

Social trygghet eller kontroll och begränsning?

En rättslig analys av socialförsäkringsskyddets utveckling

Ruth Mannelqvist

Ruth Mannelqvist, professor i rättsvetenskap vid Juridiska institutionen, Umeå universitet.

E-post: Ruth.Mannelqvist@umu.se. <https://orcid.org/0000-0002-1710-7723>

DOI: <https://doi.org/10.62607/smt.v103i3.66210>

I artikeln analyseras den rättsliga utvecklingen av den svenska socialförsäkringen med fokus på balansen mellan social trygghet och kontroll. Socialförsäkringen utformades ursprungligen utifrån principer om solidaritet, omfördelning och universella rättigheter, med syftet att tillgodose social trygghet och motverka fattigdom. Genom en rättsvetenskaplig och historiskt orienterad analys av lagstiftning och förarbeten, kompletterad med en kontextualiserande ansats, visar studien hur regelverket sedan 1990-talet successivt har blivit mer restriktivt. Utvecklingen kännetecknas av sänkta ersättningsnivåer, skärpta kvalifikationsvillkor samt en utbyggd kontrollapparat, motiverad av föreställningar om överutnyttjande och behov av ökad legitimitet. Nya lagändringar, i form av sanktionsavgifter, bidragsspärrar och utvidgade utredningsbefogenheter, förstärker inriktning. Sammantaget har det skett en tydlig förskjutning från ett skyddsorienterat till ett kontrollorienterat system, vilket riskerar att begränsa försäkringens räckvidd, undergräva dess legitimitet och försvaga dess förmåga att motverka fattigdom.

The article analyses the legal development of the Swedish social insurance system, with a focus on the balance between social protection and control. The system was originally based on principles of solidarity, redistribution, and universal rights, with the aim of ensuring social protection and preventing poverty. Through a doctrinal and historically oriented analysis of legislation and preparatory works, complemented by a contextual approach, the study demonstrates how the regulatory framework has gradually become more restrictive since the 1990s. This development is characterized by reduced benefit levels, stricter eligibility criteria, and an expanded control, justified by assumptions of overutilization and the need to enhance legitimacy. Recent legislative changes further reinforce this orientation. The analysis identifies a clear shift from a protection-oriented to a control-oriented system, which risks limiting the scope of social insurance, undermining its legitimacy, and weakening its capacity to prevent poverty.

Inledning

Klyftan mellan barnfamiljer med låga inkomster och barnfamiljer med stabilare ekonomi är tydlig, och verkar bestående. Skillnaderna i livsvillkor har ökat och riskerar att cementeras.¹

Citatet är hämtat från en undersökning om barnfamiljers ekonomiska svårigheter som tagits fram av Hyresgästföreningen, Rädda Barnen, Majblomman och Röda Korset. Andra undersökningar och studier visar på en liknande utveckling, och tydligt är att de ekonomiska klyftorna ökar och att fattigdomen breder ut sig.² Drygt 100 år av välfärdsutveckling, som bland annat baserats på ekonomisk trygghet och sociala rättigheter, tycks ha avstannat eller vara på tillbakagång. Orsakerna bakom är både många och långa, men en förklaring går att finna i utformningen av socialförsäkringen.

Vad är då socialförsäkringen? Den har beskrivits som en sammanfattande benämning på olikformade åtgärder inom socialpolitikens ram som ska ge ekonomiskt skydd i olika behovssituationer.³ Rättsligt består den av drygt 30 olika ersättningar och bidrag som avser att ge den som arbetar eller bor i Sverige ekonomiskt stöd vid inkomstbortfall eller på grund av särskilda behov. Konstruktionen av försäkringen vilar på idén om att social trygghet kan uppnås genom att den enskilde har en laglig och utkrävbar rätt till ekonomiskt stöd i vissa situationer.⁴

Samtidigt som den enskildes behov av och rätt till social trygghet är centrala, är kontroll i försäkringssystemet nödvändig av ekonomiska, samhälleliga och sociala skäl. Det handlar bland annat om att motverka felaktiga utbetalningar och upprätthålla försäkringens legitimitet, något som varit aktuellt alltsedan socialförsäkringens tillkomst.⁵ Socialförsäkringens legitimitet kan dock beskrivas som dubbelriktad, då försäkringen även måste tillgodose social trygghet för att uppfattas som rättvis och legitim. Socialförsäkringsreglering behöver således balansera försäkringens skyddsintresse och kontroll.

