



London

Remissvar över betänkande SOU 2023:61 En säker och tillgänglig statlig e-legitimation

Sammanfattning

Ambassaden i London, som största svenska passmyndighet i utlandet, är positiv till syftet med en statlig e-legitimation då den skulle underlätta för svenska medborgare i utlandet. Den skulle också i förlängningen underlätta för utlandsmyndigheternas egen identitetskontroll i olika ärenden.

Ambassaderna bör dock undantas från momentet att utfärda e-legitimation på smartkort, då det idag varken finns fysiskt utrymme, tekniska förutsättningar eller tillräckligt med personal vid utlandsmyndigheterna som kan få relevanta behörigheter. Att bygga om lokalerna, installera ytterligare utrustning och tillsvidareanställa tillräckligt antal handläggare på ett flertal utlandsmyndigheter torde inte vara ekonomiskt försvarbart eller ens möjligt med så kort varsel och dessutom för en begränsad period.

Utlandsmyndigheter som redan i dagsläget saknar erforderlig kapacitet i form av personal med behörighet att utfärda pass till de medborgare som så önskar, bör i god tid förses med relevant resursförstärkning så att de får förmåga att handlägga ordinarie passärenden i den omfattning som krävs innan den statliga e-legitimationen börjar utfärdas på utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndigheterna måste också få tillgång till IT-system som fungerar och som är anpassade till verksamhetens behov, vilket inte är fallet idag. Annars är risken påtaglig att belastningen i den konsulära verksamheten blir ohanterlig för både personalen och den övriga verksamheten vid utlandsmyndigheten.

Det snäva budgetläget och begränsningar för lokalt anställda att få behörighet till RES UM, vilket innebär att det i normalfallet tar 6-8 månader innan en nyanställd kan få behörighet att utföra de arbetsuppgifter för vilken vederbörande har anställts, sätter tydliga gränser för ambassadens möjligheter att hantera redan dagens efterfrågan på pass och nationella ID-kort (NID). Efter Brexit har behovet av stärkt kapacitet för att hantera sådana ärenden ökat ytterligare. Skälen till det har ambassaden redovisat i flera inlagor till Regeringskansliet under de senaste åren, varvid bristerna i IT-systemen också har framhållits.

Om uppgiften att handlägga ärenden om e-legitimation tillkommer utan en resursförstärkning i motsvarande mån, kommer det leda till ytterligare svårigheter för svenska medborgare i Storbritannien att kunna söka och erhålla giltiga pass, vilket de utöver allt annat behöver för att kunna vidmakthålla sina brittiska uppehållstillstånd efter Brexit. Även för att kunna söka och erhålla e-legitimation kommer medborgarna behöva identifiera sig, vilket normalt sker med ett giltigt pass. Om det tillkommer ytterligare en ID-handling som svenska medborgare har laglig rätt att efterfråga men inte kan få tillgång till p.g.a. utlandsmyndigheternas bristande kapacitet att möta behoven, torde det de facto leda till att upplevelsen av utanförskap hos svenskkolonin i landet förstärks ytterligare. Det vore inte förvånande om det skulle leda till irritation hos många. Efterfrågan på ID-handlingar kommer heller inte försvinna. Om sökanden inte kan få sin ID-handling vid en utlandsmyndighet, kommer vederbörande istället söka sig till en annan utlandsmyndighet i regionen.

Ambassadens bedömning är att det skulle krävas minst en fördubbling av antalet passhandläggare med full behörighet vid Amb London för att kunna hantera såväl den nuvarande passverksamheten som de nya uppgifterna att handlägga ärenden rörande e-legitimation. Med den tidtabell som föreslås i utredningen skulle en sådan resursförstärkning behöva tillföras så snart som möjligt. Som en följd av kapacitetsbrist under flera år, och de ytterligare behov som har uppstått som en följd av Brexit, har Amb London en stor uppdämd efterfrågan på pass att hantera innan myndigheten kommer vara i stånd att hantera nya ärendekategorier.

