



Förordning om det europeiska socialförsäkringskortet (ESSPASS)

Socialdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2026) 980 Celexnummer 52026PC0980

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT OF THE COUNCIL digitalising the coordination of social security systems, laying down a framework for the European Social Security Pass (ESSPASS) and amending Regulations (EC) No 883/2004, (EC) No 987/2009 and (EU) 2018/1724.

Sammanfattning

Den 15 september 2026 presenterade kommissionen ett förslag till en ny förordning om digitalisering av samordningen av de sociala trygghetssystemen och om inrättande av en ram för det europeiska socialförsäkringskortet (ESSPASS). Förordningen omfattar även ändringar i EU:s förordningar om samordning av de sociala trygghetssystemen och förordningen om en gemensam digital ingång. Syftet med förslaget är att främja fri och rättvis rörlighet inom EU genom att förenkla enskildas tillgång till social trygghet i gränsöverskridande situationer, underlätta handläggningen samt

motverka felaktigt utfärdande och användande av intyg om social trygghet, bland annat intyg A1 och det europeiska sjukförsäkringskortet (EU-kortet).

I den föreslagna förordningen fastslås ett rättsligt ramverk för ESSPASS. Förordningen innehåller även förslag om dels en tydligare styrning mot användning av det befintliga systemet för elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation (EESSI) mellan medlemsstaterna, dels en förändrad styrningsstruktur för digitaliseringsfrågorna inom samordningen av de sociala trygghetssystemen. Enligt förslaget ska förordningen tillämpas på intyg A1 ett år efter att förordningen trätt i kraft och på EU-kortet och andra intyg om social trygghet tre år efter ikraftträdandet.

Regeringen anser att det är viktigt att ta vara på digitaliseringens potential inom det sociala trygghetsområdet samt att det är centralt att de digitala lösningar som tas fram är långsiktiga, säkra, stabila och kostnadseffektiva.

Regeringen välkomnar därför i stort förslaget till ny förordning och ser positivt på att det fastställs ett rättsligt ramverk för ESSPASS. Regeringen är dock tveksam till vissa av de nya krav, om bland annat tidsfrister, som föreslås i förordningen och avser verka för att medlemsstaternas inflytande säkerställs och att de krav som anges i förordningen är tillämpbara och ändamålsenliga. Regeringens utgångspunkt är vidare att fördelningen av

befogenheter mellan EU och medlemsstaterna på det sociala trygghetsområdet respekteras och att åtgärder på EU-nivå behöver motiveras av ett tydligt mervärde.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen aviserade i mars 2021, inom ramen för handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, ett pilotprojekt för att utveckla en digital lösning i syfte att förenkla kontakterna mellan EU-medborgare som flyttar inom EU och nationella myndigheter (ESSPASS). Den digitala lösningen skulle också göra det lättare att hantera sociala trygghetsförmåner över nationsgränser och bygger på initiativet om en säker europeisk e-identifiering. Projektet fokuserade på lösningar för att digitalt kontrollera giltigheten och äktheten i intyg A1, som visar vilket lands lagstiftning om social trygghet som gäller för arbetstagare och egenföretagare som rör sig inom EU/EES eller Schweiz.

År 2023 utvidgades ESSPASS-initiativet genom lanseringen av ytterligare två EU-finansierade storskaliga pilotprojekt. Projekten byggde på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183 av den 11 april 2024 om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av ett europeiskt ramverk för digital identitet (den reviderade eIDAS-förordningen) och de krav

som där ställs på medlemsstaterna att införa digitala identitetsplånböcker. Projekten gick ut på att utveckla särskilda digitala verktyg för att testa att utfärda och verifiera intyg A1 och EU-kortet. Projekten redovisades under hösten 2025. Ett antal medlemsstater deltog i arbetet, däribland Sverige, genom Försäkringskassan.

