

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6667-13

meddelad i Stockholm den 3 maj 2016

KLAGANDE

AA
Advokatfirman S.J.P. Haglund AB
Box 74
521 02 Falköping

MOTPART

Justitiekanslern
Box 2308
103 17 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings beslut den 9 oktober 2013 i mål nr 506-13

SAKEN

Ersättning till offentligt biträde

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

I ett mål vid Förvaltningsrätten i Linköping om upphörande av vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga förordnades AA som offentligt biträde. AA bedriver sin verksamhet i Falköping.

Dok.Id 166398

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
6667-13

I samband med målets slutliga avgörande yrkade AA ersättning för tidsspillan med 10 830 kr och för utlägg med 2 257 kr. Tidsspillan och utläggerna avsåg resor tur och retur Falköping – Mjölby respektive Falköping – Linköping. Förvaltningsrätten fastställde i särskilt beslut ersättningen för tidsspillan till skäliga 1 140 kr och för utlägg till skäliga 200 kr.

AA överklagade beslutet och yrkade i första hand att kammarrätten skulle tillerkänna honom begärd ersättning och i andra hand att han skulle tillerkännas ersättning för tidsspillan och utlägg beräknat utifrån ett avstånd om tio mil enkel resa för respektive resa. Kammarrätten i Jönköping ändrade förvaltningsrättens beslut och tillerkände honom ytterligare ersättning i enlighet med hans andrahandsyrkande.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska tillerkänna honom ersättning i enlighet med hans förstahandsyrkande i kammarrätten. Han anför i huvudsak följande. Den omständigheten att han har sin verksamhet i Falköping innebär inte att det uppstår några högre kostnader. Om han haft verksamheten i Strängnäs, som ligger inom Förvaltningsrätten i Linköpings domkrets, skulle kostnadsersättningen för tidsspillan och utlägg ha blivit högre.

Justitiekanslern bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Ersättning för tidsspillan och utlägg i fall som det nu aktuella bör beräknas enligt de principer som Högsta domstolen har fastställt för s.k. distansförsvarare (NJA 2011 s. 291 och NJA 2012 s. 914). Eftersom det rör sig om tätbebyggt område har AA rätt till den ersättning som ett offentligt biträde med verksamhet tio mil från domstolsorten har.

Sveriges advokatsamfund har yttrat sig och anför bl.a. följande. Ersättning för tidsspillan och utlägg som inte är att hänföra till merkostnader avseende

Mål nr
6667-13

distansförordnanden ska bestämmas utifrån en skälighetsbedömning i enlighet med ordalydelsen i 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) eftersom de faktiska kostnaderna för utlägg och den verkliga tidsspillan kan variera i betydande grad. Förvaltningsrättsreformen 2010 medförde att domkretsarna för förvaltningsrätterna blev betydligt större än de tidigare länsrätternas. Begreppet ”lokalt verksam” torde därför ha fått en ny innebörd. Det finns därför anledning att överväga om den av Högsta domstolen fastställda schablonen kan anses tillräcklig och skälig även inom förvaltningsrätternas område. Om en schablon ändå bör fastställas bör den av Högsta domstolen beslutade principen även tillämpas i fråga om de biträden som omfattas av regleringen i 27 § rättshjälpslagen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Av 5 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde framgår att bestämmelserna om ersättning till rättshjälpsbiträde i 27–29 §§ rättshjälpslagen ska tillämpas även i fråga om ett offentligt biträde.

Enligt 27 § första stycket rättshjälpslagen har ett rättshjälpsbiträde rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. I andra stycket anges att endast om det finns särskilda skäl får ersättningen avse de merkostnader för tidsspillan och utlägg som uppstått på grund av att biträdet har sin verksamhet långt ifrån den ort där den rättsliga angelägenheten i huvudsak har hanterats.

