

Enheten för EU:s inre marknad
Malin Gisslén

YTTRANDE
2026-10-15 Dnr 2026/01445-2

Remissyttrande över promemorian Ett statligt identitetskort

Er referens Ju2026/01595.

Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Sammanfattning

Kommerskollegium tillstyrker förslaget att införa ett statligt identitetskort och att även utländska medborgare med aktivt samordningsnummer och styrkt identitet ska kunna få kortet och den tillhörande e-legitimationen. Utvidgningen ligger i linje med Kommerskollegiums tidigare yttrande och kan underlätta för bland annat gränsarbetare och personer som tillfälligt arbetar eller studerar i Sverige.

Kommerskollegium anser att beredningen behöver kompletteras på följande punkter:

- Förhållandet mellan det föreslagna nya kortet, SverigeID och de europeiska digitala identitetsplånböckerna behöver redovisas samlat. Det ska framgå hur EU:s krav på tillhandahållande och erkännande uppfylls oberoende av kortreformens ikraftträdande.
- Regeringen bör pröva om utländska medborgare med aktivt samordningsnummer och styrkt identitet kan få tillgång till SverigeID före kortreformens föreslagna ikraftträdande 2029.
- Regeringen bör utreda om även tidigare folkbokförda utländska medborgare med styrkt identitet och fortsatt behov av att identifiera sig i Sverige, exempelvis för arbete eller fastighetsinnehav, ska kunna få kortet och e-legitimationen. De praktiska förutsättningarna för personer som bor utomlands att uppfylla ansöknings- och förnyelsekraven behöver också belysas.
- Regeringen bör redovisa hur användningen av SverigeID i privat sektor kan främjas, särskilt för tillgång till betalkonton och betaltjänster.

Generella synpunkter

Sambandet med SverigeID och plånböckerna

Kommerskollegium har i yttrandena över SOU 2023:61 och SOU 2024:45 välkomnat en statlig e-legitimation och europeiska digitala identitetsplånböcker som kan underlätta den fria rörligheten. Myndigheten har särskilt tillstyrkt att personer med samordningsnummer och styrkt identitet ska kunna få en statlig e-legitimation. Kommerskollegium har också efterfrågat en analys av hur identifieringslösningarna ska fungera tillsammans och hur överlappningar kan undvikas.¹

Den statliga e-legitimationen SverigeID införs med stöd av lagen (2026:1358) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering, nedan lagen om statlig e-legitimation. Lagen träder i kraft den 1 december 2026. Promemorian bygger vidare på denna ordning genom att samla reglerna om kortet och e-legitimationen i en ny lag och utvidga personkretsen. Den nya lagen föreslås ersätta lagen om statlig e-legitimation den 1 september 2029.²

En statlig e-legitimation kan användas för att ansluta en användare till en europeisk digital identitetsplånbok. Att utfärda e-legitimationen uppfyller dock inte i sig skyldigheten att tillhandahålla en sådan plånbok. Enligt artikel 5a.1 i eIDAS-förordningen ska Sverige tillhandahålla minst en europeisk digital identitetsplånbok senast den 24 december 2026. Kommerskollegium rekommenderar därför en samlad redovisning av vilka EU-krav som hanteras genom den föreslagna kortreformen respektive andra åtgärder, vilka myndigheter som ansvarar och när åtgärderna ska vara genomförda.³

Erkännande enligt eIDAS gäller oberoende av auktorisationssystemet

Den föreslagna 21 § i lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post, nedan lagen om auktorisationssystem, ersätter 4 kap. 1 § lagen om statlig e-legitimation. Skyldigheten att godta e-legitimationer i auktorisationssystemet gäller när nättjänsten helt eller delvis riktar sig till enskilda och kräver e-legitimation. Tillitsnivån ska motsvara eller överstiga tjänstens krav. Undantag från erkännandeskyldigheten anges i lagen och kan meddelas i föreskrifter.⁴

Det nationella kravet ska skiljas från skyldigheten enligt artikel 6 i eIDAS-förordningen att erkänna identifieringsmedel från anmälda system i andra medlemsstater. Den skyldigheten gäller när artikelns villkor är uppfyllda, oberoende

¹ Kommerskollegiums yttrande över SOU 2023:61, 29 januari 2024, dnr 2023/01578-2, s. 1–3, och yttrande över SOU 2024:45, 30 oktober 2024, dnr 2024/01067-2, s. 1–3.