Socialförsäkringens utveckling kan beskrivas på många sätt och utifrån olika vetenskapliga discipliner.⁶ Ur rättsvetenskapligt perspektiv har bland annat

1. Barnfamiljers ekonomiska svårigheter (2026), s. 3.

2. Nelson, Kenneth & Sirén, Sebastian (2025), Grund- eller inkomsttrygghet? Svensk ekonomisk trygghets politik i historisk och internationell belysning, SNS forskningsrapport.

3. Jägerskiöld, Stig (1955), Från fattigvård till socialhjälp II. Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 325–340.

4. 1 kap. 1 § socialförsäkringsbalken (2010:110). Mannelqvist, Ruth, Stendahl, Sara (2025), Social trygghet genom socialförsäkringen: En ändamålsenlig reglering? SNS forskningsrapport.

5. Se ex. SOU 1945:46 Socialvårdskommitténs betänkande XI: Utredning och förslag angående lag om folkpensionering; prop. 1954:114 med förslag till lag om moderskapshjälp m. m.: prop. 1962:90 med förslag till lag om allmän försäkring, m.m.

6. Swärd, Hans, Edebalk Per-Gunnar & Wadensjö Eskil (red.) (2013), Vägar till välfärd: idéer, inspiratörer, kontroverser och perspektiv, Liber förlag.

Lotta Vahlne Westerhäll analyserat försäkringens juridiska konstruktioner från 1950-talet och framåt.⁷ Hon konstaterar att sociala trygghetsförmåner är ett uttryck för rättvisa, och i synnerhet distributiv rättvisa, det vill säga lika tilldelning efter behov.

Syftet med artikeln är att visa hur förändringar i socialförsäkringens regelverk succesivt har förskjutit balansen mellan social trygghet och kontroll eller begränsning, samt att belysa vilka konsekvenser detta medför för försäkringens räckvidd, legitimitet och förmåga att motverka fattigdom. Då socialförsäkringen är både omfattande och mångfacetterad är inte ambitionen att analysera samtliga rättsliga förändringar i försäkringen över tid eller att granska hur rättstillämpningen kan ha påverkat rättens innehåll, utan avsikten är att från ett övergripande perspektiv synliggöra den normativa balansförskjutningen.

Med rättsvetenskaplig metod analyseras socialförsäkringens regelverk genom studier av lagstiftning, förarbeten och rättsvetenskaplig litteratur i syfte att fastställa dess rättsliga innehåll.⁸ Analysen är historiskt orienterad och inriktad på att med teleologisk tolkning – det vill säga en tolkning av rätten utifrån dess syfte och funktion – identifiera förändringar i regelverkets utformning över tid. Den rättsvetenskapliga analysen kompletteras med en kontextualiserande ansats, där den rättsliga utvecklingen relateras till såväl politiska mål som samhällsvetenskaplig forskning om välfärdsstatens förändring. Metoden är därigenom både deskriptiv och kritiskt analyserande.

Socialförsäkring till stöd och skydd

Var tar då socialförsäkringen sin början? Ja, även om både arbetsskade- och pensionsförsäkringarna hade införts i början av 1900-talet, kan slutet av 1920-talet – med Per Albin Hanssons vision om folkhemmet – ses som starten för uppbyggnaden av välfärdssamhället som fortsatte i hög fart under de kommande 50 åren. I välfärdsbygget utgjorde socialförsäkringen en betydelsefull och central del, med avsikt att förebygga och motverka social utsatthet och fattigdom, samt att skapa ett skydd utöver fattigvården.⁹

Den svenska socialförsäkringen kom att influeras av dels den tyska trygghetsmodellen som bestod av sparande, offentlig välfärd, arbetsgivares ansvar och

7. Vahlne Westerhäll, Lotta (2002), Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000, Norstedts juridik.

8. Inom rättsvetenskapen är rättspraxis, det vill säga avgöranden från högsta domstolsinstans, också en viktig och central del av de källor som traditionellt används för att fastställa gällande rätt. I den här artikeln ligger emellertid fokus på försäkringens rättsliga konstruktion genom lagstiftning, varför rättstillämpningen inte berörs närmare.

