2020 har domstolsprocessen av en dröjsmålstalan inneburit en kostnadsökning motsvarande cirka 33 miljoner kronor. (Notera även att beloppet är beräknat enbart utifrån ärendekategorin: medborgarskapsärenden, således är den totala kostnadsökningen avseende samtliga ärendekategorier högre).²⁶³ Mot bakgrund av att det i förarbetena bedömts att dröjsmålstalan enbart skulle komma att tillämpas i undantagsfall, så har ovan redovisade kostnadsökning möjligen därför inneburit en större ekonomisk påverkan än vad som förväntats.

Därutöver visar statistiken avseende dröjsmålstalans tillämpningsfrekvens att tillämpningen av rättsmedlet är alltifrån en nedåtgående trend. Antalet prövade dröjsmålstalan i domstol har enligt statistiken ökat från enbart ett hundratal mål 2018 till cirka 13 000 år 2019 och över 28 000 under rådande 2020.²⁶⁴ Således är det sannolikt att dröjsmålstalan kommer medföra fortsatta kostnadsökningar framöver för rättsväsendet. Därmed menar jag att rättsmedlet, oaktat regeringens samt Fri- och rättighetskommitténs bedömning, de facto resulterat i, vad jag anser är betydande kostnadsökningar för rättsväsendet.

Vidare har det uttryckts att dröjsmålstalan enbart skulle innebära en marginellt ökad arbetsbörda för de berörda myndigheterna, varför inte heller några större kostnads- eller resursökningar skulle påverka myndigheternas verksamheter.²⁶⁵ Fri- och

²⁵⁹ Se Sveriges Domstolar. *Årsredovisning 2019*. s. 20 och 54.

²⁶⁰ Se SOU 1994:117 s. 209 f och prop. 1995/96:133 s. 282 f.

²⁶¹ Domstolsverket. Enheten för analys och finansiering. E-post. 2020-09-28.

²⁶² Sveriges Domstolar. *Årsredovisning 2019*. s. 148.

²⁶³ Se avsnitt 4.3.2.

²⁶⁴ Se avsnitt 4.2.2.

²⁶⁵ Se SOU 1994:117 s. 209 f, SOU 2010:29 s. 709 och prop. 1995/96:133 s. 282 f.

rättighetskommittén menade till och med att införandet av dröjsmålstalan skulle ge en effektivitetsfrämjande effekt för myndigheterna, vilket snarare skulle leda till positiva ekonomiska konsekvenser.²⁶⁶ Liknande uppfattning framfördes även av utredningen från 2010 års betänkande. Utredningen från 2010 menade att dröjsmålstalan totalt sett skulle minska det allmännas kostnader för administration.²⁶⁷ I konsekvensanalysen underströk utredningen: ”Att den totala effekten av det nya institutet blir kortare handläggningstider och lägre kostnader ser vi som givet.”²⁶⁸

Att dröjsmålstalan inte skulle leda till ökad arbets- och resursbörda för myndigheterna kan mot bakgrund av mitt utvärderingsresultat diskuteras.²⁶⁹ Totalt har medborgarskapsenheten hanterat 80 153 inkommande begäran enligt 12 § FL mellan perioden 1 juli 2018 t.o.m. september 2020.²⁷⁰ Som framkommit av utvärderingen har dröjsmålstalan därför haft tydliga effekter i resurshänsende för medborgarskapsenheten på Migrationsverket.²⁷¹ Anställda på medborgarskapsenheten har framfört att dröjsmålstalan tagit så stora resurser i anspråk att majoriteten av enhetens handläggare idag arbetar med att hantera ärenden förknippade med 12 § FL, istället för ärendena i den ursprungliga balansen.²⁷² Dessutom behöver cirka 10 assistenter arbeta heltid med enbart registreringar av inkommande begäran, överklaganden och domar enligt 12 § FL, trots att enheten automatiserat delar av förfarandet och infört automatiserade avslagsbeslut.²⁷³

Även om det inte har varit möjligt att fastställa medborgarskapsenhetens exakta kostnadsökningar relaterade till dröjsmålstalan så kan det icke desto mindre konstateras att dröjsmålstalan inneburit ökade resurskrav för medborgarskapsenheten.²⁷⁴ De ökade styckkostnaderna, den sänkta produktiviteten och enhetens kostnadsökning generellt²⁷⁵ har därför enligt min bedömning sannolikt påverkats av de stora resurskrav som dröjsmålstalan innebär.

Visserligen har det i Migrationsverkets årsredovisning framkommit att medborgarskapsenheten fattat fler beslut om medborgarskap än någonsin, vilket

²⁶⁶ SOU 1994:117 s. 210.

²⁶⁷ Se SOU 2010:29 s. 709.

²⁶⁸ SOU 2010:29 s. 711.

²⁶⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 115.

²⁷⁰ Se avsnitt 4.2.1.

²⁷¹ Se avsnitt 4.3.1 och 5.3.3.

²⁷² Ex. intervju person E.

²⁷³ Intervju person B.

²⁷⁴ Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 8.

