

Sammanfattning

En gravt synskadad sökte arbete hos Försäkringskassan som handläggare av ärenden om sjukpenning och sjukersättning. Hon nekades anställning med hänvisning till hennes funktionshinder. Fråga om Försäkringskassan har gjort sig skyldig till direkt diskriminering på grund av funktionshinder genom att inte vidta skäligen stöd- och anpassningsåtgärder för att skapa en situation för den synskadade som var jämförbar med den för personer utan detta funktionshinder.

ARBETSDOMSTOLENDOM
2010-02-17
StockholmDom nr 13/10
Mål nr A 59/08**KÄRANDE**

Diskrimineringsombudsmannen (f.d. Handikappombudsmannen), Box 3686,
103 59 Stockholm

Ombud: advokaten Anders Karlsson, Advokatfirman Anders Karlsson AB,
Box 3388, 103 68 Stockholm

SVARANDE

Staten genom Försäkringskassan, 202100-5521, 103 51 Stockholm

Ombud: jur. kand. Kaija Hultquist och Carina Bindzau, Försäkringskassan,
adress som ovan

SAKEN

skadestånd för brott mot lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i
arbetslivet på grund av funktionshinder

I maj 2006 sökte M-L.J., som är gravt synskadad, arbete vid
Försäkringskassan som utredare/bedömare av sjukpenning- och sjukersättningsärenden. Hon blev kallad till en rekryteringskonferens den 13 juni 2006 och till en personlig intervju den 21 juni 2006. Den 25 augusti 2006 fick M-L.J. besked om att hon inte var aktuell för tjänsten eftersom Försäkringskassans datorsystem inte gick att anpassa för synskadade.

Sedan M-L.J. anmält Försäkringskassan till dåvarande
Handikappombudsmannen, numera Diskrimineringsombudsmannen (i det följande DO), har tvist uppkommit om Försäkringskassan vid tillsättningsförfarandet diskriminerat M-L.J. på grund av hennes funktionshinder.

M-L.J. är inte medlem i någon facklig organisation. Hon har medgett att DO för hennes talan.

DO har väckt talan i Arbetsdomstolen och yrkat att domstolen ska förplikta staten genom Försäkringskassan att till M-L.J. betala 70 000 kr i allmänt skadestånd jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för delgivning av stämningen, den 31 mars 2008, till dess betalning sker.

Försäkringskassan har bestritt käromålet. Inte något belopp i allmänt skadestånd har vitsordats såsom skäligt i och för sig. Sättet att beräkna ränta har vitsordats.

Parterna har yrkat ersättning för sina rättegångskostnader.

Till utveckling av sin talan har parterna anfört i huvudsak följande.

Diskrimineringsombudsmannen

M-L.J. sökte i maj 2006 en anställning vid Försäkringskassan i Huddinge som utredare/bedömare med inriktning mot handläggning av ärenden om sjukersättning och sjukpenning. Hon kallades till Försäkringskassans rekryteringskonferens i juni 2006 och gick vidare till en personlig intervju cirka en vecka senare. Vid intervjun redogjorde M-L.J. för sitt funktionshinder. Hon är synskadad sedan födseln. Hennes synförmåga är starkt begränsad. Hon kan se skillnad på ljus och mörker och urskilja vissa färger. M-L.J. redogjorde även för de hjälpmedel som fanns att tillgå. Hon berättade också att hon hade fått ett löfte från arbetsförmedlingen Rehab om finansiering av en utredning om anpassning av Försäkringskassans interna datorprogram till synskadade. Den 25 augusti 2006 fick hon via telefon besked av Försäkringskassan att hon visserligen uppfyllde deras krav på kompetens, erfarenheter och referenser men att hon ändå inte var aktuell för anställningen. Enligt beskedet berodde det på att det interna datorsystemet inte kunde anpassas till hennes begränsade synförmåga.

Försäkringskassan har påstått att M-L.J. inte haft sakliga förutsättningar för arbetet som bedömare/utredare. DO menar att M-L.J. haft sakliga förutsättningar för arbetet och att Försäkringskassan brustit i sin skyldighet att genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder skapa en situation för M-L.J. som var jämförbar med den för personer utan hennes funktionshinder. Försäkringskassan har därmed direkt diskriminerat M-L.J. på grund av hennes funktionshinder.

Om M-L.J.

M-L.J. har genom stöd- och anpassningsåtgärder övervunnit sitt funktionshinder och lyckats bra såväl med utbildning som i arbetslivet. Hon har gått i vanlig skola för seende och har läst till en juris kandidatexamen vid Stockholms universitet. Hon har även lång arbetslivserfarenhet från framför allt tjänstesektorn. Bl.a. har hon arbetat hos polismyndigheten i Farsta med att skriva av inspelade förhör. I fyra och ett halvt år arbetade hon i Folksam kundtjänst med att besvara telefonsamtal gällande försäkringar samt med administration. Därefter har hon även arbetat som handläggare hos Folksam Rättsskydd. Arbetet hos Folksam liknade arbetet hon sökte vid Försäkringskassan. I sitt arbete har hon använt olika dator- och ärendehanteringssystem, vilket fungerat bra med stöd av hjälpmedel.