9. Edebalk, Per-Gunnar (1996), Välfärdsstaten träder fram: Svensk socialförsäkring 1884–1955, Arkiv förlag; Åmark, Klas (2005), Hundra år av välfärdspolitik: Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige, Boréa förlag.

försäkring, dels den brittiska modellen med socialförsäkringar som en medborgarlig rättighet i form av grundskydd, för att tillgodose social trygghet för alla medborgare. Genom sociala försäkringar skulle den kontroll och disciplinering som återfanns i fattigvård överges och fokus förflyttades mot trygghet och generella system, förutsebarhet och rättssäkerhet.¹⁰

Socialförsäkringen kom således att baseras på en kombination av grundtrygghet och standardskydd, det vill säga ett dualistiskt system som vanligen beskrivs som en universell rättighet, då den omfattar alla som arbetar och bor i Sverige, och inte endast dem med låg inkomst. Just den kombinationen i socialförsäkringen anses minska risken för fattigdom och social exkludering, och öka tilliten till försäkringen och samhället.¹¹

Socialförsäkringen baserades initialt på ett antal utgångspunkter och principer, som fick tydligt genomslag i den juridiska konstruktionen.¹² Solidaritet och omfördelning var två centrala principer, och omfördelning skulle ske både inom och mellan grupper och individer. Ersättningar och förmåner utgick till dem som hade försörjningsansvar, behov eller ett inkomstbortfall, oaktat den enskilde bidrog till försäkringens finansiering. Omfördelningen resulterade i vissa begränsningar av ersättningarna, så att dem med höga inkomster inte fick full täckning för ett inkomstbortfall, varför de i högre utsträckning bidrog till försäkringens finansiering (genom allmänna skatter och socialavgifter) än dem med låga inkomster.¹³

Försäkringen förväntades således ge både grundtrygghet och standardskydd, och i och med inträdet i EU förtydligades ersättningarnas uppdelning utifrån arbetsbaserade eller bosättningsbaserade ersättningar, vilket gäller än i dag.¹⁴ De arbetsbaserade ersättningarna, som exempelvis sjukpenning, arbetsskadeersättning eller ålderspension, avser att täcka ett inkomstbortfall och därmed ge ett standardskydd. Bosättningsbaserade ersättningar, som exempelvis barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag, utgår utifrån den enskildes behov och försörjningsförmåga, och ska därmed utgöra en grundtrygghet. Det finns också ersätt-

10. SOU 1944:15 Socialvårdskommitténs betänkande VII: Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring: Jägarskiöld, Stig (1977), *Allmosa eller socialförsäkring: En socialrättslig skiss*, Uppsala.

11. Se exempelvis Esping-Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press: Rothstein, Bo (1998), *Just Institutions Matter*, Cambridge University Press: Palme, Joakim (2006), *The Welfare State and Inequality*, Cambridge University Press.

12. För utvecklade diskussioner om juridiska principer i socialförsäkringen se bl.a. Vahlne Westerhäll, 2002: Erhag, Thomas (2002), *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet. En rättslig studie av EG-rättens inverkan på medlemsstaternas uttag av avgifter för finansiering av social trygghet*. Santérus förlag: Stendahl, Sara (2004), *Communicating Justice, Providing Legitimacy: The Legal Practices of Swedish Administrative Courts in Cases Regarding Sickness Cash Benefit*. Iustus förlag.

13. Mannelqvist, Ruth (2003), *Samband i socialförsäkringen. En rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen*. Iustus förlag. Se även socialavgiftslag (2000:980).

