



# Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG - UMEÅ

Lena Liljegren Victorin

Den nya dröjsmålstalan – ett tillräckligt rättsskydd?  
– en undersökning i vad mån förvaltningslagens  
dröjsmålstalan uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd

Särtryck ur häfte 2/2018

# DEN NYA DRÖJSMÅLSTALAN – ETT TILLRÄCKLIGT RÄTTSSKYDD?

## – EN UNDERSÖKNING AV I VAD MÅN FÖRVALTNINGSLAGENS DRÖJSMÅLSTALAN UPPFYLLER UNIONS RÄTTENS KRAV PÅ RÄTTSSKYDD

Av Lena Liljegren Victorin<sup>1</sup>

*Den 1 juli 2018 trädde den nya förvaltningslagen (2017:900), FL, i kraft. I lagen ges enskilda, genom införandet av en dröjsmålstan, för första gången i svensk förvaltningsrätt en generell möjlighet att föra en domstolstan mot förvaltningsmyndigheters passivitet. I denna artikel undersöks i vad mån utformningen av den nya dröjsmålstan i förvaltningslagen uppfyller unionsrättens krav på rättsskydd. Undersökningen är uppbyggd kring två frågor: Vilket rättsligt skydd kräver unionsrätten att medlemsstaterna tillhandahåller enskilda vid nationella myndigheters alltför långsamma handläggning? Ger det svenska allmänna dröjsmålsinstitutet ett tillräckligt rättsskydd i förhållande till unionsrättens krav?*

### I. INLEDNING

För enskilda kan det vara lika allvarligt att en förvaltningsmyndighet inte agerar som att den agerar felaktigt. Om en enskild t.ex. ansökt om ett tillstånd så kan ett uteblivet beslut få samma faktiska verkan som ett avslagsbeslut. När en förvaltningsmyndighet förhåller sig passiv förlorar den enskilde dock en viktig rättssäkerhetsgaranti eftersom förvaltningsmyndigheters *underlåtenhet* att fatta beslut inte kan överklagas i svensk rätt, hur betydande faktiska verkningar underlåtenheten än får.<sup>2</sup> Det nya rättsmedlet dröjsmålstan i 12 § FL infördes mot bakgrund av det reella problem som långsam handläggning anses utgöra i svensk förvaltning.<sup>3</sup> Ett villkor för att kunna få till stånd en dröjsmålsprövning i domstol är dock enligt förvaltningslagen att enskilda först vänder sig med en begäran till beslutsmyndigheten om att ärendet ska avgöras. I enlighet med rådande svensk rättstradition krävs därefter att beslutsmyndigheten fattar ett beslut om att begäran avslås. Underlåter beslutsmyndigheten att fatta ett sådant avslagsbeslut saknar enskilda, trots införandet av en allmän dröjsmålstan, möjlighet att få till stånd en domstolsprövning. Det nya rättsmedlet

<sup>1</sup> Notarie vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Artikeln utgör en förkortad version av författarens examensarbete vid Lunds universitet med titeln *Dröjsmålstan och EU-rätten*. Ett varmt tack riktas till Vilhelm Persson, docent vid Juridiska institutionen, Lunds universitet för ovärderlig handledning.

<sup>2</sup> Se RÅ 2010 ref. 29.

<sup>3</sup> Se prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 105 ff.

upprätthåller således den svenska rättstraditionen att ett uteblivet beslut inte kan överklagas.

För att säkerställa unionsrättens effektiva genomslag i medlemsstaterna är en grundläggande tanke inom EU att unionsrätten ska kunna genomdrivas direkt av enskilda i nationella domstolsprocesser (s.k. *private enforcement*).<sup>4</sup> Det kräver att enskilda ges ett visst rättsskydd i form av grundläggande processuella rättigheter.<sup>5</sup> Om nationella bestämmelser i praktiken gör det omöjligt eller orimligt svårt för enskilda att utverka sina individuella EU-rättigheter kan det strida mot EU-rättens krav på rättsskydd.<sup>6</sup> Nationella domstolar ska i sådana fall åsidosätta eller modifiera de nationella bestämmelserna.<sup>7</sup> Det finns därför anledning för svenska domstolar att se kritiskt på processrättsliga spärar som inskränker enskildas möjligheter att genomdriva unionsrätten i domstol.<sup>8</sup> Mot denna bakgrund finns anledning att undersöka hur det nya rättsmedlet dröjsmålstalan i 12 § FL (nedan kallat det allmänna dröjsmålsinstitutet) förhåller sig till unionsrättens krav på rättsskydd.

## 2. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

### 2.1 TILLGÄNGLIGA RÄTTSMEDEL VID LÅNGSAM HANDLÄGGNING

Om enskilda anser att en statlig förvaltningsmyndighet handlägger ett ärende alltför långsamt finns tre olika rättsmedel att tillgå i Sverige. För *det första* kan enskilda vända sig till Riksdagens ombudsmän, JO, eller Justitiekanslern, JK, och göra en anmälan om brister i handläggningen. Om JO eller JK väljer att ta upp anmälan till prövning kan de dock endast uttala kritik mot den handläggande myndigheten. De kan inte fatta beslut i sak.<sup>9</sup> Enskilda kan alltså inte få till stånd en domstolsprövning genom rättsmedlet.<sup>10</sup> Inte heller kan enskilda

---

4 Jfr Reichel, Jane, *Ansvarutkrävande – svensk förvaltning i EU*, Jure 2010, s. 150 f.

5 Se Reichel, Jane, *EU:s påverkan på medlemsstaternas förvaltningsprocess – mot en europeisk förvaltningsordning inom området för fri rörlighet?*, Europarättslig tidskrift nr 4 2007, s. 765 och generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, punkt 51.

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

7 Se Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 6:e uppl., Norstedts 2018, s. 139, Bernitz, Ulf, *Europarättens genomslag i svensk rätt – var står vi idag?*, Juridisk Tidskrift 2009/10, s. 483 f., Lebeck, Carl, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, Studentlitteratur 2016, s. 612 och HFD 2015 ref. 79.

8 Se Bernitz JT 2009/10, s. 486.

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

10 Se Lavin, Rune, *Lagrådet och den offentliga rätten 2007–2009*, lustus 2009, s. 99 f.

påskynda handläggningen av ett ärende genom att vända sig till JO eller JK. Om en anmälan gäller ett *pågående* ärende vidtar nämligen varken JO eller JK som huvudregel några åtgärder.<sup>11</sup> Det krävs således att ett ärende är avgjort för att tillsynsmyndigheterna ska ta upp anmälan till prövning. *För det andra* kan enskilda begära skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). En förvaltningsmyndighets underlåtenhet att fatta beslut anses som fel eller försummelse vid myndighetsutövning i skadeståndslagens mening.<sup>12</sup> När lagen inte anger en viss frist för ärendets avgörande krävs dock en betydande försening för att ett dröjsmål över huvud taget ska anses föreligga i skadeståndslagens mening.<sup>13</sup> *För det tredje* kan enskilda genom det allmänna dröjsmålsinstitutet som införts i 12 § FL föra en dröjsmålstanan mot den handläggande myndigheten. Det nya rättsmedlet behandlas vidare i avsnitt 3.3.

Regeringen har med anledning av den svenska behandlingen av EU:s nya dataskyddsförordning (GDPR)<sup>14</sup> uttalat att de rättsmedel som enskilda har att tillgå vid myndigheters dröjsmål, dvs. klagomål till JO eller JK, skadeståndstanan och det allmänna dröjsmålsinstitutet, utgör ett tillräckligt effektivt rättsskydd i EU-rättens mening.<sup>15</sup>

## 2.2 FÖRHÅLLET MELLAN EU-RÄTTIGHETER OCH RÄTTEN TILL ETT EFFEKTIVT DOMSTOLSSKYDD

Inom EU är rätten till ett effektivt domstolsskydd tätt sammanknuten med individuella EU-rättigheter. Det är när en enskild åtnjuter en individuell EU-rättighet som det effektiva domstolsskyddet ska aktualiseras.<sup>16</sup> Att EU:s medlemsstater har en skyldighet att ge ett effektivt domstolsskydd åt individuella EU-rättigheter framgår otvetydigt av artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) och artikel 47 i Europeiska unionens stadga

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

12 Se prop. 1989/90:42 om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, s. 16, NJA 1998 s. 893, NJA 2005 s. 462, JK:s beslut 2016-09-01, Dnr 6582-1540 och Hellner, Jan & Radetzki, Marcus, *Skadeståndsrätt*, 9:e uppl., Norstedts 2014, s. 423.

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

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

15 Se prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 153.

16 Se Thorson, Bjarte, *Individual Rights in EU Law*, Springer 2016, s. 3 och 9, Van Gerven, Walter, *Of rights, remedies and procedures*, Common Market Law Review 37: 501–536, 2000, s. 502, Lebeck, s. 599 och Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens officiella tidskrift, C 303, 14 december 2007, s. 29. Se även generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, punkt 29.

om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). För att utröna om en enskild har en rätt till ett effektivt domstolsskydd är alltså en första fråga om den enskilde gör anspråk på en individuell EU-rättighet. EU-domstolen har dock inte angett några tydliga riktlinjer för hur man kan avgöra om en EU-rättslig bestämmelse utgör en individuell EU-rättighet eller inte.<sup>17</sup> Det råder helt enkelt oklarhet på området.<sup>18</sup> Nedan görs ändå ett försök att förklara begreppet individuell EU-rättighet.

Först ska påpekas att om ett förvaltningsärende eller mål rör rättigheter som inte har någon grund i EU-rätten, så aktualiseras inte kravet på ett effektivt domstolsskydd.<sup>19</sup> Första gången EU-domstolen uttalade sig om individuella EU-rättigheter var i målet *Van Gend en Loos* från år 1963 i vilket domstolen uttalade att en tillräckligt tydlig, exakt och ovillkorlig formulering av bestämmelsen i fråga kan ge upphov till en individuell rättighet.<sup>20</sup> Vidare har unionsbestämmelser som ålägger medlemsstaterna en skyldighet utvecklats till bärare av motsvarande rättigheter för enskilda.<sup>21</sup> Om en unionsbestämmelse ålägger det allmänna att t.ex. upphöra med något, utföra något eller avstå från något, så finns en motsvarande rättighet för den enskilde.<sup>22</sup> Det finns med andra ord en korrelation mellan skyldigheter och rättigheter.<sup>23</sup> Individuella EU-rättigheter kan således beskrivas som att enskilda har ett *anspråk* grundat på EU-rätten.<sup>24</sup> I det följande kommer främst begreppet ”EU-rättighet” att användas, vilket ska ges en vid innebörd.<sup>25</sup>

Ansvar för att en EU-rättighet ges ett effektivt domstolsskydd tillfaller de nationella rättsordningarna.<sup>26</sup> EU tillhandahåller således EU-rättigheten och

---

17 Se Thorson, s. 3.

18 Ibid., s. 4. Jfr Eilmansberger, Thomas, *The relationship between rights and remedies in EC law: in search of the missing link*, *Common Market Law Review* 41: 1199–1246, 2004, s. 1201.