Bestämmelsen i 27 § andra stycket rättshjälpslagen infördes 2010 i samband med att rätten för den enskilde att välja rättshjälpsbiträde stärktes. Reformen innebar att kravet på att den enskildes val inte fick medföra avsevärt ökade kostnader slopades. För att inte statens kostnadsansvar skulle utvidgas infördes begräns-

ningar i biträdets rätt till ersättning för merkostnader på grund av avståndet mellan dennes verksamhetsort och den plats där den rättsliga angelägenheten hanteras. Reformen omfattade, förutom biträden enligt rättshjälpslagen, offentliga försvarare, målsägandebiträden samt offentliga biträden.

I förarbetena anges ett avstånd på 5 till 10 mil i tätbebyggda områden och 20 mil i fråga om mindre tätbebyggda områden som ett riktmärke för vad som kan anses utgöra verksamhet på avstånd. Vidare framgår att ett förordnande av ett biträde inom den egna domkretsen inte bör anses utgöra ett distansförordnande (prop. 2008/09:232 s. 22 och 31). Det angivna riktmärket beträffande avstånd var hämtat från ett annat lagstiftningsärende – som syftade till att ge en förbättrad granskning av ersättningsbeslut – och avsåg att utgöra ett riktmärke för i vilka fall en domstol skulle ha skyldighet att underrätta Justitiekanslern om ett förordnande av en offentlig försvarare som var verksam långt ifrån domstolen (prop. 2004/05:41 s. 23).

Högsta domstolen fann i NJA 2011 s. 291 att en offentlig försvarare med verksamhet inom tio mil från domstolen inte ska anses ha sin verksamhet långt ifrån domstolsorten och att så heller aldrig är fallet om verksamhetsorten ligger inom domstolens domkrets.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

AA har sin verksamhet i Falköping som ligger utanför Förvaltningsrätten i Linköpings domkrets. Avståndet till Mjölby respektive Linköping överstiger tio mil. Eftersom det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får anses vara fråga om tätbebyggt område utgör därmed hans förordnande som offentligt biträde ett sådant distansförordnande som avses i 27 § andra stycket rättshjälpslagen. I målet föreligger inte särskilda skäl att bevilja honom ersättning för de merkostnader som uppstått på grund av avståndet utan frågan är vad som kan anses utgöra skälig ersättning för tidsspillan och utlägg enligt 27 § första stycket.

För offentliga försvarare har genom praxis etablerats en schabloniserad modell för att bestämma sådan ersättning som nu är ifråga.

I NJA 2012 s. 914 fann Högsta domstolen att en offentlig försvarare verksam långt ifrån domstolsorten har rätt till skälig ersättning för tidspillan och utlägg som uppstår på grund av avståndet upp till en nivå som motsvarar vad en lokalt verksam försvarare är berättigad till utan att en sådan kostnad ska betraktas som en merkostnad. Högsta domstolen fann vidare att övervägande skäl talar för att denna typ av ersättning bör schabloniseras, bl.a. för att underlätta domstolarnas hantering. Enligt schablonen bör ersättning för tidspillan och utlägg som är hänförlig till distansförsvararens resa utgå med samma belopp som en försvarare med verksamhet 10 mil från domstolsorten skulle ha tillerkänts när det är fråga om ett tätbebyggt område och 20 mil när det är fråga om mindre tätbebyggda områden. Detta ska dock inte gälla om det faktiska utlägget är lägre eller tidspillan är mindre.

Det finns enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening starka skäl för att tillämpa en schabloniserad ersättningsmodell även för offentliga biträden. Den schabloniserade ersättningen bör med hänsyn till vikten av enhetlighet och enkelhet bestämmas på samma sätt inom domstolsväsendet oavsett om det rör sig om ett förordnande som offentligt biträde eller offentlig försvarare. Den omständigheten att förvaltningsrätternas domkretsar som regel är betydligt större än tingsrätternas föranleder ingen annan bedömning.

