

En undersökning av hur 11 och 12 §§ förvaltningslagen tillämpas hos några olika myndigheter

Beslutet i korthet: I förvaltningslagen (2017:900), FL, finns bestämmelser som har till syfte att stärka enskildas ställning vid långsam handläggning. Dessa innebär att en myndighet i vissa fall och på visst sätt ska underrätta den enskilde om att handläggningen försenas (11 § FL) samt att den enskilde under vissa omständigheter kan begära att få sitt ärende avgjort (12 § FL). I den löpande granskningen av klagomålsärenden har det framkommit att vissa myndigheter ibland inte tillämpar 11 och 12 §§ alls eller tillämpar dem olika sinsemellan. En möjlig förklaring till det kan vara att det är oklart för myndigheterna hur bestämmelserna ska tillämpas.

JO Thomas Norling har inom ramen för ett större projekt undersökt hur 11 och 12 §§ tillämpas hos några olika myndigheter inom hans ansvarsområde. Undersökningen har omfattat nio olika myndigheter: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och sex kommunala nämnder. Inom ramen för undersökningen har fyra av dessa myndigheter inspekterats.

Ett syfte med undersökningen har varit att tydliggöra JO:s syn på hur bestämmelserna bör tillämpas och att ge myndigheterna vägledning i detta. I beslutet gör JO vissa generella uttalanden om hur bestämmelserna bör tillämpas.

Ytterligare en avsikt har varit att undersöka om 11 och 12 §§ fyller syftet att stärka den enskildes ställning vid långsam handläggning. Resultatet av undersökningen visar att det finns stora brister vid tillämpningen av bestämmelserna, framför allt när det gäller 11 §. Det har också kommit fram att bestämmelserna uppfattas som svåra och resurskrävande för myndigheterna. JO har därför svårt att se att bestämmelserna har fått den avsedda effekten att snabba på handläggningen och stärka den enskildes ställning vid långsam handläggning.

Innehåll

1 Inledning	5
1.1 Initiativet.....	5
1.2 Metod.....	5
1.3 Disposition.....	6
2 God förvaltning	6
3 Snabb handläggning	8
4 Åtgärder om handläggningen försenas	10
4.1 Allmänt.....	10
4.2 Särskilt om 11 §.....	11
4.3 Särskilt om 12 §.....	12
5 Gemensamma frågeställningar	14
5.1 I vilka situationer är bestämmelserna tillämpliga?.....	14
5.1.1 Rättsliga utgångspunkter.....	14
5.1.2 Mina iakttagelser.....	15
5.1.3 Mina uttalanden.....	15
5.2 Dokumentation.....	16
5.2.1 Rättsliga utgångspunkter.....	16
5.2.2 Mina iakttagelser.....	17
5.2.3 Mina uttalanden.....	18
6 Underrättelse om väsentlig försening	19
6.1 Har myndigheterna tagit fram rutindokument för tillämpningen av 11 §?.....	19
6.1.1 Rättsliga utgångspunkter.....	19
6.1.2 Mina iakttagelser.....	19
6.1.3 Mina uttalanden.....	21
6.2 Lämnar myndigheterna underrättelser enligt 11 § i den utsträckning som krävs?.....	22
6.2.1 Utgångspunkter för undersökningen.....	22

6.2.2 Mina iakttagelser	22
6.2.3 Mina uttalanden	23
6.3 När ska en underrättelse om väsentlig försening lämnas?	24
6.3.1 Rättsliga utgångspunkter	24
6.3.2 Mina iakttagelser	26
6.3.3 Mina uttalanden	28
6.4 Hur förhåller sig underrättelseskyldigheten till serviceskyldigheten?	31
6.4.1 Rättsliga utgångspunkter	31
6.4.2. Mina iakttagelser	32
6.4.3 Mina uttalanden	33
6.5 Upprepad underrättelseskyldighet	33
6.5.1 Rättsliga utgångspunkter	33
6.5.2 Mina iakttagelser	34
6.5.3 Mina uttalanden	34
6.6 Underrättelsens innehåll	35
6.6.1 Rättsliga utgångspunkter	35
6.6.2 Mina iakttagelser	35
6.6.3 Mina uttalanden	37
7 Dröjsmålstalan	39
7.1 Har myndigheterna tagit fram rutindokument för tillämpningen av 12 §?	39
7.1.1 Rättsliga utgångspunkter	39
7.1.2 Mina iakttagelser	39
7.1.3 Mina uttalanden	40
7.2 I vilken utsträckning förekommer framställningar enligt 12 §?	40
7.2.1 Utgångspunkter för undersökningen	40
7.2.2 Mina iakttagelser	41
7.2.3 Mina uttalanden	41

7.3 Information om möjligheten att begära att ett ärende avgörs	42
7.3.1 Rättsliga utgångspunkter	42
7.3.2 Mina iakttagelser	42
7.3.3 Mina uttalanden	43
7.4 Hur ska en otydlig begäran hanteras?	45
7.4.1 Rättsliga utgångspunkter	45
7.4.2 Mina iakttagelser	46
7.4.3 Mina uttalanden	46
7.5 Handläggningen av en begäran som inte kan prövas i sak	47
7.5.1 Rättsliga utgångspunkter	47
7.5.2 Mina iakttagelser	48
7.5.3 Mina uttalanden	48
8 Sammanfattande synpunkter	48
8.1 Inledning	48
8.2 Allmänna synpunkter på tillämpningen	49
8.3 Närmare om svårigheterna vid tillämpningen	51
8.3.1 Allmänt	51
8.3.2 Särskilt om 11 §	52
8.3.3 Särskilt om 12 §	53
8.4 Behöver bestämmelserna om underrättelseskyldighet och dröjsmålstalan ses över?	53

1 Inledning

1.1 Initiativet

I samband med att förvaltningslagen (2017:900), FL, trädde i kraft den 1 juli 2018 infördes vissa bestämmelser med syftet att stärka enskildas ställning vid långsam handläggning. Bestämmelserna finns i 11 och 12 §§ FL och innebär i korthet att en myndighet i vissa fall och på visst sätt ska underrätta den enskilde om handläggningen försenas (11 §) samt att den enskilde under vissa omständigheter kan väcka dröjsmålstalan, dvs. begära att få sitt ärende avgjort (12 §).

De frågor som ligger inom mitt ansvarsområde rör socialförsäkringen, socialtjänsten och ärenden som gäller tillämpningen av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Tillsynen omfattar även arbetsmarknadsområdet. Bland de myndigheter som hör till ansvarsområdet finns Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, samtliga socialnämnder och Arbetsförmedlingen.

I samband med den löpande granskningen av klagomålsärenden har jag lagt märke till att vissa myndigheter inom mitt ansvarsområde ibland inte tillämpar 11 och 12 §§ alls eller tillämpar dem olika sinsemellan. En möjlig förklaring till det kan vara att det är oklart för myndigheterna hur bestämmelserna ska tillämpas. Granskningen av klagomålen har också visat på brister i handläggningen som föranlett kritiska uttalanden.

För att tydliggöra min syn på hur de aktuella bestämmelserna bör tillämpas och för att kunna ge myndigheterna vägledning om detta, beslutade jag att undersöka hur 11 och 12 §§ tillämpas hos några olika myndigheter. Ett syfte med det har också varit att undersöka om bestämmelserna bidragit till att stärka den enskildes ställning vid långsam handläggning.

1.2 Metod

För att få ett underlag för undersökningen hämtade jag in uppgifter om hur de aktuella bestämmelserna tillämpas. Inledningsvis begärde jag därför svar på ett antal frågor om tillämpningen av 11 och 12 §§ från nio olika myndigheter.

Under februari och mars 2023 kom det in svar från följande myndigheter:

- Arbetsförmedlingen¹
- Försäkringskassan²
- Pensionsmyndigheten³

¹ Remissfrågor och svar finns i JO:s ärende med dnr 9467-2022.

² Remissfrågor och svar finns i JO:s ärende med dnr 9468-2022.

³ Remissfrågor och svar finns i JO:s ärende med dnr 9469-2022.

- Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun⁴
- Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun⁵
- Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun⁶
- Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun⁷
- Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun⁸
- Välfärdsnämnden i Örnsköldsviks kommun.⁹

Jag inspekterade i mars 2023 följande fyra myndigheter:

- Försäkringskassan¹⁰
- Pensionsmyndigheten¹¹
- Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun¹²
- Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun.¹³

Vid inspektionerna granskade jag akter inom olika ärendetyper och samtalade även med företrädare för myndigheterna.¹⁴

1.3 Disposition

I de följande avsnitten behandlas allmänt vad god förvaltning är och vad kravet på snabb handläggning innebär. Där ges även en bakgrund till bestämmelserna som rör åtgärder om handläggningen försenas. Därefter redovisar jag och uttalar mig om vissa iakttagelser i frågor som är gemensamma för både 11 och 12 §§. Jag behandlar sedan ett antal specifika frågor som rör 11 § respektive 12 §. Slutligen redovisar jag mina sammanfattande synpunkter på de aktuella bestämmelserna.

2 God förvaltning

Principen om god förvaltning bör utgöra en ledstjärna för alla myndigheters verksamhet.¹⁵ Grunderna för god förvaltning anges i ett särskilt avsnitt i förvaltningslagen. Det omfattar 5–8 §§ FL och innehåller bestämmelser om legalitet, objektivitet, proportionalitet (5 §), service (6 §), tillgänglighet (7 §) och samverkan (8 §). Dessa bestämmelser ska tillämpas inom hela

⁴ Remissfrågor och svar finns i JO:s ärende med dnr 9470-2022.

⁵ Remissfrågor och svar finns i JO:s ärende med dnr 9913-2022.

⁶ Remissfrågor och svar finns i JO:s ärende med dnr 9486-2022.

⁷ Remissfrågor och svar finns i JO:s ärende med dnr 9915-2022.

⁸ Remissfrågor och svar finns i JO:s ärende med dnr 9487-2022.

⁹ Remissfrågor och svar finns i JO:s ärende med dnr 9914-2022.

¹⁰ Inspektionsprotokoll finns i JO:s ärende med dnr 9468-2022.

¹¹ Inspektionsprotokoll finns i JO:s ärende med dnr 9469-2022.

¹² Inspektionsprotokoll finns i JO:s ärende med dnr 9470-2022.

¹³ Inspektionsprotokoll finns i JO:s ärende med dnr 9913-2022.

¹⁴ I inspektionsprotokollen redovisas vilka ärendetyper som granskningen avsåg samt vilka handlingar som jag begärde att få tillgång till. I protokollen gör jag även uttalanden i andra tillämpningsfrågor än de som specifikt rör 11 och 12 §§.

¹⁵ JO 2022/23 s. 326.

myndigheternas verksamhetsområde, till skillnad från resten av förvaltningslagens bestämmelser som enbart är tillämpliga vid handläggning av ärenden.¹⁶

Jag vill här särskilt lyfta fram bestämmelsen i 6 § FL som reglerar myndigheternas serviceskyldighet. Av bestämmelsen framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska också utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Principen om god förvaltning återfinns även inom EU-rätten. Av artikel 41 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna¹⁷ framgår, under rubriken Rätt till god förvaltning, att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Denna rättighet innebär bl.a. att var och en har rätt att bli hörd innan vissa åtgärder vidtas, att var och en i regel ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne och att förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut. Även om artikel 41 riktar sig till EU:s institutioner har EU-domstolen uttalat att rättigheterna återspeglar en allmän unionsrättslig princip.¹⁸

Också i Europarådets rekommendationer om god förvaltning¹⁹ framhålls vikten av att ett beslut fattas inom en rimlig tid. Därtill kommer att artikel 6 och 13 i Europakonventionen²⁰ i tillämpliga fall omfattar en rätt till avgörande inom skälig tid.

De europeiska principerna för god förvaltning skiljer sig alltså något åt från de grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagen. Det är dock tydligt att god förvaltning, även utifrån ett svenskt perspektiv, innefattar mer än de principer som finns i 5–8 §§ FL. Exempelvis har kravet på dokumentation (27 § FL) ansetts utgöra en allmän princip för god förvaltning.²¹ JO har även uttalat att det utgör en central del i de krav som ställs på god förvaltning att en enskild som vänder sig till en myndighet får ett beslut inom en rimlig tid.²²

¹⁶ 1 § FL.

¹⁷ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).

¹⁸ Se EU-domstolens dom den 8 maj 2014 i mål nr C-604/12, H.N. mot Minister for Justice Equality and Law Reform, EU:C:2014:302.

¹⁹ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

²⁰ Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Rom den 4 november 1950, ETS 5.

²¹ Prop. 2016/17:180 s. 282.

²² Se bl.a. JO 2022/23 s. 351.

En självklar utgångspunkt är att en myndighet inte själv kan välja vilka av förvaltningslagens krav som den vid varje tidpunkt anser sig kunna uppfylla eller i vilken grad som myndigheten i varje enskilt fall anser sig behöva leva upp till kraven. Det vilar således ett stort ansvar på myndigheterna att organisera sin verksamhet så att de förvaltningsrättsliga kraven uppfylls.²³

3 Snabb handläggning

Av 9 § FL framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Förvaltningslagens primära syfte är att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut.²⁴ I propositionen till lagen uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service. Sambandet mellan rättssäkerhet och service förutsätter också att förfarandet utformas med högt ställda krav på förvaltningen att lämna snabba, enkla och entydiga besked och att på ett – för såväl det allmänna som enskilda – kostnadseffektivt sätt hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt.²⁵

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att ärenden handläggs så att de blir tillräckligt utredda, att parternas intressen tillgodoses på ett rimligt sätt, att sakligt korrekta avgöranden alltid eftersträvas och att besluten är motiverade. För att enskildas rätt ska tas till vara krävs det dock även att ärendena avgörs utan oskälig fördröjning. Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen. Om längre förseningar blir vanligt förekommande i verksamheten kan handläggningen i förlängningen även undergräva allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen i stort.²⁶

Det är framför allt när ett avgörande fördröjs på grund av längre tids passivitet från myndighetens sida – när inga åtgärder vidtas i syfte att avsluta handläggningen – som kritik kan riktas mot handläggningstidens längd. När ett avgörande i ett enskilt fall fördröjs oskäligt länge är det något som ofta kan påverka enskilda på ett påtagligt sätt, även om myndigheten till slut fattar det beslut som den enskilde väntat på.²⁷

Det är vanligt att enskilda klagat till JO på myndigheters handläggningstider. Att ett beslut dröjer kan bero på flera olika saker. För att en längre

²³ JO 2022/23 s. 351.

²⁴ Se bl.a. JO 2022/23 s. 351.

²⁵ Prop. 2016/17:180 s. 20 f.

²⁶ Prop. 2016/17:180 s. 106 f.

²⁷ Prop. 2016/17:180 s. 107 f.

handläggningstid ska anses godtagbar måste det dock finnas omständigheter som kan motivera det. Avgörande för bedömningen är förhållandena i det enskilda fallet. Komplexa ärenden som kräver en rad utredningsåtgärder kan tillåtas ta längre tid att handlägga än enklare ärenden. Enligt min erfarenhet är det inte ovanligt att myndigheter uppger att försenad handläggning beror på otillräcklig kompetens, arbetsanhopning eller resursbrister. Detta må vara bidragande orsaker till dröjsmålen, men utgör inte förmildrande omständigheter vid den rättsliga granskning som JO har i uppdrag att utföra.²⁸

I vissa fall är handläggningstiden reglerad i lag och det är då tydligt hur lång den får bli som längst.²⁹ I de flesta fall saknas dock sådan reglering, och myndigheterna får då utgå från den allmänna bestämmelsen i 9 § FL vid sin bedömning av vad som är en acceptabel handläggningstid. Bestämmelsen reglerar dock inte hur lång handläggningstiden får vara för att vara acceptabel. Utgångspunkten är i stället att en bedömning får göras i varje individuellt fall, utifrån vad det är för ett slags ärende och omständigheterna i det ärendet. Som angetts innebär 9 § FL att handläggningen ska vara så enkel, snabb och kostnadseffektiv som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Från rättslig synpunkt är det alltså fråga om mycket allmänt hållna rekvisit. JO fyller här en viktig funktion genom att uttala vad som är acceptabla handläggningstider. JO kan också bedöma om de skäl för fördröjningen som angetts av den aktuella myndigheten kan godtas.

Under mina år som JO har jag fattat ett stort antal kritikbeslut som rör långsam handläggning. Bland dessa kan nämnas beslut som rör ärenden om merkostnadsersättning hos Försäkringskassan³⁰, omprövningsärenden hos Arbetsförmedlingen³¹ och ärenden hos kommunala nämnder om personlig assistans enligt LSS³². Jag har också undersökt några arbetslöshetskassors handläggning av ärenden, med inriktning bl.a. på frågan om handläggningstider.³³

Vidare har jag kritiserat Pensionsmyndigheten för långsam handläggning i ärenden om bostadstillägg. I de besluten uttalade jag att det faktum att myndigheten inte kommit till rätta med de långa handläggningstiderna i princip

²⁸ JO 2018/19 s. 27 och JO 2019/20 s. 32.