²⁷⁵ Se Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019. s. 112.

möjligan skulle kunna vara ett resultat av de ökade krav som dröjsmålstalan inneburit för medborgarskapsenheten. En av intervjukandidaterna framförde i intervjun att arbetet med inkommande begäran enligt 12 § FL i ett inledande skede bereddes både effektivt och snabbt, men att det dessvärre kom att ändras då tillämpningsfrekvensen av inkommande dröjsmålstalan ökade. Både Migrationsverket som myndighet så som verksamma praktiker på medborgarskapsenheten har uttryckt att dröjsmålstalan istället skapat ökade administrativa krav vilket tagit både tid och ökade resurser i anspråk, vilket sedermera inverkat negativt på effektiviteten. Min tolkning är därför att dröjsmålstalan inte kommit att ge effektivitetsfrämjande effekter, snarare tvärtom.

Slutsats:

Dröjsmålstalan har sannolikt resulterat i en högre arbetsbörda än vad lagstiftaren förväntat sig. Att rättsmedlet inte skulle generera några kostnadsökningar och att överprövningen enbart skulle ske i begränsad omfattning har jag utifrån min utvärdering fått anledning att ifrågasätta. Dröjsmålstalans effekter på medborgarskapsenheten har utan tvekan inneburit mer än ”en marginellt ökad arbetsbörda”. Rättsmedlet har inneburit ökade administrativa krav vilket tagit såväl tid som resurser i anspråk, något som också fått konsekvensen att en stor andel av enhetens handläggare arbetar med dröjsmålsärenden, istället för den vanliga balansen.

6.2.2 Dröjsmålstalans kostnadseffektivitet enligt 9 § FL

Som presenterats i uppsatsens inledande avsnitt ska handläggningen av ärenden enligt 9 § FL genomföras så kostnadseffektivt som möjligt.²⁷⁶ Bestämmelsen ger uttryck för vad som utgör grundläggande kännetecken för den svenska förvaltningen och kraven ska inte kunna frångås i något sammanhang.²⁷⁷ Eftersom dröjsmålstalan utgör en del av handläggningen i ärendet och eftersom dröjsmålstalan som rättsmedel utgör en del av den offentliga förvaltningen, så menar jag att även dröjsmålstalan som sådant bör vara kostnadseffektivt enligt 9 § FL.

Utifrån 9 § FL ska ärendehandläggningen inte medföra större kostnader än vad som är nödvändigt och motiverat.²⁷⁸ Vad som är kostnadseffektivt enligt 9 § FL bedöms

²⁷⁶ Se avsnitt 2.2.

²⁷⁷ Prop. 2016/17:180 s. 74 och Hellners, Trygve. Malmqvist, Bo. *Förvaltningslagen med kommentarer*. Norstedts juridik. 2010. s. 99.

²⁷⁸ Prop. 1985/86:80 s. 24.

utifrån en proportionalitetsbedömning.²⁷⁹ Rättsmedlets kostnadseffektivitet kan således analyseras utifrån kostnaderna och resurserna som dröjsmålstalan tar i anspråk, mot rättsmedlets förmåga att nå uppställda ändamål. Rent krasst skulle dröjsmålstalan kunna kräva många resurser och vara dyrt rent ekonomiskt, men ändå anses kostnadseffektivt i relation till resultatet som det mynnar ut i.

Som redovisas i avsnitt 3.5 är min tolkning efter en sammanställning av rättskällorna att de mest centrala ändamålen med dröjsmålstalan är snabbare handläggning samt förebyggande av eventuell konventionskränkning, varför kostnadseffektiviteten utifrån 9 § FL kan analyseras utifrån nämnda ändamål.

Eftersom jag avgränsat utvärderingen till ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv kan jag utifrån mina utvärderingsresultat dessvärre inte uttala mig om dröjsmålstalans förmåga att uppnå ändamålet kring förebyggandet av konventionskränkningar. I sammanhanget är det emellertid av intresse att återigen belysa Liljegren Victorins uppmärksammande examensarbete. Liljegren Victorins undersökning resulterade i att utformningen av dröjsmålstalan inte kan anses förenlig med unionsrätten.²⁸⁰ Appliceras Liljegren Victorins slutsats även i förevarande analys så innebär det att dröjsmålstalan misslyckats med att efterleva denna del av ändamålet.

Vidare vad gäller ändamålet att främja snabbare myndighetshandläggning har det i ovanstående avsnitt presenterats att dröjsmålstalan visserligen lett till snabbare handläggning för vissa individer som nyttjat rättsmedlet, men då handläggningstiderna för sökandena generellt ökat så menar jag att ändamålet mot bakgrund av utvärderingsresultaten därför ändå inte uppfyllts.

Slutsats:

Mot bakgrund av att dröjsmålstalan inte uppfyller det mest centrala ändamålet att främja snabbare handläggning anser jag att rättsmedlets kostnadseffektivitet kan ifrågasättas utifrån 9 § FL. Då dröjsmålstalan dessutom, enligt Liljegren Victorins undersökning inte heller är förenlig med unionsrätten, skulle dröjsmålstalans kostnadseffektivitet enligt 9 § FL än mer kunna ifrågasättas.

²⁷⁹ Von Essen, U. Bohlin, A. Warnling Conradson, W. *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts juridik. 2018. s. 111.