Arbetet vid Försäkringskassan

Arbetet som utredare/bedömare gick ut på handläggning av sjukpenning- och sjukersättningsärenden. När M-L.J. år 2006 sökte anställningen använde sig Försäkringskassan av ett ärendehanteringssystem (ÄHS) för sjukpenningärendena. ÄHS är uppbyggt på så sätt att inkommande handlingar skannas in vid inläsningscentralen i Östersund. Handlingarna finns sedan tillgängliga för Försäkringskassans handläggare i en elektronisk mapp. Sjukersättningsärendena hade år 2006 ännu inte förts över till ÄHS

och fanns alltså enbart som pappersakter. I arbetet använder sig handläggaren även av olika hjälpsystem, exempelvis Din Arbetsplats och Ginsten, för att utföra mindre väsentliga arbetsuppgifter såsom att registrera statistik. I handlingarna i såväl sjukpenningärenden som sjukersättningsärenden förekommer dokument med handskriven text. Det är dock inte mer än högst tio procent av alla handlingar som innehåller handskriven text.

Stöd- och anpassningsåtgärder för synskadade

De stöd- och anpassningsåtgärder som behövs för att anpassa arbetet för en funktionshindrad varierar med situationen. Det kan t.ex. handla om omorganisation av arbetet, justering av arbetstider och mekaniska hjälpmedel. För M-L.J., som är gravt synskadad, har det främst handlat om att hon behövt tekniska hjälpmedel för att kunna läsa den information som finns i ÄHS och i pappersakter. Hon har även varit i behov av stöd för att kunna navigera i systemet och använda datorprogrammen i ÄHS.

I princip all information som inte är handskriven kan genom tekniska hjälpmedel göras tillgänglig för en synskadad. Information som visas på datorskärmar kan genom anpassade datorsystem och skärmläsningssystem översättas för synskadade till talsyntes eller punktskrift. Om informationen på datorskärmen inte skulle vara avläsbar löses det genom att informationen i stället skrivs ut. Utskriften matas sedan in genom en särskild skanner och översätts till talsyntes och punktskrift. Genom programmeringsinsatser och anpassade datorsystem kan en synskadad även använda datorprogram och navigera i systemet.

Ett generellt problem för personer med M-L.J:s synskada är att handskrivet material inte kan göras tillgängligt genom tekniska hjälpmedel utan måste tolkas med hjälp av personligt biträde som läser eller skriver in den handskrivna texten och på så sätt gör den tillgänglig för den synskadade. Oftast är det personliga biträdet någon som är anställd hos samma arbetsgivare som den funktionshindrade och som alltså har andra arbetsuppgifter vid sidan av uppgiften som personligt biträde. Arbetsgivare som har kostnader för ett personligt biträde åt en person med funktionshinder kan erhålla ekonomiskt stöd från staten med 50 000 kr till 100 000 kr per år.

M-L.J. har i sitt arbetsliv haft praktisk erfarenhet av de hjälpmedel som nu beskrivits. Hos Folksam Rättsskydd hanterade hon inkomna skrifter, vilka sammanlagt kunde omfatta 50 nya sidor per dag, med hjälp av skanner och skärmläsprogram. Genom ett datorsystem som var anpassat efter henne kunde hon även skriva på egen hand. Om M-L.J. behövde stöd för att läsa handskriven text eller underteckna skrivelser fick hon hjälp av kolleger.

Försäkringskassans ansvar för att vidta stöd- och anpassningsåtgärder

Det kan inte lagligen krävas att en arbetsgivare vidtar stöd- och anpassningsåtgärder av vilken omfattning som helst. En arbetsgivare är enbart skyldig att vidta åtgärder som kan anses skäligen i relation till bl.a. dennes möjligheter att vidta stödåtgärder, förmåga att bära kostnaderna, vilka effekter som kan

förväntas av åtgärderna och den synskadades förmåga att utföra arbetsuppgifterna.