²⁹ Se t.ex. 15 § lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Enligt den bestämmelsen ska ett beslut om ersättning enligt lagen fattas så snart som det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl får denna tid överskridas. Se även JO:s två beslut den 31 maj 2023, dnr 4900-2022 samt 7262-2022 och 7266-2022.

³⁰ Se t.ex. JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 6473-2021.

³¹ Se t.ex. JO:s protokoll den 6 april 2022, dnr 759-2022.

³² Se t.ex. JO 2019/20 s. 588.

³³ JO 2021/22 s. 42.

inneburit att enskilda fått bära konsekvenserna av myndighetens oförmåga att hitta tillräckligt verkningsfulla åtgärder. Det är inte en rimlig ordning och inte ett exempel på god förvaltning. Det som myndigheten angett som förklaring till problemen, bl.a. stora ärendebalanser och brist på handläggaresurser, kunde inte försvara att den inte levt upp till kraven under så lång tid som det var fråga om.³⁴

4 Åtgärder om handläggningen försenas

4.1 Allmänt

Inför den nya förvaltningslagens tillkomst 2018 ansåg lagstiftaren att det fanns ett behov av att stärka enskildas rätt till en snabb och effektiv prövning av sina ärenden. I ett avsnitt med rubriken Åtgärder om handläggningen försenas infördes därför två bestämmelser som inte hade någon motsvarighet i den tidigare förvaltningslagen³⁵.

I 11 § anges att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska den underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten också redovisa anledningen till förseningen.

Syftet med bestämmelsen är främst att minska risken för att bristande information om handläggningen leder till onödig irritation hos den enskilde. Det är också god förvaltning att inte hålla den enskilde ovetande om vad som händer i ärendet. Lagstiftarens förhoppning var att bestämmelsen kunde leda till att handläggningen snabbades på i ärenden som hade dragit ut på tiden.³⁶

I 12 § finns regler om s.k. dröjsmålstalan. Av första stycket framgår att 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.

Bakgrunden till att bestämmelsen infördes var att lagstiftaren såg ett behov av en reglering som ger enskilda bättre möjligheter att påskynda det slutliga avgörandet i vissa förvaltningsärenden som drar ut oskäligt länge på tiden. På samma sätt som för införandet av 11 § gjordes bedömningen att en dröjsmålstalan skulle kunna påskynda hanteringen av ett ärende, genom att myndigheten skulle behöva göra klart för sig hur den skulle gå vidare för att kunna avsluta ärendet så snabbt och enkelt som möjligt. I propositionen angavs att om ett ärende var klart för avgörande när en framställan om dröjsmålstalan

³⁴ JO 2022/23 s. 351 och JO:s beslut den 19 maj 2022, dnr 6365-2020.

³⁵ SFS 1986:223.

³⁶ Prop. 2016/17:180 s. 110 f.

kom in borde myndigheten enkelt kunna avgöra ärendet i stället för att avslå framställan.³⁷

Jag har tidigare uttalat att möjligheten till dröjsmålstalan inte förutsätter att myndigheten först har lämnat en underrättelse enligt 11 § om väsentlig försening, och inte heller att en sådan borde ha lämnats. För tillämpningen av 12 § är det oväsentligt vad ärendet handlar om, och vad orsaken är till att det handlagts under minst sex månader utan att ha avgjorts. Information om hur handläggningen fortlöper kan dock ha betydelse för om den enskilde väljer att begära att myndigheten avgör ärendet.³⁸

4.2 Särskilt om 11 §

Bestämmelsen i 11 § innebär inte att myndigheten ska fatta ett beslut som ska kunna överklagas av den enskilde.³⁹ Det handlar i stället om att myndigheten ska underrätta den enskilde om att avgörandet i hans eller hennes ärende kommer att bli väsentligt försenat samt ange anledningen till det.

Det finns inget formkrav för att lämna en sådan underrättelse, utan den kan ges både skriftligen och muntligen.⁴⁰ Underrättelsen måste dock lämnas på myndighetens initiativ. Det innebär att det normalt sett inte är tillräckligt att en myndighet informerar om väsentlig försening först med anledning av att en enskild tagit kontakt med myndigheten.⁴¹

Underrättelseskyldigheten gäller i förhållande till varje enskild part. För att fullgöra denna skyldighet räcker det därför inte att bara lämna generell information, t.ex. på myndighetens webbplats.⁴²

För att kunna ange anledningen till förseningen i ett enskilt fall måste myndigheten ofta gå igenom ärendet. I många fall beror dock förseningen främst på den generella arbetssituationen hos myndigheten och berör då alla inkommande ärenden under en viss period. När en myndighet bedömer att ett avgörande kommer att bli väsentligt försenat av ett sådant skäl är det tillräckligt att myndigheten underrättar en enskild utan att först ha gått igenom hans eller hennes ärende. En underrättelse måste dock lämnas i varje individuellt ärende som berörs.⁴³

³⁷ Prop. 2016/17:180 s. 114 f.

³⁸ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 6473-2021.

³⁹ Prop. 2016/17:180 s. 111.

⁴⁰ Prop. 2016/17:180 s. 111.

⁴¹ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 6473-2021.

⁴² JO 2020/21 s. 252 och JO 2021/22 s. 340.

⁴³ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 7262-2022 och 7266-2022.

Bestämmelsen anger inte någon fast tidsgräns för när en underrättelse ska lämnas, utan myndigheten måste i varje enskilt ärende göra en bedömning av när den tidpunkten inträffar.

Jag har vid ett flertal tillfällen kritiserat myndigheter för att inte ha underrättat enskilda om väsentlig försening, trots att de varit skyldiga att göra det.⁴⁴

Längre fram i beslutet kommer jag att ta upp ett antal frågeställningar och aspekter som specifikt rör 11 §.⁴⁵

4.3 Särskilt om 12 §

En dröjsmålstalan får väckas tidigast efter sex månader från att ärendet inleddes. Efter att en sådan framställan gjorts ska myndigheten fatta ett beslut inom fyra veckor. Myndigheten kan alltså inte välja att förhålla sig passiv. Om myndigheten avgör ärendet behöver den inte ta ställning till framställningen i sak. Om myndigheten däremot inte kan avsluta ärendet inom fyra veckor måste den inom samma tid fatta ett formellt avslagsbeslut.⁴⁶

Jag har vid några tillfällen kritiserat myndigheter för att inte ha fattat något beslut inom fyra veckor från det att en enskild begärt att hans eller hennes ärende ska avgöras.⁴⁷

En begäran ska göras skriftligen. Bestämmelsen blir alltså inte tillämplig om en begäran görs muntligen. Syftet med formkravet är att skilja förfarandet med dröjsmålstalan från mer formlösa kontakter mellan en part och en myndighet om handläggningstidens längd.⁴⁸

Den enskilde kan endast göra *en* framställan under handläggningen av ett och samma ärende. Av förarbetena framgår att det lades vikt vid att utforma förfarandet så att enskildas intresse av att få ett snabbt avgörande balanserades mot intresset av att det allmännas resurser tas i anspråk på ett effektivt sätt. Ett effektivt förfarande förutsatte, enligt lagstiftaren, att det inte skulle vara möjligt att tvinga fram upprepade bedömningar av utredningsläget.⁴⁹

Ett beslut som innebär att en dröjsmålstalan avslås ska innehålla en klagande motivering, i första hand med hänsyn till den enskilde, men också för att överinstansen vid ett överklagande ska få ett adekvat underlag för sin

⁴⁴ Se bl.a. JO:s beslut den 28 april 2021, dnr 4063-2020, och den 21 februari 2022, dnr 2371-2021.

⁴⁵ Se avsnitt 6.

⁴⁶ Prop. 2016/17:180 s. 298.

⁴⁷ Se JO:s beslut den 27 november 2020, dnr 5756-2019, och den 11 juni 2021, dnr 2933-2020.

⁴⁸ Prop. 2016/17:180 s. 122.

⁴⁹ Prop. 2016/17:180 s. 128.

prövning.⁵⁰ Om det är möjligt kan det många gånger vara värdefullt för den enskilde om beslutet också innehåller en upplysning om när ärendet, enligt myndighetens bedömning, sannolikt kan förväntas vara avgjort.⁵¹

Migrationsverket har tidigare fått kritik från JO för att ha infört en automatiserad hantering av framställningar där någon individuell bedömning inte gjordes i varje ärende, utan utgången i stället var bestämd på förhand och alltid blev att begäran avslogs. JO ansåg att förfarandet var ett kringgående av regleringen i 12 §, eftersom den enskilde inte fick den effektiva prövning av om ärendet uppehålls i onödan som lagstiftaren avsett.⁵²

En enskild har möjlighet att överklaga ett beslut om att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras. Prövning kan ske endast i en överinstans. Om överinstansen bifaller överklagandet ska den besluta att förelägga myndigheten att snarast eller inom den tid som den bestämmer avgöra ärendet.⁵³

Ett föreläggande från en överinstans om att ett ärende ska avgöras snarast möjligt innebär att det ställs särskilda krav på myndigheten att prioritera handläggningen, för att undvika ytterligare försening i ett ärende där avgörandet redan fördröjts oskäligt länge.⁵⁴ JO har tidigare kritiserat en myndighet för att efter ett sådant föreläggande inte ha säkerställt att ärenden prioriterades så som krävs med hänsyn till syftet med 12 §. I det fallet hade myndigheten dröjt två veckor med att registrera domen och tre månader med att kalla de enskilda till utredning.⁵⁵

Längre fram i beslutet kommer jag att ta upp ytterligare några frågeställningar och aspekter som specifikt rör 12 §.⁵⁶

⁵⁰ 32 § FL och prop. 2016/17:180 s. 114.

⁵¹ Prop. 2016/17:180 s. 298.

⁵² JO 2022/23 s. 481.

⁵³ 12 och 49 §§ FL. Se även Rune Lavin, Åtgärder mot långsam handläggning, Förvaltningsrättslig Tidskrift (FT) 2018 s. 417, där han betonar att den rättsföljd som kan bli resultatet av den enskildes talan enligt 12 § är att ett formellt föreläggande ges myndigheten att avgöra ärendet. Något beslut som besvarar den enskildes ursprungliga begäran får han eller hon avvakta och någon garanti för att förfarandet kommer att utmynna i ett beslut finns egentligen inte.

⁵⁴ Prop. 2016/17:180 s. 338.

⁵⁵ JO:s beslut den 20 oktober 2020, dnr 3075-2019.

⁵⁶ Se avsnitt 7.

5 Gemensamma frågeställningar

5.1 I vilka situationer är bestämmelserna tillämpliga?

5.1.1 Rättsliga utgångspunkter

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos bl.a. förvaltningsmyndigheter.⁵⁷ Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen ska dock den bestämmelsen tillämpas.⁵⁸ Det innebär att 11 och 12 §§ ska tillämpas i ärendehantering, så länge det inte finns någon undantagsbestämmelse med annat innehåll. Inom mitt ansvarsområde finns, mig veterligen, inte några sådana specialbestämmelser.⁵⁹ 11 och 12 §§ har alltså ett brett tillämpningsområde och ska tillämpas hos många typer av myndigheter och i många typer av ärenden.

En viktig begränsning vid tillämpningen av bestämmelserna är dock att de enbart gäller ärenden som har inletts av en enskild part. Det kan vara ärenden som har inletts genom en ansökan, anmälan eller annan liknande framställning. Även ärenden om omprövning omfattas.⁶⁰ Ärenden som inletts på myndighetens eget initiativ eller på initiativ av någon annan myndighet faller dock utanför tillämpningsområdet. Det innebär att bestämmelserna inte är tillämpliga i exempelvis ärenden om återkrav.⁶¹

Det är enbart den part som har inlett ett ärende som kan väcka en dröjsmålstalan. I ärenden med flera sökande kan var och en av dem göra en sådan framställan, men en enskild motpart har inte någon sådan möjlighet.⁶² På samma sätt gäller underrättelseskyldigheten enligt 11 § enbart gentemot den part som har inlett ärendet. Jag har tidigare uttalat att i ett ärende med två enskilda parter bör en myndighet lämna information om väsentlig försening även till den part som inte har inlett ärendet, men då inom ramen för myndighetens serviceskyldighet enligt 6 § FL. Även den part som inte har inlett ärendet kan ha ett berättigat intresse av att få information när ett avgörande försenas.⁶³

För att 11 och 12 §§ ska vara tillämpliga krävs det också att den enskilde har partsställning i ärendet, vilket innebär att bestämmelserna inte behöver tillämpas vid handläggningen av tillsynsärenden där anmälaren inte kan anses

⁵⁷ 1 § FL.

⁵⁸ 4 § FL.

⁵⁹ Som exempel kan dock nämnas att specialbestämmelser inom migrationsområdet finns i 4 kap. 21 b § andra stycket, 5 a kap. 1 § andra stycket och 8 kap. 10 b § andra stycket utlänningsförordningen (2006:97). Bestämmelserna innebär att en begäran enligt 12 § FL får göras efter en kortare tid än sex månader.

⁶⁰ Prop. 2016/17:180 s. 297.

⁶¹ Prop. 2016/17:180 s. 295.

⁶² Prop. 2016/17:180 s. 117 f. och 297.

⁶³ JO:s beslut den 15 september 2022, dnr 7811-2021.

vara part.⁶⁴ JO har tidigare uttalat att frågan huruvida en anmälare ska anses ha ställning som enskild part inte har något givet svar. Utgångspunkten är att anmälare inte intar partsställning, men frågan om anmälaren ska anses vara part måste bedömas från fall till fall.⁶⁵

Jag har tidigare uttalat att 11 § inte är tillämplig i ärenden som inte ska *avgöras* av myndigheten. Mina beslut gällde ärenden om inskrivning vid Arbetsförmedlingen. Ett sådant ärende kan avslutas av olika skäl, men typiskt sett sker det för att den enskilde har fått ett arbete eller för att han eller hon av annan anledning inte längre är aktuell som arbetssökande. Även om det kan krävas att Arbetsförmedlingen fattar flera beslut under tiden som handläggningen pågår, ska ärendet som sådant inte *avgöras* av myndigheten. Däremot är det lämpligt att myndigheten, om handläggningen drar ut på tiden, informerar den enskilde om detta inom ramen för sin serviceskyldighet.⁶⁶

5.1.2 Mina iakttagelser

I den remiss som skickades ut med anledning av undersökningen ställde jag frågan om myndigheterna inom någon ärendetyp hade angett inom vilken tid en sökande typiskt sett kan förvänta sig ett beslut. Med frågan avsåg jag att få information främst om ansökningsärenden.

I sina remissvar tog flera av nämnderna upp utredningar i ärenden som rör barn och unga enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.⁶⁷ En av nämnderna angav även ärenden om omhändertaganden, flyttningsförbud och umgängesbegränsningar enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.⁶⁸

En av nämnderna uppgav att den utgår från att 11 och 12 §§ inte tillämpas för barn- och ungdomsutredningar enligt 11 kap. 1 § SoL eftersom ärendetypen styrs av socialtjänstlagens bestämmelser.⁶⁹

5.1.3 Mina uttalanden

Efter att ha gått igenom myndigheternas remissvar framstår det för mig som att det inte är helt tydligt för några av dem att 11 och 12 §§ endast gäller ärenden som har inletts av en enskild part. Bestämmelserna är exempelvis inte tillämpliga i de ärenden om barn och unga enligt 11 kap. 1 § SoL som har inletts

⁶⁴ Prop. 2016/17:180 s. 295.

⁶⁵ JO:s beslut den 28 april 2021, dnr 6932-2019, och den 10 december 2021, dnr 434-2020.

⁶⁶ JO:s två beslut den 8 juni 2023, dnr 3476-2022 och 5394-2022.

⁶⁷ Valfärdsnämnden i Örnsköldsviks kommun, Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun och Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun.

⁶⁸ Valfärdsnämnden i Örnsköldsviks kommun.

⁶⁹ Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun.

på nämndens initiativ. Flertalet ärenden enligt LVU inleds dessutom alltid på nämndens initiativ och faller därmed utanför tillämpningsområdet för 11 och 12 §§.⁷⁰

Det finns ingen specialbestämmelse i socialtjänstlagen som avviker från 11 och 12 §§. Om ett ärende har inletts av en enskild part ska alltså 11 och 12 §§ tillämpas även inom socialtjänstens område.

För att en dröjsmålstalan ska kunna hanteras korrekt är det avgörande att myndigheterna har tillämpningsområdet för 12 § klart för sig. JO har tidigare uttalat att om en sådan begäran kommer in behöver myndigheten hantera den på något sätt. Anser myndigheten att 12 § inte är tillämplig bör begäran avvisas.⁷¹ För att kunna avgöra om en begäran ska prövas i sak eller inte måste myndigheten alltså veta vilka typer av ärenden som omfattas av bestämmelsen.