²⁸⁰ Liljegren Victorin, L. *Dröjsmålstalan och EU-rätten. En undersökning av i vad mån förvaltningslagens dröjsmålstalan uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd*. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. 2018. s. 5.

6.3 En reflektion kring alternativa lösningar

Som avslut på mitt analys- och diskussionskapitel avser jag föra en kort reflektion kring några alternativa lösningar, vilket också utgör en del av syftet med arbetet. Som jag ser det kan rättsmedlet antingen bibehållas och således fortsättningsvis låtas realiseras vid långsam handläggning, alternativt avskaffar man dröjsmålstanan eller låter medborgarskapsärenden undantas från bestämmelsen. Förevarande avsnitt har därför för avsikt att reflektera kring dessa alternativ genom att exemplifiera några olika lösningar samt vad som kan vara mer eller mindre fördelaktigt med dessa. Lösningarna jag avser reflektera kring presenteras i följande ordning: 1. Omorganisera Migrationsverket, 2. Påbörja handläggning av ärenden under sex månader, 3. Införa ansökningsavgifter, 4. Låta JO och JK hantera klagomålen.

För det fall dröjsmålstanan, 12 § FL, fortsättningsvis ska vara i kraft anser jag att Migrationsverket behöver finna en mer långsiktig lösning för att hantera dröjsmålstanan på medborgarskapsenheten. Genom intervjustudien har det framkommit att enheten inte har tillräckligt med resurser för att kunna hantera det stora inflödet av begäranden och överklaganden enligt 12 § FL.²⁸¹ En eventuell lösning skulle därför kunna vara att Migrationsverket omorganiserar sin verksamhet så att även handläggare från andra enheter hanterar medborgarskapsärenden. Ett sådant alternativ skulle vara fördelaktigt eftersom fler handläggare då skulle kunna hantera inflödet vilket i förlängningen skulle leda till en minskad balans och således generera snabbare handläggningstider.

Dock anser jag att det finns vissa mindre fördelaktiga aspekter med ett sådant alternativ, vilket gör att jag ställer mig tveksam till om en omorganisation, likt den jag föreslår, ens skulle vara möjlig. Genom att ha en separat enhet för just medborgarskapsärenden, vilket Migrationsverket har idag, kan kunskapen och erfarenheterna vara koncentrerade inom en kvalificerad grupp. Detta menar jag bidrar till en enhetlighet och effektivitet i ärendehantering. Vid en av intervjuerna framförde en kandidat att vägen till att bli en självgående och självständig handläggare i medborgarskapsfrågor är lång, det krävs såväl lång erfarenhet som utbildning. Dessutom måste samtliga handläggare i medborgarskapsärenden vara knutna till en än mer erfaren och medborgarskapskunnig beslutsfattare, vilket det inte finns tillräckligt av på Migrationsverket.²⁸² En omorganisation likt mitt förslag skulle därför vara tidskrävande och uppta stora resurser på Migrationsverket eftersom såväl handläggare som beslutsfattare skulle behöva läras

²⁸¹ Intervjuperson D.

²⁸² Intervjuperson A.

upp. Min sammantagna bedömning är därför att förevarande förslag inte är en ultimata lösning.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att försöka minska tillämpningsfrekvensen av inkommande begäranden och överklaganden enligt 12 § FL på medborgarskapsenheten. Enligt en av intervjukandidaterna skulle det kunna göras genom att avsätta ett antal handläggare för att handplocka och påbörja handläggning av medborgarskapsärenden som är cirka fem månader gamla.²⁸³ Ett sådant förfarande skulle visserligen kunna förebygga och motverka att enskilda begagnar sig av dröjsmålstalan, något som skulle spara tid och resurser för både medborgarskapsenheten och för domstolen. Dock anser jag att ett sådant alternativ i stor grad skulle strida mot turordningsprincipen och vara illegitimt utifrån ett rättviseperspektiv. Min bedömning är därför att ett sådant alternativ inte är önskvärt.

Ett annat alternativ för att försöka minska tillämpningsfrekvensen av 12 § FL skulle kunna vara att, i likhet med den allmänna domstolsprocessen, införa ansökningsavgifter.²⁸⁴ det skulle innebära att sökanden måste betala en avgift, exempelvis 800 kronor (vilket motsvarar den generella styckkostnaden)²⁸⁵ för att överhuvudtaget få sin dröjsmålstalan prövad av domstolen. Ett sådant alternativ skulle möjligen minska antalet överklaganden,²⁸⁶ något som i förlängningen skulle möjliggöra för medborgarskapsenheten att i större utsträckning handlägga ärendena enligt den traditionella turordningsprincipen.²⁸⁷ Dessutom skulle ansökningsavgifter vara positiva ur ett statsfinansiellt perspektiv. En avgift motsvarande 800 kronor skulle finansiera hela det administrativa arbetet som en dröjsmålstalan tar i anspråk vid domstolsprocessen. På bara lite över 2 år har dröjsmålstalan avseende medborgarskapsärenden kostat samhället över 33 miljoner kronor,²⁸⁸ pengar som rent krasst lika gärna skulle kunna användas för att finansiera andra sektorer så som infrastruktur, sjukvård eller utbildning.