Försäkringskassan är med sina 14 000 anställda en av Sveriges största arbetsgivare och besitter stora ekonomiska resurser. Av förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken framgår att Försäkringskassan i egenskap av myndighet har ålagts att särskilt verka för att dess lokaler, verksamhet och information görs tillgängliga för personer med funktionshinder. Ytterligare skärpt ansvar gäller för Försäkringskassan i dess egenskap av sektorsmyndighet. Sektorsmyndigheter är vissa utvalda myndigheter med särskilt ansvar att verka för att personer med funktionshinder ges samma möjligheter som andra vid exempelvis rekrytering. Vidare arbetar Försäkringskassan i sin verksamhet med frågor om funktionshinder, sjukersättning och handikappstöd och har alltså generella kunskaper om funktionshindrade. Det ska också framhållas att den tilltänkta anställningen var en tillsvidareanställning. Det innebär att det kan ställas högre krav på arbetsgivarens åtgärder än när det rör sig om en tidsbegränsad anställning. Mot den angivna bakgrunden hade det varit skäligt att kräva att Försäkringskassan vidtagit mycket omfattande stöd- och anpassningsåtgärder för att anpassa arbetet efter M-L.J:s funktionshinder.

Vilka stöd- och anpassningsåtgärder borde Försäkringskassan ha vidtagit?

Det har funnits en mängd skäliga stöd- och anpassningsåtgärder som Försäkringskassan hade kunnat vidta för att skapa en situation för M-L.J. som är jämförbar med den för personer utan hennes funktionshinder. Emellertid gjorde Försäkringskassan vid tillsättningsförfarandet ingen ordentlig utredning om vilka möjligheter som fanns att anpassa arbetet för M-L.J. Försäkringskassan vidtog heller inga åtgärder med anledning av det löfte om finansiering av en utredning om anpassning av Försäkringskassans interna datorprogram som M-L.J. hade fått från arbetsförmedlingen Rehab.

DO har tre förslag om vilka stöd- och anpassningsåtgärder som Försäkringskassan skäligen borde ha vidtagit. Det första, mest omfattande förslaget, går ut på att Försäkringskassan genom programmeringsinsatser hade anpassat hela ÄHS till M-L.J:s synskada. På så sätt hade handlingar som lagras på servern i ÄHS kunnat läsas av M-L.J. direkt på datorskärmen och hon hade även kunnat navigera i systemet. En sådan åtgärd skulle uppskattningsvis kosta 10 till 15 miljoner kr, dvs. motsvarande ett par procent av Försäkringskassans totala IT-budget.

Det andra förslaget bygger på att i princip all information som inte är handskriven kan göras tillgänglig för en synskadad. Genom omprogrammeringar alternativt viss hjälp från ett arbetsbiträde skulle M-L.J. kunna söka upp den information i ÄHS hon behöver. Informationen kan hon sedan skriva ut och mata in genom en särskild skanner för översättning till talsyntes eller punktskrift. Det är inte riktigt, som Försäkringskassan påstått, att de inskannade handlingarna i ÄHS skulle vara av så dålig kvalitet att de inte går att översätta enligt den nu föreslagna metoden. Enligt Försäkringskassans egen uppgift får en handläggare i genomsnitt inte in mer än 20 nya

handlingar per dag. Det får alltså i vart fall anses som en skälig anpassning att Försäkringskassan tolererat att M-L.J. skriver ut dessa handlingar för att översätta dem till punktskrift eller talsyntes.

Det tredje förslaget utgår från det förhållandet att år 2006, när anställningsförfarandet pågick, hade sjukersättningsärendena ännu inte förts över till ÄHS. Detta skedde först år 2008. Dessförinnan var handlingarna i dessa ärenden alltså tillgängliga i pappersformat. Eftersom det år 2006 följaktligen handlade om ren pappershantering i dessa ärenden hade M-L.J. inte ens behövt skriva ut informationen från datorn utan hade kunnat översätta dem direkt med hjälp av skannern. De stöd- och anpassningsåtgärder som hade behövts för att M-L.J. skulle kunna arbeta med sjukersättningsärendena år 2006 var alltså tämligen ringa.

Gemensamt för de tre ovan nämnda förslagen är att M-L.J. i samtliga fall hade behövt hjälp av ett personligt biträde för att tillgodogöra sig handskrivna text. Eftersom andelen handskrivna text uppgick till enbart tio procent av alla handlingar år 2006 hade emellertid behovet av personligt biträde varit begränsat. I sammanhanget ska påpekas att det finns, och har under en längre tid funnits, synskadade och blinda handläggare vid Försäkringskassan som har kunnat tillgodogöra sig handskrivna text med hjälp av personliga biträden. Med beaktande av möjligheterna att få ekonomiskt stöd för personliga biträden hade en sådan hjälp även för M-L.J:s del kunnat lösa svårigheterna med den handskrivna texten.

Sammanfattning av grunderna

M-L.J. har haft sakliga förutsättningar för arbetet som utredare/bedömare. Försäkringskassan hade genom tekniska hjälpmedel och personligt biträde kunnat reducera M-L.J:s funktionshinders inverkan på hennes arbetsförmåga i sådan mån att det inte funnits anledning att låta funktionshindret få betydelse vid tillsättningsbeslutet. Eftersom Försäkringskassan inte vidtagit skäliga stöd- och anpassningsåtgärder har Försäkringskassan utsatt M-L.J. för direkt diskriminering på grund av hennes funktionshinder.

