

Avstå från förvärvsarbete enligt 47 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (närståendepenning)

Försäkringskassans ställningstagande

En arbetslös försäkrad som på grund av vård av en svårt sjuk närstående avstår från arbetslöshetsersättning ska anses avstå från förvärvsarbete enligt 47 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (SFB).

En föräldraledig försäkrad som har ansökt om minst en fjärdedels föräldrapenning och som återtar sin ansökan om föräldrapenning för de dagar hen avser att vårda en svårt sjuk närstående ska anses avstå från förvärvsarbete enligt 47 kap. 3 § SFB. Det gäller även om den föräldraledige försäkrade är arbetslös.

Överväganden och bakgrund

En försäkrad som vårdar en närstående som är svårt sjuk har, enligt 47 kap. 3 § SFB, rätt till närståendepenning för tid då hen avstår från förvärvsarbete i samband med vården enligt de närmare förutsättningar som anges i bestämmelsen.

Det är oklart hur arbetslösa och föräldralediga ska bedömas i förhållande till lagtextens lydelse *avstår från förvärvsarbete*. Förarbetena ger ingen tydlig vägledning och det saknas avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen i frågan. Det finns därför behov av ett rättsligt ställningstagande.

Försäkrade som är arbetslösa eller uppbär föräldrapenning kan avstå från förvärvsarbete

Att arbetslösa eller föräldralediga försäkrade *kan komma i fråga* för närståendepenning får anses följa av de grundläggande bestämmelserna i 6 kap. SFB om försäkringstillhörighet och av beräkningsbestämmelsen i 47 kap. 15 § SFB. Närståendepenning är en arbetsbaserad förmån som den försäkrade under vissa förhållanden kan ha rätt till trots att denne inte arbetar och den så kallade efterskyddstiden om tre månader har löpt ut (jämför 6 kap. 8 § andra stycket SFB). Det gäller bland annat när den försäkrade har skyddat sin sjukpenninggrundande inkomst under arbetslöshet och föräldraledighet (6 kap. 6 och 10 §§, 26 kap. 13 och 15 §§ SFB). I 47 kap. 15 § SFB hänvisas för beräkning av närståendepenningen till en bestämmelse om kalenderdagsberäknad sjukpenning som tar sikte på såväl arbetslösa försäkrade som försäkrade med föräldrapenning (28 kap. 6 § andra och tredje stycket SFB).



En fråga som inte har något klart svar i förarbeten eller rättspraxis är om en arbetslös *överhuvudtaget kan anses avstå från förvärvsarbete enligt 47 kap. 3 § SFB*. Man skulle ju kunna hävda att den som är arbetslös inte har något arbete som hen kan avstå från.

Högsta förvaltningsdomstolen slog i avgörandet HFD 2019 ref 41 fast att en arbetslös försäkrad kan beviljas förebyggande sjukpenning trots att det finns ett krav på att hen är *förhindrad att förvärvsarbete* (jämför 27 kap. 7 § SFB). Domstolen anförde bland annat följande: ”Bestämmelsen i 6 § [27 kap. 6 § SFB om förebyggande sjukpenning vid behandling eller rehabilitering] undantar inte den som är arbetslös från rätten till förebyggande sjukpenning (jfr även 28 kap. 11 § socialförsäkringsbalken). Av 7 § kan ingen annan slutsats dras än att behandlingen eller rehabiliteringen ska vara av ett slag och genomföras på ett sätt som gör att den som är föremål för åtgärden inte kan arbeta så länge den pågår. Den försäkrade ska således befinna sig i en situation som innebär att han eller hon är förhindrad att arbeta. Högsta förvaltningsdomstolen finner mot denna bakgrund att en försäkrad som är arbetslös har rätt till förebyggande sjukpenning om övriga förutsättningar för att ersättning ska lämnas är uppfyllda.”

Det avgörande var alltså att den försäkrade *var i en sådan situation* att hen var förhindrad att förvärvsarbete (domen, punkten 15). Att den försäkrade, som arbetslös, inte hade något förvärvsarbete som hen var förhindrad att arbeta i saknade betydelse.

