



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3280-21

meddelad i Stockholm den 13 januari 2023

KLAGANDE

Allmänna ombudet för socialförsäkringen
103 51 Stockholm

MOTPART

AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 10 maj 2021 i mål nr 2119-21

SAKEN

Föräldrapenning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

1. I socialförsäkringsbalken finns regler om ersättningar och bidrag vid bl.a. sjukdom och föräldraledighet. Lagstiftningen innehåller i huvudsak vad som brukar kallas för gynnande regler, dvs. bestämmelser som ger enskilda vissa rättigheter eller förmåner.
2. Ett viktigt inslag i denna reglering är det som kallas sjukpenninggrundande inkomst. Denna inkomst ligger till grund för beräkningar av enskildas rätt till

vissa ersättningar och den baseras på den enskildes beräknade årsinkomst av förvärvsarbete. För den som av någon anledning avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete kan den sjukpenninggrundande inkomsten ändå behållas (s.k. SGI-skydd) om vissa krav är uppfyllda. Det kan t.ex. handla om att den som blivit arbetslös deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd.

3. AA, som var arbetslös, ansökte om föräldrapenning. Försäkringskassan beslutade att han hade rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå vilket förutsatte att han omfattades av reglerna om SGI-skydd. Försäkringskassan ansåg att SGI-skydd gällde eftersom AA deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program som gav honom rätt till aktivitetsstöd. Det konstaterades visserligen att han under några veckor inte hade fått sådant stöd men Försäkringskassan fann att en undantagsbestämmelse i en förordning var tillämplig och att SGI-skydd därför ändå förelåg.
4. Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade Försäkringskassans beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm. Allmänna ombudet ansåg att undantagsbestämmelsen i förordningen gick för långt i förhållande till socialförsäkringsbalkens reglering och därför inte fick tillämpas.
5. Förvaltningsrätten konstaterade att det i förordningen fanns stöd för Försäkringskassans bedömning att AA sjukpenninggrundande inkomst var skyddad och avslog överklagandet. Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade till Kammarrätten i Stockholm, som gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

6. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och att Högsta förvaltningsdomstolen ska förklara att AA inte har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå. Allmänna ombudet gör gällande att regeringen, genom att föreskriva att SGI-skydd ska tillämpas för en försäkrad som utan att vara avstängd från rätt till aktivitetsstöd inte får någon sådan ersättning, i praktiken har åsidosatt huvudregeln i socialförsäkringsbalken och de rekvisit som enligt lag måste vara uppfyllda för att det ska föreligga ett SGI-skydd. Undantagsbestämmelsen i förordningen får därför inte tillämpas.
7. AA har inte yttrat sig.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Rättslig reglering m.m.**

8. Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen ska föreskrifter som avser vissa ämnen meddelas genom lag. Där ingår föreskrifter som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.
9. I 8 kap. 7 § första stycket 2 anges att regeringen får meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar enligt 8 § inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne. Av 18 § framgår att en lag inte får ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag.

10. Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften enligt 11 kap. 14 § inte tillämpas.
11. Av 12 kap. 35 § socialförsäkringsbalken framgår att en förälder under vissa förutsättningar kan få föräldrapenning på sjukpenningnivå under de första 180 dagarna av föräldraledigheten. Förälderns sjukpenninggrundande inkomst ligger enligt 24 kap. 3 § till grund för föräldrapenning på sjukpenningnivå.
12. Av 26 kap. 9 § framgår att den sjukpenninggrundande inkomsten för tid då den försäkrade avbryter sitt förvärvsarbete kan beräknas med utgångspunkt i förhållandena närmast före avbrottet. Sådant SGI-skydd gäller enligt 13 § första stycket 1 under tid då den försäkrade deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd. Enligt andra stycket 1 kan regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om undantag från kravet på att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska få aktivitetsstöd.
13. Av 4 § andra stycket förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa bestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst framgår att bestämmelserna om SGI-skydd ska tillämpas för en försäkrad som utan att vara avstängd från rätt till aktivitetsstöd inte får någon sådan ersättning. Av paragrafens första stycke framgår att bestämmelserna om SGI-skydd under vissa förutsättningar gäller även den som är avstängd från rätt till aktivitetsstöd.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. Fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdag och regering gör skillnad mellan å ena sidan lagar och andra föreskrifter som gäller skyldigheter eller ingrepp mot enskilda och å andra sidan föreskrifter som saknar sådana inslag, dvs. föreskrifter som är gynnande eller neutrala. Föreskrifter med ingripande innehåll ska som utgångspunkt meddelas av riksdagen genom lag enligt 8 kap.

2 § regeringsformen medan föreskrifter som är gynnande eller neutrala får meddelas av regeringen genom förordning enligt 7 § första stycket 2 (den s.k. restkompetensen).

15. Inget hindrar dock riksdagen från att lagstifta på området för regeringens restkompetens, vilket framgår av 8 kap. 8 § regeringsformen. Det har också skett på många rättsområden och socialförsäkringsbalken är ett exempel på sådan lagstiftning. När riksdagen har reglerat en viss fråga kan regeringen inte längre använda sin föreskriftsrätt i samma fråga, eftersom en lag enligt 18 § får ändras endast genom lag.
16. När riksdagen lagstiftar på området för regeringens restkompetens förekommer det att s.k. upplysningsbestämmelser tas in i lagen i syfte att ange att regeringen behåller en del av sin rätt att meddela föreskrifter. Genom sådana bestämmelser dras en gräns för riksdagens övertagande av regeringens behörighet. I vissa fall kan en upplysningsbestämmelse sägas ha en materiell funktion, eftersom regeringen utan en sådan bestämmelse kan vara förhindrad att med stöd av restkompetensen meddela föreskrifter på det upplyfta området. Genom bestämmelsens avgränsning tydliggörs i vad mån regeringen kan använda sig av restkompetensen på området.
17. Bestämmelsen i 26 kap. 13 § andra stycket socialförsäkringsbalken är en sådan upplysningsbestämmelse. Av förarbetena till andra stycket 1 framgår att bakgrunden till bestämmelsen var att ett förlorat SGI-skydd i vissa fall skulle vara en alltför långtgående och oproportionerlig konsekvens för de situationer då en person som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program har stängts av från rätten till ersättning. Regeringen gavs därför möjlighet att föreskriva om undantag från kravet på att den försäkrade ska ha fått ersättning för att den sjukpenninggrundande inkomsten ska vara skyddad (prop. 2014/15:21 s. 11 f. och 16).

18. Att riksdagen med upplysningsbestämmelsen i 26 kap. 13 § andra stycket 1 socialförsäkringsbalken avsett att ge regeringen möjlighet att i förordning göra undantag från lagens krav på att ersättning ska ha utgått står således klart. Förarbetsuttalanden ger intryck av att regeringen förutsattes meddela föreskrifter för vissa mer precist angivna situationer (a. prop. s. 12). Bestämmelsen har dock utformats så att det inte anges några begränsningar av regeringens möjlighet att föreskriva om undantag från lagens krav på att den försäkrade ska ha fått ersättning.
19. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att regeringen, såvitt avser personer som utan att ha stängts av från rätten till aktivitetsstöd inte får sådan ersättning, till fullo har använt den föreskriftsrätt som följer av upplysningsbestämmelsen men hållit sig inom det tillåtna handlingsutrymmet. Föreskriften i 4 § andra stycket förordningen om tillämpningen av vissa bestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst står därmed inte i strid med lag och ska därför tillämpas enligt sin lydelse. Så har också skett av underinstanserna och Högsta förvaltningsdomstolen ansluter sig till deras bedömning i detta fall. Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson, Thomas Bull, Marie Jönsson och Linda Haggren.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Rydell.