Syftet med 11 § är att den enskilde inte ska vara ovetande om vad som händer i hans eller hennes ärende. Dessutom är bestämmelsen om serviceskyldighet i 6 § FL tillämplig oberoende av hur och av vem ett ärende har inletts. Jag har därför inget att invända mot att en myndighet lämnar sådan information som avses i 11 § även i ärenden som inte omfattas av den bestämmelsen, men då utifrån myndighetens serviceskyldighet. Tvärtom kan det utgöra god förvaltning att hålla den enskilde informerad om handläggningen även i sådana ärenden.

5.2 Dokumentation

5.2.1 Rättsliga utgångspunkter

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.⁷²

Inom socialtjänstens område är det särskilt reglerat att det som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tas till vara på ett betryggande sätt.⁷³ Handläggningen av ärenden som rör enskilda ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.⁷⁴ Det finns också föreskrifter och allmänna råd som gäller dokumentation i vissa ärendetyper inom socialtjänstens område.⁷⁵

⁷⁰ Se t.ex. 4 § LVU om ansökan om vård.

⁷¹ JO:s beslut den 28 april 2021, dnr 6932-2019.

⁷² 27 § FL.

⁷³ 11 kap. 1 § andra stycket SoL.

⁷⁴ 11 kap. 5 § SoL.

⁷⁵ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

JO har flera gånger uttalat att alla beslut och åtgärder som vidtas i ett ärende, samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse, bör redovisas. Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Det kan t.ex. gälla överväganden som en handläggare gjort eller att det förekommit kontakter med parter eller myndigheter. En god dokumentation bör också omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden för att göra det möjligt både för den enskilde och för andra, såsom domstolar och tillsynsmyndigheter, att följa och förstå ärendets gång.⁷⁶

När det gäller 11 § har jag tidigare uttalat att i de fall en muntlig underrättelse lämnas måste det dokumenteras.⁷⁷ De överväganden som en myndighet gör i fråga om huruvida den ska underrätta den enskilde bör också dokumenteras.⁷⁸ Konkret innebär det bl.a. att det bör framgå av dokumentationen vilka överväganden myndigheten gjort när den kommit fram till att det aktuella ärendet kommer att bli väsentligt försenat och att 11 § därför är tillämplig.

5.2.2 Mina iakttagelser

Vid inspektionen av Försäkringskassan framgick det av journalanteckningarna i de granskade ärendena att handläggaren ofta lämnade viss information om beräknad handläggningstid och ärendets gång vid kontakter med enskilda och ombud. Det framgick också att sådan information i vissa fall lämnades under utredningssamtalen. Dokumentationen av den information som hade lämnats var dock genomgående knapphändig. Det kunde exempelvis anges att handläggaren hade informerat om tidsplanen i ärendet, men inget närmare om vad tidsplanen innebar. Av dokumentationen gick det sällan att utläsa om informationen hade lämnats utifrån serviceskyldigheten i 6 § FL eller enligt underrättelseskyldigheten i 11 §.

I ett av Försäkringskassans ärenden om assistansersättning hade en muntlig underrättelse om väsentlig försening lämnats under ett utredningssamtal med den enskilde. Av dokumentationen framgick att handläggaren hade informerat om anledningen till förseningen och hur den fortsatta handläggningen planerades. Handläggaren hade även dokumenterat sitt ställningstagande om varför en underrättelse om väsentlig försening krävdes. Det angavs i ärendets journal att den enskilde behövde informeras eftersom det skulle dröja längre tid att fatta ett beslut i ärendet än vad som angavs i det bekräftelsebrev som tidigare hade skickats ut.

⁷⁶ Se t.ex. JO 2014/15 s. 330 och JO:s protokoll den 6 april 2022, dnr 759-2022.

⁷⁷ JO:s protokoll den 2 februari 2022, dnr 8033-2022.

⁷⁸ JO:s beslut den 27 oktober 2020, dnr 221-2019.

Under inspektionerna noterade jag i övrigt att myndigheterna i mycket få ärenden hade dokumenterat vilka överväganden som gjorts när det gäller frågan om en underrättelse om väsentlig försening behövde lämnas. Det fanns inte heller dokumenterat hos någon myndighet att den vid kontakt med en enskild hade lämnat information om möjligheten att väcka en dröjsmålstalan.

5.2.3 Mina uttalanden

Det är viktigt att myndigheter dokumenterar sina ärenden noggrant och ordentligt. När en myndighet lämnar muntliga underrättelser om väsentlig försening måste den tydligt dokumentera när underrättelsen lämnades och vilken information den enskilde fick. Eftersom 11 § innebär att myndigheten är skyldig att vidta åtgärder under vissa förutsättningar, är det av stor vikt både för myndigheten själv och för en tillsynsmyndighet att kunna se att underrättelseskyldigheten har uppfyllts. Det är också värdefullt för den enskilde att kunna följa sitt ärende och se vilken information om handläggningen som har lämnats.

Den muntliga underrättelsen om väsentlig försening i Försäkringskassans ärende om assistansersättning var dokumenterad på ett bra sätt och det framgick tydligt vilken information den enskilde hade fått vid det aktuella tillfället. Även det ställningstagande som handläggaren hade gjort om att den enskilde behövde underrättas enligt 11 § var tydligt dokumenterat. Det är dock bekymmersamt att sådana överväganden i övrigt sällan hade redovisats i ärendena hos de inspekterade myndigheterna.

När en myndighet lämnar information om handläggningen vid muntliga kontakter med den enskilde är det lämpligt att det framgår om informationen lämnats utifrån myndighetens serviceskyldighet i 6 § FL eller om myndigheten i stället har lämnat en underrättelse om väsentlig försening enligt 11 §. En tydlig information i det här avseendet kan ha betydelse för om och när myndigheten är skyldig att underrätta på nytt längre fram, om ärendet då fortfarande inte har avgjorts. Jag återkommer till frågan om upprepade underrättelser nedan.⁷⁹

I de fall en myndighet informerar en enskild om möjligheten att begära att ärendet avgörs är det viktigt att även detta dokumenteras. På så vis framgår det att myndigheten har uppfyllt sin serviceskyldighet i den delen.

Dokumentationen kan också vara till viss hjälp för att bedöma om en framställan som därefter lämnas in utgör en begäran enligt 12 §. Även de överväganden som myndigheten då behöver göra bör dokumenteras.

⁷⁹ Se avsnitt 6.5.

6 Underrättelse om väsentlig försening

6.1 Har myndigheterna tagit fram rutindokument för tillämpningen av 11 §?

6.1.1 Rättsliga utgångspunkter

En myndighets ledning har ett stort ansvar för hur verksamheten bedrivs. I detta ansvar ligger bl.a. att säkerställa att personalen har den kompetens som krävs för att garantera en rättssäker ärendehandläggning. Här kan t.ex. interna rutiner vara av stor betydelse. Det är dock inte tillräckligt att endast anta rutiner, utan myndigheten måste även se till att de rutiner som fastställs är kända till såväl innehåll som innebörd och att personalen har tillräckliga kunskaper om de rättsregler som styr utformningen av dem.⁸⁰

Jag har tidigare kritiserat Pensionsmyndigheten för att myndigheten först i maj 2021 fattade beslut om en rutin för tillämpningen av 11 §. Jag uttalade att det framstod som tveksamt om myndigheten dessförinnan över huvud taget, på det sätt som anges i 11 §, hade underrättat enskilda om att deras ärenden om bostadstillägg skulle komma att bli väsentligt försenade. Omständigheten att det varit svårt att beräkna en normalt tid för handläggningen av sådana ärenden ursäktade inte att det tog myndigheten nästan tre år från det att förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018, till dess att en rutin för tillämpningen av 11 § var på plats.⁸¹

Jag har även uppmanat flera myndigheter att se över hur de tillämpar 11 § och säkerställa att samtliga handläggare har tillräckliga kunskaper om hur bestämmelsen ska tillämpas.⁸²

6.1.2 Mina iakttagelser

Det framgår av de sex nämndernas remissvar att ingen av dem har tagit fram ett dokument som innehåller generella rutiner om tillämpningen av 11 §. En av nämnderna uppgav dock att det finns en rutin, men som enbart gäller ärenden om ekonomiskt bistånd. Om nämndens servicegaranti inte kan infrias i ett sådant ärende ska den enskilde snarast få en förklaring till varför det dröjer och ett besked om när ärendet beräknas vara avgjort.⁸³

Flera av nämnderna uppgav dock att de tillämpar ett arbetssätt som innebär att enskilda informeras mer informellt i de fall när handläggningen drar ut på

⁸⁰ JO 2019/20 s. 516 och JO:s beslut den 30 januari 2023, dnr 642-2022.

⁸¹ JO 2022/23 s. 351.

⁸² Se JO:s protokoll den 6 april 2022, dnr 759-2022, avseende Arbetsförmedlingen, JO:s beslut den 5 september 2022, dnr 5974-2021, avseende Försäkringskassan och JO:s beslut den 30 januari 2023, dnr 642-2022, avseende Pensionsmyndigheten.

⁸³ Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun.

tiden.⁸⁴ En av nämnderna angav att det inte har uppstått något behov av att tillämpa 11 § i verksamheten, eftersom det ställs krav på att handläggningen ska vara skyndsam. Nämnden hade därför inte reflekterat över i vilka situationer som den kan bli skyldig att underrätta en enskild enligt 11 § och ansåg att det inte fanns något behov av att ta fram rutiner.⁸⁵

En annan av nämnderna hänvisade till att det finns ett tydligt avsnitt om hur 11 § bör tillämpas i Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten om handläggning och dokumentation⁸⁶, och uppgav att den användes som stöd i arbetet.⁸⁷

De tre statliga myndigheterna har dock tagit fram generella rutindokument eller skrivelser i de vägledningar eller handböcker som handlar om förvaltningsrätt.⁸⁸

Försäkringskassan uppgav att det därutöver finns kompletterande skrivelser i andra vägledningar och i handlägningsprocesserna. Tillämpningen skiljer sig till viss del åt mellan ärendetyper och avdelningar. Den enskilde underrättas t.ex. endast om förseningen beror på Försäkringskassan i ärenden om bostadsbidrag. I ärenden om graviditetsspenning sker ingen underrättelse om förseningen beror på den enskilde själv.

Inför förvaltningslagens ikraftträdande slog Försäkringskassan fast tidpunkter för när väsentlig försening får anses inträffa i olika ärendetyper och har i allt väsentligt bibehållit dessa sedan dess. Även Pensionsmyndigheten har som stöd för bedömningen slagit fast sådana tidpunkter.

Utöver de dokument som på det sättet tagits fram på myndighetsnivå, har Pensionsmyndigheten även interna handläggarstöd för olika ärendetyper. Ansvar för att innehållet i dessa handläggarstöd är korrekt och uppdaterat är delegerat till medarbetare som har ett särskilt ämnesansvar. I handläggarstöden för ärendetyperna allmän pension, bostadstillägg och omprövning anges viss information som avviker från dokumenten på myndighetsnivå. Det anges bl.a. att tillämpningsområdet är begränsat till att avse ärenden som är klara för beslut och att Pensionsmyndigheten inte behöver underrätta en enskild om väsentlig

⁸⁴ Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun, Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun och Välfärdsnämnden Örnsköldsviks kommun.

⁸⁵ Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun.

⁸⁶ Handläggning och dokumentation, Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2021.

⁸⁷ Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun.

⁸⁸ Försäkringskassan har tagit fram en övergripande text i vägledningen om förvaltningsrätt i praktiken (2004:7). Pensionsmyndigheten har tagit fram ett rutindokument och överväganden finns också i myndighetens vägledning om förvaltningsrätt (2019:1). Arbetsförmedlingen har skrivelser i handboken Förvaltningsrätt (AFHB 10/2014).

försening när myndigheten inväntar kompletterande uppgifter från den enskilde eller en extern part.

6.1.3 Mina uttalanden

Det är viktigt att varje myndighet som behöver tillämpa 11 § har tänkt igenom vad bestämmelsen innebär och vilka krav den ställer. Flera av de granskade myndigheterna hade inte tagit fram några rutiner, men uppgav att det finns informella arbetssätt om att informera och underrätta enskilda om hur handläggningen av deras ärenden fortskrider. I många fall kan det vara bra att formalisera sådana arbetssätt genom någon typ av rutindokument, för att säkerställa att arbetssättet är känt av samtliga handläggare och att tillämpningen är enhetlig.

Det behöver inte vara fel att, som en av de granskade nämnderna gjort, utgå från en handbok som har tagits fram av en annan myndighet som stöd i arbetet. Det är dock viktigt att anpassa rutinerna efter den egna verksamheten. Den aktuella handboken innehåller i princip enbart utdrag från propositionen till förvaltningslagen.⁸⁹ Jag har därför svårt att se hur den kan ge någon konkret ledning för hur en handläggare ska agera i ett enskilt ärende eller inom en specifik ärendetyp.

Det är viktigt att det finns rutiner även hos myndigheter som inte anser sig ha några generella problem med långa handläggningstider. Ett ärende kan dra ut på tiden av anledningar som myndigheten inte själv styr över, och det behöver finnas en beredskap för och medvetenhet inom myndigheten om hur den då ska agera. Avgörande för underrättelseskyldigheten enligt 11 § är att handläggningen kommer att bli väsentligt försenad, oavsett vad det beror på.

Undersökningen visar att de tre statliga myndigheterna hade tagit fram rutiner, medan ingen av de kommunala nämnderna hade gjort det. Det är inte särskilt förvånande, eftersom behovet av styrdokument förmodligen är mer påtagligt hos de statliga myndigheterna med hänsyn till att det förekommer långa handläggningstider där. Mitt intryck är att frågan om hur 11 § tillämpas framstår som något främmande för nämnderna, eftersom de i mindre utsträckning har problem med långsam handläggning.

Det är positivt att de statliga myndigheterna har tagit fram rutiner. Jag ser dock en fara i att flera av de dokument som tagits fram har en oklar rättslig ställning och relation till andra styrande dokument inom myndigheten. Jag tänker då särskilt på Pensionsmyndighetens handläggarsöd, men också på det dokument

⁸⁹ Handläggning och dokumentation, Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2021, s. 312 f.

som slår fast när handläggningen på Försäkringskassan är så försenad att 11 § behöver tillämpas.

Pensionsmyndighetens handläggarstöd innehåller en hel del instruktioner som avviker från de styrande dokument som tagits fram på myndighetsnivå. Liknande instruktioner tycks även finnas inom Försäkringskassan. Detta är inte helt oproblematiskt och kan leda till att tillämpningen inte blir enhetlig på myndigheten.

6.2 Lämnar myndigheterna underrättelser enligt 11 § i den utsträckning som krävs?

6.2.1 Utgångspunkter för undersökningen

Under de inspektioner som genomförts inom ramen för undersökningen har jag särskilt granskat om myndigheterna har lämnat underrättelser om väsentlig försening i den utsträckning som 11 § kräver. Jag har även försökt att kontrollera om myndigheterna lämnar underrättelser i den utsträckning som de själva påstått.

6.2.2 Mina iakttagelser

I remissvaren uppgav flera av de granskade nämnderna att de inte tillämpade 11 § alls eller att de enbart gjorde det i ringa utsträckning.⁹⁰ En förklaring som bl.a. Vård- och omsorgsnämnden och Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun lämnade var att handläggningstiderna i verksamheten inte var så långa att det finns behov av att tillämpa bestämmelsen.

En av nämnderna förde vidare fram att det kan vara svårt att verkställa vissa beslut enligt LSS, vilket kan bidra till att den enskilde får vänta länge på sin insats. Enligt nämnden kan regelverket rörande icke verkställda beslut medverka till att skapa ett incitament att avvakta med beslutet efter genomförd utredning.⁹¹

Pensionsmyndigheten förde fram att myndigheten sannolikt inte underrättar enskilda om väsentlig försening i tillräcklig utsträckning. Försäkringskassan angav inget specifikt i remissvaret om i vilken utsträckning underrättelser lämnas, men uppgav att tillämpningen skiljer sig åt mellan olika avdelningar och ärendetyper.

Arbetsförmedlingen uppgav att handläggningstiden i ärenden om omprövning för närvarande är väsentligt längre än normalt, och att myndigheten därför

⁹⁰ Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun, Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun.

⁹¹ Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun.

regelmässigt underrättar den enskilde om detta. När det gäller övriga ärendetyper tillämpas bestämmelsen endast undantagsvis.

Under inspektionerna av Vård- och omsorgsnämnden och Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun framgick att de allra flesta ärendena handlades inom den tid som utlovats. Inom båda verksamheterna förekom dock exempel på ärenden där handläggningen varit långsam och kännetecknats av passivitet från myndighetens sida. Någon underrättelse om väsentlig försening hade inte lämnats i något av de granskade ärendena hos nämnderna.