14. Se 4 och 6 kap. socialförsäkringsbalken.

ningar som baseras på både inkomst och behov, som exempelvis föräldrapenning och sjukersättning.¹⁵

Sammantaget tillkom socialförsäkringen i syfte att tillgodose social trygghet utöver det yttersta skyddsnätet, och rätten till ersättning uppkom när den enskilde uppfyllde ersättningsvillkoren. Under uppbyggnaden av socialförsäkringen diskuterades också behovet av kontroll, om än i relativt begränsad omfattning. Initialt handlade det om att ersättningarna inte skulle leda till över- (eller under-) kompensation vid exempelvis arbetsoförmåga eller pension, eller att försäkringarna inte skulle vara alltför lättillgängliga på grund av alltför generösa kvalifikationsregler.¹⁶ Likaså berördes förekomsten av felaktiga utbetalningar, även om uppfattningen tycktes vara att "[i] de allra flesta fall sker utbetalningarna på rätt sätt".¹⁷

Trygghet blir ett hot

Under 1990-talet bromsades utvecklingen av välfärdssystemen in. Sverige befann sig då i en samhällsekonomisk kris som kom att få kännbara effekter, inte minst i socialförsäkringen. Det genomfördes stora nedskärningar i försäkringen, genom bland annat sänkta ersättningsnivåer, införandet av karensdagar i sjukförsäkringen och en begränsning av arbetsskadebegreppet, av statsfinansiella skäl.¹⁸

1990-talskrisen kom också att bli startskottet för en mer uttalad ambition att minska så kallat bidragsberoende och utanförskap. I riksdagen beskrevs bidragsberoendet som något som uppstod när en enskild nyttjat försäkringen alltför länge och då inte längre kunde se andra alternativ till försörjning. Utanförskapet handlade om att socialförsäkringens trygghet blev passiviserande, vilket utgjorde en uppenbar risk för människor att hamna långt från arbetsmarknaden. Både bidragsberoendet och utanförskapet utgick i hög utsträckning från att individer "valde" att nyttja försäkringen i stället för att arbeta och försörja sig själva.¹⁹

En starkt bidragande orsak till utanförskapet ansågs också vara den rättsliga regleringens utformning. Sjukförsäkringen kom att beskrivas som "för mjuk"

15. Se 4–6 kap. socialförsäkringsbalken.

16. Se ex. Socialvårdskommitténs betänkande XI: Utredning och förslag angående lag om folkpensionering; prop. 1954:144 med förslag till lag om moderskapshjälp m.m.; prop. 1962:90; prop. 1973:46 ang. utformning av beskattade sjukpenning, m.m.

17. Lavin, Rune (1986) Återbetalning av social ersättning. Norstedts förlag.

18. SOU 2000:3 Välfärd vid vägska. Utvecklingen under 1990-talet. Delbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut: SOU 2000:40 Välfärd och försörjning. Forskarvolym från Kommittén Välfärdsbokslut: SOU 2001:79 Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut. Utredningen, som bestod av en grupp forskare, hade i uppdrag att sammanställa ett kunskapsunderlag för en framtida välfärdsutveckling, dir. 1999:7 Välfärdsbokslut över 1990-talet. Sammanlagt publicerades 13 delbetänkanden och ett slutbetänkande, utifrån olika vetenskapliga perspektiv. Se även prop. 1992/93:31 om ändrad sjukersättning m.m.; prop. 1992/93:30 om ändring av begreppet arbetsskada.

19. Davidsson, Tobias (2010), Utanförskapet. En diskursanalys av hur begreppet utanförskap artikuleras i den svenska riksdagsdebatten 2003–2006, Socialvetenskaplig tidskrift, s. 149–169.

och att till exempel andra faktorer än nedsatt arbetsförmåga kommit att påverkat rätten till sjukpenning, vilket bland annat ansågs styrkt genom fluktrationen i sjukfrånvaron.²⁰

Trots, eller möjligen på grund av, mycket detaljerad lagstiftning tycks samtliga inblandade aktörer ofta nonchalera gällande regler och påbud.²¹

Samtidigt lyftes också fusk med och överutnyttjande av försäkringen fram, något som i såväl den politiska debatten som offentliga utredningar framträdde som en objektiv och klarlagd sanning trots att mätningar av fusk ofta baserade på olika former av uppskattningar.²² Individens ansvar framhölls, arbetslinjen betonas och strängare kontrollåtgärder efterfrågades. För att minska fusk med ersättningar och bidrag infördes bland annat en särskild lag mot bidragsbrott år 2007 och det tillfördes ytterligare resurser till Försäkringskassan för ökad kontrollverksamhet.²³