Den 15 september 2026 presenterade kommissionen ett meddelande om ett paket för rättvis arbetskraftsrörlighet. Paketet syftar till att underlätta den fria rörligheten genom att ge arbetstagare, arbetsgivare och nationella myndigheter tillgång till tillförlitlig och jämförbar information om kvalifikationer och kompetenser inom EU samt underlätta administrativa processer för individer, arbetsgivare, företag och myndigheter. En målsättning är även att förbättra efterlevnaden av reglerna om arbetskraftens fria rörlighet samt motverka exploatering av arbetstagare och missbruk av sociala trygghetssystem. Paketet ingår i den så kallade färdplanen för One Europe, One market och initiativen ska även syfta till att förbättra EU:s konkurrenskraft samtidigt som den sociala dimensionen ska stärkas.

Paketet består av tre delar; en förordning om införandet av Europeiska socialförsäkringskortet (ESSPASS) (COM[2026] 980), stärkande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA) (COM[2026] 985) och ett initiativ om kompetensportabilitet. Initiativet om kompetensportabilitet består i sin tur av tre delar; ett nytt direktiv

gällande erkännande av tredjelandsmedborgares kvalifikationer, ett förslag om ändringar i yrkeskvalifikationsdirektivet samt den föreslagna förordningen om portabilitet av kvalifikationer och kompetenser.

I denna faktrapomemoria redovisas förslaget till en ny förordning om ESSPASS och de föreslagna ändringarna i förordningarna (EG) nr 883/2004, (EG) nr 987/2009 och (EU) nr 2018/1724.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning innehåller bestämmelser om digitalisering av gränsöverskridande utbyten av information om social trygghet, i syfte att underlätta en effektiv tillämpning och efterlevnad av förordningarna (EG) nr 883/2004 och (EG) nr 987/2009.

Förordningen fastställer särskilt regler för inrättande och drift av ESSPASS i samtliga medlemsstater. Därtill innehåller den dels bestämmelser som ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter och genomförandeakter avseende bland annat EESSI, dels en reviderad styrningsstruktur för digitaliseringsfrågorna inom samordningen av de sociala trygghetssystemen.

Förordningen består av fyra kapitel. Nedan redogörs för de huvudsakliga delarna och förslagen i dessa.

1.2.1 Införande av ESSPASS

I förordningens första kapitel finns bestämmelser om ESSPASS. ESSPASS föreslås utgöra digitala lösningar för att begära, utfärda, verifiera och erkänna intyg om social trygghet inom unionen. De digitala lösningarna bygger på EU:s gemensamma regelverk för digitala identiteter. Förslaget innebär att individer och arbetsgivare ska kunna ta emot, lagra och hantera intygen i den digitala identitetsplånboken. I ett första steg ska ESSPASS införas avseende intyg A1, vilket ska ske ett år efter ikraftträdandet av förordningen. Därefter ska ESSPASS införas avseende EU-kortet och andra intyg om social trygghet tre år efter ikraftträdandet. Kommissionen föreslås få befogenhet att 18 månader efter ikraftträdandet anta delegerade akter som fastställer vilka intyg som ska undantas från förordningens tillämpningsområde.

Den som inte kan eller vill använda sig av den digitala identitetsplånboken ska i stället kunna få intyg utfärdade i ett alternativt fysiskt tillgängligt format i enlighet med standarder beskrivna i genomförandeakter. Dessa fysiska intyg ska dock gå att verifiera digitalt för att öka säkerheten, till exempel genom en QR-kod eller andra elektroniska funktioner.

I första kapitlet finns även bestämmelser som ger kommissionen befogenhet att ta fram genomförandeakter om tidsfrister för utfärdandet av intyg om social trygghet, samt om vissa

processuella, funktionella och tekniska specifikationer som reglerar intygens utformning och användning.

