

Datum
2021-02-02

Beteckning
Dnr AO 2020/92
Handläggare
Johan Åkesson-Hultman,
010-111 41 66

Högsta förvaltningsdomstolen

Klagande Allmänna ombudet för socialförsäkringen, 103 51 Stockholm

Motpart Anton Röjd, 19960826-7952

Överklagat avgörande Kammarrättens i Sundsvall dom den 10 december 2020 mål nr 1811-20

Saken Sjukpenninggrundande inkomst

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-
DOMSTOLEN
Bered Enhet 1

INKOM: 2021-02-02
MÅLNR: 625-21
AKTBIL: 1

Yrkande

Allmänna ombudet yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd och, med upphävande av underinstansernas avgöranden, förklarar att Anton Röjd inte har rätt till en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) från och med den 2 maj 2019.

Frågan i målet

Frågan i målet är om den försäkrade har rätt till en SGI med anledning av ett s.k. återinträde på arbetsmarknaden.

Skäl för prövningstillstånd

Allmänna ombudet hänvisar till de skäl för prövningstillstånd som anfördes i kammarrätten, med följande tillägg.

Befintlig praxis

Försäkringskassans tillämpning avseende principen om återinträde på arbetsmarknaden innebär att en försäkrad anses ha rätt till en SGI trots att de grundläggande kraven för att få en SGI inte är uppfyllda (se 25 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, SFB).

Principen om återinträde kommer till uttryck i ett äldre rättsfall (FÖD 1986:59) som i sin tur bygger på ett ännu äldre rättsfall (FÖD 1981:6). Av rättsfallet kan inte utläsas annat än att principen, som medger ett undantag från huvudregeln, uttryckligen saknar grund i lag, annan författning eller förarbeten och enbart kan sägas ge uttryck för dåvarande Riksförsäkringsverkets uppfattning vid tiden för Försäkringsöverdomstolens

(FÖD) prövning. Även om motivet för en lättnad i varaktighetskravet framstår som välgrundat saknas det ett uttryckligt stöd i lagtexten. Det medför att det ur ett legalitetsperspektiv möjligtvis torde finnas skäl att ifrågasätta om viss äldre praxis från FÖD fortfarande ska upprätthållas (jfr 1 kap. 3 § regeringsformen).

Det torde inte heller vara möjligt att se principen som förenlig med de i lagtexten angiva rekvisiten. Även om rekvisitet är *antas* får det ändå anses innebära att det med viss sannolikhet måste vara fråga om en inkomst som den försäkrade kommer att ha under *minst sex månader*. Om det redan vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut är klarlagt att så inte är fallet kan det ifrågasättas om inte principen om återinträde alltför uppenbart medför ett avsteg som inte kan anses förenlig med lagtexten.

Rättsfallet FÖD 1986:59 förutsätter ett antal rekvisit som måste föreligga i en viss ordning. Dessa rekvisit hade med all säkerhet sin grund i den på arbetsmarknaden rådande situationen vid tiden för FÖDs prövning och även hur utbildningar utformades vid den tiden. Såväl arbetsmarknaden, med ett flertal olika anställningsformer, som möjligheterna att bedriva studier ser idag dock helt annorlunda ut än när FÖD prövade målet år 1986.

Förekomsten av olika anställningsformer, som redan till sin natur är tidsbegränsade, är idag mer frekvent förekommer på arbetsmarknaden, t.ex. projektanställningar och intermittenta anställningar. Även möjligheten att bedriva studier, oavsett omfattning, på distans har ökat i och med den snabba tekniska utveckling som skett de senaste 20 åren. En försäkrads möjligheter att kombinera studier med arbete har således förändrats markant. Det ovan anförda medför att det är oklart om, och i så fall hur, principen om återinträde ska tillämpas. Sammantaget finns en uppenbar risk att undantaget blir till huvudregel. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om äldre praxis fortfarande kan ses som relevant. Det talar för att principen om återinträde på arbetsmarknaden inte längre bör upprätthållas.

Åtminstone inte i dess nuvarande form.

En SGI är en grundläggande förutsättning för att den försäkrade ska komma i åtnjutande av den arbetsbaserade delen av försäkringen. Bestämmelserna om SGI kan därför jämföras med ett kvalifikationskrav, eller ses som en premie, för inträde i en del av försäkringen. Principen om återinträde medger en lättnad i kvalifikationskravet i en viss kontext. Den innebär att den som i egentlig mening inte uppfyller kravet ändå kommer att omfattas av försäkringen. Det kan därför ifrågasättas om ett sådant undantag bör komma ifråga med mindre än att det uttryckligen är reglerat i lag.