För att de samlade insatserna på området skall leda till minskat överutnyttjande och minskat fusk, krävs dock ytterligare insatser som mer specifikt tar sikte på socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen kommer därför att särskilt inrikta arbetet på att ta fram förslag och åtgärder som syftar till att förbättra regelverken, strama upp tillämpningen och effektivisera kontrollen på dessa områden.²⁴

Från att socialförsäkringen setts som något positivt, med syfte att vara en ekonomisk trygghet och förhindra fattigdom, kom försäkringen att beskrivas i alltmer negativa termer i bemärkelsen att försäkringen överutnyttjades och att människor som erhöll ersättning hamnade utanför arbetsliv och samhälle.²⁵

Tillgången till och nyttjandet av socialförsäkringen ansågs således behöva kontrolleras i högre grad. Med alltmer detaljerade och preciserade regler försökte lagstiftaren därför att skapa smalare vägar in i försäkringen och bredare utgångar till arbete, det vill säga minska nyttjandet av socialförsäkringen i allmän-

20. SOU Mera försäkring och mera arbete. Betänkande av Socialförsäkringsutredningen.

21. SOU 2006:86, s. 93.

22. Se exempelvis SOU 2006:86: Riksrevisionen (1995), FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen, RRV 1995:32: FUT-delegationen (2007), Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Rapport 7, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

23. Prop. 2006/07:80 Bidragsbrottslag.

24. Prop. 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007. Förslag till statsbudget för 2007, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m., s. 48.

25. Hermansson, Annika & Johnson, Björn (2007) Överutnyttjandediskursen. En innehålls- och konsekvensanalys av diskursen kring överutnyttjande av sjukförsäkringen. Arbetsliv i omvandling, 2007:9: Manelqvist och Stendahl, 2025.

het (och sjukförsäkringen i synnerhet).²⁶ Utifrån en strävan mot ökad precision och selektion, genom utförliga och detaljrika regler samt avgränsade begrepp, skulle rätt person få rätt ersättning, och endast den som omfattas av villkoren för skyddet skulle också få det. Den rättsliga utvecklingen från 1990-talet och framåt kan därför beskrivas som en övergång från generella regler som lämnade utrymme för tolkning och individuell hänsyn, till ingående och mycket utförliga bestämmelser som resulterade i tröskeffekter och behov av undantagsregler.²⁷

Under pandemiåren 2020–2022 genomfördes en rad ”återställande” lagändringar i socialförsäkringen av tillfällig karaktär, som exempelvis ersättning för karensavdrag, utökad tillfällig föräldrapenning och graviditetsersättning, förstärkning av bostadsbidraget till barnfamiljer och ett utökat skydd vid arbets-skador samt möjligheter till uppskjuten prövning av arbetsförmågan mot arbetsmarknaden inom sjukförsäkringen. Motiven var att förbättra skyddet för utsatta grupper av individer vid inkomstbortfall och kostnadsökningar med anledning av covid.²⁸ Försäkringens syfte att ge trygghet fick tillfälligt genomslag i regleringen, och i motiven framhölls även att pandemin hade synliggjort hur regleringens detaljerade utformning blev en konkret begränsning vid snabba samhällsförändringar. Flertalet av de tillfälliga förändringarna har dock därefter fasats ut ur regleringen.²⁹

Ökat fokus på kontroll och begränsning

Efter pandemiåren har diskussionerna om överutnyttjande och fusk återigen tagit fart och fått förnyad styrka. De felaktiga utbetalningarna beskrivs som omfattande och antas till största delen bero på de enskilda.

26. SOU 2009:89 Gränslandet mellan sjukdom och arbete: Arbetsförmåga/Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga. Slutbetänkande av Arbetsförmågeutredningen.

27. Detta gav också upphov till mängder av myndighetsförttydligande dokument och vägledningar som framför allt vänder sig till Försäkringskassans handläggare, Mannelqvist & Stendahl, 2025. Se även Inspektionen för socialförsäkringen (2018), Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning, Rapport 2018:16; Altermark, Niklas (2020), Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk socialförsäkring, Verbal förlag: Vahlne Westerhäll, Lotta (2023), Regeringens styrning av Försäkringskassan, Nordisk Administrativ Tidsskrift, Vol 100, No 1.