² Promemorian, avsnitt 3.9, s. 53–54, 6.1, s. 92–93, samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna, s. 12. Se lagen (2026:1358), ikraftträdandebestämmelsen, och Polismyndigheten, ”Statlig e-legitimation – SverigeID”, hämtad 16 oktober 2026.

³ Artiklarna 5a.1, 5a.2 och 5a.24 i förordning (EU) nr 910/2014 (eIDAS-förordningen), ändrad genom förordning (EU) 2024/1183. Om tidsfristen, se Digg, ”Uppdrag att förbereda utfärdandet av personidentifieringsuppgifter för fysiska och juridiska personer för den europeiska digitala identitetsplånboken”, 17 april 2026, avsnittet Bakgrund.

⁴ Promemorian, avsnitt 6.7, s. 100–101, och förslaget till 21 och 24 §§ lagen (2023:704), s. 26. Jfr 4 kap. 1–2 §§ lagen (2026:1358).

av om medlet ingår i ett svenskt auktorisationssystem. Artikel 5f.1 i eIDAS-förordningen kräver dessutom att europeiska digitala identitetsplånböcker som tillhandahålls enligt förordningen godtas när medlemsstaten kräver elektronisk identifiering och autentisering för tillgång till en offentlig onlinetjänst.⁵

Kommerskollegium rekommenderar därför att det i författningskommentaren till 21 och 24 §§ uttryckligen anges att den nationella regleringen kompletterar eIDAS-förordningen. Undantag som meddelas med stöd av 24 § kan inte inskränka befintliga skyldigheter enligt förordningen.

Skyldigheten att godta e-legitimationer bör hållas isär från valet av teknisk eller avtalsmässig lösning för identifieringen. Regeringen bör säkerställa att SverigeID kan användas även hos offentliga aktörer som inte använder tjänster inom auktorisationssystemet. Ett undantag från skyldigheten att använda systemets tjänster bör inte i sig begränsa enskildas möjlighet att identifiera sig med SverigeID.

Vid tillämpningen av erkännandekravet bör det klargöras hur personer kan identifiera sig när de företräder företag, även företag etablerade i andra medlemsstater. Identifieringen av företrädaren behöver hållas isär från kontrollen av behörigheten att företräda företaget. Beredningen bör även beakta EU arbete med europeiska företagsplånböcker. Om förhandlingarna faller ut så att de nya EU-reglerna medför krav på att erkänna digitala bevis om företrädarbehörighet från andra medlemsstater bör det framgå hur SverigeID och lagen om statlig e-legitimation förhåller sig till dessa krav.

Användningen av en europeisk digital identitetsplånbok är frivillig för användaren. eIDAS-förordningen skyddar även möjligheten att få tillgång till tjänster genom andra befintliga identifierings- och autentiseringsmedel.⁶

Personkretsen och ansökningskraven behöver ses över

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer enligt 18 § folkbokföringslagen. Skatteverket anger att numret behålls vid utflyttning. En tidigare folkbokförd utländsk medborgare omfattas däremot normalt inte av personkretsen i förslagets 1 kap. 2 § och kan därför inte få ett nytt kort. Utvidgningen till personer med samordningsnummer och styrkt identitet löser inte detta, eftersom sådana nummer bara får tilldelas den som inte är eller har varit folkbokförd.⁷

Kommerskollegium rekommenderar att regeringen utreder om tidigare folkbokförda utländska medborgare med styrkt identitet och ett fortsatt behov av att identifiera sig i Sverige bör kunna få kortet utan resefunktion och den statliga e-legitimationen. Det kan exempelvis gälla personer som efter utflyttningen arbetar i Sverige eller äger en

⁵ Artiklarna 6.1 och 5f.1 i eIDAS-förordningen.