En motsvarande tillämpning av den ersättningsschablon som tillämpas för offentliga försvarare innebär i föreliggande fall att ersättning för tidspillan och utlägg ska utgå till AA med samma belopp som skulle ha tillerkänts ett offentligt biträde med verksamhet tio mil från orten där den rättsliga

Mål nr
6667-13

angelägenheten huvudsakligen hanterats. Detta är också innebörden av kammarrättens beslut. Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson, Erik Nymansson, Elisabeth Rynning (skiljaktig mening) och Per Classon.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Norrman.

Förvaltningsrätten i Linköpings beslut den 1 februari 2013 i mål nr 6109-12

SKILJAKTIG MENING

Justitierådet Rynning är av skiljaktig mening och anför följande.

I likhet med majoriteten anser jag att det finns starka skäl för att tillämpa en schabloniserad ersättningsmodell även för offentliga biträden. Jag anser vidare att den schabloniserade ersättningen med hänsyn till vikten av enhetlighet och enkelhet bör bestämmas på ett likartat sätt inom domstolsväsendet och så långt möjligt grundas på samma principer oavsett om det rör sig om ett offentligt biträde eller en offentlig försvarare. Eftersom jag uppfattar det som att domkretsarnas karaktär och utformning har beaktats inom ramen för de principer som legat till grund för de schabloner som används vid de allmänna domstolarna,

Mål nr
6667-13

måste emellertid motsvarande hänsyn tas också vid bestämmandet och tillämpningen av en schabloniserad ersättningsmodell för de allmänna förvaltningsdomstolarnas del. Till skillnad från majoriteten anser jag således att man inte kan bortse från storleken av förvaltningsrätternas domkretsar.

Som utgångspunkter för schabloniseringen har i förarbeten och rättspraxis angetts att ett biträde som har sin verksamhetsort inom domstolens domkrets inte ska betraktas som ett s.k. distansbiträde samt att schablonen ska bidra till att ett distansbiträde inte missgynnas i förhållande till ett lokalt verksamt biträde (se bl.a. prop. 2008/09:232 s. 31 samt NJA 2011 s. 291 och NJA 2012 s. 914). Kostnader för tidsspillan och utlägg som skulle kunna uppstå även för ett lokalt verksamt biträde ska således inte betraktas som merkostnader på grund av avståndet. Högsta domstolen har vidare hänvisat till de avstånd som i förarbetena har angetts som riktmärke för vad som utgör en verksamhet långt ifrån domstolen, dvs. 5-10 mil i tätbebyggda områden och 20 mil i mindre tätbebyggda. Dessa riktmärken angavs ursprungligen i förarbetsuttalanden som avsåg förordnande av offentlig försvarare och grundades således enbart på förhållandena i de allmänna domstolarnas domkretsar (prop. 2004/05:41 s. 23).

Det närmare sambandet mellan graden av bebyggelse – dvs. tätbebyggt respektive mindre tätbebyggt område – och vad som ska anses utgöra en verksamhet långt ifrån domstolen framgår inte av vare sig förarbeten eller rättspraxis. I de mål som Högsta domstolen hittills avgjort har förutsättningarna för en användning av schablonen 20 mil inte varit föremål för prövning och domstolspraxis i övrigt framstår som delvis motstridig. En möjlig tolkning har således ansetts vara att ett område där det finns god tillgång till offentliga försvarare inte ska betraktas som mindre tätbebyggt (se Hovrätten för Nedre Norrlands beslut den 31 mars 2014 i mål nr Ö 295-14, avseende Östersunds tingsrätts domkrets). En annan tolkning skulle kunna anknyta till att avstånden mellan biträdenas verksamhetsorter och domstolen som regel är större i domkretsar inom mindre tätbebyggda områden (jfr Hovrätten för Övre Norrlands dom den 24 juni 2015 i mål nr B 377-15, avseende avstånden i Luleå tingsrätts domkrets). I NJA 2012 s. 914 konstaterade Göta hovrätt emellertid att det på flertalet håll i Sverige torde finnas såväl

tätbebyggda som mera glesbebyggda områden inom en domstols domkrets. Hovrätten fann att avgränsningen för merkostnadsregelns tillämpning kan skilja sig åt mellan olika domstolar, bl.a. beroende på domkretsens utformning, men att vid en domstol som Örebro tingsrätt aktualiseras regeln när advokaten i fråga inte bedriver sin verksamhet inom domstolens domkrets och avståndet till domstolen överstiger tio mils resa. Högsta domstolen anslöt sig till hovrättens bedömning avseende ersättningsregelns tillämpning för Örebro tingsrätts del.