1.2.2 Informationsutbyte inom och utanför EESSI

I förordningens andra kapitel finns bestämmelser om systemet för elektroniskt informationsutbyte mellan medlemsstaternas institutioner, EESSI. Förslaget innebär en tydligare styrning mot användning av EESSI för informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Dessutom föreslås att medlemsstater ska följa vissa specificerade tidsfrister vid informationsutbyten i systemet, vilka anges i en bilaga till förordningen. Enligt förslaget ska kommissionen också tilldelas befogenheter att anta delegerade akter om ändringar i bilagan, samt genomförandeakter för ESSI, bland annat avseende funktionella och tekniska specifikationer.

Kapitlet innehåller även bestämmelser om informationsutbyten utanför EESSI, där kommissionen föreslås få befogenhet att anta genomförandeakter för gemensamma förfaranden för ett sådant säkert informationsutbyte.

1.2.3 Etablering av en digitaliseringsgrupp

I förordningens tredje kapitel finns bestämmelser om styrning och datahantering. Här föreslås att en digitaliseringsgrupp ska etableras i syfte att underlätta det gränsöverskridande samarbetet avseende de digitala aspekterna av samordningen av de sociala trygghetssystemen. Digitaliseringsgruppen ska ledas av

kommissionen som även ska bistå med ett sekretariat. Gruppen ska vidare bestå av två regeringsrepresentanter från respektive medlemsstat och, vid behov, assisteras av rådgivande experter. Även representanter från kommissionen ska delta i gruppens möten.

Gruppen ska verka för ett enhetligt genomförande av förordningen genom att främja samordning mellan medlemsstaterna. Den ska ta fram riktlinjer till stöd för tillämpningen av förordningen. Den ska vidare ge rekommendationer om behov av ytterligare digitalisering till den kommitté som ska bistå kommissionen, samt arbeta för utveckling och drift av elektronisk överföring av data. Gruppen ska även, när det är lämpligt, ge råd till kommissionen i dess arbete med att ta fram genomförandeakter.

När digitaliseringsgruppen har antagit en arbetsordning ska den ta över och ersätta det arbete som i dag utförs av tekniska kommissionen för informationsbehandling som är knuten till administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen.

I kapitlet föreslås även att medlemsstaterna ska bevaka och återslagrapportera efterlevnaden av bestämmelserna om tidsfrister för utfärdande av intyg och informationsutbyte inom EESSI.

1.2.4 Förordningens slutbestämmelser

I förordningens fjärde kapitel finns närmare bestämmelser om de befogenheter som tilldelas kommissionen att anta delegerade akter och genomförandakter. Vidare anges att det ska etableras en ny kommitté som ska bistå kommissionen, samt att kommissionen en viss tid efter ikraftträdandet ska utvärdera genomförandet och effektiviteten av förordningen.

Vissa följdändringar föreslås i förordningarna (EG) nr 883/2004, (EG) nr 987/2009 och (EU) nr 2018/1724. De föreslagna ändringarna är följdändringar som föranleds av övriga delar av förslaget, bland annat kommissionens föreslagna befogenheter avseende EESSI och inrättandet av en digitaliseringsgrupp som ska ersätta tekniska kommissionen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen kommer att vara direkt tillämplig och gälla som lag i Sverige. Den kommer att komplettera förordningarna (EG) nr 883/2004 och (EG) nr 987/2009, som behandlar samordning och tillämpning av de sociala trygghetssystemen inom EU/EES och Schweiz. Förordningen innehåller bestämmelser om att medlemsstaterna genom nya digitala system ska begära, utfärda, verifiera och kontrollera uppgifter om enskilda och, i vissa fall, deras arbetsgivare för att kunna avgöra tillämplig lagstiftning. Förordningen innehåller därmed bestämmelser om behandling av

personuppgifter. Redan i dag delas dock den informationen i andra system.