Försäkringskassan

Försäkringskassan är en s.k. sektorsmyndighet med ett särskilt ansvar att nå de handikappolitiska mål som satts upp i förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken. Försäkringskassan, som är mån om att uppfylla målen, strävar efter att vara en arbetsplats för alla oavsett förutsättningar och att vara en föregångare för att få personer med nedsatt arbetsförmåga i arbete. Av annonsen om det lediga arbetet som utredare/bedömare framgick att Försäkringskassan särskilt vände sig till denna målgrupp.

Arbetet som utredare/bedömare

Det utannonserade arbetet som utredare/bedömare bestod i att handlägga ansökningar om sjukpenning och sjukersättning. Handläggningen av sådana

ansökningar omfattar att utreda den sökandes behov av sjukpenning/ersättning för att sedan göra en bedömning av om en sådan rätt föreligger. En handläggares främsta arbetsverktyg är ÄHS, vilket är en av Försäkringskassans egenskapad produkt. ÄHS syftar till att göra alla inkomna handlingar tillgängliga för samtliga handläggare oavsett var man befinner sig i landet. Systemet fungerar på så sätt att inkomna handlingar ges in till Försäkringskassans inläsningscentral i Östersund där handlingarna skannas in i ÄHS. De inskannade handlingarna i ÄHS bildar en elektronisk mapp som handläggaren kan hämta handlingar och uppgifter ur för sina ärenden. ÄHS används dock inte enbart för att tillgängliggöra handlingar. Det är även ett handläggningsverktyg som handläggaren måste kunna arbeta aktivt med, exempelvis genom att i systemet upprätta journalanteckningar och skrivelser. Det är riktigt att ÄHS inte användes för sjukersättningsärendena år 2006. En överföring till ÄHS även av dessa ärenden var emellertid planerad till våren 2007. Överföringen kom visserligen att dröja till år 2008 men det var ingenting som Försäkringskassan kände till år 2006, vid tidpunkten för rekryteringen. Eftersom det utannonserade arbetet var en tillsvidareanställning förutsattes därför att den som anställdes kunde använda ÄHS för båda typerna av ärenden.

Allt material som är nödvändigt för en handläggare finns inte tillgängligt i ÄHS utan måste sökas i andra källor, t.ex. i andra IT-system hos Försäkringskassan. Utredaren/bedömaren måste därför kunna använda sig av Försäkringskassans hjälpsystem, såsom Din Arbetsplats. I vissa fall kan det krävas att handläggaren hämtar information om t.ex. bostadsbidrag och liknande från pappersskrifter. I handlingarna förekommer även handskrivna text. Det är därför nödvändigt att handläggaren också kan tillgodogöra sig information från sådana handlingar. Det är även viktigt att en handläggare kan använda sig av Försäkringskassans personaladministrativa program.

Tillsättningsförfarandet

I maj 2006 annonserade Försäkringskassan ut ett arbete som utredare/bedömare med inriktning mot handläggning av ärenden om sjukpenning och sjukersättning. Försäkringskassan anordnade därefter en rekryteringskonferens, till vilken bl.a. M-L.J. kallades. M-L.J. gjorde ett bra intryck vid rekryteringskonferensen och gick vidare till en personlig intervju. Försäkringskassan övervägde att anställa M-L.J. Det rådde dock osäkerhet om ÄHS kunde anpassas till hennes synskada. Den anställande chefen kontaktade därför Försäkringskassans IT-avdelning. Det besked som gavs var att det saknades hård- och mjukvara som möjliggjorde konvertering av information från Försäkringskassans IT-system till punktskrift. Eftersom det visade sig att Försäkringskassans ärendehanteringssystem och hjälpsystem inte kunde anpassas till M-L.J:s funktionshinder bedömde Försäkringskassan att hon inte var aktuell för den lediga tjänsten. Den 25 augusti 2006 gav Försäkringskassan därför M-L.J. beskedet att hon inte skulle få anställningen.

Försäkringskassans utredning av stöd- och anpassningsåtgärder

Såsom tidigare har beskrivits måste en bedömare/utredare vid Försäkringskassan kunna arbeta med ÄHS, hjälpsystemen och personaladministrativa program. Eftersom M-L.J. är gravt synskadad har hon varit i behov av stöd- och anpassningsåtgärder för att kunna arbeta med dessa system. Hon har även behövt hjälp för att tillgodogöra sig innehållet i handlingar i pappersformat.

