

Högsta förvaltningsdomstolen
Box 2293
103 17 Stockholm

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-
DOMSTOLEN
Bered Enhet 1

INKOM: 2021-06-04
MÅLNR: 3280-21
AKTBIL: 1

Klagande Allmänna ombudet för socialförsäkringen, 103 51 Stockholm

Motpart Kevork Nerses Sarkis, 19880716-3236

Överklagat avgörande Kammarrättens i Stockholm dom den 10 maj 2021 i mål nr 2119-21

Saken Föräldrapenning

Yrkande

Allmänna ombudet yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd och, med upphävande av underinstansernas avgöranden, förklarar att Kevork Nerses Sarkis inte har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå från och med den 16 augusti 2019.

Frågan i målet

Frågan i målet är om det finns ett sådant skydd enligt 4 § andra stycket förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst (förordningen) för en tidigare sjukpenninggrundande inkomst (SGI) när den försäkrade inte har fått någon ersättning utbetald under tid som denne deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Skäl för prövningstillstånd

En försäkrad som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får en viss typ av ersättning för sitt deltagande har sin tidigare SGI skyddad mot sänkning. Detta framgår av 26 kap. 13 § första stycket 1 socialförsäkringsbalken (SFB). I bestämmelsens andra stycke har ett undantag införts som innebär att kravet på att den försäkrade ska få ersättning utbetald för att skydda sin SGI kan frångås (se 26 kap. 13 § andra stycket 1 SFB). De närmare villkoren för ett sådant SGI-skydd har därefter formulerats i den i målet aktuella förordningen.

Såvitt allmänna ombudet känner till saknas det vägledande avgöranden som tydliggör i vilka situationer 4 § andra stycket förordningen är tillämplig (jfr förvaltningsrättens dom s. 4 och 7). Ordalydelsen i bestämmelsen är generellt utformad vilket skapar en osäkerhet vid tillämpningen. Det föreligger därför ett behov av ett vägledande avgörande i syfte att förtydliga i vilka situationer den försäkrades SGI är skyddad när denne deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program utan att få ersättning.

Eftersom undantagsbestämmelsen finns i en förordning saknas det uttalanden i förarbeten för hur bestämmelsen ska tolkas. Det är därför möjligt att, som förvaltningsrätten och kammarrätten gjort, ge bestämmelsen en vidare tillämpning. Ett sådant förhållningssätt innebär samtidigt att undantagsbestämmelsen i det närmaste

kommit att åsidosätta huvudregeln i 26 kap. 13 § första stycket 1 SFB, och de rekvisit som enligt lag måste vara uppfyllda för att det ska föreligga ett SGI-skydd. |

I praktiken innebär den nuvarande tillämpningen att den försäkrades SGI alltid är skyddad så länge hen deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Visar det sig att den försäkrade inte uppfyller kravet för SGI-skydd genom bestämmelsen i SFB är hens SGI ändå skyddad genom 4 § andra stycket förordningen. En sådan tillämpning medför således ett mer omfattande SGI-skydd än för många andra arbetslösa i liknande situationer.

De uttalanden som finns i förarbetena (se prop. 2014/15:21 s. 11 f) får sägas ta sikte på 4 § första stycket förordningen där det är ett grundkrav att den försäkrade blivit avstängd från rätt till ersättning. För den som blir avstängd utan rätt till ersättning kan det vara fråga om en sådan *beaktansvärd situation* som omnämns i förarbetena. Mot bakgrund av detta framstår kopplingen mellan regleringen i 26 kap. 13 § andra stycket 1 SFB och 4 § första stycket förordningen som tydlig. Däremot är kopplingen mellan bestämmelsen i SFB och 4 § andra stycket förordningen inte lika tydlig. Den nuvarande språkliga innebörden av 4 § andra stycket förordningen ger intryck av att ge ett mer omfattande SGI-skydd som saknar motsvarande motivering i förarbetena. Det framstår därför som tveksamt om en sådan tolkning är förenlig med den restriktivitet som bör finnas när det är fråga om avsteg från en huvudregel.