Förslagen i förordningen ska överensstämma med bestämmelserna i förordning (EU) nr 2016/679 (GDPR). Mot bakgrund av att den information som ska delas i det nya systemet redan i dag delas mellan medlemsstaterna, gör regeringen för närvarande bedömningen att det i nationell lagstiftning finns tillräckliga bestämmelser både för den aktuella personuppgiftsbehandlingen och i fråga om sekretessbrytande bestämmelser. Regeringen gör därmed bedömningen att förslaget inte kommer att kräva följdändringar eller ha någon effekt på nationell lagstiftning i denna del. Förslaget kommer dock att behöva analyseras vidare.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Kommissionen framför i sin konsekvensanalys att förslagen kommer ha en mycket begränsad inverkan på unionens budget och att de tillkommande utgifterna, bland annat för organisering av möten, kommer att täckas inom befintliga budgetposter genom omfördelning av resurser. Förslagen kommer dock innebära merkostnader för vissa nationella myndigheter och vårdgivare. Samtidigt bedömer kommissionen att dessa kostnader vägs upp av långsiktiga effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar till följd av snabbare verifieringar av intyg, minskat fusk och reducerad användning av plast.

Regeringen kan konstatera att ett flertal myndigheter i Sverige är berörda av förslagen, däribland Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, men även regionerna och de vårdgivare som kommer motta och verifiera de nya digitala intygen. Även andra myndigheter och aktörer såsom Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsförmedlingen och de svenska arbetslöshetskassorna kan komma att beröras av förslagen. Vilka kostnader som kan uppstå för dessa aktörer, till exempel för administration och it-utveckling, beror på förordningens slutliga utformning.

Försäkringskassan och E-hälsomyndigheten har ett pågående regeringsuppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa ett digitalt europeiskt sjukförsäkringskort i Sverige (S2026/00458). Inom ramen för uppdraget, som ska redovisas senast den 16 november 2026, ska myndigheterna bland annat göra en initial bedömning av vilka åtaganden och kostnader som införandet av ett digitalt sjukförsäkringskort kan komma att innebära för staten, regionerna och andra relevanta aktörer i Sverige.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det är viktigt att ta vara på digitaliseringens potential inom det sociala trygghetsområdet för att öka den administrativa effektiviteten och för att motverka risken för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar i gränsöverskridande

situationer samt snedvriden konkurrens. En ökad digitalisering kan också underlätta för såväl individer som arbetsgivare och främja den fria rörligheten inom EU.

Regeringen välkomnar därför i stort förslaget till ny förordning och ser positivt på att det fastställs ett rättsligt ramverk för ESSPASS. Efter flera år av pilotverksamheter är det angeläget att ta nästa steg och arbeta mot ett enhetligt genomförande i samtliga medlemsstater. Regeringen anser även att det är centralt att de digitala lösningar som tas fram är långsiktiga, säkra, stabila och kostnadseffektiva. De behöver likaså präglas av höga krav på dataskydd och respektera skyddet för den personliga integriteten.

Regeringen är tveksam till vissa av de nya krav, om bland annat tidsfrister, som föreslås i förordningen och avser verka för att medlemsstaternas inflytande säkerställs och att de krav som anges i förordningen är tillämpbara och ändamålsenliga.

Enligt förslaget ges kommissionen utökade befogenheter att genom delegerade akter och genomförandakter reglera frågor som i dag i större utsträckning hanteras på nationell nivå eller inom ramen för den administrativa kommissionen. Regeringens utgångspunkt är att fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna på det sociala trygghetsområdet respekteras och att åtgärder på EU-nivå behöver motiveras av ett tydligt mervärde. Regeringen avser därför att verka för att frågor som huvudsakligen