Ansökningsavgifter för dröjsmålstalan skulle därför kunna bidra till att minska tillämpningsfrekvensen och dessutom vara gynnsamt utifrån turordningsprincipen och

²⁸³ Intervjuperson B.

²⁸⁴ Se Sveriges Domstolar. *Ansök om stämning*. Uppdaterad: 2019-09-16. Hämtad: 2020-10-21.

²⁸⁵ Se avsnitt 4.3.2.

²⁸⁶ Jfr SOU 1991:106 s. 346.

²⁸⁷ Se avsnitt 6.1.3.

²⁸⁸ Se avsnitt 4.3.2.

ett statsekonomiskt perspektiv. Dock anser jag att även detta alternativ är förknippat med flera mindre fördelaktiga aspekter.

Först och främst skulle ett införande av ansökningsavgifter medföra frågor och avvägningar kring hantering av eventuell återbetalningsskyldighet. Inom den allmänna processen tillämpas principen om full kostnadsersättning. Principen innebär att det är den tappande parten, det vill säga den förlorande parten, som bär ansvar för den vinnandes kostnad.²⁸⁹ Skulle samma princip tillämpas för avgifter vid en dröjsmålstalan skulle det allmänna, det vill säga staten, bli skyldig att ersätta den enskilde för avgiften i de fall den enskilde vinner processen.²⁹⁰ Som presenteras i avsnitt 4.2.2 vinner den enskilde nästintill alltid (cirka 98 % av fallen),²⁹¹ vilket skulle innebära att staten skulle bli återbetalningsskyldig mot den enskilde, något som skulle betyda att eventuella avgifter inte skulle fylla någon större ekonomisk funktion.

Alternativet till att tillämpa principen om full kostnadsersättning skulle kunna vara att man avstår från återbetalning oavsett målets utgång.²⁹² Det skulle betyda att avgifter för dröjsmålstalan skulle kunna fylla en ekonomisk funktion för statskassan. Huruvida detta skulle vara ett gångbart alternativ i dagens rättssamhälle är emellertid en mindre lättbesvarad fråga och skulle sannolikt kunna utgöra ett examensarbete i sig. Avgifter för domstolsprocessen är nämligen en utvecklingstendens som ligger parallellt med en annan utvecklingstendens, vilken är att enskilda ska ges ökat skydd och hjälp vad gäller ersättning för kostnader i domstol.²⁹³

Att införa generella avgifter för dröjsmålstalan skulle innebära att staten i viss utsträckning ägnade sig åt försäljning av rättsskipning. Rättsmedlet dröjsmålstalan skulle då omvandlas till en handelsvara,²⁹⁴ något som enskilda vars ekonomiska bärkraft inte är stor skulle bli särskilt drabbade av.²⁹⁵ Jag anser därför sammantaget att ansökningsavgifter inte skulle vara ett lämpligt alternativ. Främst eftersom jag anser att människor som utsätts för oriktig myndighetsutövning inte ska behöva betala för att få sin rätt tillgodosedd.²⁹⁶

²⁸⁹ Se Ekelöf, P. Bylund, T. Edelstam, H. *Rättegång*. Norstedts Juridik. 2006. s. 277.

²⁹⁰ Se SOU 1991:106 s. 347.

²⁹¹ Se avsnitt 4.2.2.

²⁹² SOU 1991:106 s. 347.

²⁹³ Se SOU 1991:106 s. 347 och Westberg, P. *Civilrättskipning*. Norstedts Juridik AB. 2013. s. 108.

²⁹⁴ Se Westberg, P. *Civilrättskipning*. Norstedts Juridik AB. 2013. s. 108.

²⁹⁵ Se SOU 1991:106 s. 346.

²⁹⁶ Se Westberg, P. *Civilrättskipning*. Norstedts Juridik AB. 2013. s. 108.

Samtliga lösningar presenterade ovan bygger på alternativet att dröjsmålstalan fortsatt utgör en del av den förvaltningsrättsliga regleringen. Det andra alternativet skulle emellertid vara att avskaffa dröjsmålstalan eller i vart fall undanta just medborgarskapsärenden från bestämmelsen, något som majoriteten av intervjukandidaterna anser skulle vara det bästa alternativet.²⁹⁷ Mot bakgrund av utvärderingens resultat och utifrån min ovanstående, förvisso mycket korta och översiktliga reflektion, delar jag denna uppfattning. Ett alternativ skulle därför vara att låta till exempel JO och JK hantera klagomålen istället.

Genom att avskaffa dröjsmålstalan skulle handläggare inte behöva lägga tid och resurser på att hantera inkommande begäran eller domar enligt 12 § och 49 § FL. Medborgarskapsenhetens arbete skulle på så sätt centreras till själva sakfrågan i ärendet vilket skulle spara enhetens resurser och generellt främja snabbare handläggningstider. Enheten skulle därutöver kunna avskaffa de automatiserade avslagsbesluten, vilka jag ifrågasatt och riktat kritik mot och de skulle även kunna handlägga ärendena enligt turordningsprincipen.²⁹⁸ Utöver det skulle även rättsväsendet kunna spara tid och resurser eftersom JO:s och JK:s tillsynsverksamheter är fristående och således isolerade från domstolarnas prövning.²⁹⁹