Även om formuleringen *avstå från förvärvsarbete* möjligen i något högre utsträckning innefattar ett befintligt förvärvsarbete än *förhindrad att förvärvsarbete* anser Försäkringskassan att den som är arbetslös är i en sådan situation att hen ska anses avstå från förvärvsarbete när hen vårdar en svårt sjuk närstående. Vården av den närstående omöjliggör ju förvärvsarbete för den arbetslöse som därför i någon mening måste avstå från förvärvsarbete. En föräldraledig försäkrad, som inte är arbetslös, har ett förvärvsarbete som hen är föräldraledig från och bör därför anses avstå från arbete när hen vårdar en svårt sjuk närstående i stället för att vårda barn. Försäkringskassan anser alltså att arbetslösa och föräldralediga försäkrade kan avstå från förvärvsarbete enligt 47 kap. 3 § SFB.

Den försäkrade måste göra en inkomstförlust för att anses avstå från förvärvsarbete enligt 47 kap. 3 § SFB

Nästa fråga blir då vad som närmare krävs för att en föräldraledig försäkrad eller en försäkrad som är arbetslös ska anses avstå från förvärvsarbete enligt 47 kap. 3 § SFB.

Högsta förvaltningsdomstolen slog i sitt avgörande RÅ 2009 ref 25 fast att rätten till tillfällig föräldrapenning *inte* förutsätter en inkomstförlust hos den försäkrade. I RÅ 2009 ref 25 tillämpades 4 kap. 10 § första stycket i dåvarande lagen (1962:381) om allmän försäkring. Där angavs som rekvisit för tillfällig föräldrapenning att den försäkrade *behöver avstå från förvärvsarbete*, det vill

säga samma krav som för närståendepenningen. I samband med att socialförsäkringsbalken infördes den 1 januari 2011 ändrades bestämmelsens formulering till att tillfällig föräldrapenning kunde beviljas till den *som avstår från att utföra förvärvsarbete*. Någon ändring i sak tycks dock inte ha varit avsedd.

Det finns en avgörande skillnad mellan tillfällig föräldrapenning och närståendepenning när det kommer till inkomstförlust.

I förarbetena till bestämmelserna om *närståendepenning* framhålls bland annat följande: ”Ersättningen enligt förevarande lag är utformad som en ersättning för inkomstbortfall. I paragrafens andra stycke [motsvarar nuvarande 47 kap. 5 § SFB] har därför tagits in en föreskrift om att samma vårdare inte får tillgodoräkna sig ytterligare ersättning om han vårdar flera sjuka under samma tid” (prop. 1987/88:176 s. 116).

I förarbetena till bestämmelserna om *tillfällig föräldrapenning* framhålls däremot att något krav på att den försäkrade går miste om arbetsinkomst på grund av vården av barnet *inte* uppställs (prop. 1973:47 s. 57). Kammarrätten hänvisade till de senare förarbetena till stöd för sin slutsats att det inte krävdes inkomstförlust hos den som begär tillfällig föräldrapenning. Högsta förvaltningsdomstolen gjorde samma bedömning som kammarrätten.

Eftersom förarbetena till bestämmelserna om närståendepenning anger att ersättningen förutsätter inkomstförlust hos den som önskar ta del av den bör, enligt Försäkringskassans mening, ett krav på inkomstförlust ställas även på försäkrade som är arbetslösa eller föräldralediga och som önskar närståendepenning.

Närståendepenning kan beviljas till arbetslösa försäkrade som avstår från arbetslöshetsersättning

En försäkrad som är arbetslös har rätt till arbetslöshetsersättning enligt de villkor som anges i lagen (1997:238) om arbetslöshetsersättning. Eftersom Försäkringskassan anser att rätten till närståendepenning förutsätter inkomstförlust hos den som är arbetslös krävs det att den arbetslöse till följd av vården av en svårt sjuk närstående går miste om arbetslöshetsersättning.

Närståendepenning beviljas, liksom sjukpenning, på fyra nivåer; hel, tre fjärdedels, halv och en fjärdedels ersättning utifrån om den försäkrade har avstått från förvärvsarbete i motsvarande omfattning (47 kap. 11 § SFB). Det ligger därför nära till hands att koppla omfattningen av närståendepenningen till hur mycket arbetslöshetsersättning som den försäkrade går miste om på grund av vården av den svårt sjuka närstående. Detta låter sig dock inte göras så lätt med tanke på hur regelverken är utformade.

Arbetslöshetsersättning beviljas *inte* som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ersättning utan i stället som dagpenning som normalt fastställs utifrån sökandens dagsförtjänst och normalarbetstid (25 § andra stycket lagen



[1997:238] om arbetslöshetsförsäkring). Det är möjligt att uppbära arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet. Dagpenningen beräknas då enligt en särskild omräkningstabell (9 § förordning [1997:835] om arbetslöshetsförsäkring).