I de ärenden som granskades hos Pensionsmyndigheten noterades över huvud taget inte några underrättelser om väsentlig försening, trots att handläggningen i flera fall pågått under mycket lång tid och utan aktiva insatser från myndigheten. Exempelvis hade flera ärenden om bostadstillägg legat orörda ett år eller mer efter att en ansökan eller en anmälan om ändrade förhållanden hade kommit in till myndigheten.

Vid inspektionen av Försäkringskassan kunde jag konstatera att myndigheten lämnade underrättelser i varierande omfattning beroende på vilka ärendetyper det handlade om. I ärendena om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag borde 11 § ha aktualiserats i flera fall. Det var ofta tydligt vid vilken tidpunkt den enskilde borde ha underrättats enligt 11 §, t.ex. när dennes försäkringstillhörighet behövde utredas. Några underrättelser lämnades dock inte i ärendena. Inte heller när handläggningen återupptogs efter att ha varit passiv under flera månader, lämnades någon underrättelse. I de granskade ärendena som rörde assistansersättning hade underrättelse om väsentlig försening lämnats enbart i ett av ärendena, trots att det borde ha skett i fler av dem. Långa handläggningstider kunde noteras också i ärenden om försäkringstillhörighet. I knappt hälften av ärendena underrättades den enskilde enligt 11 §. I vissa fall tog det upp emot ett år innan en sådan underrättelse lämnades.

6.2.3 Mina uttalanden

Undersökningen visar att underrättelser om väsentlig försening inte lämnas i tillräckligt stor omfattning av de granskade myndigheterna. Det bekräftar den uppfattning jag har haft sedan tidigare utifrån klagomålsärenden och tidigare inspektioner.⁹²

De inspektioner som gjorts inom ramen för den här undersökningen visar framför allt på brister hos Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. Jag

⁹² Se t.ex. JO:s protokoll den 6 april 2022, dnr 759-2022, avseende Arbetsförmedlingen, och JO:s protokoll den 2 februari 2023, dnr 8033-2022, avseende Försäkringskassan.

utgår från att dessa myndigheter ser över sin tillämpning för att säkerställa att de i fortsättningen uppfyller de krav som anges i lagen.

Även hos de granskade nämnderna fanns det vissa brister. Jag noterade flera ärenden där det borde ha varit aktuellt att lämna underrättelser om väsentlig försening. Det förtjänar att framhållas att även om en myndighet generellt sett har korta handläggningstider kan det förekomma ärenden där handläggningen drar ut på tiden. Myndigheten måste i varje enskilt fall göra en bedömning av om avgörandet kommer att bli väsentligt försenat och i så fall underrätta den enskilde om det. Att handläggningstiderna i genomsnitt är rimliga befriar inte myndigheten från det ansvaret.

I LSS finns regler om särskild avgift och en skyldighet för en kommun att rapportera till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) när den inte verkställer beslut och tillhandahåller insatser enligt den lagen inom vissa tider.⁹³ Det får inte förekomma att en myndighet anpassar handläggningen så att ett beslut meddelas först när det är möjligt att också verkställa det. Det är givetvis oacceptabelt om en myndighet väljer att dra ut på handläggningen, för att på det sättet undvika sanktioner på grund av att verkställigheten dröjt för länge. Jag vill framhålla att 11 § ska tillämpas fram till dess beslut fattas. Det innebär att myndigheten måste underrätta den enskilde om den bedömer att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat. Myndigheten ska då också ange vad det beror på.

6.3 När ska en underrättelse om väsentlig försening lämnas?

6.3.1 Rättsliga utgångspunkter

Av 11 § framgår att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. Som konstaterats tidigare anger alltså inte bestämmelsen någon fast tidsgräns för när en underrättelse ska lämnas. Det måste i stället bedömas av myndigheten i varje enskilt fall.

I förarbetena till förvaltningslagen finns uttalanden som ger myndigheterna viss ledning för hur en sådan bedömning ska göras. Där anges bl.a. att tillämpningsområdet för 11 § bör begränsas till att avse helt klara fall och att underrättelseskyldigheten endast bör gälla när myndigheten kan konstatera att avgörandet kommer att försenas väsentligt. Om en normalt tid för ärendetypen har angetts av myndigheten bör den i och för sig kunna tjäna som en utgångspunkt, men bedömningen behöver inte helt och hållet vara knuten till en normal handläggningstid för den aktuella ärendetypen. Myndigheten bör även kunna ta hänsyn till omständigheter som är hänförliga till det konkreta fallet, t.ex. att parten redan i sin ansökan presenterat ett gediget material eller tvärtom

⁹³ Se 28 a–g §§ LSS.

att parten har lämnat in en mycket bristfällig ansökan. I viss mån bör bedömningen också kunna relateras till den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan förväntas ha för den enskilde, t.ex. om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning.⁹⁴

Jag har tidigare uttalat att det kan variera vad som är en normal handläggningstid och att den bedömningen får göras av myndigheten mot bakgrund av bl.a. ärendets komplexitet. En underrättelse om väsentlig försening ska lämnas när det kan bedömas att den faktiska handläggningstiden kommer att markant överstiga den förväntade handläggningstiden, och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period.⁹⁵

Frågan om när en underrättelse ska lämnas måste bedömas utifrån det allmänna krav på snabb handläggning som finns i 9 § FL. Även syftet med 11 § – att hålla den enskilde informerad om hur handläggningen fortskrider – behöver beaktas.⁹⁶

Som jag tidigare har uttalat bör inte omständigheter som är hänförliga till myndighetens arbetssituation som huvudregel påverka tidpunkten för när en underrättelse ska lämnas. Långa handläggningstider av den orsaken är alltså normalt sett ingen ursäkt för att dröja med att underrätta enskilda enligt 11 § om att handläggningen kommer att bli väsentligt försenad. I ett beslut som gällde Försäkringskassan hade myndigheten gjort bedömningen att ett avgörande inte skulle anses vara väsentligt försenat förrän handläggningen pågått under längre tid än den genomsnittliga handläggningstiden för den aktuella ärendetypen, som då uppgick till tolv månader. Jag uttalade att myndigheten i stället skulle ha utgått från en rimlig och godtagbar handläggningstid, i det aktuella fallet ungefär tre månader.⁹⁷

Det krävs inte att avgörandet redan har blivit försenat för att underrättelseskyldigheten ska inträda. Jag har tidigare uttalat att jag inte har något att invända mot att en underrättelse om väsentlig försening lämnas redan i samband med att en ansökan kommer in. Om det vid den tidpunkten står klart att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat är det tvärtom så att myndigheten ska lämna en sådan underrättelse redan då.⁹⁸

⁹⁴ Prop. 2016/17:180 s. 111.

⁹⁵ JO:s beslut den 27 oktober 2020, dnr 221-2019, och den 15 september 2022, dnr 4911-2021.

⁹⁶ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 6473-2021.

⁹⁷ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 6473-2021.

⁹⁸ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 7262-2022 och 7266-2022.

Som jag tidigare har uttalat är 11 § tillämplig även när det är särskilt reglerat hur lång handläggningstiden får vara.⁹⁹ En bestämmelse i en specialförfattning kan påverka bedömningen i det enskilda fallet av om ett avgörande kommer att bli så försenat att underrättelseskyldigheten inträder. Det betyder att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas senast vid den tidpunkt då myndigheten bedömer att den handläggningstid som anges i specialförfattningen kommer att markant överskridas. Även när det finns specialregler bör myndigheten i viss mån kunna beakta omständigheter i det enskilda fallet, för att bedöma vid vilken tidpunkt en underrättelse ska lämnas.¹⁰⁰

Det förekommer att myndigheter väljer att fokusera på att utreda och fatta beslut i ärenden där handläggningen dragit ut på tiden, i stället för att lägga resurser på att underrätta om väsentlig försening. JO har dock inte godtagit att myndigheter gjort sådana prioriteringar. Jag har nyligen kritiserat Försäkringskassan för att i vissa fall inte ha underrättat enskilda om väsentlig försening i ärenden om omprövning av beslut om sjukpenning, trots att myndigheten varit skyldig att göra det. Det framgick att Försäkringskassan gjorde ett medvetet avsteg från sin underrättelseskyldighet för att i stället fokusera på att avgöra ärenden.¹⁰¹

JO har tidigare även kritiserat IVO för att inte ha lämnat underrättelser om väsentlig försening i ärenden om journalförstöring. I det ärendet angav myndigheten i remissvaret till JO att underrättelser inte hade skickats ut till de enskilda parterna eftersom det skulle förlänga handläggningstiderna ytterligare, och att myndigheten i stället hade prioriterat att avgöra ärendena. JO var dock av uppfattningen att IVO borde ha underrättat enligt 11 §.¹⁰²

6.3.2 Mina iakttagelser

Flera av myndigheterna uppgav i sina remissvar att det är oklart när ett avgörande är väsentligt försenat och vid vilken tidpunkt underrättelseskyldigheten därmed inträder.¹⁰³

Två av myndigheterna uppgav att det är svårt att bestämma underrättelsetidpunkten eftersom det inte finns lagkrav eller andra regelverk om

⁹⁹ Se t.ex. 15 § lagen om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

¹⁰⁰ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 7262-2022 och 7266-2022.

¹⁰¹ JO:s beslut den 16 juni 2023, dnr 6358-2022.

¹⁰² JO:s beslut den 10 oktober 2022, dnr 486-2022.

¹⁰³ Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

förväntade eller rimliga handläggningstider.¹⁰⁴ En annan myndighet framförde att det var något otydligt om bedömningen endast ska avse omständigheter i det enskilda fallet eller om det är godtagbart att hänvisa till generellt långa handläggningstider.¹⁰⁵

Pensionsmyndigheten uppgav att det förekommer instruktioner inom myndigheten om att 11 § enbart ska tillämpas i ärenden som är kompletta och att bedömningen av om en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas inte ska göras förrän handläggningen av ett ärende har påbörjats. Bland annat angavs det i myndighetens handläggarstöd om allmän pension att frågan om väsentlig försening blir aktuell först när handläggningen påbörjats och att det inte är avgörande hur länge ärendet väntat på att bli handlagt. Av myndighetens rutiner framgår det dessutom att bedömningen av vid vilken tidpunkt en underrättelse ska lämnas utgår från den enskildes önskemål om utbetalningstidpunkt, och inte från tidpunkten då ärendet inleddes.

Två av myndigheterna har, som stöd för sin bedömning, tagit fram fasta tidpunkter för när väsentlig försening får anses inträffa inom olika ärendetyper.¹⁰⁶ Av ett dokument från Försäkringskassan framgår bl.a. att den normala handläggningstiden i ett ärende om bostadsbidrag är 30 dagar och att avgörandet i ett sådant ärende anses vara väsentligt försenat efter 61 dagar. Motsvarande tider för en för sent inrapporterad ersättningsbegäran i ett ärende om tandvårdsstöd är 3 respektive 33 dagar.

Försäkringskassan förde fram att vissa ärenden hanteras på flera olika avdelningar och att det då kan vara oklart när risken för väsentlig försening uppstår och vem som ska underrätta den enskilde i de fall det krävs. Detta gäller bl.a. ärenden som rör den enskildes försäkringstillhörighet. Enligt myndigheten är tanken att den avdelning som handlägger frågan om försäkringstillhörighet ska vara en ”osynlig del” för den enskilde. Den enskilde möter myndigheten Försäkringskassan och inte en specifik avdelning. Dialogen med den enskilde ska därför skötas av förmånsavdelningen och det är också den avdelningen som ska bevaka ärendet. Enligt Försäkringskassan kan det dock i vissa fall finnas anledning för den avdelning som handlägger frågan om försäkringstillhörighet att underrätta den enskilde om väsentlig försening.

Vissa av myndigheterna ansåg att 11 § är svår att tillämpa på grund av begränsningar i de ärendehanteringssystem som används och att det inte alltid finns funktioner för att enkelt identifiera ärenden där underrättelser behöver

¹⁰⁴ Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun.

¹⁰⁵ Arbetsförmedlingen.

¹⁰⁶ Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

lämnas.¹⁰⁷ Vid inspektionen uppgav Pensionsmyndigheten att myndigheten saknar tekniska förutsättningar för att uppmärksamma handläggarna på att ett ärende håller på att bli väsentligt försenat. Det nuvarande systemet ger ingen impuls om att ett ärende är gammalt, utan det uppmärksammas först när en handläggare börjar handlägga det. Ärendet kan då ofta avgöras snabbt. Myndigheten har prioriterat att handlägga ärenden, framför att manuellt söka fram de ärenden där underrättelser ska lämnas enligt 11 §.

Det framgår också av remissvaren att vissa myndigheter funderade över hur bedömningen ska göras när förseningen orsakats av den enskilde själv eller av en extern aktör. Försäkringskassan uppgav t.ex. att den enskilde bör vara införstådd med orsaken till att ärendet dröjer i de fall förseningen beror på honom eller henne själv. Enligt myndigheten bör en upplysning om väsentlig försening i sådana fall lämnas med viss försiktighet, så att den inte leder till att den enskilde känner sig begränsad och avstår från att komplettera ärendet. Pensionsmyndigheten uppgav att det inom delar av myndigheten finns instruktioner om att en enskild inte behöver underrättas om väsentlig försening när myndigheten inväntar kompletterande uppgifter från honom eller henne själv eller från en extern part. Liknande instruktioner förekom också inom delar av Försäkringskassan.

Vid inspektionen av Försäkringskassan uppmärksammades ett flertal ärenden där handläggningen hade dragit ut på tiden och där detta berodde på den enskilde eller på en extern aktör. I ärenden om omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning kunde förseningen bero på att myndigheten inväntade underlag från en vårdinrättning eller att en annan myndighet skulle fatta beslut. En försening kunde också bero på att den enskilde var svår att få tag på eller att han eller hon upprepade gånger bokade om eller av utredningssamtal. Det framgick inte om dessa omständigheter hade någon betydelse för om och i så fall när en underrättelse om väsentlig försening lämnades. I ärenden om försäkringstillhörighet drog handläggningen ofta ut på tiden när Försäkringskassan begärde in uppgifter från utländska myndigheter. I vissa av ärendena underrättades den enskilde om väsentlig försening i samband med att myndigheten skickade en påminnelse till den utländska myndigheten.

6.3.3 Mina uttalanden

Allmänt om underrättelsetidpunkten

Tidpunkten för när en underrättelse ska lämnas är flytande och måste fastställas av myndigheten i varje enskilt fall. Som jag redogjort för ovan, bör utgångspunkten för myndighetens bedömning vara den normala

¹⁰⁷ Pensionsmyndigheten och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun.

handläggningstiden för ärendetypen.¹⁰⁸ Myndigheten behöver därför ha en uppfattning om vad som utgör en normal handläggningstid, även om det inte finns några fastställda tider i lag eller andra regelverk. Därutöver kan omständigheter i det enskilda ärendet beaktas, t.ex. att den enskilde har lämnat in en bristfällig ansökan eller att ärendet är viktigt för den enskildes försörjning. Som framgått ovan anser jag dock inte att omständigheter som är hänförliga till myndighetens arbetssituation bör få påverka tidpunkten för när en underrättelse ska lämnas.¹⁰⁹ Jag vill i det här sammanhanget också klargöra att 11 § är tillämplig oavsett anledningen till förseningen och oberoende av vem som orsakat den.

Vid bedömningen av om en underrättelse behöver lämnas eller inte är det viktigt att myndigheten utgår från den enskildes perspektiv och beaktar att syftet med underrättelseskyldigheten är att den enskilde inte ska hållas ovetande om vad som händer i hans eller hennes ärende. Det innebär bl.a. att det inte är godtagbart att enbart tillämpa 11 § i ärenden som är kompletta eller att vänta med att lämna en underrättelse om väsentlig försening till dess att den aktiva handläggningen av ett ärende inleds. Enligt min uppfattning uppkommer skyldigheten att lämna en underrättelse snarare tidigare i ett ärende som ännu inte handläggs aktivt. I ett sådant ärende borde myndigheten relativt tidigt kunna göra bedömningen att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat. Jag anser dessutom att en myndighet, vid bedömningen av när en underrättelse ska lämnas, i regel ska utgå från den tidpunkt då ärendet inleddes, och inte från exempelvis en önskad utbetalningstidpunkt eller när ärendet enligt myndighetens uppfattning är komplett.

Det är myndighetens ansvar att se till att underrättelseskyldigheten enligt 11 § kan uppfyllas. Någon hänsyn kan därvid inte tas till eventuella begränsningar i en myndighets ärendehanteringssystem. Det är inte heller en acceptabel ordning att myndigheten låter bli att manuellt söka fram ärenden och underrätta enskilda, för att på det sättet frigöra tid till att handlägga ärenden som blivit liggande hos myndigheten.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat är det viktigt att myndigheten samtidigt gör en planering för att undvika att det försenas ytterligare.

Fasta tidpunkter som stöd för bedömningen

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tagit fram generella tidpunkter för när ett ärende inom en viss ärendetyp kan anses väsentligt

¹⁰⁸ Se avsnitt 6.3.1.