19 Se Engström, Johanna, *Toskansk olivolja får svenska domstolar på glid – EG-rättens betydelse för några förvaltningsprocessrättsliga spörsmål*, *Europarättslig tidskrift* nr 1 2005, s. 146 och artikel 51.1 i EU-stadgan.

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

21 Se Bergström, Carl Fredrik & Hettne, Jörgen, *Introduktion till EU-rätten*, Studentlitteratur 2014, s. 401.

22 Se Eilmansberger, s. 1238.

23 Ibid., s. 1238 f.

24 Se Eilmansberger, s. 1238 f. och Engström ERT, s. 146.

25 Se Engström ERT, s. 146 och mål C-253/00, *Muñoz och Superior Fruiticola*, ECLI:EU:C:2002:497, punkt 27–30 där EU-domstolen ger uttryck för rättighetsbegreppet som ett funktionellt begrepp i syfte att främja EU-rättens effektiva genomslag. Se även Andersson, Torbjörn, *Rättsskyddsprincipen – EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv*, *lustus* 1997, s. 66.

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

medlemsstaterna tillhandahåller rättsskyddet.<sup>27</sup> Den nära relationen mellan EU-rättigheter och rättsskydd gör dock att de påverkar varandra ömsesidigt. Relationen kan å ena sidan beskrivas genom principen *ubi jus ibi remedium* – där det finns en rättighet finns ett rättsmedel.<sup>28</sup> Principen är dock inte självklar inom EU-rätten.<sup>29</sup> Relationen mellan rättsmedel och EU-rättigheter kan därför å andra sidan lika gärna beskrivas genom den motsatta principen *ubi remedium ibi ius* – där det finns ett rättsmedel finns en rättighet.<sup>30</sup> Ett exempel kan illustrera det ovanstående. Om det enda rättsmedlet som finns att tillgå vid förvaltningsmyndigheters underlåtenhet att fatta beslut är att väcka en skadeståndstalan kan det hävdas att den underliggande rättigheten – t.ex. att få ett tillstånd – bara är en rätt att inte utsättas för ekonomisk skada. Om det likaså är en EU-rättighet i sig att få ett beslut inom skälig tid eller inom en viss tidsfrist (se vidare avsnitt 3.3) reduceras även denna rättighet till en rätt att inte lida ekonomisk skada. När rättsmedlet ”formar” rättigheten på detta sätt kan det i vissa fall utgöra en ”försämring” av den ursprungliga rättigheten, t.ex. rätten att erhålla ett tillstånd.<sup>31</sup> Inte minst sker en försämring om den ekonomiska skadan för den enskilde är liten.

Eftersom det är medlemsstaten som tillhandahåller de rättsmedel genom vilka enskilda kan utverka sina EU-rättigheter ligger det i EU:s intresse att se till att det är *rättigheten som ska definiera rättsmedlet och innehållet i det effektiva domstolsskyddet*. Vore det tvärtom, att de tillgängliga rättsmedlen definierar rättigheten, skulle det innebära att det är upp till medlemsstaterna att avgöra det faktiska innehållet i unionsrätten.<sup>32</sup>

### 2.3 DET EFFEKTIVA DOMSTOLSSKYDDETS BESTÅNDSDELAR

Med stöd av den kompetens som överlätits till EU kan unionen anta sekundärrätt som innehåller processuella regler.<sup>33</sup> Av artikel 6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) framgår dock att EU inte tilldelats någon generell kompetens att anta bindande administrativa eller processrättsliga regler. När medlemsstaterna genomför unionsrätten ankommer det alltså som utgångspunkt på medlemsstaterna att fastställa de administrativa

<sup>27</sup> Jfr Thorson, s. 10.

<sup>28</sup> Se Eilmansberger, s. 1236, Van Gerven, s. 503 och Reichel, Jane, *God förvaltning i EU och Sverige*, Jure 2006, s. 127. Se även generaladvokat Nial Fennellys förslag till avgörande i mål C-18/94, *Hopkins m.fl.*, ECLI:EU:C:1995:423, punkt 50.

<sup>29</sup> Jfr Eilmansberger, s. 1236.

<sup>30</sup> Se Eilmansberger, s. 1236 och Andersson, s. 168.

<sup>31</sup> Jfr Eilmansberger, s. 1222 f. och Thorson, s. 89.

<sup>32</sup> Jfr Eilmansberger, s. 1237.

<sup>33</sup> Se Reichel, Jane, *Europeiska principer för god förvaltning*, i: Marcusson, Lena (red), *Offentlig-rättsliga principer*, lustus 2017, s. 64 och Reichel 2006, s. 52 och 121 f.

och processrättsliga regler som ska tillämpas när nationella myndigheter handlägger ärenden och mål som rör EU-rätten.<sup>34</sup> Detta benämns som principen om medlemsstaternas processuella autonomi.<sup>35</sup> Kärnan i den processuella autonomin är att medlemsstaterna ska hantera EU:s materiella regler genom sina egna nationella processregler.<sup>36</sup> Svenska myndigheter ska således tillämpa förvaltningslagen även vid handläggning av EU-rättsliga ärenden, om unionsrätten inte anger annat.<sup>37</sup> Den processuella autonomin är dock begränsad. EU-domstolen har fastslagit att grundläggande processuella rättigheter ska iaktas av medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten även om de processuella rättigheterna inte föreskrivs i aktuella EU-bestämmelser.<sup>38</sup> Enskildas rättsskydd har m.a.o. företräde framför den processuella autonomin.<sup>39</sup> Den närmare innebörden av detta rättsskydd beskrivs nedan.

*För det första* begränsas den processuella autonomin av effektivitetsprincipen. Principen fastslogs år 1976 av EU-domstolen.<sup>40</sup> Effektivitetsprincipen innebär att nationella processregler, eller bristen på sådana, inte får göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten. När nationella myndigheter och domstolar tillämpar EU-rätt är nationella processregler således bara tillämpliga i den utsträckning som de garanterar EU-rättens effektiva genomslag.<sup>41</sup> Principen kan till exempel kräva att nationella domstolar åsidosätter alltför snäva tidsfrister för överklagande, talerätsregler och bevisregler.<sup>42</sup> *För det andra* har EU-domstolen i målet *Johnston* från

34 Enligt artikel 5.2 FEU tillhör varje befogenhet som inte har tilldelats unionen medlemsstaterna själva.

35 Principen fastslogs för första gången i mål 33/76, *Rewe mot Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188, punkt 5. Se även förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-93/12, *Agrokonsulting-04*, ECLI:EU:C:2013:172, punkt 26–27.

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

37 Se prop. 1994/95:19 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, s. 530 f.

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

39 Se Klamert, Marcus, *The principle of Loyalty in EU-Law*, Oxford University Press 2014, s. 127.

40 Se mål 33/76, *Rewe mot Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188, punkt 5 och mål 45/76, *Comet BV mot Produktschap voor Siergewassen*, ECLI:EU:C:1976:191, punkt 13 och 16. I samma mål fastslogs även den s.k. *likvärdighetsprincipen* som också begränsar medlemsstaternas processuella autonomi. Likvärdighetsprincipen saknar dock betydelse för denna artikels frågor.

41 Se Kakouris, C.N., *Do the member states possess judicial procedural “autonomy”?*, Common Market Law Review 34: 1389–1412, 1997, s. 1405 och Thorson, s. 22 f.

42 Angående tidsfrister, se Reichel 2006, s. 151 och mål C-326/96, *Levez mot Jennings Ltd*, ECLI:EU:C:1998:577. Angående talerätsregler, se mål C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, ECLI:EU:C:2017:373. Angående bevisregler, se Reichel 2006, s. 151 och mål 199/82, *Ammi-*

år 1986 slagit fast att medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla enskilda en rätt till domstolsprövning.<sup>43</sup> Medlemsstaternas processuella regler får alltså inte åsidosätta enskildas rätt till domstolsskydd.<sup>44</sup>

Effektivitetsprincipen och rätten till domstolsprövning kan idag sägas ha slagits ihop i en sammanhållen princip – *rätten till ett effektivt domstolsskydd*.<sup>45</sup> Principen har stadfäst i artikel 47 i EU-stadgan.<sup>46</sup> Av artikel 51.1 i EU-stadgan framgår att EU-stadgans krav på ett effektivt domstolsskydd är tillämplig så snart medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.<sup>47</sup> Skyddet gäller för alla EU-rättigheter som garanteras genom unionsrätten, alltså inte bara de rättigheter som föreskrivs i EU-stadgan.<sup>48</sup> Under senare tid har EU-domstolen uttalat att det råder ett samband mellan effektivitetsprincipen och artikel 47 i EU-stadgan.<sup>49</sup> Det innebär att det ligger implicit i rätten till ett effektivt domstolsskydd att nationella processregler inte får göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt för enskilda att göra sina EU-rättigheter gällande inför domstol. Generaladvokat Juliane Kokott har i målet *Puškár* (se avsnitt 4.2) uttryckt att artikel 47 första stycket i EU-stadgan och effektivitetsprincipen förkroppsligar samma rättsprincip och att de därför kan prövas tillsammans med en tillämpning av artikel 47.<sup>50</sup>

*strazione delle finanze dello Stato mot San Giorgio*, ECLI:EU:C:1983:318.

43 Se mål 222/84, *Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206. Att medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla enskilda en domstolsprövning bekräftades av EU-domstolen i mål 222/86, *Unectef mot Heylens*, ECLI:EU:C:1987:442.

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

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

46 Se mål C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, punkt 33.

47 Frågan om när medlemsstaten ”tillämpar unionsrätten” är för omfattande att besvara inom ramen för denna artikel. Här hänvisas till generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, där det framgår att begreppet ”tillämpar unionsrätten” tolkas relativt extensivt.