Motbakgrund av dröjsmålstalans utformning skulle rättsmedlet till viss del även kunna anses överflödigt. Vanligtvis kan en åtskillnad mellan domstolarnas verksamhet och JO:s och JK:s verksamhet vara att domstolen kan vidta påtryckande åtgärder, exempelvis förena en dom med vite. Utifrån dröjsmålstalans utformning saknar dock domstolen möjligheter att ingripa med sanktioner för det fall myndigheten undgår att följa ett förläggande.³⁰⁰ Därav skulle JO och JK rent krasst kunna anses utgöra ett fullgott alternativ till dröjsmålstalan, trots att inte heller de kan tvinga en myndighet att agera på ett visst sätt.³⁰¹ Utifrån vad intervjukandidaterna uppgett påverkas de till och med annorlunda vad gäller kritik från JO jämfört med domstolen, varpå JO uppgetts ha en högre dignitet och att kritik från JO har en starkare påverkan.³⁰²

²⁹⁷ Något som även flera remissinstanser uttryckt skulle vara ett bättre alternativ, se exempelvis Uppsala universitet. Juridiska fakulteten. *En ny förvaltningslag (SOU 2010:29, remiss Ju2010/3874/L6)*. Dnr: JURFAK 2010/23. 2010-09-30. s. 11 och avsnitt 5.3.4.

²⁹⁸ Se avsnitt 6.1.2 och 6.1.3.

²⁹⁹ Se Axberger, H. *JO – i riksdagens tjänst*. Eddy förlag. 2014. s. 80 och Justitiekanslern. *Beslut och yttranden*. Hämtad: 2020-12-05.

³⁰⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 112.

³⁰¹ Se prop. 2016/17:180 s. 103 f.

³⁰² Intervjuperson B, D och E.

Jag inser dock att det finns mindre fördelaktiga aspekter även med detta alternativ. Eftersom JO:s och JK:s tillsyn är extraordinär kan tillsynsorganen själva besluta vilka ärenden som ska behandlas och inte.³⁰³ Att avskaffa dröjsmålstalan, ett rättsmedel som är tillgängligt envar, skulle därför medföra en stor olägenhet för sökanden då de skulle stå risken för att JO eller JK inte utreder deras ärende. Därförutom skulle ett avskaffande av dröjsmålstalan möjligen också innebära ökade resursbehov för JO respektive JK. Något som enligt mig skulle kräva ytterligare granskning och konsekvensanalys.

Slutsats och avslutande reflektion:

För att försöka summera min något övergripande reflektion anser jag att det finns såväl mer som mindre fördelaktiga aspekter med samtliga lösningsalternativ. Utifrån de alternativ jag presenterat och utifrån utvärderingens resultat anser jag att det skulle vara mer gynnsamt om dröjsmålstalan avskaffades alternativt att medborgarskapsärenden undantogs från bestämmelsen.

Jag vill avslutningsvis betona att frågan kring hur statsmakten ska hantera långa handläggningstider inte är en renodlad juridisk fråga. Visserligen anser jag att lagstiftning kan bidra till samhällsförändring, i synnerhet för de fall myndigheter inte fullgör sina offentliga förvaltningsuppgifter på ett tillfredställande sätt, men jag anser att problematiken likväl kan och bör hanteras genom ekonomisk finansiering.

I betänkandet till dröjsmålstalan framhölls det att förseningar i myndigheters handläggning inte beror på senfärdighet eller generell ovilja att utföra sina uppgifter, utan handlar snarare om brist på medelstildelning.³⁰⁴ Frågan kring långa handläggningstider är således starkt kopplat till statsmaktens fördelning av resurser till Migrationsverket och hur Migrationsverket i sin tur väljer att fördela resurser och utforma sin verksamhet. För att lösa problematiken kring långa handläggningstider måste statsmakten och myndigheten därför kombinera lagstiftning med andra åtgärder, så som ekonomisk finansiering och resursfördelning.

³⁰³ Se prop. 2016/17:180 s. 103 f.

³⁰⁴ SOU 2010:29 s. 274.

7. Sammanfattande slutsatser & avslutande reflektion

Uppsatsens övergripande syfte att utvärdera och analysera dröjsmålstalan, 12 § FL, i medborgarskapsärenden utifrån ett snabbhets- och resurs/kostnadsperspektiv anser jag numera vara uppfyllt. Utifrån syftet att utvärdera rättsregeln har dröjsmålstalan studerats både utifrån ett inomrättsligt perspektiv, presenterat i kapitel 3, och utifrån ett externt perspektiv, presenterat i kapitel 4 och 5. Utvärderingen har sedermera mynnat ut i en avslutande analys och diskussion, kapitel 6, vars syfte varit att analysera huruvida dröjsmålstalan uppnått det tänkta syftet att främja snabbare handläggning samt identifiera eventuella oförutsedda och/eller negativa effekter. Dessutom har syftet varit att analysera dröjsmålstalan i ljuset av att ärenden ska handläggas snabbt och kostnadseffektivt enligt 9 § FL samt utifrån grunderna för god förvaltning. Avslutningsvis har syftet med uppsatsen också varit att kort reflektera kring några alternativa lösningar, vilket också presenterats i kapitel 6.