Att bestämmelsen ska utgöra ett undantag från en huvudregel samt att lagstiftaren sannolikt avsett vissa skyddsvärda situationer talar för en restriktiv tillämpning. En annan tillämpning leder i princip till att den försäkrade, oavsett om hen är avstängd (4 § första stycket) eller bara saknar rätt till ersättning (4 § andra stycket), alltid har ett SGI-skydd. Det innebär i sin tur att det grundläggande krav som uppställs enligt huvudregeln för att SGI ska vara skyddad (se 26 kap. 13 § första stycket 1 SFB) i det närmaste saknar relevans. Uppfyller den försäkrade inte förutsättningarna för ett SGI-skydd enligt nyssnämnda bestämmelse, så är det med all sannolikhet så att SGI ändå är skyddad genom 4 § andra stycket förordningen. Om detta varit lagstiftarens intention hade en sådan avsikt mycket enkelt kunnat komma till uttryck redan genom bestämmelsen i 26 kap. 13 § SFB. De facto har SGI-skyddet emellertid kommit att regleras på ett annat sätt. Det talar för att bestämmelsen i 4 § andra stycket förordningen bör tillämpas med viss försiktighet.

En ytterligare fråga som aktualiseras är i vilken omfattning SGI-skyddet kan utsträckas genom en förordning. I vilken omfattning är det möjligt att meddela föreskrifter som till sin utformning är mer fördelaktiga för den försäkrade än den i lag angivna regleringen? Bestämmelsen i 26 kap. 13 § första stycket 1 SFB reglerar uttömmande förutsättningarna för SGI-skydd för den som uppbär en viss form av ersättning. Där uppställs en huvudregel och anges det krav som ska vara uppfyllt för att den försäkrade ska åtnjuta ett SGI-skydd. Regeringen har genom ett bemyndigande i 26 kap. 13 § andra stycket SFB givits möjlighet att närmare meddela föreskrifter gällande SGI-skyddet för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program utan att få ersättning. Det är alltså fråga om ett undantag från huvudregeln. Bestämmelsen i 4 § första stycket förordningen framstår således som adekvat och är i linje med lagstiftarens uttalade intentioner. Däremot kan inte utläsas samma koppling vad gäller bestämmelsens andra stycke. Därmed uppstår också frågeställningen om hur stort utrymmet är att vidga SGI-skyddet genom en förordning innan det kommer i strid med huvudregeln i SFB, dvs. ytterst en fråga om legalitet (jfr t.ex. HFD 2014 ref. 72, HFD 2014 ref. 81 och HFD 2017 ref. 18).

Allmänna ombudet har överklagat flera beslut som avser tillämpningen av 4 § andra stycket förordningen, men ännu inte erhållit fler kammarrättsavgöranden. Frågan är

således inte helt ovanlig. Med hänsyn till den betydelse som en SGI har för en försäkrad och dennes möjligheter till ersättning från socialförsäkringen är ett vägledande avgörande av mycket stor betydelse för såväl de försäkrade som det allmänna.

Sammanfattningsvis är det av vikt för ledning av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen prövar målet.

Grunder

I sak vidhåller allmänna ombudet de grunder som anförts i underinstanserna, med följande tillägg.

SGI-skyddets omfattning

Förvaltningsrätten har i sin dom, i vilken kammarrätten instämt i, konstaterat att bestämmelsen i 4 § andra stycket förordningen utgör ett i lag reglerat undantag till den huvudregel som uppställs i 26 kap. 13 § första stycket SFB för när den försäkrades SGI är skyddad. I avsaknad av ytterligare förarbetsuttalanden anser förvaltningsrätten att Försäkringskassans tillämpning av skyddsbestämmelsen i 4 § andra stycket förordningen är korrekt.