Det finns ett nyligt exempel på vad som händer när nya arbetsuppgifter tillförs utlandsmyndigheterna utan att erforderlig hänsyn tycks ha tagits till huruvida de kan hanteras inom existerande resursram. Den nya lagen om

samordningsnummer har medfört att antalet rekvisitioner som Amb London har kapacitet att hantera har halverats. Kravet på att aktiveringen av samordningsnummer ska ske vart femte år, har inneburit att den andra halvan av tidigare tillgänglig tid för denna verksamhet har behövt tas i anspråk för att tillgodose detta krav.

Svenska utlandsmyndigheter har en förhållandevis liten personalstyrka i jämförelse med svenska myndigheter i Sverige. Möjligheterna att förstärka en del av verksamheten genom att omfördela personalresurser från andra delar av verksamheten är mycket begränsade. Den konsulära verksamheten måste alltid ges prioritet, men det finns också mycket annat som en utlandsmyndighet förväntas sköta.

Ambassadens bedömning är därför att identitetskontroll vid ansökan om e-legitimation i första hand bör ske vid myndigheter i Sverige. Till skillnad från utlandsmyndigheterna har myndigheter i Sverige avsevärt större möjligheter att avdela de personalresurser som behövs, anpassa lokalerna efter behoven samt tillhandahålla den information och det stöd som kan behövas, inklusive på olika språk.

Ambassadens bedömning är vidare att det bästa sättet att stärka säkerheten vid en identitetskontroll vore att bevara fingeravtrycken i passregistret från tidigare ansökningar. Enligt nuvarande lagstiftning är detta inte möjligt. Biometrin sparas enbart i resehandlingens chip. Om fingeravtrycken fanns i passregistret, skulle systemet reagera om biometrin inte stämmer. Ett foto är ofta svårt att jämföra från besök till besök.

1.3 Förslag till förordning om elektronisk identifiering

3 § Endast myndigheter med tillgång till datasystem för personuppgifter bör vara identitetskontrollerande myndighet. Underlydande honorärkonsulat har inte tillgång till dessa system och kan inte på ett tillförlitligt sätt genomföra en grundidentifiering. De bör således inte ha den behörigheten. Administrationen kring underlydande honorärkonsulat tar dessutom mer tid än att ambassadens personal själv hanterar ärendena.

7.3 Den statliga e-legitimationen bör kunna användas för att skapa kvalificerade elektroniska underskrifter

Frågor gällande teknisksupport behöver klargöras och kommuniceras tydligt till alla berörda, inklusive till de sökande. Utlandsmyndigheterna har i dagsläget inte tekniska resurser för att bistå med teknisksupport till de sökande. Utlandsmyndigheterna kommer oundvikligen få telefonsamtal och e-poster med frågor kring detta, men utan förmåga att kunna ge de svar som efterfrågas. Teknisksupport bör därför tillhandahållas endast av ansvarig hemmamyndighet.

7.4.2 Behov av tillgänglighetsanpassningar och stöd

Begränsningar i utlandsmyndigheters personella resurser gör att telefonsupport behöver tillhandahållas från myndighet i Sverige. Supporten behöver finnas på flera språk. För sökande i London finns behov av bl a information på somaliska och arabiska.

Att anordna en plats för en självserviceterminal och lämna den service som en sådan kommer att kräva torde vara svårt för de flesta utlandsmyndigheter. Receptionerna är ofta trånga och besökarna många. Ett annat problem är svårigheterna att kommunicera med många av medborgarna. Medborgare som inte behärskar svenska eller engelska kommer få svårt att förstå de skriftliga instruktionerna på terminalen. De säkerhetsföreskrifter som gäller vid utlandsmyndigheterna innebär att personalen ska handlägga konsulära ärenden innanför skalskyddet. Enligt gällande föreskrifter kommer det därför inte vara möjligt för handläggande personal att ge sökande personlig hjälp vid självserviceterminaler i receptionen utanför skalskyddet.

Det är inte möjligt för enskilda utlandsmyndigheter att tillhandahålla teknisksupport. Det finns i nuläget som regel inga tekniker bland den utsända personalen vid utlandsmyndigheterna. All teknisksupport hanteras från Regeringskansliet. En central support skulle således behövas.