Långa handläggningstider är som redovisats ett reellt problem inom den svenska förvaltningen. Dröjsmålstalan har varit ett försök att komma till bukt med detta problem, men vad jag hoppas har synliggjorts genom detta arbete är att dröjsmålstalan inte fallit ut på det sätt som lagstiftaren föreställt sig. Konsekvensen har snarare blivit kontraproduktiv då de generella handläggningstiderna ökat och stora resurser har behövt läggas på att hantera rättsmedlet. Jag anser att de mest centrala slutsatserna av min avslutande analys och diskussion kan sammanfattas genom följande uppräknig:

- Dröjsmålstalan har hittills sannolikt haft större kostnadsökningar och resurspåverkningar än vad som förväntats, då utredningarna och regeringen bedömt att överprövningen enbart skulle ske i begränsad omfattning och att dröjsmålstalan inte skulle innebära någon större arbets- och resursbörda för vare sig myndigheterna eller domstolarna.³⁰⁵
- Dröjsmålstalan har för medborgarskapsenheten inte genererat generellt snabbare handläggningstider, vilket utgör ett av de mest centrala ändamålen med rättsmedlet.³⁰⁶ Detta i kombination med att dröjsmålstalan enligt tidigare examensarbete inte är förenligt med unionsrätten och således inte uppnår ändamålet kring konventionsenlighet, gör det också mindre kostnadseffektivt

³⁰⁵ Se avsnitt 6.2.1.

³⁰⁶ Se avsnitt 6.1.1.

utifrån 9 § FL.³⁰⁷ Emellertid ger bifallna dröjsmålstalan en förtur, vilket innebär att enskilda sökanden kan få snabbare handläggning, något som borde framstå som gynnsamt utifrån 9 § FL.³⁰⁸

- Resurserna som dröjsmålstalan tagit i anspråk har även påverkat hanteringen av dröjsmålstalan, dels har medborgarskapsenheten infört automatiserade avslagsbeslut, vilket antagligen inte är i enlighet med vad regeringen förväntat sig av myndigheten.³⁰⁹ Dels har medborgarskapsenhetens äldre ärenden som inte varit föremål för en dröjsmålstalan tvingats bli liggande, något som jag finner problematiskt mot bakgrund av de allmänna kraven för god förvaltning och turordningsprincipen.³¹⁰

Det ska noteras att slutsatserna baserar sig på min utvärdering som är avgränsad till medborgarskapsärenden. Mina resultat utesluter därför inte att rättsmedlet uppnått ändamålet avseende snabbare handläggning eller är mer kostnadseffektivt inom andra rättsområden och ärendekategorier. Dock används dröjsmålstalan nästintill uteslutande för medborgarskapsärenden, varför jag anser att rättsmedlet bör ses över. Frågan kring alternativa lösningar är som jag försökt indikera dock mycket svårlöst då det kan finnas såväl positiva som negativa aspekter med olika lösningsalternativ.³¹¹ Handläggningens snabbhet måste vägas och värderas mot eventuella resurser och kostnader. Dessutom måste en eventuell lösning på problemet harmonisera med grunderna för god förvaltning och passa in i den svenska regleringen överlag.

Vid årsskiftet har det gått fem år sedan den stora flyktingkrisen 2015.³¹² Enligt 11 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap kommer därför ett stort antal enskilda vara berättigade att ansöka om svenskt medborgarskap, något som kommer innebära ett stort ökat inflöde för medborgarskapsenheten och som jag tror kommer ställa möjligheten till dröjsmålstalan på sin spets. Jag anser därför att det är viktigt, inte bara utifrån medborgarskapsenhetens arbetsmiljö och statsmaktens ekonomi, utan också för de enskilda sökandena, att frågan om dröjsmålstalan återigen förs upp till ytan och att regeringen tillsätter en utredning för att ytterligare utreda dröjsmålstalans effekter och för att diskutera eventuella alternativ eller lösningar.

³⁰⁷ Se avsnitt 6.2.2.

³⁰⁸ Se avsnitt 6.1.3.

³⁰⁹ Se avsnitt 6.1.2.

³¹⁰ Se avsnitt 6.1.3.

³¹¹ Se avsnitt 6.3.

³¹² Se Nationalencyklopedin. *Flyktingkrisen 2015*. Hämtad: 2020-11-28.

Käll- och litteraturförteckning

Rättsfall & avgöranden:

Europadomstolen:

Sürmeli v. Germany, nr 75529/01, ECHR, 2006-06-08
Chocchiarella v. Italy, nr 64886/01, ECHR, 2006-03-29
Scordino v. Italy, nr 36813/97, ECHR, 2006-03-29
Morscher v. Austria, nr 54039/00, ECHR, 2004-02-05
König v. Germany, nr. 6232/73. ECHR. 1978-06-28

Justitieombudsmannen:

Dnr: 6744-2020, datum: 2020-10-06
Dnr: 1331-2020, datum: 2020-09-11
Dnr: 8498-2018, datum: 2020-07-01
Dnr: 7896-2019, datum: 2020-05-07
Dnr: 3965-2019, datum: 2020-01-28
Dnr: 245-2018, datum: 2019-12-23
Dnr: 3390-2019, datum: 2019-10-22
Dnr: 2207-2018, datum: 2019-09-18
Dnr: 893-2018, datum: 2019-05-08
Dnr: 5541-2017, datum: 2019-01-30
Dnr: 3964-2007, datum: 2008-10-16