¹⁰⁹ Se avsnitt 6.3.1.

försenat. Man kan säga att dokumenten anger vissa tidsfrister inom vilka myndigheterna inte anser att någon underrättelseskyldighet enligt 11 § uppkommer. Jag uppfattar det som att tanken med dessa dokument är att de ska utgöra ett stöd i verksamheten. Även om det finns fördelar med att tydligt kommunicera internt vad som gäller, ser jag problem med hur dokumenten utformats.

Underrättelseskyldigheten enligt 11 § förutsätter inte att en försening redan har uppstått. Jag noterar att detta inte framgår tydligt av Försäkringskassans dokument. Enligt min uppfattning är också många av de angivna tidsfristerna alltför väl tilltagna. Exempelvis anses ärenden om bostadsbidrag vara väsentligt försenade först efter mer än dubbelt så lång tid som betraktas som normal för ett sådant ärende. Vissa ärenden som rör tandvårdsstöd anses inte vara väsentligt försenade förrän den normala handläggningstiden överskridits elva gånger. Vad som är en väsentlig försening kan variera, men för mig är det tydligt att Försäkringskassans tidsfrister generellt sett saknar det medborgarperspektiv som kännetecknar god förvaltning. När jag tar del av Försäkringskassans dokument kan jag inte frigöra mig från intrycket att myndigheten i första hand velat undvika att hamna i en situation där underrättelser måste skickas ut till en stor mängd enskilda. Jag anser därför att Försäkringskassan behöver se över dokumentet.

Av Pensionsmyndighetens dokument framgår det tydligare att de angivna tiderna är tänkta att vara en hjälp vid ärendehandläggningen och att de inte ger svar på när en underrättelse ska lämnas i ett enskilt ärende. Även om de tider som anges i dokumentet är schablonmässiga på samma sätt som i Försäkringskassans dokument är de inte lika väl tilltagna.

Ärenden som hanteras inom flera avdelningar

Inom vissa myndigheter kan ett ärende hanteras inom flera avdelningar. Så kan exempelvis vara fallet när en enskild har ansökt om en socialförsäkringsförmån hos Försäkringskassan och hans eller hennes försäkringstillhörighet behöver utredas för att rätten till förmånen ska kunna bedömas. Frågan om försäkringstillhörighet handläggs då inom en särskild avdelning på myndigheten. Beslut i ärendet fattas dock av den avdelning som handlägger den aktuella förmånen.

Som jag har angett måste en myndighet utgå från den enskildes perspektiv när den tillämpar 11 §. För den enskilde spelar det ingen roll vilken avdelning inom en myndighet som handlägger ärendet eller om det innefattar frågor som måste hanteras på flera avdelningar. Myndigheten måste se till att det finns en intern ansvarsfördelning så att underrättelser om väsentlig försening kan lämnas vid rätt tidpunkt, oavsett vilken avdelning som hanterar ärendet när den inträffar. Utgångspunkten för bedömningen av vid vilken tidpunkt en underrättelse ska lämnas måste rimligtvis vara då den enskilde inledde ärendet, och inte när ett ärende inleddes på en viss avdelning.

När en försening beror på den enskilde eller en extern aktör

Det kan förekomma att den enskilde själv fördröjer handläggningen av sitt ärende, t.ex. genom att inte komplettera en bristfällig ansökan eller inte medverka till att genomföra utredningssamtal. Underrättelseskyldigheten gäller också vid sådana förhållanden. Jag vill understryka att myndigheten har ett ansvar för att driva handläggningen framåt även när den enskilde inte medverkar i utredningen. Myndigheten kan t.ex. förelägga den enskilde att komplettera sitt ärende inom en viss tid och informera om att ärendet kommer att avgöras på befintligt material om kompletteringen inte kommer in inom den angivna tiden.

Jag har svårt att förstå Försäkringskassans farhåga att den enskilde skulle känna sig begränsad av att bli underrättad om en väsentlig försening i en situation där den beror på honom eller henne. Det kan vara så att den enskilde inte har förstått att handläggningstiden blivit längre än normalt, och en underrättelse kan då bidra till att han eller hon gör det som krävs snabbare, t.ex. kompletterar utredningen med vissa intyg. Om en myndighet i ett visst ärende befarar att en underrättelse om väsentlig försening kan medföra att den enskilde väljer att inte komplettera utredningen eller medverka på annat sätt, får myndigheten formulera underrättelsen tydligt så att den enskilde förstår syftet med den.

Även när förseningen beror på en extern aktör, t.ex. en annan myndighet, anser jag att det är angeläget att den enskilde får information om det. En underrättelse kan i ett sådant fall ge den enskilde en bättre förståelse för varför handläggningen drar ut på tiden. Den kan också bidra till att den enskilde själv väljer att försöka driva handläggningen av ärendet framåt, exempelvis genom att på egen hand ta kontakt med den externa aktören.

Vid granskningen av Försäkringskassans ärenden om försäkringstillhörighet fanns det exempel på underrättelser om väsentlig försening där den enskilde uppmuntrades att själv kontakta en utländsk myndighet. Så länge det är klart för den enskilde att det fortfarande är myndigheten som ansvarar för att ärendet handläggs så snabbt som möjligt, har jag inget att invända mot en sådan hantering.

6.4 Hur förhåller sig underrättelseskyldigheten till serviceskyldigheten?

6.4.1 Rättsliga utgångspunkter

Regleringen i 11 § kompletterar den allmänna bestämmelsen om myndigheternas serviceskyldighet i 6 § FL. Den sistnämnda bestämmelsen anger att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla, samt att myndigheten utan onödigt dröjsmål ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

Det förekommer att myndigheter på olika sätt försöker upplysa allmänheten om hur lång tid det normalt tar att få ett slutligt avgörande inom en viss ärendetyp. När en myndighet har möjlighet att göra rimliga uppskattningar om sina

handläggningstider är det också lämpligt att den informationen offentliggörs på webbplatsen.¹¹⁰

Jag har tidigare uttalat att en myndighet, utifrån sin serviceskyldighet, kan lämna generell information om myndighetens handläggning av ärenden och förväntade handläggningstider i vissa ärendetyper. Det kan ske vid vilken tidpunkt som helst och utan att det har någon direkt koppling till ett visst ärende. När myndigheten ger allmänna svar på enskildas frågor om bl.a. handläggningstider är det också fråga om service från myndighetens sida. Information som lämnas utifrån serviceskyldigheten i 6 § FL kan dock inte ersätta en underrättelse om väsentlig försening när en sådan krävs. En underrättelse om väsentlig försening kräver mer av myndigheten än när den agerar utifrån serviceskyldigheten i 6 §. För att uppfylla kravet på att vara en underrättelse enligt 11 § måste den avse ett individuellt ärende, lämnas individuellt och på myndighetens initiativ.¹¹¹

Jag har tidigare kritiserat Försäkringskassan för att myndigheten ansett att viss information som lämnats till en enskild uppfyllde kraven på en underrättelse enligt 11 §, trots att informationen inte gällde annat än beräknad handläggningstid och inte heller innehöll någon uppgift om anledningen till förseningen.¹¹²

6.4.2. Mina iakttagelser

Av remissvaren framgår att flera av myndigheterna lämnar löpande information om handläggningstider och handläggningens gång vid kontakter med enskilda eller på sin webbplats.¹¹³ Flera myndigheter uppgav att de har kontinuerlig kontakt med enskilda i ärenden som kan dra ut på tiden, men att kontakten inte formellt sker enligt 11 §.¹¹⁴ En av myndigheterna uppgav att det är en framgångsfaktor att ha en regelbunden dialog med den enskilde när ett ärende kan komma att ta längre tid att handlägga än beräknat.¹¹⁵ Någon myndighet framförde att det inte funnits behov av att tillämpa 11 §, eftersom det förs en dialog med den enskilde kring dröjsmålet om ett ärende inte har kunnat handläggas så skyndsamt som utlovats.¹¹⁶

¹¹⁰ Prop. 2016/17:180 s. 110 och 296.

¹¹¹ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 6473-2021.

¹¹² JO:s beslut den 21 februari 2020, dnr 5973-2019.

¹¹³ Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun och Valfärdsnämnden i Örnsköldsviks kommun.

¹¹⁴ Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun.

¹¹⁵ Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun.

¹¹⁶ Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun.

Vid inspektionen av Försäkringskassan framgick det att myndigheten i många fall tidigt under handläggningen av ett ärende informerar den enskilde om en beräknad handläggningstid. Enligt vad som framgick av dokumentationen fick dock den enskilde sällan någon uppdaterad information när den beräknade tiden hade överskridits. Det noterades också att Försäkringskassan även i övrigt i många fall lämnade viss information om handläggningstider under ett ärendes gång, men det var oklart om informationen lämnades utifrån serviceskyldigheten i 6 § FL eller enligt underrättelseskyldigheten i 11 §.

Under inspektionen av Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun framkom det att nämnden i vissa fall fattar beslut om förlängd handläggningstid i förhållande till nämndens servicegaranti. Den information som ges till de enskilda tar då sin utgångspunkt i 6 § FL och i servicegarantin. Nämnden medgav dock att informationen borde ha lämnats enligt 11 §.

6.4.3 Mina uttalanden

Som jag tidigare har uttalat kan underrättelseskyldigheten enligt 11 § inte uppfyllas genom information enligt 6 § FL. Det är därför viktigt att en myndighet har klart för sig vilken bestämmelse den tillämpar.

Självklart ser jag positivt på att myndigheterna lämnar information om handläggningen även utifrån sin serviceskyldighet. Det kan exempelvis handla om att inledningsvis under handläggningen ge information om en beräknad handläggningstid eller att ha en regelbunden dialog med den enskilde om var i handläggningsprocessen ett ärende befinner sig. Sådan information kan förebygga onödig irritation hos den enskilde, vilket också är ett av syftena bakom regleringen i 11 §. Löpande information enligt 6 § FL kan även medföra att den enskilde inte känner ett behov av att väcka en dröjsmålstalan enligt 12 §. Så fort myndigheten bedömer att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat måste den dock uppfylla sin skyldighet enligt 11 §.

Jag vill också framhålla att om en myndighet har lämnat information enligt 6 § FL om en beräknad handläggningstid, är det givetvis viktigt att den enskilde hålls uppdaterad om den tiden inte kan hållas.

6.5 Upprepad underrättelseskyldighet

6.5.1 Rättsliga utgångspunkter

Varken ordalydelsen i 11 § eller skrivningarna i förarbetena till bestämmelsen utesluter att en myndighet i vissa fall kan vara skyldig att underrätta den enskilde om väsentlig försening flera gånger under handläggningen av ett och

samma ärende. Tvärtom bör en sådan skyldighet ligga väl i linje med syftet bakom bestämmelsen.¹¹⁷

Jag har tidigare uttalat att när en myndighet lämnar en underrättelse om väsentlig försening i ett ärende och då samtidigt informerar om när ett avgörande kan förväntas, är det rimligt att myndigheten lämnar en ny underrättelse om avgörandet försenas ytterligare. Det är också rimligt att så sker om anledningen till förseningen ändras och detta medför att avgörandet blir ytterligare försenat.¹¹⁸

6.5.2 *Mina iakttagelser*

Vid inspektionen av Försäkringskassan uppmärksammades att myndigheten i några av de granskade ärendena som rörde försäkringstillhörighet hade underrättat de enskilda om väsentlig försening vid upp till fem tillfällen. Det rörde sig i samtliga fall om ärenden där Försäkringskassan hade begärt in uppgifter från en utländsk myndighet och väntade på svar. Underrättelser om väsentlig försening skickades ut i samband med att Försäkringskassan skickade påminnelser till de utländska myndigheterna.

Ett annat av de granskade ärendena hos Försäkringskassan rörde tandvård för en man som hade flyttat till Sverige från Storbritannien. Det framgick att mannen hade underrättats om väsentlig försening och fått information om att myndigheten väntade på svar från en brittisk myndighet. Vid ett telefonsamtal några månader senare informerades den enskilde om att Försäkringskassan fortfarande inväntade svar. Den enskilde sade sig vara införstådd med det. Därefter skickade myndigheten löpande påminnelser till den brittiska myndigheten under ett halvårs tid. Vid varje tillfälle bedömde handläggaren att den enskilde inte behövde kontaktas i samband med påminnelsen, eftersom han hade sagt sig vara införstådd med att svar Storbritannien behövde väntas in.

6.5.3 *Mina uttalanden*

Försäkringskassans hantering av de ärenden om försäkringstillhörighet där flera underrättelser lämnades är enligt min mening ett bra exempel på hur en myndighet kan fullgöra sin underrättelseskyldighet. Underrättelserna skickades ut vid relevanta tidpunkter och det blev tydligt för den enskilde vilka åtgärder Försäkringskassan löpande vidtog för att driva ärendet framåt mot beslut.

Det granskade tandvårdsärendet som jag återgett ovan ger mig anledning att reflektera över om en enskild kan avsäga sig underrättelser om väsentlig försening.

¹¹⁷ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 7262-2022 och 7266-2022.

¹¹⁸ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 7262-2022 och 7266-2022.

Bestämmelsen i 11 § innebär en skyldighet för myndigheten att agera. En enskild bör därför i regel inte kunna styra över handläggningen på ett sådant sätt. 11 § har dock tillkommit för att stärka den enskildes rätt och myndigheten bör utgå från den enskildes perspektiv när den överväger om en underrättelse ska lämnas. Det kan därför tänkas att en myndighet i undantagsfall kan underlåta att lämna en underrättelse, om det tydligt framgår att den enskilde inte önskar information om handläggningen. Ett sådant undantag bör framför allt vara tänkbart i situationer då den enskilde redan har fått en eller flera underrättelser om väsentlig försening och därmed är medveten om att avgörandet drar ut på tiden. Vidare bör ett undantag av det här slaget endast kunna göras på den enskildes eget initiativ. Det måste också dokumenteras noggrant och myndigheten bör därefter löpande ta ställning till om en underrättelse ändå ska lämnas, t.ex. om anledningen till förseningen förändras.

6.6 Underrättelsens innehåll

6.6.1 Rättsliga utgångspunkter

En myndighet ska inte bara underrätta den enskilde om förseningen, utan också förklara vad förseningen beror på.

Det krävs inte att myndigheten lämnar någon utförlig information om sin verksamhet eller de omständigheter som har lett till att avgörandet kommer att försenas. Hur utförlig förklaringen behöver vara ska bedömas utifrån syftet med bestämmelsen.¹¹⁹ En underrättelse enligt 11 § kan alltså vara kortfattad. Det är dock viktigt att den är tydligt utformad. Det måste bl.a. framgå att det är fråga om en underrättelse enligt den bestämmelsen. Det är också lämpligt att myndigheten försöker uppskatta hur lång tid det beräknas ta innan ärendet avgörs.¹²⁰

Jag har tidigare kritiserat Försäkringskassan för hur myndigheten hade formulerat två underrättelser om väsentlig försening. Jag ansåg att underrättelserna var otydliga och inte uppfyllde syftet att hålla de enskilda informerade om sina ärenden.¹²¹

6.6.2 Mina iakttagelser

Arbetsförmedlingen uppgav i sitt remissvar att myndigheten regelmässigt underrättar enskilda om väsentlig försening i ärenden om omprövning. Följande formulering används då:

På grund av en ökad mängd ärenden har enheten Omprövning för närvarande längre handläggningstider än normalt. Den genomsnittliga handläggningstiden är just nu mellan 15 och 20 veckor.

¹¹⁹ Prop. 2016/17:180 s. 296.

¹²⁰ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 7262-2022 och 7266-2022.

¹²¹ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 7262-2022 och 7266-2022.

I Pensionsmyndighetens handläggarstöd anges att följande text kan användas i ärenden om allmän pension:

Anledning till att ditt ärende är försenat är att Pensionsmyndigheten först nu har inlett handläggningen av ditt ärende vilket medför att beslutet [har blivit] [kommer bli] väsentligt försenat för att [ange anledning till förseningen].

I ärenden om efterlevandepension kan följande text användas:

Du får det här brevet för att du har ansökt om [ange förmån] den [ange datum]. Pensionsmyndigheten [kommer att skicka] [har skickat] en ansökan om barnpension till [ange land] vilket medför att beslutet [kan bli] [har blivit] väsentligt försenat.

Försäkringskassan har i sitt remissvar gett exempel på hur myndigheten gör genom att bifoga två brevmallar. Den ena mallen verkar kunna tillämpas generellt inom myndigheten och innehåller fem standardformuleringar för handläggaren att välja mellan. Formuleringarna anger olika skäl till förseningen, t.ex. att Försäkringskassan behöver uppgifter från en utländsk myndighet eller att myndigheten behöver utreda om den enskilde kan anses vara försäkrad i Sverige. Samtliga alternativ inleds med texten:

Det tar längre tid än beräknat för oss att utreda ditt ärende och fatta ett beslut.