7.6.2 Få myndigheter bedöms ha de förutsättningar som krävs

En förutsättning för införande är att det finns tillräckligt med personal med behörighet till RES UM för att en grundidentifiering ska kunna göras.

För att kunna ta emot ett förväntat stort antal tillkommande ansökningar, och för att kunna lämna ut dessa handlingar, skulle det vid Amb London krävas

- En utökning av antalet handläggare – först en dubblering för att hantera nuvarande behov av passärenden, sedan ytterligare 2-3 handläggare för hantering av e-legitimationerna till dess att de blir en del av det vanliga NID.
- En ombyggnad av lokalerna för att bereda plats för ytterligare fotostationer och självserviceterminaler. Troligen skulle detta behöva ske genom att ta i anspråk det enda större konferensutrymmet utanför skalskyddet i Sverigehuset (där ambassaden, Business Sweden och Swedish Chamber of Commerce har sina lokaler), en lokal som i dagsläget används flitigt för sammankomster riktade till det brittiska samhället och för möten mellan svenska besökande delegationer och brittiska företrädare.
- En utbyggnad och uppdatering av den tekniska utrustningen och programvaran. Tekniker från Regeringskansliet måste resa ut för att förbereda arbetsplatser och installera ytterligare teknisk utrustning.
- En uppdatering av det befintliga systemet för tidsbokning, eller ännu hellre ett helt nytt bokningssystem. Det nuvarande systemet ägs av Migrationsverket, men måste bedömas som helt obsolet. Förutom att det inte kan hantera alla ärendekategorier, är det behäftat med allvarliga tekniska och andra brister som bl.a. medger massbokning av tider och t.o.m. otillbörlig handel med tider. Ambassaden har uppmärksammat både Migrationsverket och Regeringskansliet på bristerna vid flera tillfällen.

Även för de utlandsmyndigheter som eventuellt skulle ha förutsättningar att hantera grundidentiferingen, vore en tillfällig lösning med ett smartkort en mycket stor belastning på verksamheten. Om e-legitimationen skulle införas på NID direkt, kunde hanteringen helt sammanföras med passhanteringen och den skulle inte kräva ytterligare resurser, förutom personal och möjligen ytterligare någon fotostation för att hantera den väntade ökningen av antalet sökande, särskilt om sker tillsammans med en ny bokningstjänst.

Om tanken är att e-legitimationen ska införas på ett separat smartkort utgår ambassaden ifrån att det betyder att samtliga utlandsmyndigheter som involveras i verksamheten ska förses med separat utrustning, i form av datorer, fotostationer, kortläsare mm. Rent fysiskt finns det inte plats för sådana förändringar på många utlandsmyndigheter. Därför ser vi ingen annan lösning än att e-legitimationen inkorporeras i NID redan från start, om utlandsorganisationen ska kunna handlägga sådana ärenden.

I jämförelse med situationen i EU-länder är det svårare att bedöma vilken effekt ett införande av en e-legitimation skulle kunna få när det gäller efterfrågan hos svenska medborgare i Storbritannien. Även om procentandelen svenskar i Storbritannien som vill skaffa sig en svensk e-legitimation skulle visa sig vara lägre än i EU-länder, vore t ex redan 5% av de svenska medborgarna i Storbritannien fler än de personer som ambassaden i dagsläget har kapacitet att förse med pass årligen. Det främsta behovet av e-legitimationer kan förväntas finnas hos:

- svenskar utan annat EU-medborgarskap, och som har intressen i Sverige eller något annat EU-land.
- personer som inte kan få svenskt Bank-ID (dvs personer med samordningsnummer eller som har flyttat ut från Sverige och inte längre har något aktivt Bank-ID).
- Personer bosatta i Irland, vilka har fri rörlighet till Storbritannien.
- Turister, studenter m fl som vistas tillfälligt i Storbritannien och behöver en e-legitimation av någon anledning.