Enligt min uppfattning framstår det som rimligast att bedömningen av vad som ska anses vara ”långt” i en viss domkrets görs i relation till avstånden inom domkretsen snarare än till graden av bebyggelse i sig. En sådan tolkning låter sig också bättre förenas med den uttalade principen att ett biträde som har sin verksamhetsort inom domkretsen aldrig ska betraktas som ett distansbiträde, dvs. aldrig anses ha långt till domstolen eller den ort där den rättsliga angelägenheten annars i huvudsak har hanterats.

Frågan blir därefter vad en tillämpning av de uttalade principerna innebär för de allmänna förvaltningsdomstolarnas del. Om de 12 förvaltningsrätterna måste använda samma schablonavstånd som de 48 tingsrätterna – dvs. 10 respektive 20 mil – skulle den ovan förespråkade tolkningen i vart fall medföra att merkostnadsregeln sällan aktualiseras vid förordnande av offentligt biträde på ett avstånd som understiger 20 mil. De flesta förvaltningsrätter har en domkrets med sådan utformning att ”lokalt verksamma” biträden kan ha sin verksamhetsort på betydligt mer än 10 mils avstånd från domstolsorten och i vissa domkretsar kan de ha längre än 20 mil. Mot denna bakgrund framstår det som problematiskt att använda riktmärkena 10 respektive 20 mil vid tillämpningen av den aktuella bestämmelsen med avseende på ett biträde som förordnats vid förvaltningsrätt. En tolkning som innebär att domkretsarnas storlek inte tillmäts någon betydelse, kommer enligt min mening i konflikt med den i förarbeten och rättspraxis uttalade utgångspunkten att schablonen ska bidra till att ett distansbiträde inte missgynnas i förhållande till ett lokalt verksamt biträde.

Begränsningsregeln i 27 § andra stycket rättshjälpslagen avser endast de merkostnader som uppkommit på grund av avståndet och gör enligt sin ordalydelse inte någon skillnad mellan biträden med verksamhetsort inom respektive utanför domkretsen. En schablon som innebär att biträden med verksamhetsort utanför domkretsen anses ha långt till domstolen vid ett visst avstånd, samtidigt som biträden med verksamhetsort inom domkretsen kan ha avsevärt längre till domstolen utan att anses ha långt i den mening som avses i bestämmelsen, kan därmed inte vara förenlig med grundläggande krav på saklighet och likabehandling (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen).

Det kan inte anses påkallat att i en skiljaktig mening närmare försöka precisera vilka schablonavstånd som borde utgöra riktmärken vid tillämpningen av merkostnadsregeln vid förvaltningsrätterna i allmänhet. I det nu aktuella fallet står det emellertid klart att Förvaltningsrätten i Linköpings domkrets har en sådan utformning att även biträden verksamma inom domkretsen kan ha mer än 15 mil till domstolen. Ett biträde som har sin verksamhetsort utanför domkretsen kan därmed inte enbart på denna grund anses ge upphov till merkostnader i förhållande till ett ”lokalt verksamt” biträde redan när avståndet överstiger 10 mil. I valet mellan de två schablonavstånd som hittills har använts vid merkostnadsregelns tillämpning kan därmed endast riktmärket 20 mil komma i fråga. Jag anser därför att överklagandet ska bifallas på så sätt att AA tillerkänns yrkad ersättning för tidsspillan och utlägg, upp till det belopp som skulle ha tillerkänts ett biträde med verksamhetsort 20 mil från domstolsorten.