Offentliga tryck:

Propositioner:

Prop. 2016/17:180	<i>En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag</i>
Prop. 1995/96:133	<i>Några frågor om rättsprövning m.m.</i>
Prop. 1989/90:42	<i>Om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen</i>
Prop. 1985/86:80	<i>Om ny förvaltningslag</i>

Prop. 1972:5 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skadeståndslag m.m.*

Statens offentliga utredningar:

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*

SOU 1994:117 *Domstolsprövning av förvaltningsärenden*

SOU 1991:106 *Domstolarna inför 2000-talet: arbetsuppgifter och förfaranderegler*

SOU 1955:19 *Administrativt rättsskydd*

Konstitutionsutskottets betänkanden:

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

1999/2000:KU3 *Statlig förvaltning*

Övrigt:

Revisionsberättelse DNR: 3.1.2-2019-0646 *Revisionsberättelse för Migrationsverket 2019*

Riksdagsskrivelse 2017/18:2

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

Litteratur:

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

Axberger, Hans-Gunnar. *JO – i riksdagens tjänst*. Eddy förlag. 2014

Dalen, Monica. *Intervju som metod*. Upplaga 2. Gleerups Utbildning AB. Oslo. 2015

- Ekelöf, Per Olof. Bylund, Torleif. Edelstam, Henrik. *Rättegång*. Tredje häftet. Upplaga 7. Norstedts Juridik. 2006
- Glavå, Mats. Petrusson, Ulf. *Illusionen om rätten*. Fagbokforlaget. Bergen. 2002
- Grönfors, Kurt. *Ändamål och funktion*. JT Nr 3 1999/00 s. 523 - 537
- Hallin, Anette. Helin, Jenny. *Intervjuer*. Studentlitteratur AB. Lund. 2018
- Hellner, J. Radetzki, M. *Skadeståndsrätt*. Upplaga 10. Norstedts Juridik AB. 2018
- Hellners, Trygve. Malmqvist, Bo. *Förvaltningslagen med kommentarer*. Upplaga 3. Norstedts juridik. 2010
- Hult, Daniel. *Lagstiftnings ändamålsenlighet - En regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärme - lagens potential att skapa förtroende*. Stockholm. Jure Förlag AB. 2015
- Häger, Björn. *Intervjuteknik*. Upplaga 2. Liber AB. 2007
- Jonasson, Jenny. Lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Karnov lagkommentar. JUNO
- Karlsson, Ove. *Utvärdering - mer än en metod*. Nr. 3. Svenska Kommunförbundet. 1999
- Lavin, Rune. *Åtgärder mot långsam handläggning*. FT. 2018. s. 413 - 422
- Lavin, Rune. *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?* FT. 1989. s. 115 - 129
- Liljegren Victorin, Lena. *Dröjsmålstalan och EU-rätten. En undersökning av i vad mån förvaltningslagens dröjsmålstalan uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd*. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. 2018
- Liljegren Victorin, Lena. *Den nya dröjsmålstalan - Ett tillräckligt skydd?* Juridisk publikation. Nummer 2/2018

Magntorn, Klara. *Dröjsmålstalan – ett ändamålsenligt rättsmedel? En undersökning av i vad mån 12 § FL är ändamålsenligt utformad*. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. 2020

Naturvårdsverket. *Utvärdering - steg för steg*. Rapport 5582. 2006

Nääs, Maria. Zamboni, Mauro. *Juridisk metodlära*. Upplaga 2. Studentlitteratur AB. 2018

Peczenik, Aleksander. *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken*. FT. 1990. s. 41 - 52

Sandgren, Claes. *Om empiri och rättsvetenskap* (del I). JT. 3/1995-96a, s. 726 - 748

Sandgren, Claes. *Om empiri och rättsvetenskap* (del II). JT. 4/1995-96b, s. 1035 - 1059

Sandgren, Claes. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. Upplaga 4. Stockholm: Norstedts Juridik. 2018

Schelin, Johan. *Kritiska perspektiv på rätten*. Poseidon Förlag AB. 2018

Strömberg, Håkan. Lundell, Bengt. *Allmän förvaltningsrätt*. Upplaga 27. Liber. 2018

Svensson, Eva-Maria. *De lege interpretata - om behovet av metodologisk reflektion*. Juridisk publikation. Jubileumsnummer 2014

Trost, Jan. *Kvalitativa intervjuer*. Upplaga 4. Studentlitteratur AB. Lund. 2010

Uppsala universitet. Juridiska fakulteten. *En ny förvaltningslag (SOU 2010:29, remiss Ju2010/3874/L6)*. Dnr: JURFAK 2010/23. 2010-09-30

Von Essen, Ulrik. Bohlin, Alf. Warnling Conradson, Wiweka. *Förvaltningsrättens grunder*. Upplaga 3. Norstedts juridik. 2018

Westberg, Peter. *Civilrättskipning*. Upplaga 2. Norstedts Juridik AB. 2013

Zetterström, Stefan. *Förvaltningsrätt*. Liber AB. 2011

Elektroniska källor:

Webbsidor:

Domstolsverket. *Roll och uppgift*. Uppdaterad: 2019-08-21.