Behov av ny praxis

Eftersom principen om återinträde på arbetsmarknaden enbart har sin grund i den försäkrades egen uppfattning vid tiden för beslutet kan det ifrågasättas om inte orimligt stor betydelse kommit att läggas vid den försäkrades *avsikt*. Varken för den försäkrade eller för Försäkringskassan torde det vara möjligt att i det närmaste vara helt säker på den försäkrades framtida yrkesliv. Det innebär inte bara att principen om återinträde kan komma att utsträckas avsevärt, utan att det även saknas hinder för att tillämpa principen vid mer än ett tillfälle. Eftersom det saknas en reglering i lag finns det i egentlig mening inga möjligheter för Försäkringskassan att underlåta att fastställa en SGI så länge den försäkrade har en uttalad avsikt att vara fortsatt

förvärvsarbete. För att på ett mer säkert sätt kunna förvissa sig om den försäkrades framtida avsikt, borde det övervägas om principen om återinträde på arbetsmarknaden enbart ska tillämpas när det är fråga om avslutade fullständiga studier på en högre nivå. Ett sådant förfarande kan även medföra att principen inte tillämpas vid mer än ett tillfälle. Ett sådant synsätt vore även i linje med de uttalanden som gjordes i äldre praxis.

Avsteget från huvudregeln i 25 kap. 3 § SFB innebär att den försäkrade kan få en SGI och därmed ha rätt till ett flertal arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. Det är inte helt tydligt vilka möjligheter Försäkringskassan har att i efterhand återkräva utbetald ersättning om den försäkrade efter en kort tid skulle börja studera. Att den försäkrades tidigare avsikt vid ett senare tillfälle visade sig tveksam, eller direkt felaktig, torde inte ensamt kunna utgöra grund för återkrav. I praktiken synes det möjligt för den försäkrade att i det närmaste vara i ond tro vid tiden för Försäkringskassans beslut om SGI och utbetalning av en förmån utan att kunna åläggas återbetalningsskyldighet vid en senare tidpunkt. Det exemplifierar på ett bra sätt den inbyggda svårighet som finns när allt har sin grund i enbart den försäkrades uttalade avsikt vid tiden för Försäkringskassans prövning. I förlängningen medför det att socialförsäkringsförmåner kan betalas ut trots att en i lag grundläggande förutsättning inte är uppfylld. För tilltron till socialförsäkringen framstår det som angeläget att Högsta förvaltningsdomstolen prövar om, och i så fall när, det är möjligt att göra avsteg från huvudregeln för att fastställa en SGI vid återinträde på arbetsmarknaden.

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.

Eftersom principen om återinträde på arbetsmarknaden saknar reglering i lag är det tveksamt om den fortsatt bör upprätthållas. Detta sagt särskilt mot bakgrund av att förutsättningarna, på såväl arbetsmarknaden som möjligheterna till studier, ser helt annorlunda ut idag än när FÖD prövade frågan.

Om Högsta förvaltningsdomstolen anser att principen om återinträde på arbetsmarknaden alltför ska tillämpas menar allmänna ombudet att den bör tydliggöras i ett vägledande avgörande för att kunna tillämpas på de förhållanden som råder i samhället idag. Det ursprungliga syftet med principen var att underlätta för en försäkrad att få en SGI när denne efter avslutade studier avsåg att återinträda i förvärvslivet och kvarstanna i förvärvsarbete. För att inte avvika alltför mycket från detta syfte bör det därför vara fråga om avslutade fullständiga studier på en högre nivå. Det är rimligtvis först efter att ha avslutat sådana studier som den försäkrade med större säkerhet kan sägas ha för avsikt att fortsatt vara förvärvsarbetande.

Sammanfattningsvis anser allmänna ombudet att Anton Röjd inte uppfyller förutsättningarna för att få en SGI enligt huvudregeln i 25 kap. SFB. De aktuella studierna pågick under två månader. Det framgår inte närmare vad

Anton Röjd studerat, men med hänsyn till den korta tidsperioden får det närmast förutsättas att det inte varit fråga om studier på högre nivå. Således bör inte principen om återinträde på arbetsmarknaden vara tillämplig. Underinstansernas avgöranden bör därför upphävas.

Essa Malmqvist
Allmänna ombudet

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