

Ärende GRA 2017/110 **handling** 21
Handläggare Cecilia Asklöf och Linnea
Sigeman

Bankens namn och adressuppgifter
bortredigerade.

Tillsyn avseende Banken C:s handläggningsrutiner i samband med kunds byte av juridiskt kön

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat Swedbank AB:s (banken) handläggningsrutiner beträffande ett antal angivna banktjänster. Granskningen har bland annat avsett att klargöra vilken sorts legitimation som banken godtar avseende personer som genomgår byte av juridiskt kön. Granskningen har även avsett att klargöra om, och i så fall i vilken utsträckning, bankens handläggningstider avseende de granskade banktjänsterna påverkas av en kunds byte av juridiskt kön.

DO:s beslut

DO bedömer att utredningen inte ger stöd för att bankens handläggningsrutiner innebär en överträdelse av förbudet mot diskriminering som gäller vid tillhandahållande av varor och tjänster, 2 kap. 12 § diskrimineringslagen (2008:567), DL.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

En organisation har gjort DO uppmärksam på att personer som byter juridiskt kön ofta stöter på svårigheter då de ska legitimera sig i samband med bankbesök eller då de ska utträta andra bankärenden. Denna svårighet uppstår under den period då personen i fråga får sina behörighetshandlingar uppdaterade med nytt namn och nytt personnummer. Denna uppdatering kan ta fyra till fem veckor. Under denna period kan personer som byter juridiskt kön legitimera sig med sin tidigare legitimation i kombination med ett dokument från Skatteverket, av vilket både det tidigare och det nya personnumret framgår. Enligt organisationen har det vid flera tillfällen hänt att kunder har nekats att legitimera sig på detta sätt. Mot denna bakgrund har DO beslutat att inleda en tillsyn av bland andra Swedbank AB.

Utredningen i ärendet

DO har begärt ett yttrande från banken i syfte att granska vilken sorts legitimation som banken godtar från personer som byter juridiskt kön, hur lång tid det tar för banken att öppna eller ändra bankkonton med tillhörande bankkort för dessa kunder, hur lång handläggningstiden är för att få ett nytt Bank ID för dessa samma kunder samt möjligheten till överflyttning av autogiromedgivanden från ett gammalt bankkonto till ett nytt.

Banken har bland annat uppgett följande. Identitetskontroll ska alltid utföras innan en transaktion utförs. Kunden kan styrka sin identitet genom att uppvisa dels en giltig id-handling med uppgifter om tidigare namn och personnummer, dels ett personbevis utvisande såväl tidigare som nytt namn och personnummer.

Vad gäller handläggningstiden för att skapa nya konton anger banken att en första förutsättning för att kunna öppna nya konton är att kunden erhållit ett nytt personnummer. Banken gör en kontroll mot Statens personadressregister (SPAR). Om kundens uppgifter kan verifieras gör banken ett personnummerbyte på befintlig kundbild varefter banken kan gå vidare och skapa nya konton.

När det gäller befintliga konton gör banken efter verifiering av de nya uppgifterna genom kontroll mot SPAR ett personnummerbyte på befintlig kundbild. Kunden kan behålla sina inlåningskonton. Kunden blir dock utan tjänster och tillägsprodukter under handläggningstiden, eftersom dessa måste avslutas och beställas på nytt. Så fort banken har ändrat personnummer i sina system kan tjänsterna beställas på nytt. I de fall kunden har kort tillkommer en viss handläggningstid för översändande av nya sådana. Denna handläggningstid skiljer sig inte från vad som hade varit fallet om kortinnehavaren till exempel tappat bort sitt kort.

Under förutsättning att inga frågetecken uppstått vid identitetskontrollen kan nya konton öppnas omedelbart och kort beställas omedelbart. Självklart kan vid enstaka tillfällen omständigheterna vara sådana att ett ärende fördröjs något, exempelvis vid onormalt hög arbetsbelastning på kontoret.

Beställning av nytt Bank ID kan ske först när SPAR uppdaterats med det nya personnumret eftersom ett kodkort ska skickas till den adress som framgår av SPAR.

Bank ID-systemet består av ett säkerhetsprogram som kunden installerar samt själva e-legitimationen Bank ID som kunden laddar ner från sin internetbank. Installationen av säkerhetsprogrammet kan göras via internetbanken eller direkt från Bank IDs webbplats. Inloggning till Swedbanks internetbank förutsätter att man har tillgång till säkerhetsdosa, mobilt Bank ID eller Bank ID på kort. Nedladdning av e-legitimation i internetbanken kan göras omedelbart när väl identitetskontrollen är gjord i bankens system eller på kontoret, förutsatt att SPAR är uppdaterat med det nya personnumret. Detta gäller oavsett om kunden bytt personnummer på grund av byte av juridiskt kön eller om bytet skett av annan anledning.

Vad gäller mobilt Bank ID kan en kund skaffa det via banken vid besök på bankkontor eller genom Swedbanks internetbank. Vid anskaffande av mobilt Bank ID vid besök på bankkontor sker identitetskontroll. Anskaffande av mobilt Bank ID via internetbanken förutsätter att kunden är ansluten till internetbanken. Anslutning till internetbanken sker på bankkontor och efter identitetskontroll.

Beträffande autogiro så finns det i dagsläget inte någon specifik hantering för byte av personnummer, utan medgivanden kopplade till tidigare personnummer behöver makuleras, för att sedan läggas upp mot det nya personnumret. Autogiro bygger på medgivande mellan företag och kund, där banken inte är part. Förfarandet regleras av de bankgemensamma rutiner som är angivna för Autogiro och är alltså inget som är specifikt för Swedbank.

För bankens handläggning saknar anledningen till byte av personnummer helt betydelse. Det skiljer alltså inget i handläggningstid mellan en person som byter juridiskt kön och en person som byter personnummer av en annan anledning. Det skiljer inte heller något i handläggningstid när en person som byter juridiskt kön ska öppna ett bankkonto jämfört med en person i allmänhet, med undantag för att all handläggning förutsätter att det nya personnumret införts i SPAR. Samma rutiner tillämpas för alla personer som byter personnummer. Kunder som byter juridiskt kön diskrimineras inte.

Rättslig reglering på området

Enligt 1 kap. 4 § 1 DL avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Enligt 1 kap. 4 § 2 DL avses med indirekt diskriminering att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt med som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, viss funktionsnedsättning, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Enligt 2 kap. 12 § DL är diskriminering förbjuden för den som

1. utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster och bostäder till allmänheten, eller
2. anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Den som i förhållande till allmänheten företräder den som avses i första stycket ska likställas med denne.

DO:s bedömning

Av utredningen har framkommit att det förekommer längre handläggningstider när banken hanterar ärenden som gäller kunder som byter juridiskt kön än när banken hanterar ärenden för andra kunder. DO ska ta ställning till om bankens tillvägagångssätt kan innebära diskriminering som har samband med kön.

Kan bankens agerande utgöra direkt diskriminering?

Direkt diskriminering är när någon behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation och missgynnandet har samband med en skyddad diskrimineringsgrund. Kön är en skyddad diskrimineringsgrund.

DO bedömer inledningsvis frågan huruvida de längre handläggningstider som uppstår för personer som bytt juridiskt kön haft samband diskrimineringsgrunden kön.

Banken har uppgett att bankens handläggningstider är samma för alla kunder som byter personnummer, oavsett anledningen till personnummerbytet. Den längre handläggningstid som kan förekomma för kunder som bytt personnummer drabbar alltså enligt banken inte enbart kunder som byter juridiskt kön. I ärendet har inte heller framkommit någon omständighet som ger anledning att anta att banken vid utformningen av sina rutiner fäst avseende vid det förhållandet att ett skäl till byte av personnummer varit just byte av juridiskt kön, eller att handläggningstiden för personer som tillhör denna grupp varit längre än för personer som bytt personnummer av någon annan anledning.

Även om bankens handläggningstider är desamma för alla kunder som byter personnummer, kan det fortfarande finnas ett samband mellan längre handläggningstider och diskrimineringsgrunden kön. Av EU-domstolens dom i målet P mot S och Cornwall County Council¹ följer att diskriminering som har sitt ursprung i en persons könsbyte är att betrakta som diskriminering som har samband med kön. Personer som byter juridiskt kön måste, utan undantag, byta personnummer. Ett orsakssamband kan därigenom sägas föreligga mellan bytet av juridiskt kön och den förlängda handläggningstiden. Det förhållandet att även personer som byter personnummer av andra skäl drabbas av en längre handläggningstid gör inte orsakssambandet svagare, se i detta avseende Svea hovrätts avgörande RH 2014:9. Starka skäl kan mot denna bakgrund anses tala för att den förlängda handläggningstiden i denna typ av situation har samband med kön i diskrimineringslagens mening. Mot bakgrund av de bedömningar som görs nedan är det emellertid inte nödvändigt för DO att slutligt ta ställning till denna fråga.

DO konstaterar att en lång handläggningstid i ett bankärende kan medföra betydande negativa konsekvenser för en kund. För att ett handlande som i och för sig kan anses ha medfört någon typ av negativa konsekvenser ska utgöra diskriminering krävs dock (utöver förekomsten av ett orsakssamband) att

¹ Se EU-domstolens dom av den 30 april 1996 i mål C-13/94, REG 1996 s. I-02143, EU:C:1996:206.

handlandet inneburit ett missgynnande genom att någon behandlats sämre än någon annan i en jämförbar situation.

För att kunna göra en rättvisande jämförelse krävs att personerna som jämförs befinner sig i situationer där det är rimligt eller naturligt att jämföra dem med varandra. Kriteriet ”jämförbar situation” kan således ha olika innebörd beroende på i vilken situation diskrimineringen påstås ha skett. I vissa fall är utgångspunkten att i princip alla befinner sig i en jämförbar situation i den meningen att alla har rätt att inte bli bemötta på ett diskriminerande sätt vid restaurangbesök, för kunder i butiker och för den som söker olika typer av samhällelig service (se förarbetena till DL prop. 2007/08:95 s. 487 f.). I andra fall ska jämförelsen ske med en avgränsad men mycket bred grupp, se till exempel avgörandet RH 2014:9 från Svea hovrätt. Målet handlade om diskriminering vid tillhandahållande av försäkringstjänster. Hovrätten bedömde att den relevanta jämförelsegruppen i förhållande till en grupp personer som nekats försäkring var den mycket stora del av allmänheten som uppfyller de grundläggande kraven för att prövas som försäkringstagare.

När det gäller den nu aktuella situationen måste utgångspunkten enligt DO:s uppfattning vara alla kunders berättigade förväntan på en rimlig servicenivå. Jämförelsen ska alltså inte ske med andra kunder som byter personnummer och som får vänta lika länge (se för ett liknande resonemang även i denna del RH 2014:9). Frågan huruvida de aktuella väntetiderna inneburit att personer som bytt juridiskt kön missgynnats genom att behandlas sämre än andra personer i en jämförbar situation ska istället besvaras med utgångspunkt i samtliga kunders berättigade förväntan på en service som beroende på omständigheterna framstår som rimlig.

Vid en bedömning av om en avvikelse från denna servicenivå har skett och om avvikelsen ska kvalificeras som ett missgynnande, måste enligt DO hänsyn tas till samtliga omständigheter av betydelse, och då särskilt i vad mån bankerna har vidtagit skäligen åtgärder för att upprätthålla en rimlig servicenivå.

DO har i sin utredning ställt frågor till banken om anledningen till den ur ett kundperspektiv långa handläggningstiden. Banken har då bland annat uppgett att all handläggning förutsätter att det nya personnumret införts i SPAR. Då kunden ska öppna ett nytt konto måste kunden först ha erhållit ett nytt personnummer. När det gäller befintliga konton gör banken efter kontroll mot SPAR ett personnummerbyte på befintlig kundbild. Så fort banken har ändrat personnummer i sina system kan banktjänsterna beställas på nytt. I de fall kunden har kort tillkommer en viss handläggningstid för översändande av nya sådana.

Banken har vidare uppgett att beställning av ett nytt Bank ID kan ske först när SPAR uppdaterats.

Banken har slutligen uppgett att autogiro bygger på medgivande mellan företag och kund, där banken inte är part. Banken kan således inte skapa nya autogiron.

Mot bakgrund av vad banken uppgett om sina handläggningsrutiner och skälen till de handläggningstider som uppkommit ger utredningen inte stöd för att banken underlåtit att vidta de åtgärder som skäligen kunnat krävas för att upprätthålla vad som med hänsyn till omständigheterna får anses utgöra en rimlig servicenivå. Utredningen ger därför inte stöd för att personer som bytt personnummer på grund av att de bytt juridiskt kön i detta avseende har missgynnats i förhållande till övriga kunder. DO gör i denna del således bedömningen att utredningen i ärendet inte ger stöd för att de handläggningsrutiner som banken tillämpat utgjort direkt diskriminering.

Kan bankens agerande utgöra indirekt diskriminering?

Indirekt diskriminering innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som särskilt kan komma att missgynna personer som tillhör en skyddad grupp, till exempel personer med ett visst kön. En sådan bestämmelse eller ett sådant kriterium kan dock vara tillåtet om det finns ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

För att bedöma om en missgynnande effekt uppstått vid tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt ska en jämförelse göras med en annan grupp. Jämförelsen kan beroende på omständigheterna ske antingen kvantitativt eller kvalitativt om det redan utan en kvantitativ jämförelse framstår som uppenbart att en viss grupp kan komma att missgynnas vid tillämpningen av bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet.²

Som DO konstaterat ovan ger utredningen i ärendet inte stöd för att de förfaringsätt som banken tillämpat inneburit att personer som bytt personnummer på grund av att de bytt juridiskt kön missgynnats i förhållande till övriga kunder. Utredningen ger således inte stöd för att bankens agerande utgjort indirekt diskriminering.

För att undvika risken att enskilda utsätts för diskriminering kan det dock finnas anledning för banken att se över sina handläggningsrutiner för att säkerställa att fördröjningen i handläggningstiderna som kan uppstå med anledning av att en person bytt personnummer inte går utöver vad som kan anses nödvändigt.

Med dessa synpunkter avslutar DO ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av Agneta Broberg efter förslag från utredarna Cecilia Asklöf och Linnea Sigeman. I den slutgiltiga handläggningen har även chefsjuristen Mattias Falk och enhetschefen Martin Mörk deltagit.

² Se EU domstolens dom av den 23 maj 1996 i mål C-237/94, O'Flynn, REG 1996, s. I-2617, EU:C:1996:170; se även Schieck m.fl. Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law, Hart Publishing, Oxford 2007 s. 423-435.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.

Agneta Broberg
Diskrimineringsombudsman