Eftersom arbetslöshetsersättningen inte är konstruerad med närståendepenningens fyra nivåer är det inte möjligt med en ordning som innebär att den som har arbetslöshetsersättning ska avstå från denna ersättning med en fjärdedel för att få en fjärdedels närståendepenning etc. För att undvika överkompensation är utgångspunkten därför att den som uppbär arbetslöshetsersättning och ansöker om närståendepenning för att vårda en svårt sjuk närstående *helt* ska avstå från arbetslöshetsersättningen. Då ska också *hel* närståendepenning beviljas, under förutsättning att den försäkrade vårdar den svårt sjuke på heltid.

En försäkrad kan, som framhållits, ha arbetslöshetsersättning motsvarande dagpenning baserad på *deltidsarbete* samtidigt som hen arbetar på deltid. Om den försäkrade fortsätter att arbeta på deltid men avstår helt från arbetslöshetsersättningen för att vårda en svårt sjuk närstående bör närståendepenning beviljas i en omfattning som närmast motsvarar den tid hen inte arbetar.

Skulle den arbetslöse försäkrade ha ansökt om partiell närståendepenning, exempelvis för att hen inte avser att vårda den svårt sjuka närstående hela dagen, finns inget hinder att bevilja partiell närståendepenning i enlighet med ansökan trots att den försäkrade helt avstått från arbetslöshetsersättningen.

Många arbetslösa uppbär aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning när de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Dessa arbetslösa har rätt att behålla sin ersättning när de vårdar en svårt sjuk närstående (4 kap. 1 § förordning [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). Närståendepenning blir därför inte aktuell i dessa fall.

Den försäkrade måste avstå föräldrapenning med minst en fjärdedel för att kunna beviljas närståendepenning

Kravet på inkomstförlust för att få närståendepenning innebär att den som är föräldraledig ska visa att hen skulle ha fått föräldrapenning om hen inte hade vårdat en svårt sjuk närstående. I annat fall har vården av den svårt sjuka närstående inte föranlett någon inkomstförlust hos den föräldralediga personen.

Försäkringskassan hanterar i dag en försäkrads ansökan om närståendepenning och föräldrapenning på olika sätt. En ansökan om *föräldrapenning* görs, som regel, *före* det att den försäkrade avser att vårda barnet medan en ansökan om *närståendepenning* görs *efter* det att den försäkrade har vårdat en svårt sjuk närstående. Närståendepenning lämnas inte i den utsträckning vårdaren för samma tid får föräldrapenningförmåner (47 kap. 17 § punkten 1 SFB).

En föräldraledig försäkrad måste återta sin ansökan om föräldrapenning för de dagar då hen avser att vårda den svårt sjuka anhöriga för att närståendepenning ska kunna beviljas. Har väl föräldrapenningen betalats ut för en viss dag kan närståendepenning inte beviljas för denna dag (47 kap. 17 § SFB).

Om det inte finns några dagar med föräldrapenning att ta ut kan en föräldraledig försäkrad inte anses avstå från förvärvsarbete för att vårda en närstående. Har någon ansökan om föräldrapenning inte gjorts finns heller inget avstående från förvärvsarbete enligt 47 kap. 3 § SFB.

Det saknar betydelse vilken typ av föräldrapenning (sjukpenningnivå, grundnivå eller lägstanivå) som den försäkrade avstår från.

Föräldrapenning beviljas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels och en åttondels förmån (12 kap. 9 § SFB). Närståendepenning beviljas i samma omfattning förutom vad gäller en åttondels förmån (47 kap. 11 § SFB). Därför måste den försäkrade avstå *minst en fjärdedels* föräldrapenning för att avstå från förvärvsarbete enligt 47 kap. 3 § SFB.

Aktuella bestämmelser, rättspraxis m.m.

47 kap. 3, 11, 14, 15 och 17 §§ SFB

28 kap. 6 § SFB

12 kap. 9 § SFB

Prop. 1987/88:176

RÅ 2009 ref 25, HFD 2019 ref 41

Mänskliga rättigheter, diskriminering, jämställdhet och barnrätt

Det rättsliga ställningstagandet förväntas inte påverka frågor om mänskliga rättigheter, diskriminering, jämställdhet eller barnrätt.

Försäkringskassan

Marie Axelsson
Beslutande

Carl Johan Hardt
Föredragande