Den andra mallen rör vissa utpekade ärendetyper. Även denna mall tycks innehålla flera olika formuleringar som handläggaren kan välja mellan. En av formuleringarna är:

Vi har längre handläggningstider än normalt för familjeförmåner. Vi ber om ursäkt för att du får vänta på beslutet och vi gör allt vi kan för att korta tiderna.

Under inspektionen av Försäkringskassan noterades att myndigheten hade använt olika formuleringar i sina underrättelser om väsentlig försening. Den muntliga underrättelse som uppmärksammades i ett ärende om assistansersättning hade dokumenterats enligt följande:

Jag har lämnat information om väsentlig försening och att ärendet blir klart senast januari. Anledningen till förseningen är att jag behöver inhämta uppgifter från vården om egenvårdsbedömning. Jag har informerat [*den enskilde, JO:s anm.*] att jag tar kontakt med vården.

I de granskade ärendena om försäkringstillhörighet angavs antingen att Försäkringskassan för närvarande hade en hög arbetsbelastning och att det skulle ta längre tid än beräknat att utreda och fatta beslut, eller att det tog längre tid än beräknat att utreda och fatta beslut eftersom myndigheten behövde uppgifter från en utländsk myndighet. I de fall upprepade underrättelser lämnades justerades formuleringarna utifrån de aktuella omständigheterna i ärendet. Bland annat angavs följande:

Den [*datum, JO:s anm.*] meddelade [*den utländska myndigheten, JO:s anm.*] att de utreder ditt ärende och att de kommer återkomma (deras svar bifogas i detta brev). Vi fortsätter vänta på svar från dem.

eller

Idag den [datum, JO:s anm.] skickades en ny påminnelse. Inkommer inget svar ska jag diskutera ärendet med min specialist för vi måste komma vidare nu.

6.6.3 Mina uttalanden

Flera av myndigheterna i undersökningen har tagit fram s.k. malltexter som kan användas vid underrättelser om väsentlig försening. Jag har inget att invända mot att sådana texter används som stöd för hanteringen. Jag ser exempelvis positivt på att Försäkringskassan har tagit fram mallar som innehåller flera exempel på formuleringar som kan användas.

En underrättelse ska dock ange anledningen till förseningen i det enskilda fallet. En standardformulering kan därmed behöva justeras för att passa det enskilda ärendet. Som jag tidigare har uttalat kan det däremot finnas situationer då en myndighet kan tillåtas att lämna underrättelser utan att ha gått igenom de enskilda ärendena.¹²² I sådana situationer kan mer standardiserade underrättelser tillåtas. Det bör åtminstone kunna accepteras när ärendena tillhör en ärendetyp som myndigheten i fråga tillfälligt har problem med på grund av en ansträngd arbetsituation.

Flera av de malltexter som har tagits fram är dock formulerade på ett mindre lyckat sätt. Det anges exempelvis inte i någon av de mallar som myndigheterna bifogat att det är fråga om underrättelser om väsentlig försening enligt 11 §, och i vissa fall är det inte heller tydligt utifrån formuleringarna att de är avsedda att vara det. Det fanns även exempel på underrättelser som enbart angav att myndigheten har längre handläggningstider än normalt, men utan att det framgick något ytterligare om vad det berodde på och på vilket sätt det påverkade den enskildes ärende. En sådan utformning av en underrättelse anger inte tillräckligt tydligt vad anledningen till förseningen är, vilket är ett krav enligt bestämmelsen.

Pensionsmyndighetens utformning av underrättelser i ärenden som rör allmän pension är ett annat mindre bra exempel. Mallen inleds med att ange att anledningen till förseningen är att myndigheten först vid tidpunkten för underrättelsen har påbörjat handläggningen. Den informationen ger dock inte någon ledning alls till varför avgörandet kommer att försenas. Det framgår t.ex. inte ens varför ärendet inte börjat handläggas tidigare. Mallen ger visserligen utrymme att ange ett skäl till förseningen i slutet av underrättelsen. Om så görs blir den språkliga utformningen dock svårbegriplig.

I stort sett samtliga underrättelser från Försäkringskassan inleds med att det tar längre tid än beräknat att besluta i ärendet. Som jag tidigare har uttalat indikerar

¹²² JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 7262-2022 och 7266-2022.

en sådan formulering att det finns en normaltids för ärendetypen som myndigheten inte klarat av att hålla. När den enskilde vare sig tidigare under handläggningen eller genom underrättelsen informeras om vad som är en normaltids för handläggningen av hans eller hennes ärende, blir underrättelsen för otydlig och uppfyller därför inte syftet att hålla den enskilde informerad om sitt ärende.¹²³

Som angetts ovan anser jag att det är lämpligt att myndigheten i samband med en underrättelse om väsentlig försening försöker uppskatta hur lång tid det återstår innan ärendet kan avgöras. Arbetsförmedlingen anger den genomsnittliga handläggningstiden för den aktuella ärendetypen i sina underrättelser. En genomsnittstid är i det sammanhanget sällan av något större intresse för den enskilde. Underrättelsen ska syfta till att ge individuell information om den enskildes eget ärende. Om myndigheten kan uppskatta den återstående handläggningstiden i det enskilda ärendet är det förstås att föredra framför en genomsnittlig handläggningstid.

Jag har förståelse för att det i vissa fall kan vara svårt att uppskatta den handläggningstid som återstår innan ett ärende kan avgöras. Det kan t.ex. bero på att myndigheten väntar på att få in uppgifter från en extern aktör. I de fallen anser jag att det är lämpligt att myndigheten är tydlig med varför ärendet kommer att dra ut på tiden och vilka åtgärder myndigheten vidtar för att komma till beslut i ärendet. Jag vill här lyfta fram de underrättelser som Försäkringskassan lämnade i de granskade ärendena som rörde försäkringstillhörighet. Jag ser positivt på att många av underrättelserna var tydligt individualiserade och informativa. Det var även positivt att se att informationen uppdaterades när upprepade underrättelser lämnades. I flera av underrättelserna angavs vid vilken tidpunkt Försäkringskassan hade skickat en påminnelse till den utländska myndigheten. Det framgick dock inte vilken planering myndigheten hade för ärendet, trots att det angavs i journalen att en ny påminnelse skulle skickas efter två månader om några uppgifter från den utländska myndigheten inte hade kommit in vid den tidpunkten. Sådan information hade varit bra att ange i underrättelserna om väsentlig försening.

Slutligen vill jag framhålla den underrättelse som lämnades i Försäkringskassans ärende om assistansersättning och som jag återgett ovan under Mina iakttagelser.¹²⁴ Enligt min mening är den ett bra exempel på vad en underrättelse enligt 11 § bör innehålla. Det framgår tydligt att det är fråga om en underrättelse om väsentlig försening, vad förseningen beror på, hur den fortsatta handläggningen ska fortlöpa och när ett beslut kan förväntas.

¹²³ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 7262-2022 och 7266-2022.

¹²⁴ Se avsnitt 6.6.2.

7 Dröjsmålstalan

7.1 Har myndigheterna tagit fram rutindokument för tillämpningen av 12 §?

7.1.1 Rättsliga utgångspunkter

Som jag angett under avsnittet ovan som rör myndigheternas rutiner enligt 11 § har myndighetens ledning ett stort ansvar för hur verksamheten bedrivs.¹²⁵ Ledningen ska bl.a. säkerställa att personalen har tillräcklig kompetens och kunskaper för att garantera en rättssäker ärendehandläggning. Interna rutiner kan här vara av stor betydelse. Myndigheten måste se till att personalen har tillräcklig kunskap om de rutiner som tas fram och de rättsregler som styrt utformningen av dem.¹²⁶

Jag har tidigare kritiserat Försäkringskassan för att inte ha följt de bevakningsrutiner som myndigheten hade tagit fram. Denna brist ledde till att en dröjsmålstalan inte uppmärksammades. Till följd av anmälan till JO justerade Försäkringskassan sin rutin.¹²⁷

En kommunal nämnd får i vissa fall delegera beslutanderätt till presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en automatiserad beslutsfunktion i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta.¹²⁸

I propositionen till förvaltningslagen anges att när det gäller beslut om avslag på en enskilds begäran om att myndigheten ska avgöra ärendet, bör det normalt finnas stort utrymme enligt kommunallagen att delegera beslutsfattandet i den delen, t.ex. till nämndens ordförande eller till en anställd i kommunen, när det finns behov av det för att klara beslutsfristen på fyra veckor.¹²⁹

7.1.2 Mina iakttagelser

Av remissvaren framgår att ingen av de granskade nämnderna har tagit fram rutindokument som rör hanteringen av framställningar enligt 12 §. En av nämnderna uppgav dock att den snarast skulle införa rutiner som rör information till enskilda om 12 §.¹³⁰

Två av nämnderna förde fram att frågan om avslagsbeslut enligt 12 § reglerats i deras delegationsordning och att rätten att fatta beslut hade delegerats till enhets- eller avdelningschefer.¹³¹ En av nämnderna uppgav under inspektionen

¹²⁵ Se avsnitt 6.1.1.

¹²⁶ JO 2019/20 s. 516 och JO:s beslut den 30 januari 2023, dnr 642-2022.

¹²⁷ JO:s beslut den 27 november 2020, dnr 5756-2019.

¹²⁸ Se 6 kap. 37 § och 7 kap. 5–8 §§ kommunallagen (2017:725).

¹²⁹ Prop. 2016/17:180 s. 123.

¹³⁰ Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun.

¹³¹ Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun och Valfärdsnämnden i Örnsköldsviks kommun.

att någon delegation i den här delen inte fanns, men att delegationsordningen skulle ses över.¹³²

De tre statliga myndigheterna uppgav att de har tagit fram vägledande skrivningar om hanteringen av framställningar enligt 12 §. Dessa återfinns bl.a. i handböcker och vägledningar. Pensionsmyndigheten angav att det finns rutiner för hur en dröjsmålstalan ska handläggas, men eftersom förekomsten av sådana framställningar är liten är arbetssättet inte välkänt inom hela myndigheten.

7.1.3 Mina uttalanden

Av samma anledning som när det gäller tillämpningen av 11 § är det viktigt att myndigheterna har tänkt igenom hur 12 § ska tillämpas i verksamheten och hur ett sådant ärende ska hanteras. Om en dröjsmålstalan lämnas in måste den tas om hand skyndsamt och korrekt. Det är därför mycket angeläget att det finns beredskap och kunskap om detta inom alla myndigheter, även inom sådana där framställningar enligt 12 § hittills har varit ovanliga eller inte förekommit alls.

Det är också viktigt att framtagna rutiner är kända av samtliga handläggare och att hanteringen är enhetlig inom myndigheten. Om en framtagen rutin inte ger det stöd som varit avsett ska den givetvis justeras.

Det kan bli svårt för en kommunal nämnd att hinna fatta ett avslagsbeslut enligt 12 § inom den fyra veckorsfrist som gäller enligt bestämmelsen utan att ha delegerat beslutsfattandet. De socialnämnder som ännu inte infört en sådan delegation bör överväga om det ska införas.

7.2 I vilken utsträckning förekommer framställningar enligt 12 §?

7.2.1 Utgångspunkter för undersökningen

Framställningar enligt 12 § tycks förekomma i olika stor utsträckning hos olika myndigheter. Inom mitt ansvarsområde har jag, utifrån inkommande klagomål och tidigare inspektioner, uppfattningen att sådana framställningar inte är särskilt vanliga.

Hos vissa andra myndigheter är framställningar om dröjsmålstalan däremot mycket vanliga. Exempelvis kom det in ca 75 000 framställningar till Migrationsverket under 2022.¹³³

Under de inspektioner som jag genomfört inom ramen för den här undersökningen har jag särskilt granskat om myndigheterna har tagit emot

¹³² Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun.

¹³³ Hemställan till regeringen från Migrationsverket, Domstolsverket och förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, den 3 april 2023, dnr 4.3.1.4-2023-5156.

några framställningar enligt 12 §. Jag har även försökt att kontrollera om det sker i den utsträckning som de påstått.

7.2.2 Mina iakttagelser

Försäkringskassan är den av de granskade myndigheterna som uppger sig ha tagit emot flest framställningar under 2022. Någon säker siffra finns inte, men det handlar åtminstone om flera hundra stycken. Flest framställningar har gjorts inom ärendetyper där myndigheten har eller har haft generella problem med långa handläggningstider, såsom ärenden om merkostnadsersättning, ersättning för kostnader för vård utomlands och sjukersättning.

Arbetsförmedlingen uppgav i remissvaret att myndigheten har tagit emot en framställan under 2022 och Pensionsmyndigheten uppgav sig ha fått in sammanlagt 32 framställningar. De granskade nämnderna uppgav att de inte hade tagit emot någon sådan framställan under 2022.

Bland de ärenden som granskades under inspektionerna noterades inte någon framställan.

Försäkringskassan angav under inspektionen att ett skäl till att enskilda inte begär beslut enligt 12 § oftare kan vara att handläggarna har kontinuerlig kontakt med de enskilda under handläggningen, och att de enskilda upplever att det finns ett tillräckligt driv i handläggningen. När handläggningstiden i ärenden om assistansersättning överstiger sex månader finns det ofta en förklaring till det, t.ex. att myndigheten inväntar underlag från externa aktörer, vilket kan vara en anledning till att en enskild inte väcker en dröjsmålstalan för att försöka snabba på handläggningen.

7.2.3 Mina uttalanden

Granskningen inom ramen för den här undersökningen bekräftar den uppfattning jag har haft sedan tidigare om att framställningar enligt 12 § inte är särskilt vanligt förekommande inom mitt ansvarsområde, och att förekomsten dessutom varierar mellan olika myndigheter. Det är naturligtvis svårt att med någon närmare säkerhet ange vad det kan bero på.

Ett skäl till att inga eller mycket få framställningar lämnas in till vissa myndigheter kan givetvis vara att de faktiska handläggningstiderna, som hos de granskade nämnderna, i regel understiger sex månader. Dessutom medför tillämpningsområdet för bestämmelsen att framställningar är vanligare hos myndigheter där många av ärendena inleds av den enskilde. Hos Arbetsförmedlingen inleds exempelvis många av ärendena på myndighetens initiativ och så kan det också delvis vara hos nämnderna.

Som jag har angett kan även löpande information enligt 6 § FL medföra att den enskilde inte känner något behov av att väcka en dröjsmålstalan enligt 12 §. Ytterligare ett skäl till att den enskilde inte gör det kan vara att han eller hon inte känner till att möjligheten finns. Det är i så fall mer problematiskt. Med

detta sagt finner jag inte anledning att uppehålla mig ytterligare vid den här saken.

7.3 Information om möjligheten att begära att ett ärende avgörs

7.3.1 Rättsliga utgångspunkter

I vissa situationer är det lämpligt att myndigheterna, utifrån sin serviceskyldighet, lämnar information till enskilda om möjligheten att begära att ett ärende avgörs.

En begäran enligt 12 § ska vara skriftlig. Om en enskild försöker väcka en muntlig dröjsmålstalan bör myndigheten, i enlighet med sin serviceskyldighet, upplysa den enskilde om formkravet.¹³⁴ Det kan även vara lämpligt att myndigheten informerar om innehållet i 12 § i samband med att den lämnar en underrättelse om väsentlig försening enligt 11 §.¹³⁵

Jag har tidigare kritiserat Försäkringskassan i två ärenden för att inte ha upplyst de enskilda om möjligheten att begära att ärendet avgörs. I det ena ärendet hade den enskilde kontaktat myndigheten per telefon vid flera tillfällen och begärt att den skulle fatta beslut i ärendet.¹³⁶ I det andra ärendet hade den enskilde kontaktat Försäkringskassan och önskat skyndsamt handläggning efter att ärendet hade handlagts under mer än sex månader.¹³⁷

7.3.2 Mina iakttagelser

De flesta nämnder som jag granskat angav i sina remissvar att de inte ger någon information om möjligheten till dröjsmålstalan, eller att de enbart har gjort det vid ett fåtal tillfällen.¹³⁸ Två av nämnderna angav att det inte funnits behov av att lämna någon sådan information, eftersom handläggningstiderna inte är långa och 12 § därför sällan blir tillämplig.¹³⁹

De tre statliga myndigheterna lämnar information om dröjsmålstalan enligt 12 § på sina webbplatser.¹⁴⁰ Den information som Pensionsmyndigheten har på sin webbplats rör dock enbart omprövningsärendena. Även på Arbetsförmedlingen lämnas informationen om 12 § i anslutning till den information som handlar om möjligheten att begära omprövning av ett beslut. Arbetsförmedlingen har tagit

¹³⁴ Prop. 2016/17:180 s. 297.

¹³⁵ JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 6473-2021.

¹³⁶ JO:s beslut den 28 april 2021, dnr 4063-2020.

¹³⁷ JO:s beslut den 13 april 2021, dnr 4361-2019.

¹³⁸ Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun, Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun, Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun, Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun.

¹³⁹ Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun och Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun.

¹⁴⁰ Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen.

fram en blankett för ändamålet som finns på webbplatsen. Där anges också att den som vill att ett ärende ska avgöras ska fylla i de efterfrågade uppgifterna i blanketten och skicka den till en angiven postadress. I blanketten finns vidare en ruta för underskrift.

Pensionsmyndigheten angav i sitt remissvar att utöver information på webbplatsen lämnas i princip ingen information om möjligheten att väcka en dröjsmålstalan förrän den enskilde kontaktar myndigheten. Det är något oklart i vilken utsträckning alla anställda som har muntlig kontakt med enskilda har kunskap om rutinen för dröjsmålstalan, som innebär att muntlig information ska lämnas i vissa situationer.

Försäkringskassan uppgav i remissvaret att myndigheten ger viss information till enskilda per telefon när det gäller vissa ärendetyper, bl.a. i ärenden om internationell vård. Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun uppgav att nämnden snarast kommer att införa rutiner för den information som ska lämnas till enskilda om 12 §.

Vid inspektionen av Försäkringskassan framgick det inte att myndigheten lämnat någon särskild information om 12 § i samband med kontakter med enskilda under handläggningen, t.ex. vid telefonsamtal. I ett ärende om assistansersättning kontaktade den enskilde Försäkringskassan och frågade hur det gick i ärendet när det hade handlagts under mer än sex månader. Ärendet verkade vara färdigutrett vid den tidpunkten. Det framgick dock inte att den enskilde fick någon information om möjligheten att väcka en dröjsmålstalan.

Vid inspektionen av Pensionsmyndigheten kunde det konstateras att myndigheten, enligt vad som framgick av dokumentationen, inte hade informerat om den enskildes möjligheter att väcka en dröjsmålstalan i de fall han eller hon kontaktat myndigheten och bett om skyndsam handläggning.

Det framgick inte heller vid inspektionerna av Vård- och omsorgsnämnden och Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun att nämnderna hade informerat om den enskildes möjligheter att göra en framställan enligt 12 § när han eller hon kontaktade myndigheten.

7.3.3 Mina uttalanden

Det är viktigt att alla myndigheter tänker igenom i vilka situationer de bör informera enskilda om möjligheten att väcka en dröjsmålstalan. Här kan interna rutiner behöva tas fram om sådana saknas. Det är också viktigt att de medarbetare vid myndigheten som behöver det, skaffar sig den kunskap om bestämmelsen och myndighetens rutiner som krävs för att de ska kunna lämna information.

Om den enskilde kontaktar myndigheten med frågor om handläggningen av ett ärende där handläggningstiden närmar sig eller redan överskridit sex månader,

anser jag att det är lämpligt att myndigheten informerar om möjligheten att väcka en dröjsmålstalan. Detta gäller i synnerhet när ett ärende är färdigutrett.

En begäran kan endast göras vid *ett* tillfälle. Om den enskilde inte har framgång med sin begäran har han eller hon alltså förbrukat möjligheten att påskynda handläggningen på det sättet. Detta innebär att myndigheten bör vara något mer försiktig i sin information om ärendet vid tidpunkten för kontakten med den enskilde inte är komplett eller färdigutrett, t.ex. om myndigheten inväntar uppgifter från en extern aktör. Det kan då vara lämpligt att myndigheten redogör för förutsättningarna att fatta ett beslut i ärendet och upplyser den enskilde om begränsningen i bestämmelsen.

Flera myndigheter lämnar information om 12 § på sina webbplatser, vilket är positivt. Men för att informationen ska vara till någon hjälp för den enskilde behöver den vara relativt enkel att hitta. Informationen behöver också vara tydlig och informativ. Information om att en dröjsmålstalan bara får väckas vid ett tillfälle anges i dagsläget inte direkt på någon av de undersökta myndigheternas webbplatser. Det framgår dock av Arbetsförmedlingens blankett som finns tillgänglig på myndighetens webbplats. Det är något förvånande att informationen inte anges regelmässigt, med hänsyn till att det är en mycket viktig uppgift som bör lämnas för att undvika att den enskilde gör rättsförluster på grund av okunskap om vad som gäller.

Information om dröjsmålstalan finns på Försäkringskassans webbplats och är enligt min mening förhållandevis enkel att hitta från startsidan.¹⁴¹ Det är betydligt svårare att hitta motsvarande information på Pensionsmyndighetens webbplats. Den som är intresserad av att veta något om dröjsmålstalan måste gå via den information som handlar om att anmäla ändringar, vilket inte ter sig helt logiskt. Informationen har dessutom lagts in i ett avsnitt som mer allmänt handlar om omprövningsärenden och handläggningstid.¹⁴² Det framstår därtill som svårförståeligt varför informationen enbart ges i anslutning till informationen om möjligheterna till omprövning. Pensionsmyndigheten har flera ärendetyper där bestämmelsen skulle kunna bli tillämplig, eftersom de generella dröjsmål som finns i handläggningen i dag är tillräckligt långa för det.¹⁴³ Jag anser att Pensionsmyndigheten behöver se över den information som finns på webbplatsen.

¹⁴¹ <https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/dina-rattigheter-och-skyldigheter/om-du-inte-ar-nojd>, läst den 15 juni 2023.

¹⁴² <https://www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/anmala-andringar/sa-begar-du-omprovning>, läst den 15 juni 2023.

¹⁴³ Se JO:s protokoll den 5 maj 2023, dnr 9469-2022.

Även Arbetsförmedlingen lämnar information om 12 § enbart i anslutning till informationen om omprövning, och kan behöva överväga var information om dröjsmålstalan ska finnas på webbplatsen.¹⁴⁴

Som nämnts hänvisar Arbetsförmedlingen enskilda som vill väcka en dröjsmålstalan till en särskild blankett som tagits fram för ändamålet. Det har jag i och för sig inget emot att myndigheten gör. En sådan blankett kan vara hjälpsam för den enskilde. En myndighet får dock inte ställa högre krav på vad en framställan enligt 12 § ska innehålla än vad som framgår av förvaltningslagen. Självfallet får en myndighet inte heller utforma blanketter som försvårar för de enskilda att nyttja sin rätt.

Arbetsförmedlingens blankett innehåller en ruta för underskrift och den enskilde uppmanas att skicka in blanketten via post. Av 12 § framgår att en begäran ska göras skriftligen. Det kravet är dock teknikberoende. Det förutsätter endast att framställningen görs i en form som är läsbar för myndigheten och en framställan kan göras både i elektronisk form och i pappersform.¹⁴⁵ Jag anser att det är bekymmersamt att det framstår som att en framställan enligt 12 § måste göras på en fastställd blankett, vara egenhändigt undertecknad och skickas per post, trots att några sådana krav inte ställs upp. Jag förutsätter att Arbetsförmedlingen ser över utformningen av blanketten.

Av informationen på Arbetsförmedlingens webbplats framstår det dessutom som att den som vill väcka en dröjsmålstalan måste använda sig av blanketten. Myndigheten kan givetvis inte kräva det utan att ha föreskrivit det. Även i den här delen behöver informationen ses över.

7.4 Hur ska en otydlig begäran hanteras?

7.4.1 Rättsliga utgångspunkter

Allmänt gäller att en enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövligt.¹⁴⁶

¹⁴⁴ <https://arbetsformedlingen.se/kontakt/omprova-beslut/om-du-vantat-pa-ett-beslut-i-mer-an-sex-manader>, läst den 15 juni 2023.

¹⁴⁵ Prop. 2016/17:180 s. 297.

¹⁴⁶ 19 § FL.

Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § FL.¹⁴⁷

JO har många gånger uttalat att en myndighet är skyldig att ta kontakt med den enskilde för att reda ut vad han eller hon menar, om myndigheten är osäker på det.¹⁴⁸

7.4.2 Mina iakttagelser

Av Pensionsmyndighetens rutin för tillämpningen av 12 § framgår att om en skrift har kommit in efter att sex månader har förflutit från den tidpunkt då en ansökan eller motsvarande handling kommit in till myndigheten, ska skrivelsen antas vara en framställan enligt 12 §, om det av omständigheterna inte tydligt framgår annat.

7.4.3 Mina uttalanden

En dröjsmålstalan kan endast väckas vid *ett* tillfälle under ett ärendes handläggning. Den enskilde har alltså inte möjlighet att därefter återkomma och på nytt begära att hans eller hennes ärende ska avgöras, oavsett hur länge ärendet handlagts. För att den enskilde inte ska riskera att lida rättsförlust måste därför myndighetens skyldighet att reda ut oklarheter i sådana framställningar vara långtgående. Detta innebär, enligt min mening, att myndigheten bör förvissa sig om att en framställan har uppfattats på rätt sätt, så snart det finns någon osäkerhet om vad den enskilde avser. Det kan ske genom kontakter med den enskilde. Det är alltså inte godtagbart att utan vidare tolka en otydlig framställan som en begäran enligt 12 §. Myndigheten måste med andra ord vara övertygad om att det är fråga om en sådan framställan.

Vid bedömningen av om en framställan utgör en dröjsmålstalan har en myndighet visst utrymme att beakta omständigheterna i övrigt i ärendet. Myndigheten kan då exempelvis väga in att en framställan har lämnats in i nära anslutning till att den enskilde fått information från myndigheten om den möjligheten. Utrymmet för att göra egna antaganden bör dock vara begränsat med hänsyn till de rättssäkerhetsaspekter som gör sig gällande här.

Det är givetvis inte nödvändigt att den enskilde uttryckligen anger att det är fråga om en dröjsmålstalan eller en begäran enligt 12 § för att myndigheten ska kunna hantera en framställan som en sådan. Det är tillräckligt att det tydligt framgår att den enskilde begär att myndigheten ska avgöra hans eller hennes ärende.

¹⁴⁷ 20 § FL.

¹⁴⁸ Se t.ex. JO 2013/14 s. 305 och JO:s beslut den 8 september 2020, dnr 3244-2019.

Som jag uttalat ovan bör myndigheten dokumentera de överväganden som görs när det gäller om en inkommen framställan utgör en dröjsmålstalan.¹⁴⁹

7.5 Handläggningen av en begäran som inte kan prövas i sak

7.5.1 Rättsliga utgångspunkter

JO har tidigare uttalat att om en myndighet anser att 12 § inte är tillämplig därför att den som begärt ett avgörande inte är att anse som part, bör begäran avvisas. Sådana överväganden om huruvida bestämmelsen är tillämplig får dock inte dra ut på tiden, eftersom det ska vara möjligt att meddela ett särskilt beslut eller avgöra ärendet inom fyraveckorsfristen i de fall 12 § bedöms vara tillämplig.¹⁵⁰ Det finns även andra situationer när en myndighet behöver ta ställning till hur den ska hantera en begäran om ett beslut.

En dröjsmålstalan kan väckas tidigast efter sex månader från att ärendet inleddes och kan endast göras vid *ett* tillfälle under ärendets handläggning. En myndighets rutin att inte fatta några formella beslut med anledning av framställningar enligt 12 § som kommer in inom spärrtiden eller görs vid upprepade tillfällen, har tidigare inte gett anledning till någon kritik från JO:s sida. I de aktuella fallen skickade myndigheten ut meddelanden med information om att förutsättningarna för att pröva en begäran inte var uppfyllda, i stället för att fatta formella beslut. JO uttalade att det fanns utrymme att hantera sådana framställningar på ett mer formlöst sätt utifrån myndighetens serviceskyldighet. Om den enskilde vill ha ett formellt besked om huruvida förutsättningar för att pröva en begäran är uppfyllda kunde det, enligt JO, dock finnas anledning för myndigheten att fatta ett beslut.¹⁵¹

Jag har därefter uttalat att det visserligen finns situationer när en formlös hantering kan vara acceptabel, men att en myndighet i normalfallet bör avvisa en begäran som kommit in för tidigt och därför inte kan prövas i sak. En sådan hantering stämmer väl överens med hur ett prövningshinder vanligen hanteras inom förvaltningsrätten och gör det dessutom tydligt att en ny begäran efter att spärrtiden löpt ut inte står i strid med förbudet mot att väcka en dröjsmålstalan flera gånger i samma ärende. Jag uttalade också att en avvisning av en dröjsmålstalan måste följas av tydlig information om när en ny framställan kan göras.¹⁵²

¹⁴⁹ Se avsnitt 5.2.3.

¹⁵⁰ JO:s beslut den 28 april 2021, dnr 6932-2019, och den 10 december 2021, dnr 434-2020.

¹⁵¹ JO 2022/23 s. 481.

¹⁵² JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 4900-2022.

7.5.2 Mina iakttagelser

Av Försäkringskassans vägledning om förvaltningsrätt framgår att en enskild som begär ett avgörande innan ärendet har pågått i sex månader inte kan få den prövad. I sådana fall ska myndigheten meddela att begäran kommit in för tidigt och att den enskilde får återkomma efter att de sex månaderna har passerat. Samma sak gäller om den enskilde lämnar in ytterligare en begäran efter att Försäkringskassan redan har beslutat i frågan.¹⁵³

I Pensionsmyndighetens vägledning om förvaltningsrätt anges att om den enskilde vid mer än ett tillfälle efter det att spärrtiden på sex månader har passerat lämnar in en framställan om att ärendet ska avgöras, får begäran hanteras genom att myndigheten meddelar att den enskilde inte har rätt att få sin begäran prövad på nytt.¹⁵⁴

Av Arbetsförmedlingens handbok om förvaltningsrätt framgår att om en begäran kommer in tidigare än sex månader från att ett ärende inletts, ska myndigheten avvisa begäran. Det anges också att om Arbetsförmedlingen har avvisat partens begäran är parten oförhindrad att återkomma vid ett senare tillfälle.¹⁵⁵

7.5.3 Mina uttalanden

Jag kan konstatera att de granskade myndigheterna hanterar framställningar som inte kan prövas i sak på olika sätt. Som jag tidigare har uttalat bör en myndighet i normalfallet fatta ett formellt beslut och avvisa en framställan som kommit in för tidigt. Jag anser att en myndighet bör agera på samma sätt vid upprepade framställningar. Det kan därför finnas anledning för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att se över sina rutiner i den här delen.

8 Sammanfattande synpunkter

8.1 Inledning

Som nämnts har ett av syftena med min granskning varit att undersöka om bestämmelserna i 11 och 12 §§ bidragit till att stärka den enskildes ställning vid långsam handläggning.

Det är snart fem år sedan bestämmelserna om underrättelseskyldighet och dröjsmålstalan infördes genom den förvaltningslag som trädde i kraft den 1 juli 2018. Bestämmelserna var då nya och hade inga motsvarigheter i 1986 års förvaltningslag. Under åren som gått sedan dess har jag i min löpande tillsyn sett många exempel på att myndigheterna inom mitt ansvarsområde ibland inte tillämpar 11 och 12 §§ alls eller tillämpar bestämmelserna på olika sätt

¹⁵³ Förvaltningsrätt i praktiken (2004:7), version 14, s. 35.

¹⁵⁴ Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet (2019:1), version 1, s. 76.

¹⁵⁵ Förvaltningsrätt (AFHB 10/2014), version 4.0, s. 15.

sinsemellan. Det förekommer också att de inte tillämpas på ett enhetligt sätt inom en och samma myndighet. Jag har därför frågat mig om det är oklart för myndigheterna hur och i vilka situationer bestämmelserna, och då framför allt 11 §, ska tillämpas. Jag har också velat ta reda på om de brister som har konstaterats i undersökningen beror på bestämmelserna, tillämpningen eller tillämparen. Undersökningen indikerar att det finns problem med samtliga av dessa faktorer. Enligt min mening kan det starkt ifrågasättas om bestämmelserna verkligen haft de effekter som lagstiftaren avsett när de infördes. Jag har t.ex. svårt att se att 12 § blivit det rättsmedel mot långsam handläggning som lagstiftaren haft förväntningar på.¹⁵⁶

8.2 Allmänna synpunkter på tillämpningen

Som redovisas i det här beslutet finns det stora brister vid tillämpningen av de aktuella bestämmelserna, framför allt avseende 11 §. Det är svårt att se att 11 och 12 §§ haft avsedd effekt hos någon av de myndigheter som granskats – nämligen att snabba på en alltför långsam handläggning.

En viktig sak som kommit fram i undersökningen är att flera av de granskade myndigheterna underrättar om väsentlig försening i betydligt mindre omfattning än vad de är skyldiga att göra enligt 11 §. Det är särskilt bekymmersamt om en sådan underlåtenhet beror på medvetna avsteg från de krav som ställs i förvaltningslagen. Även om undersökningen visar att sådana avsteg förekommer, är det min uppfattning att det i första hand är utformningen av 11 § som leder till att tillämpningen inte alltid är korrekt och varierar mycket mellan och inom myndigheterna. Ett annat problem är handläggarnas bristande kunskaper om de krav som ställs, t.ex. då handläggningen inte är så snabb som utlovats av myndigheten.

Av undersökningen framgår också att flera av myndigheterna inte har tagit fram några rutiner alls för tillämpningen av 11 och 12 §§, vilket är bekymmersamt. Inte heller de myndigheter som har sådana rutiner tycks följa dem fullt ut. Det finns även problem med att rutinerna inte är kända i hela verksamheten och att hanteringen därför kan variera stort inom en och samma myndighet.

Jag har ovan redovisat mina synpunkter på hur de granskade myndigheterna har utformat de rutiner och andra dokument som styr handläggningen.¹⁵⁷ Det är generellt sett viktigt att en myndighet förvissar sig om att de rutiner som fastställts är kända och att handläggarna har tillräckliga kunskaper om de rättsregler som styr utformningen av rutinerna. Det är också viktigt att

¹⁵⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 1 och 105. Där framhålls att det finns ett behov av att stärka enskildas möjligheter att få en effektiv prövning av frågan om ett slutligt avgörande i ett förvaltningsärende uppehålls onödigt länge.

¹⁵⁷ Se avsnitt 6.1.3 och 7.1.3.

tillämparen har förståelse för att rutiner sällan är heltäckande och inte kan beskriva varje tänkbar situation. En sådan förståelse är nödvändig för att undvika en felaktig eller alltför mekanisk tillämpning. För att fullt ut tjäna sitt syfte bör en myndighets rutiner också behandla och ge vägledning om eventuella otydligheter i den reglering de avser.

På de myndigheter där rutiner och handläggars stöd inte tagits fram, eller i de situationer när en myndighet underlåter att följa sina egna rutiner, anser jag att den rättsliga styrningen från myndighetens ledning behöver stärkas för att säkerställa en korrekt och enhetlig tillämpning. Jag vill i det sammanhanget understryka att det vilar ett tungt ansvar på en myndighets ledning att följa upp och kontrollera att ärendehandläggningen är korrekt. Undersökningen visar att tillämpningen av 11 och 12 §§ varierar mellan myndigheterna, vilket är oroväckande från ett rättssäkerhetsperspektiv.

Myndigheterna behöver arbeta systematiskt med att ta fram fungerande rutiner för tillämpningen av de aktuella bestämmelserna. Tre av myndigheterna i undersökningen har lyft fram exempel på sätt att arbeta som kan underlätta tillämpningen.¹⁵⁸ Det handlar t.ex. om att snabbt fördela ärenden till en ansvarig handläggare och att ha en regelbunden dialog med den enskilde i ärenden som kan ta längre tid än normalt att handlägga. Jag har tidigare uttalat att det är viktigt att samtliga ärenden fördelas till en handläggare omedelbart när de kommit in till en myndighet för att han eller hon ska kunna säkerställa bevakning och andra nödvändiga åtgärder.¹⁵⁹

Att det finns en ansvarig handläggare för varje ärende är enligt min uppfattning en förutsättning för att myndigheterna ska kunna uppfylla kraven i 11 § på ett korrekt sätt. Alla ärenden måste kunna bevakas regelbundet för att handläggningen inte ska dra ut på tiden och underrättelseskyldigheten kunna iakttas. Flera av de stora myndigheter som nu granskats har framfört att de saknar systemstöd i handläggningen som möjliggör för handläggarna att på ett effektivt och säkert sätt vidta de åtgärder som krävs enligt 11 §. Det finns t.ex. inte alltid de tekniska möjligheter som krävs för att maskinellt söka fram sådana ärenden som kan utlösa en underrättelseskyldighet. För en stor myndighet som t.ex. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kan sådana begränsningar skapa betydande problem redan vid mer tillfälliga störningar i ärendehandläggningen. I den rättsliga granskning som JO utför är dessa problem emellertid inte godtagbara skäl för att inte uppfylla kraven i förvaltningslagen.

¹⁵⁸ Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun.

¹⁵⁹ JO:s protokoll den 29 januari 2019, dnr 6840-2018.

8.3 Närmare om svårigheterna vid tillämpningen

8.3.1 Allmänt

Undersökningen visar att bestämmelserna i 11 och 12 §§ uppfattas som svåra och framför allt resurskrävande att tillämpa för myndigheterna.

Som nämnts hade lagstiftaren förhoppningen att bestämmelserna skulle kunna leda till kortare handläggningstider. Flertalet remissinstanser var dock kritiska mot förslagen inför införandet av den nya förvaltningslagen. De förde bl.a. fram att bestämmelserna om dröjsmålstan skulle leda till ökad arbetsbörda för myndigheterna och att handläggningstiderna skulle förlängas ytterligare.¹⁶⁰ Lagstiftaren, å sin sida, ansåg att en underrättelseskyldighet skulle kunna leda till att handläggningen av ett ärende som fördröjts snabbas på. Uppfattningen var att även möjligheten för den enskilde att väcka en dröjsmålstan skulle kunna skynda på hanteringen.¹⁶¹

Fem av de nio myndigheter som ingått i undersökningen lyfte särskilt fram i sina remissvar till JO att tillämpningen av bestämmelserna kunde vara resurskrävande och leda till merarbete.¹⁶² Detta gällde både 11 och 12 §§. Det fanns också olika uppfattningar om huruvida bestämmelserna var svårtillämpade. Fyra av myndigheterna framhöll att bestämmelserna kunde vara otydliga.¹⁶³ De flesta av myndigheterna lyfte fram att det var svårt att avgöra när de var skyldiga att underrätta enskilda om väsentlig försening. Samtidigt uppgav fyra myndigheter, bl.a. Pensionsmyndigheten och Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun, att bestämmelserna inte var otydliga, utan tvärtom klara till sitt innehåll.¹⁶⁴ Den uppfattningen fann jag emellertid inte stöd för vid inspektionerna av dessa myndigheter inom ramen för den här undersökningen.

I förarbetena till den nya förvaltningslagen angavs att handläggningstiden i första hand torde påverkas av hur komplicerade ärendena är att utreda, hur snabbt parterna tillhandahåller behövligt underlag för myndighetens prövning och liknande omständigheter.¹⁶⁵ Det framstår för mig som att lagstiftaren då utgick från att myndigheterna oftast har godtagbara handläggningstider och att 11 och 12 §§ enbart skulle behöva tillämpas i undantagsfall. Min erfarenhet är i

¹⁶⁰ Prop. 2016/17:180 s. 109 och 112.

¹⁶¹ Prop. 2016/17:180 s. 111 och 115.

¹⁶² Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun och Valfärdsnämnden i Örnsköldsviks kommun.

¹⁶³ Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun.

¹⁶⁴ Även Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun och Valfärdsnämnden i Örnsköldsviks kommun.

¹⁶⁵ Prop. 2016/17:180 s. 106.

stället att långa handläggningstider i vissa fall blivit något av ett normalläge för några av myndigheterna inom mitt ansvarsområde. Det gäller framför allt för de stora myndigheter som har en mycket omfattande handläggning av ärenden som kan vara både utredningskrävande och komplexa.¹⁶⁶

Från ett myndighetsperspektiv kan mycket långa handläggningstider i vissa fall leda till att en myndighet hamnar i ett ansträngt läge där den också måste klara av att underrätta många enskilda om att besluten i deras ärenden kommer att dröja. Detta samtidigt som den måste kunna avsätta tillräckligt med resurser för att hantera att enskilda eventuellt begär att ärendena trots allt ska avgöras. En konsekvens av detta, som lyfts fram i olika sammanhang, är att en redan belastad myndighet får fler arbetsuppgifter, vilket riskerar att fördröja handläggningen ytterligare.

8.3.2 Särskilt om 11 §

Bestämmelsen i 11 § är generellt tillämplig och ska användas i olika slags ärenden som inleds av en enskild part. Som 11 § är utformad krävs att myndigheten gör en bedömning i varje enskilt ärende av om handläggningen kommer att bli väsentligt försenad. Det innebär att handläggaren behöver göra en prognos över hur handläggningen i ett enskilt ärende kommer att fortlöpa. Om bedömningen görs att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat ska den enskilde också underrättas individuellt om det. En svårighet som uppkommer för myndigheten är att bestämmelsen inte anger ett klart och tydligt kriterium för när skyldigheten att underrätta den enskilde inträder. Till det kommer att bestämmelsen inte heller anger hur skyldigheten att underrätta en enskild ska fullgöras. Mot den bakgrunden har jag viss förståelse för att myndigheterna ibland brister i sin tillämpning av 11 §.

Av undersökningen framgår att flera av myndigheterna har fokuserat på att fortsätta handläggningen av ett försenat ärende och driva det mot beslut, i stället för att lägga resurser på att fullgöra sin underrättelseskyldighet enligt 11 §. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har också på olika sätt försökt motivera att de i vissa situationer gör avsteg från bestämmelserna, t.ex. när den enskilde själv bidragit till att handläggningen dragit ut på tiden. Det förekommer även synsätt som konkret innebär att tidpunkten för underrättelseskyldigheten kan förskjutas så att den inträffar senare, t.ex. genom att tiden räknas från det att handläggningen av ett ärende faktiskt har påbörjats (efter en lång tids passivitet från myndighetens sida) och inte från den tidpunkt

¹⁶⁶ Som framgår av tidigare JO-beslut har jag kritiserat Pensionsmyndigheten för långsam handläggning av ärenden om bostadstillägg, se JO 2022/23 s. 351 och JO:s beslut den 19 maj 2022, dnr 6365-2020. Försäkringskassan har fått kritik för långa handläggningstider i ärenden om t.ex. merkostnadsersättning, se JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 6473-2021.

när ärendet inleddes av den enskilde. Detta är naturligtvis inte en korrekt tillämpning av bestämmelsen. Mot bakgrund av vad som kommit fram i undersökningen drar jag slutsatsen att 11 § ännu inte fått den avgörande betydelse som lagstiftaren tänkt sig för att korta handläggningstiderna. Myndigheternas kringgåenden av bestämmelserna i 11 § är alltför vanligt förekommande för att jag ska kunna se annorlunda på den saken.

8.3.3 Särskilt om 12 §

Att tillämpningen av 12 § kan bli mycket resurskrävande i praktiken visar inte minst den hemställan till regeringen om undantag från bestämmelsen som Migrationsverket nyligen gjort tillsammans med Domstolsverket och tre förvaltningsdomstolar. I hemställan anges att ärenden om dröjsmålstalan påverkar och försenar handläggningstiderna för alla ärenden inom de aktuella ärendetyperna och att kostnaden, enbart för Migrationsverket, för att hantera åtgärder kopplade till en begäran som inte resulterar i att handläggningen av huvudärendet går framåt, överstiger 10 miljoner kronor per år.¹⁶⁷ Även JO har tidigare konstaterat att en stor mängd framställningar om dröjsmålstalan har medfört svårbemästrade konsekvenser för Migrationsverket.¹⁶⁸

Jag kan också se vissa tillämpningssvårigheter i fråga om 12 §. I och med att en framställan enbart kan göras vid *ett* tillfälle under ett ärendes handläggning ställs det särskilda krav på myndigheterna när det gäller att informera enskilda om bestämmelsen och att hantera otydliga framställningar. Helt avgörande är också att myndigheterna har tillämpningsområdet för 12 § klart för sig så att en framställan kan hanteras på ett korrekt sätt. Misstag i dessa avseenden kan leda till rättsförluster för enskilda.

8.4 Behöver bestämmelserna om underrättelseskyldighet och dröjsmålstalan ses över?

I det här beslutet har jag försökt att redovisa några av de problem som följer av att det är oklart för vissa myndigheter inom mitt ansvarsområde hur bestämmelserna i 11 och 12 §§ ska tillämpas. Flera av myndigheterna har också framfört att en korrekt tillämpning av bestämmelserna ofta förutsätter ett merarbete som de inte anser gagnar de enskilda som redan fått vänta länge på sina beslut. Jag kan inte uppfatta det på något annat sätt än att dessa myndigheter upplever att regleringen i någon mening är kontraproduktiv och inte medför att handläggningen av ärendena snabbas på.

¹⁶⁷ Hemställan till regeringen från Migrationsverket, Domstolsverket och förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, den 3 april 2023, dnr 4.3.1.4-2023-5156.

¹⁶⁸ JO 2022/23 s. 481.

Även på ett mer principiellt plan vill jag peka på den synpunkt som bl.a. Migrationsverket fört fram i sin hemställan till regeringen och som innebär att en dröjsmålstalan kan resultera i att en enskild som utnyttjar den möjligheten får ett slags förtur framför andra som inte gör det, trots att de kunnat. Det har invänts att den effekten kanske inte är helt förenlig med de tankar som ligger bakom kravet på god förvaltning.¹⁶⁹ En annan aspekt av 12 § som kanske inte diskuterats tillräckligt är om möjligheten till dröjsmålstalan riskerar att leda till att myndigheterna fattar beslut utan att ärendena blivit tillräckligt utredda.¹⁷⁰ En väsentlig fördel med möjligheten till dröjsmålstalan är naturligtvis att den enskilde därigenom kan få ett beslut i sak som kan överklagas till en förvaltningsdomstol. Men om det riskerar att få till följd att myndigheterna mer eller mindre regelmässigt avslår ansökningar för att kunna uppfylla tidskravet på fyra veckor måste nog den slutsatsen kunna dras att tillämpningen förfelat syftet med regleringen. Jag har dock inte sett exempel på detta i min granskning.

Regelverket innehåller vidare vissa begränsningar som skulle kunna diskuteras vid en eventuell översyn av bestämmelserna. Den avgränsning som innebär att 11 och 12 §§ enbart är tillämpliga i ärenden som har inletts av en enskild part är t.ex. inte helt självklar utan diskuterades tämligen ingående i lagstiftningsarbetet.¹⁷¹ Jag noterar också att ett av syftena med att införa regler om dröjsmålstalan tycks ha varit att JO och Justitiekanslern (JK) i sin tillsyn inte kan tvinga fram ett snabbt avgörande i ett enskilt ärende från en myndighet. Lagstiftaren valde dock att inte införa några sanktionsmöjligheter för att motverka domstolstrots, utan förutsatte att myndigheter rättar sig efter ett beslut från en överinstans.¹⁷² Det innebär att om en myndighet inte fattar beslut inom fyra veckor efter det att en enskild väckt en dröjsmålstalan eller inte följer ett föreläggande från en överinstans om att avgöra ärendet, står inget annat påtryckningsmedel till buds för den enskilde än att vända sig till JO eller JK. Det finns alltså inte någon garanti för att en dröjsmålstalan kommer att utmyнна i ett beslut.¹⁷³

Den slutsats som jag kan dra av min granskning är att tillämpningen av 11 och 12 §§ lämnar mycket i övrigt att önska. Den är inte alltid korrekt och myndigheterna har stora svårigheter att tillämpa bestämmelserna på ett enhetligt

¹⁶⁹ Jfr t.ex. JO 2015/16 s. 326 där JO framhöll att en myndighet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet ska beaktas allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). Lika fall ska behandlas lika och en myndighets prioriteringar mellan ärenden i samma ärendeslag måste kunna motiveras med objektivt godtagbara skäl. Se även JO 2009/10 s. 219.

¹⁷⁰ Jfr SOU 2010:29 s. 298 f.

¹⁷¹ Jfr prop. 2016/17:180 s. 117.

¹⁷² Prop. 2016/17:180 s. 128.

¹⁷³ Se Rune Lavin, Åtgärder mot långsam handläggning, FT 2018 s. 413.

sätt, vilket i sin tur påverkar hur väl kraven på en rättssäker ärendehandläggning uppfylls. En viktig utgångspunkt här är att bestämmelserna är generellt tillämpliga och att de inte medger en sådan variation i tillämpningen som jag sett prov på i granskningen. Det talar för att bestämmelserna kan behöva ses över så att en mer konform tillämpning kan säkerställas.

Oaktat de tillämpningsproblem som kommit fram och som jag har försökt redovisa i det här beslutet, avstår jag nu från att använda min möjlighet enligt 4 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän¹⁷⁴ att genom en formell framställning väcka fråga om en regelöversyn. Ett viktigt skäl till att jag vill avvakta med en sådan åtgärd är att undersökningen varit begränsad till att avse några myndigheter inom mitt ansvarsområde. Undersökningen gör alltså inte anspråk på att vara en fullständig kartläggning av tillämpningen av 11 och 12 §§. Det betyder att jag saknar överblick över de tillämpningsproblem som eventuellt kan finnas hos myndigheter inom JO:s övriga ansvarsområden. När det gäller myndigheterna inom mitt ansvarsområde kommer jag att följa utvecklingen noga och på olika sätt granska deras fortsatta tillämpning av 11 och 12 §§. I det sammanhanget kommer jag att vara särskilt uppmärksam på om de tagit del av de uttalanden som jag gjort i syfte att bidra till en korrekt och enhetlig tillämpning och för att på det sättet stärka de enskildas ställning vid långsam handläggning.

Med hänsyn till vad jag nu sagt överlämnar jag en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Sara Uhrbom.

Byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.

¹⁷⁴ SFS 1986:765.