rör den praktiska tillämpningen och utvecklingen av samordningen av de sociala trygghetssystemen fortsatt behandlas inom administrativa kommissionen, eller regleras genom genomförandeakter snarare än delegerade akter, för att säkerställa ett större inflytande för medlemsstaterna.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning kommer regeringen agera för att förslagets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Under de inledande förhandlingarna har många medlemsstater givit ett generellt stöd till stärkt digitalisering på det sociala trygghetsområdet och välkomnat att lagstiftningsförslaget om ESSPASS nu har presenterats. Flera medlemsstater har dock ifrågasatt de föreslagna tidsfristerna samt betonat vikten av att förordningen använder samma begrepp och terminologi som samordningsförordningarna för att säkerställa en konsekvent tillämpning av regelverket. Flera medlemsstater har uttryckt tveksamhet kring styrningen i form av delegerade akter och genomförandeakter, samt inrättandet av en ny digitaliseringsgrupp.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Den 25 november 2021 antog Europaparlamentet en resolution (2021/2620(RSP) om införandet av ESSPASS, där

Europaparlamentet bland annat uppmanar kommissionen att gå vidare med initiativet och lägga fram ett lagstiftningsförslag.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

Ett samråd om förslaget med arbetsmarknadens parter ägde rum den 14 oktober 2026.

Regeringen har även gett Försäkringskassan och E-hälsomyndigheten i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa ett digitalt europeiskt sjukförsäkringskort i Sverige (S2026/00458). Enligt uppdraget ska myndigheterna bland annat samverka med Myndigheten för digital förvaltning och Socialstyrelsen och samtala med regioner, Sveriges Kommuner och Regioner, samt vid behov med privata vårdgivare och systemleverantörer. Uppdraget ska redovisas senast den 16 november 2026.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund har kommissionen angett artikel 48 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i enlighet med artikel 294 EUF-fördraget, d.v.s. Europeiska unionens råd beslutar

med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen, då syftet med förslaget inte kan uppnås av medlemsstaterna var för sig. Syftet är att digitalisera och förenkla hanteringen av intyg om sociala trygghet. Digitala lösningar som utvecklas på nationell nivå riskerar att inte vara kompatibla med varandra och sakna det ömsesidiga erkännande som krävs för att intyg om social trygghet ska kunna utbytas och kontrolleras effektivt mellan länderna.

Regeringen instämmer i att förordningens syften bäst kan nås genom reglering på unionsnivå. Samordning av de nationella trygghetssystemen innebär dock inte att dessa system ska harmoniseras. Det är därför viktigt att inga åtgärder vidtas som inkräktar på medlemsstaternas rätt att utforma sina sociala trygghetssystem.

När det gäller frågan om proportionalitet ställer kommissionens förslag i vissa avseenden krav på medlemsstaterna. I förslaget ställs krav på att offentlig sektor behöver utveckla digitala tjänster och krav på svarstider vid handläggning inom EESSI. Mot bakgrund av att syftet med förslaget är att digitalisera och förenkla hanteringen av intyg om sociala trygghet, anser regeringen att

förslagen i huvudsak är proportionerliga. Detta förutsätter dock att inga nya sociala förmåner som faller utanför samordningsbestämmelserna inkluderas.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen presenterade förslaget i rådsarbetsgruppen för sociala frågor den 21 september 2026. Den första förhandlingen om förslaget hölls i rådsarbetsgrupp den 28 september 2026.

Arbetet fortskrider under hösten och det irländska ordförandeskapet har som målsättning att rådet ska besluta om allmän riktlinje den 7 december 2026.

4.2 Fackuttryck och termer

Intyg A1: visar vilket lands lagstiftning om social trygghet som gäller för en arbetstagare eller egenföretagare som rör sig inom EU/EES, Schweiz och i Storbritannien och arbetar i mer än ett land. Intyget är standardiserat och ser likadant ut i alla medlemsländer. Det är Försäkringskassan som utfärdar intyg A1 i Sverige.

EU-kortet: avser det europeiska sjukförsäkringskortet, vilket är ett intyg i form av ett fysiskt plastkort som ger personer rätt till nödvändig vård vid tillfällig vistelse i ett annat medlemsland,

Schweiz eller i Storbritannien. Det är Försäkringskassan som utfärdar EU-kortet i Sverige.