⁶ Artikel 5a.15 i eIDAS-förordningen.

⁷ 18 § folkbokföringslagen (1991:481) och Skatteverket, "Personnummer", hämtad 16 oktober 2026, om att numret behålls vid utflyttning. Se även förslagets 1 kap. 2 §, s. 7, promemorian, avsnitt 5.13, s. 87, och 2 kap. 1 § lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

fastighet här och behöver använda svenska tjänster. Behovet och lämpliga säkerhetskrav bör belysas i den fortsatta beredningen.

Endast svenska medborgare ska enligt förslaget kunna få kortet utfärdat av svenska passmyndigheter utomlands. Andra behöriga sökande behöver vända sig till Polismyndigheten i Sverige. Personlig inställelse krävs som huvudregel både vid ansökan och utlämnande.⁸ Skillnaden i tillgång till utfärdande utomlands bör motiveras särskilt för kort utan resefunktion och den tillhörande e-legitimationen. Analysen bör omfatta säkerhetsnyttan, mindre betungande alternativ och konsekvenserna för personer som bor utomlands.

Kommande föreskrifter om hur identiteten ska styrkas bör tydligt ange hur tillförlitliga utländska identitetshandlingar kan användas vid ansökan om det svenska kortet. Ett krav på att redan ha en svensk identitetshandling skulle motverka utvidgningen av personkretsen.⁹

Beredningen bör även belysa hur personer som bor utomlands i praktiken kan få ett samordningsnummer med styrkt identitet och hålla numret aktivt. Det gäller bland annat var identitetskontrollen kan göras och vilka resor som krävs. Dessa förutsättningar påverkar möjligheten att få det föreslagna kortet och e-legitimationen.¹⁰

Reglerna om kortets och e-legitimationens giltighet bör samordnas med reglerna om förnyelse av samordningsnummer. Regeringen bör pröva om samordningsnumret kan förnyas i samband med att kortet utfärdas, för att undvika upprepade identitetskontroller och resor. Det bör också klargöras hur kortet och e-legitimationen ska hanteras när innehavaren går från samordningsnummer till personnummer, så att övergången inte leder till onödiga avbrott i tillgången till tjänster.

Utvidgningen av personkretsen bör prövas före 2029

Utländska medborgare med samordningsnummer och styrkt identitet har enligt promemorian svårt att få tillgång till e-legitimation och stängs därför ofta ute från tjänster som kräver sådan identifiering.¹¹ Svårigheter att exempelvis sköta bankärenden, teckna abonnemang eller genomföra myndighetsärenden digitalt kan försvåra för människor att arbeta eller studera i Sverige. Ett tidigare införande skulle kunna förbättra tillgången till dessa tjänster under åren fram till kortreformen, bland annat för gränsarbetare och personer som tillfälligt arbetar eller studerar i Sverige.

Kommerskollegium rekommenderar därför att regeringen prövar om utländska medborgare med aktivt samordningsnummer och styrkt identitet kan få tillgång till SverigeID före den 1 september 2029. Beredningen bör redovisa om personkretsen kan utvidgas genom en tidigare ändring av lagen om statlig e-legitimation, utan att

⁸ Promemorian, 1 kap. 5 §, 3 kap. 2 § och 4 kap. 1 § i lagförslaget, s. 7–9, samt avsnitt 5.3–5.4, s. 62–64.

⁹ Promemorian, avsnitt 5.9, s. 75–76.

¹⁰ Promemorian, avsnitt 5.3, s. 61–62. Se även Skatteverket, ”Samordningsnummer”, avsnitten om identitetskontroll och förnyelse, hämtad 20 oktober 2026.

¹¹ Promemorian, avsnitt 5.3, s. 61–62.

invänta hela kortreformen. Det bör också framgå vilka anpassningar av utfärdandet och berörda e-tjänster som krävs.

SverigeID behöver kunna användas i privat sektor

BankID kräver svenskt personnummer och är därför inte tillgängligt för personer som enbart har samordningsnummer. Den föreslagna utvidgningen av personkretsen får större praktisk betydelse om även privata aktörer accepterar den statliga e-legitimationen.¹²

Kommerskollegium delar Riksbankens bedömning att det är angeläget att aktörer i den privata finansiella sektorn, särskilt betaltjänstleverantörer, accepterar SverigeID. Det skulle kunna underlätta tillgången till betalkonton och betaltjänster och minska beroendet av BankID. Regeringen bör i den fortsatta beredningen redovisa hur användningen av SverigeID i privat sektor kan främjas, även för den utvidgade personkretsen.¹³

Anmälningsskyldighet

Kommerskollegium bedömer att bestämmelserna om utfärdande av det statliga identitetskortet inte behöver anmälas enligt artiklarna 15.7 eller 39.5 i tjänstedirektivet. Som Kommerskollegium tidigare framhållit kan skyldigheten att godta vissa e-legitimationer omfattas av artikel 39.5 när den gäller tjänsteleverantörer etablerade i andra länder inom EU/EES som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Sverige inom direktivets tillämpningsområde. Beredningen bör därför jämföra den föreslagna skyldighetens räckvidd med lagen om statlig e-legitimation och redovisa om nya eller ändrade krav behöver anmälas.¹⁴

Anmälan av tekniska föreskrifter

Enligt 20 § 6 p. förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt proceduren i anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter, (EU) 2015/1535.¹⁵

¹² Digg, ”Skaffa e-legitimation”, avsnittet Krav för att skaffa BankID, elegitimation.se, hämtad 20 oktober 2026.

¹³ Sveriges riksbank, Remissvar angående Justitiedepartementets promemoria Ett statligt identitetskort (Ju2026/01595), 19 oktober 2026, dnr 2026-01028, s. 3.

¹⁴ Kommerskollegiums kompletterande yttrande över SOU 2023:61, dnr 2023/01578-8, s. 2. Se även artikel 39.5 i tjänstedirektivet, promemorian, avsnitt 6.7, s. 100–101, förslaget till 21 §, s. 26, och 4 kap. 1 § lagen (2026:1358).

¹⁵ En annan procedur är den i enlighet med Världshandelsorganisationens (WTO) TBT-avtal (Agreement on Technical Barriers to Trade).

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuansvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.¹⁶ Tekniska föreskrifter kan även vara krav för digitala tjänster (informationssamhällets tjänster) t.ex. krav på den som tillhandahåller tjänsten, på tjänsten i sig eller på tjänstens mottagare.¹⁷

Tekniska föreskrifter som inte anmälts fast de borde ha gjort det, saknar rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.¹⁸ Tekniska föreskrifter som genomför EU-lagstiftning behöver inte anmälas, om inte ett utrymme till nationella lösningar har utnyttjats.¹⁹

Kommerskollegium har tidigare yttrat sig över betänkandet *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation* (SOU 2023:61), se kollegiets yttrande den 9 februari 2024 (dnr 2023/01578-5). Kollegiet bedömde då att anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535 inte kunde uteslutas för krav på den fysiska bärarens utformning och på erkännande av vissa medel för elektronisk identifiering.

I den nu aktuella promemorian föreslås i 2 kap. 1–3 §§ förslaget till lag om statligt identitetskort krav på kortets utformning och innehåll. Kraven gäller bland annat vilka uppgifter kortet ska innehålla, lagring av ansiktsbild och fingeravtryck samt utformningen av kort som ska kunna användas som resehandling. I 5 kap. 1–2 §§ förslaget till förordning om statligt identitetskort ställs även krav på den statliga e-legitimationen. Den ska bland annat uppfylla tillitsnivå hög och möjliggöra kvalificerade elektroniska underskrifter. Bestämmelserna innehåller därmed obligatoriska krav på kortets egenskaper och funktioner som kan utgöra tekniska specifikationer enligt artikel 1.1 c i anmälningsdirektivet.