28. Se bl.a. prop. 2020/21:208 Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur, idrott och civilsamhälle samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset. Stendahl, Sara och Thomas Erhag (2022), Temporary Changes and Long-Term Problems – Regulating the Swedish Labour Market and Social Security System during the COVID-19 Pandemic. I Becker, Ulrich och Anika Seemann (red.) Protecting Livelihoods. A Global Comparison of Social Law Responses to the COVID-19 Crisis. Studien aus dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik 77. Nomos, s. 475–496.

29. Vissa kvarvarande ändringar i sjukförsäkringen se Mannelqvist, Ruth (2024), Att styrka nedsatt arbetsförmåga – bevisbörda, bevismedel och beviskrav för sjukpenning, Nordisk socialrättslig tidskrift nr 40, s. 153–175.

I praktiken handlar det om att enskilda lämnar felaktiga uppgifter i t.ex. en ansökan om ersättning eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden av betydelse för ersättningen.³⁰

Uttalade argument för ett stärkt och samlat skydd av välfärd och socialförsäkring, genom ökad kontroll och tydliga begränsningar, framträder såväl i politiska diskussioner som i lagens förarbeten.³¹ Och kontrollbehovet leder till en mängd lagändringar. Ett exempel är inrättandet av utbetalningsmyndigheten år 2024, för att förhindra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden samt felaktiga utbetalningar.³² Av myndighetens analyser framgår bland annat att det skett felaktiga utbetalningar av barnbidrag och föräldrapening till personer som inte har rätt att vistas i Sverige eller barnbidrag till dem som flyttat utomlands.³³

Ett annat exempel är införandet av en sanktionsavgift och en bidragsspärr från 1 juli 2026.³⁴ Sanktionsavgiften ska betalas av den som orsakat en felaktig utbetalning från socialförsäkringen genom att lämna en felaktig uppgift eller underlåtit att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Avgiften uppgår till 25 procent av det belopp som ska betalas tillbaka, dock minst 4 procent av prisbasbeloppet för aktuellt år, och utan något maxbelopp.³⁵ Bidragsspärren innebär att den enskilde under en viss tid (upp till tre år) inte har rätt till ersättning från socialförsäkringen om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat en oriktig uppgift, underlåtit att lämna vissa uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden.³⁶

Ytterligare exempel är utvidgade utredningsbefogenheter för Försäkringskassan, med större möjligheter att inhämta och efterfråga uppgifter om den enskilde, samt en skyldighet för bland annat myndigheter och anordnare av personlig assistans att lämna ut uppgifter.³⁷ Regeringen har också tillsatt en utredning som ska se över reglerna om återkrav i socialförsäkringsbalken, för att effektivisera

30. Prop. 2024/25:179 Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd, s. 20.

31. Se exempelvis <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/socialforsakringar/regeringens-atgarder-mot-valfardsbrott/> (Publicerad 2025-06-10, hämtad 2026-06-05).

32. Prop. 2022/23:34 Utbetalningsmyndigheten.

33. Utbetalningsmyndigheten, Kunskapsrapport 2025:3 Miljoner till personer som inte har rätt att vistas i Sverige, och Kunskapsrapport 2026:3 Kontroll av barnbidrag vid utlandsvistelse.

34. Prop. 2025/26:210 Bidragsspärr och sanktionsavgift i socialförsäkringen: Bet. 2025/26:SfU26 Bidragsspärr och sanktionsavgift i socialförsäkringen.

35. 108 a kap. socialförsäkringsbalken. Prisbasbeloppet för år 2026 är 59 200 kronor, vilket innebär en minsta sanktionsavgift på 2 368 kronor.

36. 110 kap. 59-62 §§ socialförsäkringsbalken.