I den aktuella bestämmelsen anges att skyddsbestämmelserna även ska tillämpas för en försäkrad som utan att vara avstängd från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning inte får någon sådan ersättning (se 4 § andra stycket förordningen). Bestämmelsen är till sitt innehåll således mer generellt utformad och ger utrymme för en mycket vid tillämpning. Rent språkligt finns det därmed utrymme för en sådan mer generös tillämpning som förvaltningsrättens avgörande innebär. Samtidigt har underinstanserna inte närmare problematiserat kring den omständigheten att Försäkringskassans tolkning av bestämmelsen i stort medför ett väldigt omfattande SGI-skydd. Frågan är ju vilken relevans som bestämmelsen i 26 kap. 13 § första stycket 1 SFB får när den försäkrade, oavsett anledning, ändå har ett SGI-skydd så länge hen deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Ett annat sätt att se på saken är att låta det bakomliggande syftet få betydelse. Även om det saknas mer explicita uttalanden i förarbetena om hur bestämmelsen ska tillämpas borde det inte finnas hinder mot att vid tolkningen beakta det grundläggande syftet med bestämmelsen. Det övergripande och grundläggande syftet måste vara SGI-skyddet. Den försäkrade ska ha sin SGI skyddad mot sänkning så länge hen uppfyller vissa i lag uppställda rekvisit som har försetts med vissa undantag.

De uttalanden (se a. prop. s. 11 f) som finns, även om de avser bestämmelsens första stycke, kan med viss styrka sägas tala för att undantagen som möjliggörs genom 4 § första och andra stycket förordningen i det närmaste bör ses som en säkerhetsventil. Det bör således finnas vissa situationer där den försäkrade inte ska gå miste om sin SGI trots att den inte är skyddad enligt huvudregeln. En sådan tolkning framstår i ljuset av uttalandena i förarbetena om vissa beaktansvärda situationer som rimlig. Det innebär även en mer naturlig koppling mellan huvudregeln och de undantag som närmare kommit att regleras i förordningen. Ett sådant synsätt leder till slutsatsen att bestämmelsen bör tillämpas mer restriktivt. Således bör det grundläggande syftet och den restriktivitet som bör ligga i tillämpningen av förordningen medföra en inte alltför generös tolkning av 4 § andra stycket förordningen.

Vid en ren tolkning av ordalydelsen och dess innebörd i 4 § andra stycket förordningen, så får andra stycket anses stå i direkt motsats till det rekvisit som uppställs i 26 kap. 13 § första stycket 1 SFB. Enligt lagtexten är det ett krav att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program och få ersättning. Enligt förordningen är SGI skyddad även om någon ersättning inte utges så länge den försäkrade deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt

program. Den språkliga innebörden av 4 § andra stycket förordningen medför således ett långtgående och omfattande SGI-skydd för den försäkrade. Vidare är kraven för detta SGI-skydd mycket lägre ställda än vad huvudregeln i SFB anger. Eftersom det inte uttryckligen i den aktuella bestämmelsen i förordningen anges att det ska vara fråga om undantag, t.ex. särskilda eller synnerliga skäl, kan det ifrågasättas om inte bestämmelsen i lag har tillförts något väsentligen nytt genom 4 § andra stycket förordningen. Allmänna ombudet kan konstatera att varken förvaltningsrätten eller kammarrätten närmare har problematiserat kring frågan om det genom förordningen har kommit att meddelas bestämmelser, som i materiellt hänseende till viss del åsidosätter den i lag överordnande regleringen, men där detta görs till den enskildes fördel. I det sammanhanget framstår det som om förordningen kan ha tillfört regleringen i lag något väsentligen nytt på ett tveksamt sätt (jfr HFD 2014 ref. 72). Om så är fallet bör bestämmelsen inte tillämpas. |

Sammanfattning

Ordalydelsen i 4 § andra stycket förordningen gör det möjligt att ge SGI-skyddet en relativt vidsträckt tillämpning. Mot bakgrund av att det är fråga om ett undantag från huvudregeln för att skydda en SGI bör bestämmelsen tolkas restriktivt.

Att den försäkrade inte ansökt om ersättning i tid innebär inte att det är fråga om en sådan beaktansvärd situation som omnämns i förarbetena. Som framgått har Kevork Nerses Sarkis deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program utan att få ersättning för tiden den 7 – 31 mars 2019. Han kan därför inte anses ha ett obrutet SGI-skydd. Villkoret om att vara försäkrad för sjukpenning i minst 240 dagar i följd före barnets födelse är därmed inte uppfyllt. Kevork Nerses Sarkis kan därför inte beviljas föräldrapenning på sjukpenningnivå.

Essa Malmqvist
Allmänna ombudet

Tacksam om beslut/dom och andra handlingar från domstolen skickas till allmänna ombudet på följande mejladress: allmannaombudet@forsakringskassan.se.