Att kraven endast gäller statliga identitetskort utesluter inte anmälningsplikt. EU-domstolens dom i mål C-226/97, *Lemmens*, visar att även tekniska krav på produkter för en särskild användargrupp kan omfattas av direktivet. Om korten tillverkas och levereras av privata aktörer som måste anpassa sina produkter för att de ska kunna användas som statliga identitetskort, talar det för att bestämmelserna bör anmälas.

I 21 § förslaget till ändring i lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post föreslås att offentliga aktörer ska erkänna vissa medel för elektronisk identifiering när sådan identifiering krävs för tillgång till en nättjänst som helt eller delvis riktar sig till enskilda. Skyldigheten omfattar även vissa privata aktörer inom offentligt finansierad verksamhet, bland annat skola och vård.

Kommerskollegium bedömer att bestämmelsen kan omfatta informationssamhällets tjänster enligt artikel 1.1 b i anmälningsdirektivet. Det gäller exempelvis nättjänster som tillhandahålls mot ersättning, på distans, elektroniskt och på individuell begäran.

¹⁶ Anmälningsdirektivet artikel 1.1 (c), (d) och (f).

¹⁷ Anmälningsdirektivet artikel 1.1 (e) och (f).

¹⁸ EU-domstolens dom i mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

¹⁹ EU-domstolens dom i mål C-443/98, *Unilever* (2000) p. 29.

Eftersom bestämmelsen ställer krav på vilka identifieringsmedel som ska erkännas vid användningen av sådana tjänster kan den utgöra en föreskrift för informationssamhällets tjänster enligt artikel 1.1 e och f i direktivet.

Ett exempel är en privat vårdgivare som erbjuder digitala vårdkonsultationer mot ersättning och på patientens individuella begäran. Om vårdgivaren omfattas av skyldigheten att erkänna vissa identifieringsmedel kan bestämmelsen vara anmälningspliktig. Avgörande är att tjänsten uppfyller direktivets definition och att kravet reglerar hur tjänsten ska tillhandahållas.

Kommerskollegium bedömer därför att anmälningsplikt för 21 § inte kan uteslutas. För en slutlig bedömning behöver det klarläggas vilka typer av nättjänster som omfattas och om dessa tillhandahålls inom ramen för ekonomisk verksamhet.

Flera av författningsförslagen innehåller också bemyndiganden att meddela ytterligare föreskrifter. Det gäller bland annat 2 kap. 5 § och 5 kap. 3–4 §§ förslaget till lag om statligt identitetskort samt 10 § förslaget till ändring i förordningen (2023:709). Bemyndigandena är inte i sig anmälningspliktiga eftersom de saknar självständiga materiella tekniska krav. Däremot kan föreskrifter som senare meddelas med stöd av dem vara anmälningspliktiga. Anmälningsskyldigheten bör därför bedömas när de närmare föreskrifterna utarbetas.

Promemorian tar upp flera krav som följer av EU-rätten. Det framgår bland annat att kraven på identitetskort som används som resehandling enligt 2 kap. 2 § följer av rådets förordning (EU) 2025/1208. För övriga bestämmelser framgår det inte lika tydligt vilka krav som följer av bindande EU-rätt och vilka som är nationella regleringsval. Regeringskansliet bör därför bedöma om dessa bestämmelser omfattas av undantaget i artikel 7.1 a i anmälningsdirektivet, som gäller när medlemsstaterna strikt genomför bindande EU-rätt.

Kommerskollegium anser sammanfattningsvis att anmälningsplikt inte kan uteslutas för 2 kap. 1–3 §§ förslaget till lag om statligt identitetskort, 5 kap. 1–2 §§ förslaget till förordning om statligt identitetskort och 21 § förslaget till ändring i lagen (2023:704). Kollegiet överlämnar till Regeringskansliet att göra den slutliga bedömningen. Om något av förslagen bedöms vara anmälningspliktigt ska Regeringskansliet uppdra åt Kommerskollegium att anmäla det till Europeiska kommissionen.

Ärendet har avgjorts av enhetschef Christofer Berg i närvaro av biträdande enhetschef Malin Gisslén, föredragande. I den slutliga handläggningen har även Karla Wixe, Waltraud Heinrich och Martin Söderman deltagit.