

Datum
2021-03-11

Beteckning
Dnr AO 2020/118

Handläggare
Johan Hultman: 010-111 41 66

KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM
Rotel 052

INKOM: 2021-03-12
MÅLNR: 2119-21
AKTBIL: 1

Kammarrätten i Stockholm

Klagande Allmänna ombudet för socialförsäkringen, 103 51 Stockholm

Motpart Kevork Nerses Sarkis, 19880716-3236

Överklagat avgörande Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 28 januari 2021 mål nr 10098-20

Saken Föräldrapenning

Yrkande

Allmänna ombudet yrkar att kammarrätten 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

Den i målet övergripande frågan är om den försäkrade har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå. För att det ska finnas en sådan rätt måste villkoret om 240-dagars försäkring före barnets födelse vara uppfyllt.

Frågan i målet är därför om det finns ett 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

Såvitt allmänna ombudet känner till saknas det vägledande avgöranden som tydliggör i vilka situationer som bestämmelsen i 4 § andra stycket förordningen är tillämplig (jfr förvaltningsrättens dom s. 4 och 7). Eftersom bestämmelsen till sin ordalydelse är mer generellt utformad finns det ett behov av ett vägledande avgörande i syfte att förtydliga i vilka situationer som den försäkrades SGI är skyddad när denne deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program utan att få ersättning.

Eftersom undantagsbestämmelsen återfinns i en förordning saknas det vägledande uttalanden i förarbeten för hur bestämmelsen ska tolkas. I avsaknad av sådan ledning är det möjligt, att som förvaltningsrätten gjort, ge bestämmelsen en något vidare tillämpning. En sådan tolkning innebär emellertid att undantagsbestämmelsen i det närmaste kommit att åsidosätta huvudregeln i 26 kap. 13 § socialförsäkringsbalken (SFB), och de rekvisit som enligt lag måste vara uppfyllda för ett SGI-skydd. Ur ett systematiskt perspektiv framstår en sådan ordning som problematisk. Detta sagt bl.a. mot bakgrund av att det medför ett mer omfattande SGI-skydd än för många andra arbetslösa försäkrade i liknande situationer. Behovet av ett klargörande i domstol framstår därför som stort.

Allmänna ombudet har överklagat flera beslut i samma fråga. Det visar att frågan inte torde vara helt ovanlig. Tillämpningen av bestämmelsen kan därmed ha betydelse för ett stort antal försäkrade. Några ytterligare domar har allmänna ombudet ännu inte erhållit.

En ytterligare fråga som aktualiseras i målet 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-skyddet 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 nyssnämnda bestämmelse 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. Frågan är hur stort utrymmet är för att vidga SGI-skyddet i förordningen innan det kommer i strid med huvudregeln i SFB (jfr t.ex. HFD 2014 ref. 72, HFD 2014 ref. 81 och HFD 2017 ref. 18).

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

Grunder

I sak vidhåller allmänna ombudet de grunder som åberopades i förvaltningsrätten med följande tillägg.

SGI-skyddets omfattning

I 26 kap. 13 § SFB regleras SGI-skyddet för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får ersättning (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning). I bestämmelsens andra stycke anges att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på att den försäkrade ska få ersättning. Detta undantag har kommit att regleras i en förordning.

Av 4 § andra stycket förordningen framgår 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. På det sätt som bestämmelsen är avfattad medger den ett mycket långtgående, och i det närmaste oinskränkt, SGI-skydd för

den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program så länge den försäkrade inte får någon ersättning. Denna mer vidsträckta möjlighet till ett SGI-skydd bör ses i förhållande till regleringen i SFB. Det kan mot denna bakgrund konstateras att bestämmelsen i lag har tillförts något väsentligen nytt genom 4 § andra stycket förordningen.

Förvaltningsrätten har i det överklagade avgörandet inte närmare problematiserat kring frågan (jfr förvaltningsrättens dom s. 7). Av praxis framgår att det inte finns något hinder mot att i viss omfattning tillåta materiellt utfyllande regler. En förutsättning är då att regleringen inte tillför något väsentligen nytt. Det medför att det som kan uppfattas som nya åligganden för enskilda eller nya ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden inte får beslutas genom föreskrifter (jfr t.ex. HFD 2014 ref. 81 och HFD 2017 ref. 18). Motsatsvis uppkommer då frågan om det i en förordning får 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 här sammanhanget framstår det som om förordningen kan ha tillfört regleringen i lag något väsentligen nytt på ett tveksamt sätt (jfr HFD 2014 ref. 72). Hade det varit lagstiftarens intention att utsträcka SGI-skyddet, och ge det en närmast oinskränkt tillämpning, hade det relativt enkelt kunnat göras redan genom lagtextens ordalydelse i 26 kap. 13 § SFB.

Vilka situationer ger rätt till SGI-skydd?

Den fråga som aktualiseras i målet är omfattningen av skyddsbestämmelsen i 4 § andra stycket förordningen. Det enda krav som kan utläsas är att den försäkrade inte har rätt till ersättning. Några ytterligare krav uppställs inte. Det som går att utläsa i förarbetena (se prop. 2014/15:21 s. 11 f) är att det ska vara fråga om särskilt skyddsvärda situationer där den försäkrade blivit avstängd från rätt till ersättning. Exemplet tar alltså sikte på tillämpningen av 4 § första stycket förordningen. Några exempel ges däremot inte för när SGI skulle vara skyddad i enlighet med andra stycket.

Allmänna ombudet anser att den omständigheten att det är fråga om en undantagsbestämmelse samt lagstiftarens intentioner om skyddsvärda situationer bör tillmätas avgörande betydelse. Det talar sammantaget för att bestämmelsen inte bör ges en alltför vid tillämpning. Ett annat synsätt innebär i princip att den försäkrade, oavsett om hen är avstängd (första stycket) eller inte avstängd (andra stycket), alltid har ett SGI-skydd (jfr 26 kap. 13 § första stycket SFB). Det innebär att de krav som uppställs för ett SGI-skydd enligt huvudregeln ovan i praktiken blir verkningslösa.

Att den försäkrade har gått miste om ersättning till följd av en försenad ansökan bör därför inte vara en sådan omständighet som medför att bestämmelsen i 4 § andra stycket förordningen är tillämplig. Kevork Nerses Sarkis har därför inte skyddat sin SGI under tiden 7 – 31 mars 2019.

Villkoret om 240-dagars försäkring före barnets födelse är således inte uppfyllt. Kevork Nerses Sarkis har därför inte rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå. Underinstansernas avgöranden ska därför upphävas.

Essa Malmqvist
Allmänna ombudet

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