37. 110 kap. socialförsäkringsbalken: prop. 2024/25:179 Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd.

och förenkla återbetalningar av felaktigt utbetalda ersättningar.³⁸ Försäkringskassan har därtill fått ett särskilt uppdrag att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott samt utveckla verksamheten kring återkrav. Det finns även ett förslag om att Försäkringskassan ska bedriva brottsbekämpande verksamhet som omfattar bidragsbrott och vissa andra brott som rör socialförsäkringen, samt att det inrättas en underrättelseverksamhet vid myndigheten för att förebygga, förhindra och upptäcka brott.³⁹

Ett sista exempel är införandet av kvalificeringskrav för vissa bosättningsbaserade förmåner som exempelvis föräldrapenning, barnbidrag, sjuk- och aktivitetsersättning samt bostadsbidrag från och med 1 januari 2027.⁴⁰ För att vara kvalificerad behöver den försäkrade uppfylla villkoret om bosättningsperiod – ha varit bosatt i Sverige i minst fem år inom en ramtid om femton år – eller villkoret om inkomst – inkomster av förvärvsarbete som uppgår till en viss nivå under en viss tid.⁴¹

Kvalificeringsregler i socialförsäkringen är i sig inte heller det något nytt. Övergripande handlar om att den enskilde måste arbeta eller vara bosatt i Sverige för att komma i fråga för rätten till ersättning. Men det finns också andra kvalifikationsregler i försäkringen, som kan handla om att den försäkrade behöver ha en viss inkomst för att omfattas av en specifik ersättning eller ha varit försäkrad under viss tid. Kvalifikationsreglerna är emellertid lika för alla och begränsas inte till vissa grupper eller individer. Utformningen av den här kvalifikationsregeln tycks emellertid ha andra utgångspunkter som framför allt handlar om migrationspolitik.

Konsekvenser?

Vad kan då sägas om socialförsäkringens utveckling när det gäller balansen mellan å ena sidan dess grundläggande målsättning om social trygghet som förebyggar och motverkar social utsatthet och fattigdom, och därmed skapa ett skydd utöver gamla tiders fattigvård, och å andra sidan behov av kontroll och begränsning för att motverka felaktiga utbetalningar och fusk?

38. Dir 2025:24 Åtgärder mot utebliven återbetalning av felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen.

39. Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Försäkringskassan, Regeringsbeslut 2025-12-18:

Ds 2026:4 En brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan.

40. Bet. 2025/26:SfU21 Kvalificering till socialförsäkringen: prop. 2025/26:136 Kvalificering till socialförsäkringen (se de föreslagna ersättningarna i helhet, s. 7).

41. Exempelvis framgår av 25 kap. 3 § socialförsäkringsbalken att rätten till ersättning förutsätter att den försäkrade har en fastställd sjukpenninggrundad inkomst. För det krävs att man arbetar i Sverige, att arbetet kommer att fortgå i minst sex månader eller vara årligen återkommande, samt att inkomsten uppgår till minst 24 procent av prisbasbeloppet. Vid införandet av moderskapsförsäkringen på 1950-talet (numera föräldraförsäkringen) infördes en kvalifikationsperiod för att erhålla ersättning från den inkomstbaserade delen av försäkringen (för att undvika en belastning från "hemmafruar" i försäkringen). Det är en kritiserad kvalifikationsregel som därefter lämnats kvar i försäkringen, 12 kap. 35 § socialförsäkringsbalken. Se även Duvander, Ann-Zofie & Lundqvist, Åsa (2025), Ett svenskt lapptäcke.

Föräldraförsäkringen under 50 år. SNS Forskningsrapport.

Sammantaget finns en tydlig förskjutning av balansen mellan social trygghet och kontroll i socialförsäkringen över tid. Den mest framträdande diskursen i politiken idag tycks vara en rädsla för att välfärd och socialförsäkring utnyttjas eller missbrukas, något som också påverkar utformningen av juridiken. I motiven till lagstiftningen diskuteras det sociala skyddet i ytterst begränsad utsträckning, medan krav på ökad kontroll och risken för bidragsberoende och utanförskap återigen är i blickfånget.