Den utredning som Försäkringskassan har genomfört utvisar att ÄHS och andra av Försäkringskassans datorbaserade system inte kunnat göras tillgängliga för M-L.J. trots användning av olika tekniska hjälpmedel. Av den kartläggning av IT-stöd som Försäkringskassan sammanställt framgår att de mest väsentliga verktygen för en bedömare/utredare, dvs. ÄHS och Din Arbetsplats, inte fungerar med skärmläsande programvara. Anledningen är att programvaran behandlar det inskannade materialet som bilder och inte som tecken varför tolkningen inte blir exakt. På Försäkringskassans uppdrag har även Polarprint, ett fristående företag som handhar hjälpmedel för synskadade, testat skärmläsare för tolkning av handskrift. Testet utvisade att en översättning av handskrift till punktskrift inte fungerade. Det har också visat sig att de inskannade handlingarna i ÄHS hade sämre kvalitet än annan s.k. svartskrift. Detta innebar att en översättning av inskannade handlingar i ÄHS genom att skriva ut dem och sedan skanna in dem på nytt i en särskild skanner inte blev hundra procentig. Det är nödvändigt med en hundra procentig korrekthet eftersom även små fel kan få allvarliga konsekvenser för den som ansöker om sjukpenning eller sjukersättning.

Försäkringskassans skyldighet att vidta stöd- och anpassningsåtgärder

Det är riktigt att Försäkringskassan är en stor och resursstark arbetsgivare med särskilt ansvar att verka för anpassning för funktionshindrade. Försäkringskassan menar dock att M-L.J. inte haft sakliga förutsättningar för att arbeta som utredare/bedömare. Försäkringskassan har visserligen ett särskilt ansvar för att tillgängliggöra arbetsplatser för funktionshindrade. Även med beaktande av detta ansvar har emellertid de stöd- och anpassningsåtgärder som krävts för att skapa en för M-L.J. jämförbar situation med andra utan hennes funktionshinder varit oskäligt belastande för Försäkringskassan.

Av den utredning som Försäkringskassan sammanställt har framkommit att M-L.J. inte ens med tekniska hjälpmedel kunnat läsa information i ÄHS och i andra av Försäkringskassans datorsystem. Det har därtill visat sig svårt, om inte omöjligt, för M-L.J. att navigera i systemet och att använda ÄHS som ett handläggningsverktyg. Vidare saknas tekniska hjälpmedel för att översätta handskrivna texter.

Med anledning av DO:s föreslagna stöd- och anpassningsåtgärder kan vidare följande anföras. Förslaget att Försäkringskassan skulle ha genom omprogrammering anpassat hela ÄHS till M-L.J. är orimligt. Detta är tidsödande och kräver alltför stora ekonomiska investeringar. Inte heller DO:s förslag om att anlita ett personligt biträde alternativt till viss del omprogrammera ÄHS så att M-L.J. kan söka upp den information hon behöver för att översätta den genom att skriva ut texten och skanna in den på nytt vore en framkomlig anpassning.

En teknisk lösning som går ut på att skriva ut information och skanna in den på nytt har visat sig omöjlig eftersom de inskannade handlingarna i ÄHS är av för dålig kvalitet. Det är visserligen riktigt att Försäkringskassan hade kunnat lösa problemet med hjälp av ett personligt biträde. De enda arbetsuppgifter som M-L.J. kunnat utföra utan hjälp av det personliga biträdet hade varit att upprätta promemorian inför beslutet om rätten till sjukersättning alternativt sjukpenning och att göra själva bedömningen av rätten till ersättningen. En sådan anpassningsåtgärd måste dock anses som orimligt belastande för Försäkringskassan. En sådan lösning skulle nämligen innebära att det personliga biträdet fick utföra cirka 80 procent av samtliga M-L.J:s arbetsuppgifter. I praktiken skulle alltså Försäkringskassan tvingas anställa två personer för att utföra en persons arbetsuppgifter.

Till det anförda kommer, som ovan anförts, att handskrivna texter under inga omständigheter kan översättas för M-L.J. med användning av tekniska hjälpmedel. DO har uppskattat att cirka tio procent av alla inkomna handlingar innehåller handskriven text. Med beaktande av att i stort sett alla ansökningar och många inlagor från de sökande är handskrivna liksom även ofta läkarintygen bedömer Försäkringskassan att andelen handskrivna handlingar är betydligt högre än så. För att M-L.J. skulle ha kunnat läsa handskrivna texter har hon alltså i en relativt stor omfattning behövt anlita ett personligt biträde.

Sammanfattning av grunderna för bestridandet

M-L.J. har till följd av sin synskada inte haft sakliga förutsättningar för tjänsten som utredare/bedömare. Det har visat sig att M-L.J. inte ens genom användande av tekniska hjälpmedel skulle ha förutsättningar för att klara av tjänsten som utredare/bedömare. De stöd- och anpassningsåtgärder som hade krävts för att M-L.J. skulle komma i en situation jämförbar med den för personer utan hennes funktionshinder har varit alltför kostsamma och tidskrävande att utföra för att de ska anses skäligen.

Domskäl

Twisten

Bakgrunden till tvisten utgörs av följande ostridiga förhållanden. M-L.J., som är gravt synskadad, sökte arbete hos Försäkringskassan som utredare/bedömare. Försäkringskassan nekade M-L.J. anställning med hänvisning till att det datorbaserade ärendehanteringssystemet, ÅHS, och andra datorsystem enligt Försäkringskassan inte gick att anpassa efter hennes synskada. Parterna är ense om att det var M-L.J:s funktionshinder som var anledningen till att hon inte fick arbetet som utredare/bedömare.

Twisten gäller om Försäkringskassan har gjort sig skyldig till direkt diskriminering på grund av funktionshinder genom att inte vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder för att skapa en situation för M-L.J. som var jämförbar med den för personer utan hennes funktionshinder.

DO har i huvudsak anfört följande. M-L.J. har haft sakliga förutsättningar för arbetet som utredare/bedömare. Genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder, främst i form av tekniska hjälpmedel och arbetsbiträde, hade Försäkringskassan kunnat eliminera eller åtminstone reducera M-L.J:s funktionshinderns inverkan på arbetsförmågan till en nivå där de väsentligaste arbetsuppgifterna hade kunnat utföras. Eftersom Försäkringskassan underlåtit att vidta sådana åtgärder har den gjort sig skyldig till direkt diskriminering av M-L.J.

Försäkringskassan har till stöd för sin ståndpunkt anfört sammanfattningsvis följande. M-L.J. har på grund av sin synskada inte haft sakliga förutsättningar för arbetet som utredare/bedömare. De stöd- och anpassningsåtgärder som skäligen hade kunnat krävas av Försäkringskassan har inte varit tillräckliga för att skapa en situation där M-L.J. kunnat utföra en utredares/bedömares väsentliga arbetsuppgifter. Försäkringskassan har därför inte diskriminerat M-L.J. på grund av hennes funktionshinder.

Utredningen

Målet har avgjorts efter huvudförhandling. Vid denna har på DO:s begäran M-L.J. hörts under sanningsförsäkran och vittnesförhör hållits med handläggaren vid Försäkringskassan E.S., f.d. handläggaren vid Försäkringskassan A.S. samt med M.L., som arbetar med att anpassa arbetsplatser till synskadades förutsättningar. På Försäkringskassans begäran har vittnesförhör hållits med C.M-H., enhetschef och tidigare chef för Försäkringskassans lokalkontor i Huddinge, datateknikern E.J. och IT-produktspecialisten H.H.

Parterna har åberopat viss skriftlig bevisning.

Utgångspunkter för bedömningen

Prövningen av tvisten sker med tillämpning av bestämmelserna i lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder. Den lagen har upphävts den 1 januari 2009 genom ikraftträdandet av diskrimineringslagen (2008:567) men gäller fortfarande för bedömningen i denna tvist eftersom den påstådda diskrimineringen hänför sig till tid före ikraftträdandet.

Lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder (i fortsättningen benämnd 1999 års lag) har enligt 1 § till ändamål att motverka diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. Med funktionshinder avses enligt 2 § varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå.

I 3 § 1999 års lag finns följande förbud mot direkt diskriminering. En arbetsgivare får inte missgynna en arbetssökande eller arbetstagare med funktionshinder genom att behandla honom eller henne mindre förmånligt än arbetsgivaren behandlar eller skulle ha behandlat personer utan sådant funktionshinder i en jämförbar situation, om inte arbetsgivaren visar att missgynnandet saknar samband med funktionshindret. Förbudet mot diskriminering gäller enligt 5 § i ett flertal olika situationer i arbetslivet, bland annat när arbetsgivaren beslutar i en anställningsfråga, tar ut en arbetssökande till anställningsintervju eller vidtar annan åtgärd under anställningsförfarandet.

För att avgöra om det i ett visst fall har varit fråga om att en person missgynnats enligt lagens mening måste en jämförelse göras mellan arbetstagaren eller arbetssökanden och en existerande eller hypotetisk person som befinner sig i en jämförbar situation. En person med funktionshinder befinner sig många gånger inte i en med andra jämförbar situation, just på grund av att funktionshindret medför nedsatt arbetsförmåga. För att försöka se till att personen med funktionshindret kommer i en med andra jämförbar situation, är arbetsgivaren enligt 6 § 1999 års lag skyldig att vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder. Denna skyldighet gällde enligt 6 § i lydelsen efter den 1 december 2006 i alla de fall då diskrimineringsförbudet gäller enligt bestämmelserna i 5 §. I lydelsen dessförinnan, som är den som ska tillämpas i tvisten, gällde skyldigheten att vidta anpassningsåtgärder vid bl.a. anställning, dvs. en sådan situation som är aktuell här.

Av förarbetena till bestämmelsen om skyldighet för arbetsgivaren att vidta stöd- och anpassningsåtgärder framgår bl.a. följande (se prop. 1997/98:179 s. 51 f. och 86 f.). Innebörden av kravet på anpassningsåtgärder i 6 § är i princip att en arbetsgivare inte tillåts fästa avseende vid en persons funktionshinder om det är möjligt och skäligt att genom stöd- och anpassningsåtgärder eliminera eller reducera funktionshindrets inverkan på arbetsförmågan till en nivå där de väsentligaste arbetsuppgifterna kan utföras. Om arbetsgivaren nekar en person anställning med anledning av dennes funktionshinder, vilket genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder hade kunnat elimineras eller reduceras i tillräcklig mån, gör sig arbetsgivaren alltså skyldig till direkt

diskriminering. Är det däremot så att funktionshindret faktiskt i väsentlig grad påverkar arbetsförmågan även om skäliga stöd- och anpassningsåtgärder vidtas, saknar den arbetssökande sakliga förutsättningar för arbetet och kan inte påstå sig vara diskriminerad.

Åtgärder som kan komma i fråga kan vara anskaffande av arbetshjälpmiddel eller justeringar av arbetsplatsen. Det kan även handla om t.ex. att förändra arbetsorganisationen, arbetstiderna eller arbetsuppgifterna. En arbetsgivare är enbart skyldig att vidta sådana stöd- och anpassningsåtgärder som kan anses skäliga. Vad som utgör skäliga åtgärder får bedömas från fall till fall. Generellt gäller att åtgärderna inte får bli en oproportionerlig börda för arbetsgivaren. Vid bedömningen ska hänsyn tas till bl.a. de vidtagna åtgärdernas kostnader i relation till arbetsgivarens ekonomiska förmåga att bära dessa, vilka faktiska möjligheter som finns att vidta åtgärderna och vilken effekt den vidtagna åtgärden kan bedömas få för den funktionshindrade. Av betydelse är också vilken varaktighet anställningen kan förväntas få. Är det fråga om en kortare tidsbegränsad anställning kan detta förhållande tala för att det inte är skäligt att kräva att arbetsgivaren vidtar åtgärden i fråga.

Vem som har bevisbördan i mål om direkt diskriminering finns reglerat i 24 a § 1999 års lag. Bestämmelsens närmare innebörd är att arbetssökanden eller arbetstagaren ska styrka omständigheter som gör det antagligt att diskriminering föreligger. Om det på så sätt gjorts antagligt att diskriminering föreligger övergår bevisbördan till arbetsgivaren. I den situationen att arbetsgivaren inte har genom stöd- och anpassningsåtgärder skapat en jämförbar situation bör arbetssökanden först visa att det är möjligt att genom vissa åtgärder eliminera eller reducera den inverkan funktionshindret kan ha på arbetsförmågan. Om bevisbördan i den delen fullgörs bör det ankomma på arbetsgivaren att visa att det inte kan anses skäligt att vidta åtgärderna (se om det anförda a. prop. s. 68 f.).

Arbetsdomstolen kommer i det följande att behandla karaktären av arbetsuppgifterna som utredare/bedömare vid Försäkringskassan för att sedan gå över på M-L.J:s funktionshinders inverkan på arbetsförmågan och vilka stöd- och anpassningsåtgärder som Försäkringskassan hade kunnat vidta. Slutligen gör Arbetsdomstolen en samlad bedömning i frågan om Försäkringskassan kan anses ha diskriminerat M-L.J. med anledning av hennes funktionshinder.

Arbetsuppgifterna som utredare/bedömare

Följande har framkommit. Arbetet som utredare/bedömare innebar handläggning av ansökningar om sjukpenning och sjukersättning. Handläggningen gick i korthet ut på att handläggaren skulle utreda den sökandes behov av sjukpenning respektive ersättning för att sedan göra en bedömning av om en sådan rätt förelåg. Vid handläggning av ärenden behöver en handläggare hämta information från olika källor, såsom ÄHS, andra datorbaserade hjälpsystem samt pappersakter. Handläggaren använder även ÄHS som ett aktivt handlägningsverktyg för att exempelvis upprätta journal-

anteckningar. Handskriven text kan finnas i t.ex. ansökningshandlingar och andra inlagor från enskilda samt i läkarintyg.

En närmare beskrivning av arbetsuppgifterna och arbetets gång har lämnats av C.M-H. som uppgett bl.a. följande. En vanlig arbetsdag loggar en utredare/bedömare av sjukpenning- och sjukersättningsärenden in sig i fyra olika system, bl.a. i ÄHS. När handläggaren får ett ärende behöver han eller hon gå in i ÄHS och öppna handlingarna i ärendet och den tillhörande journalen. När handläggaren får in nya handlingar eller tillför utredningsmaterial ska detta noteras i ÄHS och av statistikskäl även registreras i andra system. En handläggare använder en mängd information av olika slag som underlag. All information hittas inte i ÄHS utan kan finnas tillgänglig i hjälpsystemen eller i pappersakter. Vid tidpunkten för rekryteringen fanns handlingarna i sjukersättningsärendena fortfarande endast i pappersformat. Men handläggare av sjukersättningsärenden hämtade även då information från ÄHS och hjälpsystemen för att exempelvis granska den försäkrades sjukdomshistorik. Hon uppskattar att det vid den här tiden förekom handskrivna text i 95 procent av alla ansökningar i olika ärendeslag från enskilda, liksom i hälften av läkarintygen.