<https://www.domstol.se/domstolsverket/vad-gor-domstolsverket/roll-och-uppgift/>

Hämtad: 2020-10-20

Erberth, Nellie. *Larmet: Väntan på medborgarskap kan bli längre*. SVT. 2019-10-10.

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/larmet-vantetiden-for-svenskt-medborgarskap-kan-bli-langre>.

Hämtad: 2020-09-10

Justitiekanslern. *Beslut och yttranden*. <https://www.jk.se/beslut-och-yttranden/?Tillsynsarenden>

Hämtad: 2020-12-05

JO Riksdagens ombudsmän. *JO utreder Migrationsverkets hantering av*

dröjsmålstalan enligt förvaltningslagen. Uppdaterad: 2020-10-06.

<https://www.jo.se/sv/Om-JO/Press1/Presskatalog/JO-utreder-Migrationsverkets-hantering-av-drojsmalstalan-enligt-forvaltningslagen/>

Hämtad: 2020-12-06

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

Hämtad: 2020-11-09

Nationalencyklopedin. *Flyktingkrisen 2015*.

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/flyktingkrisen-2015>.

Hämtad: 2020-11-28

Nationalencyklopedin. *Talan*.

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/talan>.

Hämtad: 2020-10-01

Nordebo, Peter. *Dröjsmålstalan kan förlänga väntetider*. Publikt. 2019-10-10.

<https://www.publikt.se/nyhet/drojsmalstalan-kan-forlanga-vantetider-21667>.

Hämtad: 2020-09-10

Statskontoret. *Utvärdera för bättre beslut! - Att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet*. 2001:22.

<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2001/200122.pdf> Hämtad: 2020-09-14

Sveriges Domstolar. *Ansök om stämning*. Uppdaterad: 2019-09-16.
<https://www.domstol.se/amnen/tvist/tvistemal-i-domstol/ansok-om-stamning/>
Hämtad: 2020-10-21

Sveriges Domstolar. *Officiell domstolsstatistik*. Uppdaterad: 2020-02-21.
<https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/statistik-styrning-och-utveckling/statistik/officiell-domstolsstatistik/>. Hämtad: 2020-10-14

Sveriges Domstolar. *Så avgörs mål om medborgarskap*. Uppdaterad: 2019-09-16.
<https://www.domstol.se/amnen/uppehallstillstand-och-medborgarskap/medborgarskap/sa-avgors-mal-om-medborgarskap/>. Hämtad: 2020-10-18

Författare ej angiven. *Löfvens nya lag har skapat ett monster*. Expressen. 2019-09-12.
<https://www.expressen.se/ledare/du-kan-inte-forbjuda-verkligheten-lofven/>. Hämtad: 2020-09-10

Årsredovisningar:

Migrationsverket. *Årsredovisning*. 2019.
<https://www.migrationsverket.se/download/18.2b2a286016dabb81a186962/15822014>

Sveriges Domstolar. *Årsredovisning 2019*.
https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/arsredovisning/arsredovisning_2019_sverigesdomstolar.pdf

Otryckta källor:

E-postsvar från Domstolsverket. Enheten för analys och finansiering. 2020-09-04. Kl. 09:27

E-postsvar från Domstolsverket. Enheten för analys och finansiering. 2020-09-25. Kl. 13:55

E-postsvar från Domstolsverket. Enheten för analys och finansiering. 2020-09-28. Kl. 06:26

E-postsvar från förvaltningsrätten i Falun. 2020-09-03. Kl. 13:33

E-postsvar från förvaltningsrätten i Göteborg. 2020-09-03. Kl. 07:00
E-postsvar från förvaltningsrätten i Härnösand. 2020-09-08. Kl. 12:29
E-postsvar från förvaltningsrätten i Karlstad. 2020-09-04. Kl. 11:32
E-postsvar från förvaltningsrätten i Linköping. 2020-09-03. Kl. 09:01
E-postsvar från förvaltningsrätten i Luleå. 2020-10-21. Kl. 09:48
E-postsvar från förvaltningsrätten i Malmö. 2020-09-03. Kl. 11:13
E-postsvar från förvaltningsrätten i Stockholm. 2020-09-03. Kl. 14:00
E-postsvar från förvaltningsrätten i Umeå. 2020-09-04. Kl. 09:04
E-postsvar från förvaltningsrätten i Uppsala. 2020-09-10. Kl. 13:33
E-postsvar från förvaltningsrätten i Växjö. 2020-09-03. Kl. 08:48
E-postsvar från Migrationsverket. Medborgarskapsenheten. 2020-11-05. Kl. 09:33
E-postsvar från Migrationsverket. Enheten för statistik och analys. 2020-11-10. Kl. 06:26
E-postsvar från Migrationsverket. Enheten för statistik och analys. 2020-12-14. Kl. 13:02

Övriga källor:

Crane, David. Kauffman, Marta. F.R.I.E.N.D.S. Säsong 10 avsnitt 17. "The Last One" del 2. Bright/Kauffman/Crane productions. Warner Bros. Television