Om kapaciteten inte räcker för att tillgodose den samlade efterfrågan på rese- och ID-handlingar, uppstår frågan vad som ska prioriteras – utfärdande av pass eller e-legitimationer? Utgångspunkten måste vara att eftersom ett giltigt pass krävs som underlag för grundidentifieringen, kommer efterfrågan på samordningsnummer och pass behöva prioriteras av ambassaden framför ärenden rörande e-legitimation.

Under 2023 inrättade UD en projektgrupp rörande passituationen på utlandsmyndigheterna. Gruppen leds av UD-PLAN. Den avser redovisa sina resultat i två rapporter, den första i slutet av januari och den andra i april 2024.

7.9 För utlandsmyndigheternas hantering av grundidentifieringen kommer antalet utfärdade e-legitimationer vara av stor betydelse i kostnadshänseende. Utlandsmyndigheterna är små enheter med många uppgifter. Under senare år har nya lagreglerade uppgifter tillkommit, utan att motsvarande resurser har tillförts verksamheten. Reglerna har ofta skärpts, med införande av fler kontrollfunktioner. Samtidigt har de tekniska plattformarna blivit bristfälliga eller t.o.m. obsoleta. Om ytterligare ett id-dokument skulle införas som det vore möjligt att söka vid en utlandsmyndighet, skulle det kräva såväl personalförstärkningar och, sannolikt, ombyggnad av lokalerna vid flera myndigheter, liksom ett IT-system som är utformat för de faktiska behoven.

Ambassaden noterar att det i utredningen bedöms att 4 respektive 7 ytterligare årsarbetskrafter vid samtliga utlandsmyndigheter sammantaget skulle räcka för att hantera kravet på grundidentifiering vid utfärdande av e-legitimation. Amb London bedömer att detta är en grov underskattning av de faktiska behoven av personalförstärkning. Snarare skulle det krävas minst 4 ytterligare årsarbetskrafter enbart vid Amb London. Om bara 10% (enligt utredningens beräkning) av de svenska medborgare som bor i Storbritannien skulle visa sig vilja ha e-legitimation, skulle det vara fler än dubbelt så många personer som idag får sitt pass genom ambassaden, ett antal som ambassaden knappt kan hantera med nuvarande personalstyrka.

Amb London har vid full bemanning ca 3,5 heltidstjänster för passhanteringen. Personalbehovet vid införande av e-legitimation torde initialt behöva var på minst lika många tjänster ytterligare för att kunna hantera ansökningar om e-legitimation mot bakgrund av att varje ärende beräknas kräva en handläggningstid om minst 10 minuter. Eftersom många svenska medborgare som bor i Storbritannien inte behärskar vare sig svenska eller engelska på erforderlig nivå, skulle handläggningen av ärendena i de fallen behöva ta mer tid i anspråk, erfarenhetsmässigt 20 minuter eller längre.

En mindre myndighet som på motsvarande sätt ska hantera en ökad volym måste troligen anställa ytterligare en person. Kostnaden torde i praktiken bli högre, då man inte kan anställa 0,2 personer för uppdraget. Det blir en hel- eller halvtidstjänst i många fall. I London skulle dessutom lokalerna behöva byggas om för att kunna möta det ökade behovet. En sådan process skulle ta flera år i anspråk.

Sådana förändringar och investeringar skulle samtidigt vara svåra att motivera mot bakgrund av att utredningens förslag skulle innebära att stora förändringar skulle krävas under endast en begränsad period. När e-legitimationen väl införlivas i NID skulle behovet av personal och utrustning bli mindre. Utmaningen består bl.a. i att den lokalanställda personal som anställs för att hantera pass och id-kort måste vara tillsvidareanställd för att kunna erhålla behörighet att utföra sådana uppgifter. För att få en sådan behörighet måste personalen först ha tjänstgjort i minst sex månader. Efter den perioden blir de fast anställda, med den anställningstrygghet som följer av både svensk och, som regel, lokal arbetslagstiftning.

I detta ärende har ambassadör Stefan Gullgren beslutat. Kanslichefen Anette Jørgensen har varit föredragande.