48 Se Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, s. 29.

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

50 Se generaladvokat Juliane Kokotts förslag till avgörande i mål C-73/16, *Puškár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 51.



Som framgår av artikel 47 första stycket i EU-stadgan innehåller principen om ett effektivt domstolsskydd två aspekter. För *det första* krävs det en domstolsprövning för att avgöra om en överträdelse av EU-rätten har ägt rum. För *det andra* ska enskilda ha tillgång till effektiva rättsmedel.<sup>51</sup> Vad gäller den första aspekten, *rätten till domstolsprövning*, måste medlemsstaterna kunna tillhandahålla en domstolsprövning för varje EU-rättsligt grundat anspråk som enskilda framför.<sup>52</sup> Rätten till domstolsprövning har en stark ställning inom EU-rätten i jämförelse med svensk rätt.<sup>53</sup> I svensk rätt har det traditionellt sett funnits en misstro mot domstolsmakt och en ovilja mot att överlämna beslut till domstolar istället för till myndigheter.<sup>54</sup> Unionsrättens krav på domstolsprövning innebär dock att enskildas möjligheter att få till stånd en domstolsprövning inte får vara för snäva.<sup>55</sup> EU-domstolen har t.ex. haft en restriktiv syn på överklagandeförbud.<sup>56</sup> Vad gäller kontrollen av förvaltningen kan medlemsstaterna inte heller hänvisa till att enskilda har tillgång till en icke-judiciell, administrativ prövning.<sup>57</sup> Kravet på domstolsprövning skiljer sig därmed från förvaltningsbeslut, administrativ överprövning av en överordnad myndighet och tillsyn av JO och JK.<sup>58</sup>

EU-rättens krav på ett effektivt domstolsskydd är dock inte uppfyllt bara på den grund att medlemsstaten tillhandahåller en domstolsprövning. Det ska också finnas ett *effektivt rättsmedel*. Unionsrätten kan således kräva inte bara att en enskild kan få till stånd en domstolsprövning, utan den kan också fordra en *specifik domstolsprövning*.<sup>59</sup> Att enskilda ska ha tillgång till effektiva rättsmedel innebär att det som den enskilde ska kunna uppnå med domstolsprövningen ska vara en lämplig åtgärd i förhållande till den

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

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

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

54 Se SOU 1999:76 Maktindelning, s. 114 och Reichel 2006, s. 309 och 318 f.

55 Se Reichel 2006, s. 136.

56 Se Woods, Lorna & Watson, Philippa, *EU law*, Oxford University Press 2014, s. 185, Lebeck, s. 604 ff. och mål C-562/12, *Liivimaa Lihaveis*, ECLI:EU:C:2014:2229, punkt 67–76. I svensk rätt har HFD åsidosatt såväl ett överklagandeförbud i förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter som ett överklagandeförbud i 58 § i jaktförordningen (1987:905), se RÅ 1997 ref. 65 och HFD 2015 ref. 79.

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

58 Se Lebeck, s. 588 f. och Reichel 2010, s. 160. För en redogörelse av domstolsbegreppet i EU-rätten se Westberg, Ulrika, *Europarättens olika domstolsbegrepp. Begreppet "domstol" i artikel 267 FEUF respektive Rättighetsstadgan och Europakonventionen – en jämförelse*, Europarättslig Tidskrift nr 3 2014.

59 Se Thorson, s. 15 f. och Eilmansberger, s. 1207.

aktuella EU-rättigheten som påstås ha överträtts.<sup>60</sup> Rättsmedlet måste vara lämpligt/adekvat.<sup>61</sup> För att vara effektivt ska ett rättsmedel alltså korrespondera med den aktuella EU-rättigheten.<sup>62</sup> Det är den aktuella EU-rättighetens innehåll som ska forma utformningen av ett rättsmedel. Om en EU-bestämmelse anger en tydlig skyldighet för det allmänna, med motsvarande rättighet för en enskild, så är det lämpliga rättsmedlet lika tydligt – vad som krävs för att ett rättsmedel ska vara effektivt följer automatiskt av rättigheten.<sup>63</sup>

Ett annat sätt att förklara effektiva rättsmedel är genom att göra en distinktion mellan s.k. primära respektive sekundära rättsmedel. De primära rättsmedlen syftar till att skydda och genomdriva en EU-rättighet, medan de sekundära rättsmedlen är en reaktion på en överträdelse av en EU-rättighet i efterhand.<sup>64</sup> Primära rättsmedel kan vara rättslig överprövning, fastställsetalan, och andra former av rättelse.<sup>65</sup> Sekundära rättsmedel kan t.ex. vara återbetalning eller skadestånd.<sup>66</sup> Det är tydligt att EU-rätten uppställer ett krav på att enskilda ska ha tillgång till sekundära rättsmedel.<sup>67</sup> EU-domstolen har dock inte gjort något tydligt uttalande i frågan om primära rättsmedel. Den nära kopplingen mellan EU-rättigheter och rättsmedel innebär emellertid att en EU-rättighet måste ge upphov till ett rättsmedel som tillåter att rättigheten kan *genomdrivas* vid de nationella domstolarna.<sup>68</sup> Det är således inte tillräckligt med enbart sekundära rättsmedel i form av t.ex. en skadeståndstalan. Om det

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

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

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

63 Se Eilmansberger, s. 1238.

64 Ibid., s. 1199, fotnot 2.

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

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

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

68 Se Van Gerven, s. 525.

inte fanns en rätt till primära rättsmedel skulle detta utgöra en uppenbar kränkning av principen om EU-rättens effektiva genomslag.<sup>69</sup>

Sammanfattningsvis omfattar principen om ett effektivt domstolsskydd tre delar. För *det första* ska rättsskyddet utgöras av ett domstolsskydd (rätten till domstolsprövning). För *det andra* får nationella processuella regler inte göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt för enskilda att utverka sina EU-rättigheter inför en domstol (effektivitetsprincipen). För *det tredje* krävs att det som enskilda kan uppnå med domstolsprövningen korresponderar med den EU-rättighet som den enskilde gör anspråk på (principen om effektiva rättsmedel). Alla tre delar måste vara uppfyllda för att ett effektivt domstolsskydd ska anses föreligga.

#### 2.4 MEDLEMSSTATERNAS MÖJLIGHET ATT BEGRÄNSA DOMSTOLSSKYDDET

Som nämnts ovan ska artikel 47 i EU-stadgan tillämpas vid en prövning av om nationella processregler är förenliga med effektivitetsprincipen och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Även om nationella processregler är underkastade rätten till ett effektivt domstolsskydd är det inte omöjligt för medlemsstaterna att begränsa domstolsskyddet. En begränsning av skyddet får dock bara ske om kriterierna i artikel 52.1 i EU-stadgan är uppfyllda.<sup>70</sup>

Av artikel 52.1 i EU-stadgan framgår att fyra kriterier måste vara uppfyllda för att nationella processregler ska tillåtas begränsa rätten till ett effektivt domstolsskydd. För *det första* ska begränsningen vara föreskriven i lag.<sup>71</sup> För *det andra* får begränsningen inte inverka negativt på det väsentliga innehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd. Det innebär att rättsskyddet inte får utsläckas.<sup>72</sup> Rena överklagandeförbud förvägrar till exempel helt enskildas rätt till domstolsprövning och EU-domstolen har därför intagit en restriktiv syn på dessa.<sup>73</sup> Även om det finns starka allmänna intressen får dessa alltså inte leda till att medlemsstaterna förnekar enskildas rättigheter.<sup>74</sup> Var gränsen går för om en inskränkning är oförenlig med det ”väsentliga innehållet” i rätten till ett effektivt domstolsskydd är dock inte helt klart. EU-domstolen

---

69 Se Eilmansberger, s. 1239. Jfr Leffler, Henrik, *Passivitetstalan – ett nödvändigt rättsmedel enligt EG-rätten*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 4–5/1999, s. 141.

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

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

72 Se Lebeck, s. 169.

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

74 Se Lebeck, s. 169.

har bl.a. varit tolerant mot olika tidsfrister för överklagande.<sup>75</sup> För *det tredje* ska inskränkningen svara mot mål av allmänt samhällsintresse och dessa mål ska erkännas av unionen. Det måste alltså finnas ett legitimt ändamål med inskränkningen. För *det fjärde* ska inskränkningen vara proportionerlig.<sup>76</sup>

### 3. GENOMFÖRANDET AV EU:S KRAV PÅ RÄTTSSKYDD VID LÅNGSAM HANDLÄGGNING

#### 3.1 ALLMÄNT OM DRÖJSMÅLSINSTITUT

Med dröjningsinstitut menas olika former av domstolstalan som enskilda kan väcka p.g.a. myndigheters underlåtenhet att fatta beslut. Ett dröjningsinstitut kan *för det första* vara utformat som en *passivitetstalan* – där det som den enskilda kan uppnå med sin talan är ett domstolsbeslut som förelägger myndigheten att fatta ett beslut eller vidta en åtgärd (formell domstolsprövning). Detta kan jämföras med en domstolstalan där den enskilde kan få sitt anspråk på en EU-rättighet, t.ex. ett tillstånd, prövat i sak (materiell domstolsprövning).<sup>77</sup> Om ett dröjningsinstitut enbart ger den enskilde tillgång till en formell domstolsprövning kan den enskilde inte genom dröjningsinstitutet genomdriva sina materiella rättigheter. Domstolens prövning omfattar då endast frågan om passiviteten är rättsstridig eller om handläggningen av ärendet tagit alltför lång tid. Dröjningsinstitut som endast ger enskilda rätt till en formell domstolsprövning ger således ett svagare rättsskydd av enskildas materiella EU-rättigheter jämfört med dröjningsinstitut som ger enskilda rätt till materiell domstolsprövning. Vid en materiell domstolsprövning där det saknas ett föregående beslut från förvaltningsmyndigheten bortfaller dock förvaltningsmyndigheten som första instans vilket innebär en rubbning av den traditionella funktionsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheter som första handläggande instans och förvaltningsdomstolar som kontrollerande andra instans.<sup>78</sup>

75 Ibid., s. 623 ff. Se även Bernitz & Kjellgren, s. 139 med där gjorda hänvisningar i fotnot 158.

76 En bedömning av en inskränkings proportionalitet görs i tre led: 1. inskränkningen ska svara mot ett legitimt ändamål, 2. det får inte finnas någon mindre begränsande inskränkning genom vilka de legitima ändamålen kan uppnås i samma utsträckning, och 3. syftet med inskränkningen ska vara rimlig i förhållande till de nackdelar den innebär för den enskilde, se Bernitz & Kjellgren, s. 45 och 165 f. Se även mål C-73/16, *Puškar*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 68–69.