Den som riskerar ett långvarigt bidragsberoende och liv i utanförskap måste mötas av samhällets stöd, men också av tydliga krav på att göra det som är nödvändigt för att komma i arbete och bli en del av samhällsgemenskapen.⁴²

Kontroll och begränsningar i socialförsäkringens reglering är som framgått inte något ny företeelse, men syftet med och utformningen har delvis förändrats. Begränsningar infördes initialt för att skapa omfördelning inom försäkringen mellan hög- och låginkomsttagare eller olika grupper, men har med tiden kommit att handla om begränsningar av själva försäkringen genom exempelvis en omtolkning av juridiska begrepp, införandet av olika tidsbegränsningar eller att ersättningarna är frikopplade från den ekonomiska tillväxten i landet. Regelverket är omfattande och komplicerat, med många och detaljerade regler, och tillsammans med frekventa lagändringar resulterar det i en svåröverskådlig lagstiftning och en begränsad begriplighet för den enskilde. Det riskerar i sin tur att leda till en minskad tillgänglighet och möjligen ett underutnyttjande eller ifrågasättande av systemet.

En ny dimension av begränsning inom den tidigare artikulerade diskursen om fusk och missbruk har under senare tid blivit alltmer framträdande. Det är den uttalade målsättning om att en restriktiv och kontrollerad invandring skyddar välfärden genom att färre får tillgång till den.

Även om migrationens drivkrafter är invecklade finns det stöd i forskningen för att välfärdsstatens, faktiska eller uppfattade, generositet är en tilldragningsfaktor för vissa grupper av migranter. Det ska dessutom understrykas att de bosättningsbaserade förmånerna inte kräver någon tidigare intjänad arbetsinkomst utan endast förutsätter ett antagande om framtida bosättning. De torde därmed i än större utsträckning än de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna fungera som tilldragningsfaktorer för migranter som inte i första hand bosätter sig i Sverige för att arbeta.⁴³

42. Prop. 2025/26:136, s. 8 f.

43. Prop. 2025/26:136, s. 13.

Den rättsliga utvecklingen under de senaste 30 åren har resulterat i att socialförsäkringens grundläggande principer om solidaritet, omfördelning och rättvisa hamnat i bakgrunden. Målsättningarna att sänka försäkringens kostnader och motverka fusk och överutnyttjande är i stället dominerande. Och det saknas tydliga och transparenta proportionalitetsavvägningar i motiven till lagstiftningen, mellan å ena sida social trygghet och å andra sida effektiv kontroll och begränsningar.⁴⁴

Vilka blir då konsekvenserna av detta för försäkringens räckvidd och legitimitet? Begränsningarna i försäkringen har reducerat dess räckvidd på flera sätt. Färre personer kvalificerar sig till skyddet och ersättningarna har kommit att begränsas i både tid och omfattning. Vidare riskerar regelverkets utformning att underminera legitimiteten för socialförsäkringen, då lagstiftningen inte riktigt balanserar de två delvis konkurrerande aspekterna skydd och kontroll. Att differentiera rätten till stöd från socialförsäkring utifrån migrationspolitiska målsättningar står inte heller i överensstämmelse centrala principer och överväganden som gjorts vid utformningen av de rättsliga systemen för socialförsäkring.

Slutligen är frågan vad som händer med socialförsäkringens förmåga att förebygga och motverka fattigdom? Ja, ju färre som kvalificerar sig till försäkringen och ju mindre ekonomiskt skydd den faktiskt ger, desto tydligare blir det att socialförsäkringen inte längre ger ett skydd utöver det yttersta skyddsnätet som kommunerna kan tillhandahålla – där det också på motsvarande sätt införs fler begränsningar och ökad kontroll.⁴⁵ Det dualistiska socialförsäkringssystemet med en kombination av grundtrygghet och standardskydd urholkas, och därmed reduceras försäkringens fattigdomsförebyggande funktion. Och när socialförsäkringen brister finns en uppenbar risk för vidgade samhällsklyftor och ökad fattigdom.

44. För vidare diskussion om proportionalitet i rätten se exempelvis Frändberg, Åke (2005), Rättsordningens idé. Iustus förlag; Lena Marcusson (red.) (2020), Offentligrättsliga principer. Iustus förlag.

45. Det handlar bland annat om aktivitetskrav, bidragstak samt krav på läkarintyg i vissa fall för att få försörjningsstöd, vilket träder i kraft 1 juli 2026 och 1 januari 2027, prop. 2025/26:201 Reformerat försörjningsstöd – bidragstak och ökade möjligheter till arbete: prop. 2025/26:207 Aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd.