

## Ref 2

### **Fråga om tillämpningen av en bestämmelse i en förordning som har meddelats med stöd av en s.k. upplysningsbestämmelse i lag.**

8 kap. 7 § första stycket 2, 8 §, 18 § och 11 kap. 14 § regeringsformen, 26 kap. 13 § andra stycket socialförsäkringsbalken, 4 § andra stycket förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 januari 2023 följande dom (mål nr 3280-21).

### **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. K.S., 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 K.S. 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 K.S:s sjukpenninggrundande

dande 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 K.S. 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. *K.S.* 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 förvärsarbete 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 före-

skriva 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.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Bull, Jönsson* och *Haggren*. Föredragande var justitiesekreteraren Maria Rydell.

---

#### ***Förvaltningsrätten i Stockholm (2021-01-28, Mattsson):***

Av utredningen framgår att K.S. från och med den 7 mars 2019 har deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program till och med den 2 juni 2019 samt att han under den tid som han har deltagit i det arbetsmarknadspolitiska programmet har fått aktivitetsstöd, med undantag för perioden 7–31 mars 2019, då han inte haft rätt till aktivitetsstöd med anledning av att han ansökt om det för sent.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i 26 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken finns en huvudregel om skydd för SGI vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt vilken en förutsättning för skydd är att den försäkrade också uppbär en form av ersättning, t.ex. aktivitetsstöd. Av andra stycket framgår dock att regeringen får föreskriva undantag från kravet på att få sådan ersättning, vilket regeringen har gjort

i 4 § förordningen om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

Undantag har föreskrivits för vissa fall då den försäkrade är avstängd från rätten till ersättning. Något sådant undantag är det inte fråga om i det aktuella fallet eftersom K.S. inte har varit avstängd. Undantag har också föreskrivits för en försäkrad som utan att vara avstängd från rätt till bl.a. aktivitetsstöd inte får någon ersättning. Förvaltningsrätten konstaterar att K.S. inte har fått någon ersättning i form av aktivitetsstöd. Det har inte kommit fram att han inte skulle ha haft rätt till det om han hade ansökt om det i rätt tid. Förvaltningsrätten anser att föreskriften ger stöd för Försäkringskassans bedömning att K.S:s SGI har varit skyddad under perioden 7–31 mars 2019 då han inte fick något aktivitetsstöd. Förvaltningsrätten har inte funnit någon rättspraxis avseende liknande fall och bedömer att förarbetena till socialförsäkringsbalken inte ger stöd för någon annan tolkning än den Försäkringskassan har gjort. Något skäl för att ändra eller upphäva Försäkringskassans beslut har enligt förvaltningsrätten inte kommit fram.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

*Kammarrätten i Stockholm (2021-05-10, Loman, Börjesson och Sparrings):*

Det som allmänna ombudet för socialförsäkringen för fram och det som i övrigt kommit fram ger inte kammarrätten anledning att göra någon annan bedömning än den som förvaltningsrätten har gjort. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.