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

78 Jfr von Essen, Ulrik, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: En kommentar*, 7:e uppl., Wolters Kluwer 2017, s. 15 ff., prop. 2016/17:180, s. 114 och SOU 2010:29 En ny förvaltningslag, s. 299.

En utformning av en passivitetstalan där upprätthållandet av denna funktionsfördelning kommer till uttryck är passivitetstalan i EU:s primärrätt. Artikel 265 FEUF föreskriver att om Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, kommissionen, Europeiska centralbanken eller någon av EU:s myndigheter (organ och byråer) i strid med fördragen underlåter att vidta åtgärder, så får bl.a. enskilda väcka en passivitetstalan för att få överträdelsen fastslagen.<sup>79</sup> Det tribunalen som första instans eller EU-domstolen bedömer är om EU-institutionen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.<sup>80</sup> Domstolarna laglighetsprövar således själva underlåtenheten och fastställer om passiviteten är rättsstridig (formell domstolsprövning).<sup>81</sup> Verkan av ett bifall av en passivitetstalan är att den passiva EU-institutionen blir skyldig att agera.<sup>82</sup> Domstolarna kan däremot inte sätta sig i institutionernas ställe och underrätta institutionen om vilken specifik åtgärd som ska vidtas.<sup>83</sup> Det som enskilda kan uppnå med en passivitetstalan är således att tvinga fram en åtgärd eller ett beslut från EU-institutionens sida. EU-institutionen behåller dock makten över hur den ska agera eller besluta.<sup>84</sup>

*För det andra* kan ett dröjsmålsinstitut vara utformat på så sätt att en underlåtenhet att fatta beslut efter en viss tidsfrist leder till ett underförstått avslag eller bifall – s.k. *fiktiva beslut*. I dessa fall bortfaller förvaltningsmyndigheten som första prövande instans. Vid ett fiktivt avslag kan den enskilde överklaga det fiktiva beslutet och domstolen företar då en materiell domstolsprövning, precis som vid ett vanligt överklagande.<sup>85</sup> De fiktiva bifallsbesluten innebär istället att enskilda får en direkt rätt till t.ex. en ansökt förmån enbart på den grund att beslutsmyndigheten varit passiv. Modellen med fiktiva beslut medför att beslutsmyndigheter inte kan inskränka enskildas möjligheter att genomdriva sina EU-rättigheter i domstol genom att förhålla sig passiva. Modellen är relativt vanlig i andra europeiska rättstraditioner och inom EU-rätten.<sup>86</sup> I den

---

79 Medlemsstater och EU:s institutioner kan också väcka en passivitetstalan.

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

81 Se SOU 2010:29, s. 262.

82 Se Toth, A.G., *The law as it stands on the appeal for failure to act*, Legal Issues of Economic Integration, Issue 2 1975, s. 75 f. och artikel 266 FEUF.

83 Se Toth, s. 75 f.

84 Se Hofmann, Herwig C.H., Rowe, Gerard C. & Türk, Alexander H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press 2011, s. 857.

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

86 Se t.ex. generaladvokat Nils Wahls förslag till avgörande i mål C-58/13 och C-59/13, *Torresi*,

svenska rättstraditionen är det dock en förutsättning att det finns ett *reellt* förvaltningsbeslut att angripa för att enskilda ska kunna få till stånd en domstolsprövning.<sup>87</sup> Att oskäligt långa handläggningstider i sig skulle kunna leda till överklagbara avslagsbeslut anses vara främmande i svensk rätt.<sup>88</sup>

Oavsett utformning är dröjsmålsinstitut förenade med olika villkor för att enskilda ska kunna väcka en domstolstalan. Villkoren kan bl.a. vara att en viss tidsfrist ska ha passerat eller, som i fallet med det allmänna dröjsmålsinstitutet i 12 § FL, att ett administrativt förfarande ska vara uttömt innan en dröjsmålstalan kan väckas. Vilka villkor som ställs påverkar också hur starkt rättsskydd den enskilde ges genom dröjsmålsinstitutet. Nästföljande två avsnitt beskriver vilket rättsskydd som medlemsstaterna enligt unionsrätten ska tillhandhålla enskilda vid alltför långsam handläggning och hur dessa krav på rättsskydd genomförs i svensk rätt.

**3.2 RÄTTSLIGT SKYDD NÄR EU HAR SPECIALREGLERAT ETT DRÖJSMÅLSINSTITUT**  
I EU:s sekundärrätt återfinns processuella regler som innebär att om en nationell myndighet inte fattar beslut inom en viss tidsfrist så ska det ses som ett underförstått bifall eller avslag. I EU:s sekundärrätt återfinns också processuella regler som föreskriver att enskilda ska ha rätt till domstolsprövning om en nationell myndighet underlåter att fatta beslut inom en viss tidsfrist. Nedan ges exempel på hur dessa tre olika EU-rättsliga dröjsmålsinstitut genomförs i svensk rätt.

Exempel på dröjsmålsinstitut som utformats som ett *fiktivt bifall* återfinns bl.a. i finansiell speciallagstiftning som rör s.k. ägarprövning.<sup>89</sup> Det bakomliggande

ECLI:EU:C:2014:265, punkt 70, mål C-400/08, *kommissionen mot Spanien*, ECLI:EU:C:2011:172, punkt 119–125, SOU 2010:29, s. 269, artikel 8.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EUT L 145/43), artikel 10.6 i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer ("EG:s koncentrationsförordning") (EUT L 24/1) och generaladvokat Juliane Kokott förslag till avgörande i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 35. För vidare exempel inom EU-rätten se avsnitt 3.2.

87 Se Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, 2:a uppl., Norstedts 2016, s. 49.

88 Se utdrag ur Lagrådets protokoll vid sammanträde 2018-03-28, s. 4 f. och prop. 2008/09:155 *Förvärv av kvalificerade innehav i finansiella företag m.m.*, s. 82.

89 Se 14 kap. 2 b § andra stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 15 kap. 8 § andra stycket försäkringsrörelselag (2010:2043), 24 kap. 3 a § andra stycket lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 11 kap. 3 a § lagen (2004:46) om värdepappersfonder. De fiktiva bifallen infördes i svensk rätt efter att det s.k. förvärvsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/44/EG av den 5 september 2007 om ändring av direktiv 92/49/EEG och direktiven 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG och 2006/48/EG vad gäller förfaranderegler och utvärderingskriterier för bedömning av förvärv och ökning av

EU-direktivet angav att om den behöriga myndigheten, för svensk del Finansinspektionen, inte inom en tidsfrist på 60 dagar motsätter sig ett visst ansökt tillstånd så ska det anses vara godkänt.<sup>90</sup> I propositionen till de aktuella lagarna uttalade regeringen att även om fiktiva bifall innebär avsteg från den svenska rättstraditionen, där det krävs ett reellt beslut för att ett ärende ska anses vara avgjort, så kräver genomförandet av direktivet att bestämmelser om fiktiva bifall införs.<sup>91</sup> Exempel på dröjsmålsinstitut som utformats som ett *fiktivt avslag* återfinns i 19 kap. 13 § mervärdeskattelagen (1994:200), ML.<sup>92</sup> Av bestämmelsen framgår att Skatteverket ska meddela sökanden sitt beslut avseende en ansökan om återbetalning senast fyra månader från den dag som ansökningen inkom till verket. Om Skatteverket inte meddelar sökanden sitt beslut inom denna tidsfrist ska ansökan anses ha avlagits.<sup>93</sup> Efter tidsfristen får enskilda således en ovillkorlig rätt till en materiell domstolsprövning.<sup>94</sup> I remissbehandlingen påpekade Lagrådet att även om fiktiva beslut är främmande i svensk rätt så är direktivbestämmelsen så klar, precis och ovillkorlig att artikeln måste genomföras i svensk rätt.<sup>95</sup> Bestämmelsen om fiktivt avslag i ML innebär att Skatteverket inte kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passivt.

Den tredje förekommande formen av dröjsmålsinstitut i EU:s sekundärrätt är som nämnts att enskilda *ska ha rätt till domstolsprövning* om nationella behöriga myndigheter underlåter att fatta beslut inom en angiven tidsfrist.<sup>96</sup>

---

innehav inom finanssektorn, harmoniserat nationella myndigheters handläggning av ägarprövningsärenden, se prop. 2008/09:155, s. 1 och 118.

90 Förvärvsdirektivet har idag upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU. Motsvarande bestämmelser om fiktivt bifall finns i artikel 12 i nämnda direktiv.

91 Se prop. 2008/09:155, s. 82 f.

92 Bestämmelsen om fiktivt avslag i ML grundas på rådets direktiv 2008/9/EG av den 12 februari 2008 om fastställande av närmare regler för återbetalning enligt direktiv 2006/112/EG av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i den återbetalande medlemsstaten men i en annan medlemsstat.

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

94 Eftersom det på skatteområdet finns regler om obligatorisk omprövning bortfaller dock inte Skatteverket som första prövande instans, se 67 kap. 20 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

95 Se utdrag ur Lagrådets protokoll 2009-09-16, s. 9.

96 Se t.ex. artikel 51.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, artikel 44.1 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning) och artikel 74.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

Domstolsprövningens kvalitativa innehåll regleras dock inte närmare. Den närmare regleringen överläts alltså till medlemsstaterna inom ramen för den processuella autonomi. Första gången den svenska lagstiftaren hade att genomföra den här typen av EU-rättsliga bestämmelser var vid införlivandet av första och andra banksamordningsdirektiven (direktiv 77/780/EEG och direktiv 89/646/EEG).<sup>97</sup> I artikel 13 i det första banksamordningsdirektivet föreskrevs att en möjlighet till domstolsprövning skulle finnas för det fall inget beslut hade fattats inom sex månader. Med anledning av direktiven kom en svensk variant av dröjsmålstalan (nedan kallad det specialreglerade dröjsmålsinstitutet) att införas i dåvarande 7 kap. 25 § bankrörelselagen (1987:617) och 6 kap. 2 § lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag.<sup>98</sup> Den modell av dröjsmålstalan som då infördes i svensk finansiell rätt har därefter kommit att användas i flera svenska speciallagar i de fall då EU:s sekundärrätt uppställt ett krav på domstolsprövning vid ett uteblivet beslut eller åtgärd.<sup>99</sup> Senast modellen användes var i den nya tullagen (2016:253) från år 2016. Bestämmelsen om dröjsmålstalan i 6 kap. 26 § tullagen grundas på artikel 44.1 andra stycket i EU:s tullkodex (förordning nr 952/2013).<sup>100</sup>

Det specialreglerade dröjsmålsinstitutet delas upp i två skeden. *I det första skedet* får enskilda efter en viss tidsfrist en ovillkorlig rätt att vända sig till domstol.<sup>101</sup> Domstolen företar då en formell domstolsprövning av frågan om beslutsmyndigheten vid handläggningen av ärendet har överskridit de

97 Rådets första direktiv 77/780/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (artikel 13 reglerade en rätt till domstolsprövning vid underlåtenhet). Rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/780/EEG (artikel 19.3 tredje stycket reglerade en rätt till domstolsprövning vid underlåtenhet). De två direktiven har numer upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU, som har en motsvarande bestämmelse i artikel 74.1.

98 Se prop. 1992/93:89 om ändrad lagstiftning för banker och andra kreditinstitut med anledning av EES-avtalet, m.m., s. 206 och 232 f. De båda lagarna har idag ersatts av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse vars 17 kap. 2 § innehåller en motsvarande bestämmelse.

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

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

101 Se prop. 1992/93:89, s. 140.



EU-rättsliga tidsfristerna för beslut. Om så bedöms vara fallet görs en bedömning av huruvida skälen för tidsutdräkten är godtagbara, dvs. att den utdragna handläggningen inte kan lastas myndigheten.<sup>102</sup> Om skälen inte är godtagbara ska domstolen bifalla talan och förklara att ärendet onödigt uppehålls. *I det andra skedet* har beslutsmyndigheten en skyldighet att inom en viss tidsfrist fatta ett beslut. Överskrids denna tidsfrist ses det som ett avslagsbeslut. Den enskilde får genom detta fiktiva avslagsbeslut en ny ovillkorlig rätt att vända sig till domstol med en överklagan. Domstolen företar då en materiell domstolsprövning.<sup>103</sup> I likhet med utformningen av dröjsmålsinstitutet i ML innebär utformningen av det specialreglerade dröjsmålsinstitutet att beslutsmyndigheten inte kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiv.

**3.3 RÄTTLIGT SKYDD NÄR ETT SPECIALREGLERAT DRÖJSMÅLSINSTITUT SAKNAS**  
I EU:s sekundärrätt är det som framgått vanligt med bestämmelser som ger enskilda en rätt till domstolsprövning även vid uteblivna beslut. Men en fråga som då uppkommer är om en sådan rätt gäller *generellt*, även om det inte föreskrivs i sekundärrätten. Kräver EU-rätten att medlemsstaterna tillhandahåller dröjsmålsinstitut om nationella myndigheters handläggning av ärenden med EU-rättslig anknytning är alltför långsam? Att nationella myndigheter inte kan underlåta att fatta beslut om enskildas EU-rättigheter följer av lojalitetsprincipen i artikel 4.3 FEU, vars andra stycke föreskriver att medlemsstaterna ska ”vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter”. Till dessa skyldigheter hör även enligt EU-domstolens praxis att se till att otillåtna följdverkningar av en överträdelse av gemenskapsrätten upphör.<sup>104</sup> Om enbart potentiellt rättsstridiga *aktiva* handlingar kunde domstolsprövas, skulle nationella myndigheter kunna välja att inte agera med vetskap om att deras underlåtenhet inte kan kontrolleras. Enskildas rättsskydd skulle då försvåras, om inte omöjliggöras.<sup>105</sup> EU-rätten skulle också förlora sin effektiva verkan.<sup>106</sup> Det som avgör om det

---

102 Se prop. 2015/16:79 En ny tulllag, s. 136 f., prop. 1992/93:89, s. 139 f. och prop. 1994/95:152 Regler för godkända och auktoriserade revisorer, s. 67.

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

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

105 Se förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 25.

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

effektiva domstolsskyddet aktiveras eller inte är emellertid om en EU-rättighet har kränkts (se avsnitt 2.2). Frågan som måste ställas är således om det utgör en EU-rättighet att få ett beslut inom en viss tidsfrist eller annars inom skäligen tid.

EU:s sekundärrätt föreskriver ofta specifika tidsfrister för när den behöriga nationella myndigheten senast ska fatta ett beslut.<sup>107</sup> Sådana specifikt angivna tidsfrister utgör tvingande frister som de nationella myndigheterna inte har rätt att överskrida.<sup>108</sup> Även om specifika handläggningsfrister inte föreskrivs i sekundärrätten ställs även i övrigt krav på handläggning inom skäligen tid enligt den allmänna EU-rättsliga principen om god förvaltning.<sup>109</sup> Vad som utgör en skäligen handläggningstid ska bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt ärende och i synnerhet med hänsyn till tvistens betydelse för den berörde, ärendets komplexitet samt sökandens och de behöriga myndigheternas uppträdande.<sup>110</sup> EU:s allmänna principer har samma normhierarkiska värde som fördragen och är bindande för medlemsstaterna inom ramen för EU:s kompetens.<sup>111</sup> När medlemsstaternas myndigheter har att fatta beslut inom EU-rättens tillämpningsområde har de därmed en skyldighet att fatta beslut inom skäligen tid, även om det inte uttryckligen uppställs något sådant krav i tillämplig unionslagstiftning.<sup>112</sup> *Specifika tidsfrister* i EU:s sekundärlagstiftning som tydligt anger att ett beslut ska fattas inom tidsfristen ålägger de nationella myndigheterna en klar och exakt skyldighet att fatta beslut inom tidsfristen.<sup>113</sup> Skyldigheten för den nationella myndigheten innebär en motsvarande rättighet för den enskilde att få ett beslut inom den angivna tiden.<sup>114</sup>

107 Se t.ex. artikel 8.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006. I avsnitt 3.2 återfinns flera exempel på specifika tidsfrister i EU:s sekundärrätt.

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

109 Se Reichel ERT 2007, s. 763, förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, s. 28, mål C-604/12, *N.*, ECLI:EU:C:2014:302, punkt 49–50, förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 31 och Reichel 2017, s. 65.

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

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

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

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

114 Se förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-245/03, *Merck, Sharp &*

Tvingande tidsfrister utgör således en individuell EU-rättighet och aktiverar därmed rätten till ett effektivt domstolsskydd.<sup>115</sup> *Principen om god förvaltning* utgör dock ingen EU-rättighet som enskilda kan genomdriva i domstol.<sup>116</sup> Däremot är artikel 47 andra stycket i EU-stadgan, som föreskriver en rätt till ett effektivt domstolsskydd inom skälig tid, en individuell EU-rättighet som ska kunna genomdrivas i domstol.<sup>117</sup> Om det krävs ett förvaltningsbeslut för att få tillgång till ett effektivt domstolsskydd så räknas förvaltningsmyndighetens handläggningstid in i bedömningen av om domstolsprövningen skett inom skälig tid.<sup>118</sup> Principen om god förvaltning har således ett nära samband med rätten till effektivt domstolsskydd.<sup>119</sup> Det skulle inte vara förenligt med rätten till ett effektivt domstolsskydd inom skälig tid om en myndighet helt enkelt underlåter att fatta ett beslut.<sup>120</sup> Trots att principen om god förvaltning inte utgör en EU-rättighet aktiveras således det effektiva domstolsskyddet ändå genom att en underlåtenhet att fatta beslut kränker den grundläggande EU-rättigheten att få ett effektivt domstolsskydd inom skälig tid.

Oavsett om det uttryckligen anges i unionsrätten ska alltså medlemsstaterna tillhandahålla enskilda ett effektivt domstolsskydd vid myndigheters senfärdighet. Finns ingen sådan processuell rätt innebär det en kränkning av EU-rättens

---

*Dohme*, ECLI:EU:C:2004:573, punkt 66.

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

116 Se Reichel ERT 2007, s. 765 f. Principen om god förvaltning har kodifierats i artikel 41 i EU-stadgan och utgör därmed en grundläggande rättighet. Artikel 41 i EU-stadgan är dock avgränsad till att gälla enbart unionens institutioner, organ och byråer. Artikel 41 i EU-stadgan skyddar således endast enskilda när de kommer i kontakt med EU:s egen förvaltning, se generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, punkt 77–82. Principen om god förvaltning utgör således ingen grundläggande rättighet för enskilda att utkräva vid kontakt med sina nationella förvaltningsmyndigheter, se generaladvokat Michal Bobeks förslag till avgörande i mål C-298/16, *Ispas*, ECLI:EU:C:2017:650, punkt 86–87.

117 Se Thorson, s. 17, Klamert, s. 138 och Lebeck, s. 68 och 599.

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

119 Se Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, s. 28, förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 32 och Reichel ERT 2007, s. 765.

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

effektiva genomslag.<sup>121</sup> Som framgått av avsnitt 2.2 formar de tillgängliga rättsmedlen den aktuella EU-rättigheten. Om enskilda enbart vore hänvisade till det sekundära rättsmedlet skadeståndstalan vid nationella myndigheters passivitet skulle det innebära att hela den materiella unionsrätten reduceras till en rätt att inte lida ekonomisk skada. Det torde strida mot lojalitetsprincipen och principen om EU-rättens effektiva genomslag. Primära rättsmedel är därför viktiga vid brist på beslut.<sup>122</sup> Inom ramen för den processuella autonomin tillämpas för svensk del i dessa fall det nya allmänna dröjsmålsinstitutet. Utformningen av det allmänna dröjsmålsinstitutet behandlas nedan.

Vad avser *villkor för att få till stånd en domstolsprövning* framgår av 12 § FL första stycket första meningen att en enskild part som inlett ett ärende efter en tidsfrist på sex månader skriftligen får begära av beslutsmyndigheten att ärendet ska avgöras. Beslutsmyndigheten får då enligt 12 § FL första stycket andra meningen en tidsfrist på fyra veckor varefter den antingen ska avgöra ärendet eller avslå den enskildes begäran genom ett formellt avslagsbeslut. Detta avslagsbeslut ska motiveras.<sup>123</sup>

Att det krävs ett formellt avslagsbeslut för att enskilda ska kunna vända sig till domstol innebär att enskilda inte ges en ovillkorlig rätt att få till stånd en domstolsprövning efter att de angivna tidsfristerna passerats. Ett villkor för enskildas rätt till domstolsprövning är att det administrativa förfarandet är uttömt i form av ett reellt beslut.<sup>124</sup> Skulle beslutsmyndigheten underlåta att ta ställning till den enskildes begäran om att ärendet ska avgöras, saknas såväl sanktioner mot myndigheten som möjlighet för den enskilde att genomdriva ett beslut genom en domstolstalan. I de fall en myndighet skulle underlåta att ta ställning till en enskilds begäran, är den enskilde hänvisad till administrativa rättsmedel i form av klagomål till JO eller JK alternativt till att väcka en skadeståndstalan mot staten (se avsnitt 2.1). Motivet till villkoret är dels att regeringen inte velat avvika från den svenska rättstraditionen att det krävs ett (reellt) beslut för att överklagandeinstitutet ska kunna tillämpas, dels att onödiga och ineffektiva domstolsförfaranden förebyggs genom att myndigheten avkrävs ett motiverat beslut.<sup>125</sup> Om beslutsmotiveringen anger

121 Jfr Eilmansberger, s. 1239 och Leffler FT, s. 141. Jfr dock prop. 1995/96:133 Några frågor om rättsprövning m.m., s. 13 ff. och SOU 2010:29, s. 87.

122 Se Eilmansberger, s. 1229, förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-186/04, *Housieaux*, ECLI:EU:C:2005:70, punkt 42, Leffler FT, s. 141 f., prop. 2016/17:180, s. 108 och SOU 2010:29, s. 297.

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

124 Jfr prop. 2016/17:180, s. 114.

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

goda skäl för att avvakta avgörandet kanske den enskilde nöjer sig med beskedet utan att väcka en domstolstalan.<sup>126</sup>

Vad avser *domstolsprövningen* är det som överklagas och prövas således det motiverade avslagsbeslut som myndigheten har fattat. Domstolen ska vid prövningen inte uttala sig i sakfrågan.<sup>127</sup> Domstolsprövningen är istället uteslutande inriktad på om handläggningens tidsutdräkt är oskälig och om beslutsmyndighetens skäl för att inte avgöra ärendet är hållbara eller inte.<sup>128</sup> Domstolen företar således en formell domstolsprövning. Om domstolen bedömer att ärendet inte är klart för avgörande och att det funnits goda skäl för att dröja med avgörandet ska den avslå överklagandet.<sup>129</sup> Om domstolen däremot finner att handläggningen av ärendet oskäligt fördröjts ska domstolen bifalla överklagandet.<sup>130</sup> Vid bifall ska domstolen enligt 49 § FL ange en tidsfrist för när beslutsmyndigheten senast ska avgöra ärendet, eller, om det inte går att fastställa en rimlig prognos för när ärendet är klart för avgörande, förelägga beslutsmyndigheten att snarast möjligt avgöra ärendet.<sup>131</sup>

#### 4. DEN NYA DRÖJSMÅLSTALAN – ETT EFFEKTIVT DOMSTOLSSKYDD?

##### 4.1 NÄRMARE OM TILLÄMPNINGEN AV DET ALLMÄNNA DRÖJSMÅLSINSTITUTET

Som framgått ovan kommer det allmänna dröjsmålsinstitutet tillämpas i de fall då EU *inte* har specialreglerat något dröjsmålsinstitut (se avsnitt 3.3). När EU:s sekundärrätt har specialreglerat ett dröjsmålsinstitut i form av ett krav på domstolsprövning vid ett uteblivet beslut har den svenska lagstiftaren hittills valt att använda det specialreglerade dröjsmålsinstitutet för att tillgodose de EU-rättsliga kraven (se avsnitt 3.2). Anledningen är att det innan införandet av en dröjsmålstalan i FL inte fanns någon generell rätt att föra talan mot förvaltningsmyndigheters passivitet i svensk förvaltningsrätt. I propositionen till tullagen där det specialreglerade dröjsmålsinstitutet införts i 6 kap. 26 § angav regeringen följande:<sup>132</sup>

Det finns två modeller för hur detta [dröjsmålstalan; min anm.] skulle kunna lösas. Den första modellen tillämpas främst på finansmarknadsområdet. [...] Den andra modellen diskuteras i betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) s. 253 f.

---

126 Se SOU 2010:29, s. 299 f.

127 Se prop. 2016/17:180, s. 123 f.

128 Ibid., s. 124 och SOU 2010:29, s. 304.

129 Se prop. 2016/17:180, s. 125.

130 Ibid., s. 125 f.

131 Ibid., s. 126 f.

132 Se prop. 2015/16:79, s. 135 f.

[...] Det förslaget är föremål för beredning och har inte lett till lagstiftning än. För att den enskilde ska kunna utnyttja den rättssäkerhetsgaranti som bestämmelsen om dröjsmålstalan i unionstullkodexen innebär, behöver det finnas en kompletterande nationell bestämmelse på plats när bestämmelsen i unionstullkodexen ska börja tillämpas, dvs. den 1 maj 2016. Förslaget i den här propositionen är därför baserat på den första modellen [...].

Regeringen valde med andra ord det specialreglerade dröjsmålsinstitutet som införts på det finansiella området eftersom det vid tidpunkten inte fanns något allmänt dröjsmålsinstitut i svensk rätt. Ett liknande resonemang återfinns i propositionen till revisorslagen (2001:883) där det specialreglerade dröjsmålsinstitutet införts i 37 §. Även i revisorslagen valde regeringen det specialreglerade dröjsmålsinstitutet just med anledning av att det vid tidpunkten inte ännu fanns något allmänt dröjsmålsinstitut.<sup>133</sup>

Frågan uppkommer därmed om det specialreglerade dröjsmålsinstitutet kommer att överges med anledning av att det nu införts ett allmänt dröjsmålsinstitut i FL. I propositionen till FL öppnar regeringen upp för att det allmänna dröjsmålsinstitutet ska kunna användas även vid genomförande av EU-rättsakter och betonar vikten av en enhetlig utformning av dröjsmålstalan i svensk rätt.<sup>134</sup> Med anledning av behandlingen av GDPR i svensk rätt finns också anledning att anta att det allmänna dröjsmålsinstitutet är det som kommer tillämpas när EU:s sekundärrätt framgent ställer krav på domstolsprövning vid nationella myndigheters senfärdighet att fatta beslut eller vidta åtgärder. I GDPR anges i artikel 78.2 att varje registrerad person har rätt till ett effektivt rättsmedel om den behöriga tillsynsmyndigheten, för svensk del Datainspektionen, underlåter att behandla ett klagomål eller att informera den registrerade inom tre månader om hur det fortskrider med klagomål som ingetts eller vilket beslut som har fattats med anledning av det.<sup>135</sup> I förarbetena till den nya dataskyddslagen, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, tas precis som i tidigare

133 Se prop. 1994/95:152, s. 67. Bestämmelsen i revisorslagen grundas på artikel 8 i det numer upphävda utbildningsdirektivet, rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier.

134 Se prop. 2016/17:180, s. 120.

135 Begreppet "effektiva rättsmedel" i GDPR ska tolkas i ljuset av artikel 47 i EU-stadgan, dvs. en rätt till ett effektivt domstolsskydd, se mål C-73/16, *Puškar*, ECLI:EU:C:2017:725, punkt 60, mål C-69/10, *Samba Diouf*, ECLI:EU:C:2011:524, punkt 46–50 samt förslag till avgörande av generaladvokat Pedro Cruz Villalón i samma mål C-69/10, *Samba Diouf*, ECLI:EU:C:2011:102, punkt 32 och 35–36.

lagstiftningsärenden det specialreglerade dröjningsinstitutet upp som ett alternativ. Nu anges dock att det är det allmänna dröjningsinstitutet som ska användas istället.<sup>136</sup> Den nya dataskyddslagen innehåller därför, till skillnad från t.ex. revisorslagen och tullagen, inga bestämmelser om dröjningsmalstalan.

Mot denna bakgrund är det troligt att det specialreglerade dröjningsinstitutet framgent kan komma att överges till förmån för det nya allmänna dröjningsinstitutet. Det allmänna dröjningsinstitutet kan alltså komma att användas såväl när EU:s sekundärrätt ställer krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla en domstolsprövning vid uteblivet beslut, som när det saknas sekundärrättsliga bestämmelser om domstolsprövning. I båda dessa fall åligger det medlemsstaterna att utforma ett dröjningsinstitut inom ramen för den processuella autonomin. Om det allmänna dröjningsinstitutet används istället för det specialreglerade dröjningsinstitutet kommer på sikt en större enhetlighet förvisso skapas i svensk förvaltningsrätt. Det specialreglerade dröjningsinstitutet ger dock ett betydligt starkare rättsskydd än det allmänna. Genom det specialreglerade dröjningsinstitutet ges enskilda en ovillkorlig rätt till domstolsprövning efter att en viss tidsfrist passerat. Dessutom innebär modellen att domstolen företar en materiell domstolsprövning (se avsnitt 3.2). Detta ska jämföras med det allmänna dröjningsinstitutet som inte ger enskilda en ovillkorlig rätt till domstolsprövning och som enbart erbjuder en formell domstolsprövning (se avsnitt 3.3). Om det specialreglerade dröjningsinstitutet överges till förmån för det allmänna innebär således införandet av en dröjningsmalstalan i förvaltningslagen att enskildas rättsskydd av EU-rättigheter försvagas, i jämförelse med vad som tidigare gällt i de fall unionsrätten uppställt krav på domstolsprövning vid myndigheters senfärdighet. Frågan om det allmänna dröjningsinstitutet uppfyller EU:s krav på effektivt domstolskydd blir därmed än mer relevant. Frågan undersöks i nästföljande avsnitt.

#### 4.2 DET ALLMÄNNA DRÖJNINGSMÅLSINSTITUTETS FÖRENLIGHET MED KRAVET PÅ EFFEKTIVT DOMSTOLSSKYDD

Som framgått av avsnitt 2.3 begränsas den processuella autonomin av kravet på ett effektivt domstolskydd. Det innebär *dels* att enskildas möjlighet att få till stånd en domstolsprövning inte får göras i praktiken omöjlig eller orimligt svår, *dels* att det som den enskilde ska kunna uppnå med domstolsprövningen ska korrespondera med den underliggande EU-rättigheten. Såväl villkoren för att få till stånd en dröjningsmalstalan som *domstolsprövningens omfattning* behöver således prövas i förhållande till unionsrättens krav.

---

<sup>136</sup> Se SOU 2017:39 Ny dataskyddslag, s. 306 f. och prop. 2017/18:105, s. 153.

Som redogjorts för i avsnitt 3.3 uppställer FL som villkor för att en dröjsmålstalan ska kunna väckas att en tidsfrist på sex månader har löpt ut samt att den enskilde har erhållit ett formellt avslagsbeslut på sin begäran om att ärendet ska avgöras. Vad först gäller fristens längd på sex månader kräver inte unionsrätten generellt några bestämda tidsfrister för handläggningen av ett EU-ärende. Handläggningstidens skälighet ska enligt EU-rätten bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt ärende och i synnerhet med hänsyn till tvistens betydelse för den berörde, ärendets komplexitet samt sökandens och de behöriga myndigheternas uppträdande (se avsnitt 3.3).<sup>137</sup> I EU:s sekundärrätt förekommer såväl sexmånadersfrister som längre och kortare handläggningsfrister.<sup>138</sup> Tidsfristen på sex månader underskrider dessutom den tidsåtgång som Europadomstolen godtagit.<sup>139</sup> Enligt Europadomstolens praxis är en grov tumregel att handläggningstiden inte bör överstiga ett år per instans.<sup>140</sup> Som regeringen anför kan dock sexmånadersfristen behöva specialregleras i de fall EU:s sekundärrätt uppställer specifika tidsfrister för handläggningen av ett EU-ärende.<sup>141</sup> Tidsfristen på sex månader får i annat fall anses förenlig med kravet på ett effektivt domstolsskydd. Fristen gör det inte i praktiken omöjligt eller orimligt svårt för enskilda att få till stånd en domstolsprövning.

Vad sedan avser villkoret att beslutsmyndigheten ska ha fattat ett formellt avslagsbeslut för att enskilda ska kunna väcka en dröjsmålstalan torde det vara

<sup>137</sup> Se mål C-238/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen*, ECLI:EU:C:2002:582, punkt 187.

<sup>138</sup> En *sexmånadersfrist* återfinns i artikel 74.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU. En *niomånadersfrist* återfinns i artikel 5.4 i det s.k. familjeåterföreningsdirektivet, rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening. En *fyramånadersfrist* återfinns i artikel 19.2 i rådets direktiv 2008/9/EG av den 12 februari 2008 om fastställande av närmare regler för återbetalning enligt direktiv 2006/112/EG av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i den återbetalande medlemsstaten men i en annan medlemsstat.

<sup>139</sup> Hur konventionsrätten förhåller sig till unionsrätten framgår av artikel 52.3 i EU-stadgan där det föreskrivs att artikel 47 i EU-stadgan ska ges samma innebörd och räckvidd som EKMR. Enligt förklaringen till artikel 52.3 i EU-stadgan bestäms inte innebörden av artikel 47 i EU-stadgan endast av ordalydelsen i EKMR utan också av praxis från Europadomstolen, se förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, s. 32 ff. Det ska dock påpekas att artikel 47 i EU-stadgan föreskriver mer långtgående krav än EKMR, eftersom EU-stadgan kräver ett effektivt rättsmedel "inför en domstol" medan artikel 13 i EKMR godtar effektiva rättsmedel inför "en nationell myndighet".

<sup>140</sup> Se *Hutchison Reid v. The United Kingdom*, no. 50272/99, ECHR 2003-IV, 20 maj 2003, punkt 79 och *Rokhlina v. Russia*, no. 54071/00, 7 april 2005, punkt 74.

<sup>141</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 120.



unikt för svensk rätt.<sup>142</sup> Fattar beslutsmyndigheten inget formellt avslagsbeslut på en enskilds begäran att ärendet ska avgöras kan den enskilde inte få till stånd en domstolsprövning. Villkoret innebär således i praktiken att beslutsmyndigheten kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiv. Det allmänna dröjsmålsinstitutet är i och med villkoret i första hand ett administrativt rättsmedel. Den enskilde ska till den handläggande myndigheten lämna in en begäran om att ärendet ska avgöras, vilket kan liknas vid ett klagomål om att ärendet uppehålls i onödan. För att en domstolstalan ska kunna väckas krävs att det administrativa förfarandet att pröva detta klagomål är uttömt.

Det nyligen avgjorda rättsfallet *Pušár* gällde frågan om det var förenligt med rätten till ett effektivt domstolsskydd att den slovakiska processlagen uppställde som villkor att en enskild ska ha uttömt administrativa rättsmedel för att få väcka talan i domstol.<sup>143</sup> EU-domstolen uttalade att ett krav på att ett administrativt rättsmedel ska vara uttömt innan talan väcks åtminstone fördröjer tillgången till rättslig prövning. En sådan processregel inskränker därför rätten till ett effektivt domstolsskydd.<sup>144</sup> För att denna inskränkning ska vara tillåten krävs enligt EU-domstolen att de fyra kriterierna i artikel 52.1 i EU-stadgan är uppfyllda (se avsnitt 2.4).<sup>145</sup> Villkoret var i det aktuella fallet *föreskrivet i lag* och EU-domstolen uttalade också att villkoret var *förenligt med det väsentliga innehållet* i rätten till ett effektivt domstolsskydd. Villkoret ansågs inte äventyra rätten till ett effektivt domstolsskydd i sig utan endast utgöra ytterligare en etapp i förfarandet för att tillvarata denna rättighet.<sup>146</sup> I fråga om villkoret *svarade mot mål av allmänt intresse* uttalade EU-domstolen att villkor som syftar till att avlasta domstolarna från tvister som kan avgöras direkt vid den berörda förvaltningsmyndigheten och som därmed syftar till att öka domstolsförfarandets effektivitet svarar mot ett berättigat mål av allmänt intresse.<sup>147</sup> Avseende om villkoret var förenligt med *proportionalitetsprincipen* uttalade EU-domstolen slutligen att det var ägnat att uppnå målet att avlasta domstolar från tvister och att det inte finns något mindre begränsande villkor genom vilka detta mål av allmänt intresse kan uppnås i samma utsträckning.<sup>148</sup> Däremot angav EU-domstolen att villkoret att en enskild ska ha uttömt administrativa rättsmedel för att få väcka talan i domstol inte får med-

---

142 Jfr med andra länders dröjsmålsinstitut i SOU 2010:29, s. 267 ff. samt med dröjsmålsinstitutens utformning i avsnitt 3.2.

143 Se mål C-73/16, *Pušár*, ECLI:EU:C:2017:725.

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

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

146 Ibid., punkt 63–64.

147 Ibid., punkt 66–67.

148 Ibid., punkt 68.

föra att möjligheten att väcka talan vid domstol väsentligen fördröjs. Villkoret skulle då inte vara förenligt med rätten till ett effektivt domstolsskydd inom skälig tid och därmed inte vara proportionerligt eller förenligt med effektivitetsprincipen.<sup>149</sup> Rätten till ett effektivt domstolsskydd hindrar således inte att nationella processregler uppställer som villkor att en enskild måste ha uttömt ett administrativt rättsmedel innan han eller hon kan väcka en domstolstalan – under förutsättning att villkoret inte medför att möjligheten för enskilda att väcka en domstolstalan väsentligen fördröjs.<sup>150</sup>

Villkoret i 12 § andra stycket FL, att det administrativa förfarandet ska vara uttömt (formellt avslagsbeslut på enskilds begäran om avgörande), fördröjer således enligt EU-domstolens avgörande i *Pušár*-målet tillgången till domstolsprövning. Det innebär att rätten till ett effektivt domstolsskydd inskränks. Huruvida detta är förenligt med EU-rätten ska bedömas genom en tillämpning av artikel 52.1 i EU-stadgan. Villkoret är föreskrivet i lag och av *Pušár*-målet framgår att villkoret inte äventyrar det väsentliga innehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd. Ett av skälen som Förvaltningslagsutredningen och regeringen anför som grund för villkoret är att undvika ineffektiva och onödiga domstolsprövningar.<sup>151</sup> Detta får anses ligga i linje med de skäl som ansågs som legitima mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionsrätten i *Pušár*-målet. Däremot är det inte förenligt med kriterierna i artikel 52.1 att villkoret innebär att rätten till ett effektivt domstolsskydd väsentligen fördröjs. EU-domstolens uttalande innebär enligt min bedömning att förvaltningsmyndigheter inte ska kunna undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiva. Enskildas rättsskydd skulle då i princip omöjliggöras. EU-rätten skulle också förlora sin ändamålsenliga effektiva verkan (jfr avsnitt 3.3).

Mot denna bakgrund kan slutsatsen dras att villkoret i 12 § FL är att det krävs ett formellt avslagsbeslut på enskilds begäran om avgörande för att få till stånd en domstolsprövning inte uppfyller EU-rättens krav på ett effektivt domstolsskydd. Såsom redogjorts för i det föregående krävs att en enskild får en *ovillkorlig rätt till domstolsprövning* efter det att en viss tid passerat. Om en sådan rätt inte gavs skulle det strida mot proportionalitetsprincipen i artikel 52.1 i EU-stadgan och därmed även mot effektivitetsprincipen.<sup>152</sup> Det skulle med

149 Ibid., punkt 72, 74 och 76 och förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i samma mål C-73/16, *Pušár*, ECLI:EU:C:2017:253, punkt 50.

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

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

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

andra ord bli orimligt svårt eller i praktiken omöjligt för enskilda att utöva sina EU-rättigheter. Till syvende och sist skulle alltså en svensk domstol, enligt EU-domstolens avgörande i *Puškár*-målet, behöva åsidosätta villkoret att det krävs ett formellt avslagsbeslut. Hur lång tid som ska passera för att inte *väsentligen fördröja* rätten till ett effektivt domstolskydd är svårt att säga. Eftersom EU-stadgan ska ges samma innebörd och räckvidd som EKMR torde man dock kunna utgå från Europadomstolens tumregel om ett år per instans.<sup>153</sup>

Vad därefter avser domstolsprövningens omfattning ger som framgått av avsnitt 3.1 och 3.2 vissa utformningar av dröjsmålsinstitut enskilda rätt till en materiell domstolsprövning. Så blir fallet om dröjsmålsinstitutet är utformat som ett fiktivt avslagsbeslut. Materiella domstolsprövningar ger enskilda ett starkare rättsskydd än formella domstolsprövningar. En fråga med anledning av detta är om EU-rätten kräver att domstolsprövningen är materiell. Enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi är det fullt tillåtet att föreskriva att en förvaltningsmyndighets underlåtenhet att fatta beslut ska ses som fiktiva avslagsbeslut.<sup>154</sup> Unionsrätten kräver dock inte en sådan verkan av en nationell förvaltningsmyndighets senfärdighet.<sup>155</sup> Det sagda innebär att det rättsliga skydd som omgärdar ett reellt avslagsbeslut *inte måste likställas* med det rättsliga skydd som ska omgärda ett uteblivet beslut. Vidare ska ett rättsmedel, för att vara effektivt, korrespondera med den underliggande EU-rättigheten (se avsnitt 2.3). Det som en enskild kan uppnå vid en formell domstolsprövning är ett domstolsbeslut som förelägger beslutsmyndigheten att fatta ett beslut i sak. En formell domstolsprövning korresponderar således med rätten till ett beslut inom en angiven tidsfrist eller annars inom skälig tid. Även passivitetstalan i artikel 265 FEUF ger endast enskilda tillgång till en formell domstolsprövning (se avsnitt 3.1). Passivitetstalan i FEUF har också ansetts vara ett effektivt rättsmedel.<sup>156</sup> En slutsats är därför att det allmänna dröjsmålsinstitutets formella domstolsprövning uppfyller unionsrättens krav på ett effektivt rättsmedel, även om det ger ett svagare rättsskydd i jämförelse med en materiell domstolsprövning.

---

153 Se fotnot 140.

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

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

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

## 5. SAMMANFATTNING OCH SYNPUNKTER

EU:s sekundärrätt ställer krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla olika former av dröjsmålsinstitut till enskilda. Sekundärrätten kan ange att rättsskyddet ska utformas som fiktiva beslut eller enbart ange att enskilda ska ges en rätt till domstolsprövning. I det senare fallet överlämnas den närmare utformningen av domstolsprövningen till den nationella lagstiftaren inom ramen för den processuella autonomin. Även om sekundärrätten inte föreskriver något krav på dröjsmålsinstitut har enskilda likväl en generell rätt till ett effektivt domstolsskydd vid nationella myndigheters alltför långsamma handläggning av ärenden som rör enskildas anspråk på en EU-rättighet. Att enbart ge enskilda tillgång till administrativa rättsmedel eller ett sekundärt rättsmedel i form av en skadeståndstalan utgör inte ett tillräckligt effektivt domstolsskydd i EU-rättens mening.

Ger då det allmänna dröjsmålsinstitutet ett tillräckligt rättsskydd i förhållande till unionsrättens krav? I de fall EU:s sekundärrätt föreskriver att ett dröjsmålsinstitut ska vara utformat som fiktiva beslut ger det allmänna dröjsmålsinstitutet inte ett tillräckligt rättsskydd. Fiktiva bifall kräver att enskilda kan utverka en EU-rättighet direkt, utan föregående domstolsprövning. Fiktiva avslag kräver å sin sida att enskilda ges samma rättsskydd som vid ett avslagsbeslut. Det krävs med andra ord en materiell domstolsprövning. Det finns dock inget som tyder på att det allmänna dröjsmålsinstitutet kommer att användas vid denna typ av bestämmelser i EU:s sekundärrätt. Det allmänna dröjsmålsinstitutet är dock tänkt att tillämpas i de fall EU:s sekundärrätt inte föreskriver något krav på dröjsmålsinstitut överhuvudtaget. Uttalanden i propositioner tyder även på att det allmänna dröjsmålsinstitutet kan komma att användas i de fall då EU:s sekundärrätt föreskriver en rätt till domstolsprövning vid nationella myndigheters långsamma handläggning. I dessa två situationer faller det inom den svenska processuella autonomin att utforma ett dröjsmålsinstitut. Den processuella autonomin begränsas dock av kravet på ett effektivt domstolsskydd. Principen om ett effektivt domstolsskydd innebär *dels* att processuella villkor inte får göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att få till stånd en domstolsprövning (effektivitetsprincipen), *dels* att det som den enskilde ska kunna uppnå med domstolsprövningen ska korrespondera med den underliggande EU-rättigheten (effektivt rättsmedel).

Utformningen av det allmänna dröjsmålsinstitutet innebär att enskilda inte ges en ovillkorlig rätt till domstolsprövning. Ett villkor för domstolsprövning är att beslutsmyndigheten har fattat ett formellt avslagsbeslut på en enskilds begäran om att ärendet ska avgöras. Villkoret innebär att förvaltningsmyndigheter kan undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiva. För att

det allmänna dröjsmålsinstitutet inte ska göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att få till stånd en domstolsprövning måste därför enskilda, i vart fall efter en viss utsträckt tidsfrist, ges en ovillkorlig rätt till domstolsprövning. Uttalanden av EU-domstolen i *Puškár*-målet styrker att förvaltningsmyndigheter inte ska kunna undgå domstolskontroll genom att förhålla sig passiva.

Däremot korresponderar det allmänna dröjsmålsinstitutet med den underliggande EU-rättigheten att få ett förvaltningsbeslut inom *skälig tid*. Den enskilde ges genom en formell domstolsprövning en möjlighet att utverka denna EU-rättighet. I de fall EU:s sekundärrätt inte uppställer en strängare handläggningsfrist än sex månader korresponderar också det allmänna dröjsmålsinstitutet med den underliggande EU-rättigheten att få ett förvaltningsbeslut inom en *angiven tidsfrist*. Enbart en formell domstolsprövning är därför förenlig med unionsrättens krav på ett effektivt domstolsskydd.

Det sagda innebär att det allmänna dröjsmålsinstitutet utgör ett *effektivt rättsmedel* eftersom en enskild kan utverka sin EU-rättighet genom rättsmedlet. Däremot kan utformningen av villkoren för att få till stånd en dröjsmålsprövning i domstol utgöra en oproportionerlig inskränkning av rätten till ett effektivt domstolsskydd och därmed *strida mot effektivitetsprincipen*. Slutsatsen är mot denna bakgrund att utformningen av dröjsmålstan i förvaltningslagen varken uppfyller kravet på ett effektivt domstolsskydd eller något av unionsrättens andra krav på rättsskydd vid alltför långsam handläggning.

Vad betyder då dessa slutsatser i praktiken? Konsekvensen är att den svenska lagstiftaren även framgent kan komma att behöva reglera olika utformningar av dröjsmålsinstitut i speciallagstiftning, trots lagstiftarens strävan efter en enhetlig utformning av dröjsmålstan i svensk förvaltningsrätt. Om specialregleringar för ärenden med EU-rättslig anknytning inte införs kan svenska förvaltningsdomstolar behöva åsidosätta de processuella villkoren i 12 § FL. Om unionsrätten anger en *specifik tidsfrist* för handläggningen och denna överträds, så bör svenska förvaltningsdomstolar åsidosätta kravet på att ett formellt avslagsbeslut ska ha fattats av beslutsmyndigheten. Samma sak bör gälla även om unionsrätten inte anger någon tidsfrist men en enskild har fått vänta uppemot ett år på ett förvaltningsbeslut i ett EU-rättsligt ärende. I dessa fall bör inte förvaltningsdomstolen avvisa dröjsmålstan utan ta upp frågan om dröjsmål till prövning. En sådan prövning kan dock föregås av att förvaltningsdomstolen begär ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende det allmänna dröjsmålsinstitutets förenlighet med unionsrättens krav på ett effektivt domstolsskydd.

Förvaltningslagsutredningens uppdrag inkluderade varken att utreda unionsrättens krav på rättsskydd vid nationella myndigheters alltför långsamma handläggning eller att lämna ett förslag till dröjsmålstalan som uppfyller unionsrättens krav på ett effektivt domstolsskydd. Trots detta gör regeringen uttalanden i andra propositioner som tyder på att dess uppfattning är att den nya dröjsmålstalan tillhandahåller ett tillräckligt rättsskydd i unionsrättens mening. Uttalandena tyder även på att den tidigare modell av dröjsmålstalan som har använts i de fall unionsrätten ställt krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla en domstolsprövning vid uteblivet beslut (det specialreglerade dröjsmålsinstitutet) kommer att överges. Istället riskerar det allmänna dröjsmålsinstitutet att användas framgent. Om det specialreglerade dröjsmålsinstitutet överges får införandet av det allmänna dröjsmålsinstitutet i FL som konsekvens att enskildas rättsskydd försvagas. Detta trots att syftet med införandet av ett allmänt dröjsmålsinstitut har varit att öka enskildas rätts-säkerhet vid förvaltningsmyndigheters senfärdighet.

Gällande just dröjsmålsinstitut kan det argumenteras för att det är oundvikligt med ett undantag från den svenska rättstraditionen som fordrar ett reellt förvaltningsbeslut för att enskilda ska kunna ta en fråga till domstol. Rättsmedel som används för att råda bot på senfärdigt beslutsfattande hos en förvaltningsmyndighet bör inte för sin tillämplighet kräva ett beslut hos densamma. Om ett undantag görs från principen att det krävs ett reellt förvaltningsbeslut för att få tillgång till domstolsprövning kommer det visserligen att leda till en viss funktionsrubbnig mellan förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol. En formell domstolsprövning avviker dock inte principiellt från den traditionella funktionsfördelningen mellan handläggande myndigheter och kontrollerande förvaltningsdomstolar. Det är alltjämt förvaltningsmyndigheten som fattar beslut i sak.

Mot denna bakgrund hade den svenska lagstiftaren kunnat införa ett starkare dröjsmålsinstitut i förvaltningslagen utan att frångå kärnan i den svenska rättstraditionen. Ett dröjsmålsinstitut bör som minst ge enskilda en ovillkorlig rätt till en formell domstolsprövning ett år från det att en enskild har lämnat in en begäran om att ärendet ska avgöras. Ett sådant dröjsmålsinstitut skulle förvisso också försvaga enskildas rättsskydd om det ersätter det specialreglerade dröjsmålsinstitutet. Det skulle dock uppfylla unionsrättens krav på ett effektivt domstolsskydd och därmed även, genom att minska behovet av specialreglerade dröjsmålsinstitut, skapa en större enhetlighet i svensk förvaltningsrätt. 🙏🙏