Av den beskrivning som C.M-H. lämnat framgår att arbetet som utredare/bedömare tycks förutsätta en tämligen omfattande användning av såväl ÄHS som andra datorbaserade hjälpsystem. A.S., som arbetade under år 2004 hos Försäkringskassan med handläggning av sjukersättningsärenden, har visserligen gett en något annorlunda beskrivning av arbetet, bl.a. om användningen av ÄHS. Han har uppgett t.ex. att han inte arbetade aktivt med egna noteringar i ÄHS utom när han där skrev in beslut om ändrad sjukpenninggrundad inkomst i de fall den sökande hade fått partiell sjukersättning. Vid tidpunkten för A.S:s anställning hade emellertid sjukersättningsärendena, som framgått av det ovan anförda, ännu inte överförts till ÄHS utan var upplagda i pappersakter. Trots detta framgår det även av A.S:s uppgifter att han dagligen använde ÄHS, bl.a. för att kontrollera varje nytt ärende mot uppgifterna i ÄHS för att se om det i andra ärendeslag fanns kompletterande information av intresse för sjukersättningsärendet. Även för dem som handlade sjukersättningsärendena var alltså ÄHS ett viktigt redskap också vid den tidpunkt då det utannonserade arbetet skulle tillsättas. Det har vidare framkommit att det då var klart att även dessa ärenden skulle överföras till ÄHS samt att den förändringen var planerad redan till våren 2007. Det arbete som M-L.J. sökte var en anställning som handläggare av såväl sjukpenning- som sjukersättningsärenden och det rörde sig om en tillsvidareanställning. Det är mot den bakgrunden, enligt Arbetsdomstolens uppfattning, inte rimligt att bedöma M-L.J:s förutsättningar för anställningen med den utgångspunkten att det skulle vara tillräckligt att hon kunde handlägga enbart sjukersättningsärenden i pappersakter. Hennes förutsättningar för arbetet måste därför bedömas med utgångspunkt i att hon skulle handlägga båda typerna av ärenden i ÄHS.

Enligt Arbetsdomstolens mening ger det ovan anförda och utredningen i övrigt vid handen att framför allt ÄHS, men även andra datorbaserade

hjälpssystem, var nödvändiga och viktiga arbetsverktyg för arbetet som utredare/bedömare. Arbetet har alltså fordrat att M-L.J. kunnat tillgodogöra sig ÄHS och hjälpssystemen på sådant sätt att hon kunnat hämta och läsa informationen i de datorbaserade systemen, navigera mellan programmen i dem samt aktivt använda dem som handläggningsverktyg.

Som anförts ovan finns det bland de handlingar som ska beaktas vid ärendehantering även sådana som innehåller handskriven text. Det har av utredningen framgått att handskriven text kan ställa särskilda krav på stödåtgärder för att bli tillgänglig för synskadade. Någon helt säker slutsats kan dock inte dras av utredningen om den närmare omfattningen av handlingar med handskriven text som man som handläggare behöver hantera. Klart är att förekomsten av sådana handlingar har sjunkit i förhållande till vad som gällde då tillsättningen skedde. Det tycks dock vara ostridigt att handskriven text har funnits och alltjämt finns i åtminstone tio procent av alla handlingar. Att kunna hantera sådana handlingar kan därför inte anses utgöra en perifer uppgift för en handläggare. Vid bedömningen av M-L.J:s sakliga förutsättningar för arbetet måste alltså också beaktas hennes möjligheter att tillgodogöra sig handskriven text.

Stöd- och anpassningsmöjligheter

Det är ostridigt att Försäkringskassan hade behövt vidta stöd- och anpassningsåtgärder för att M-L.J:s funktionshinder inte skulle ha betydelse för hennes förmåga att utföra arbetsuppgifterna. Det som är tvistigt är om de åtgärder som hade behövts kan bedömas som skäliga.

Försäkringskassan är en stor och resursstark arbetsgivare. Det är ostridigt att Försäkringskassan också har ett särskilt ansvar att verka för anpassning för funktionshindrade. Parterna är därför ense om att det hade kunnat ställas höga krav på Försäkringskassan vad gäller stöd- och anpassningsåtgärder för M-L.J.

En möjlig anpassningsåtgärd som DO hänvisat till innebär att M-L.J. enbart skulle handlägga sjukersättningsärenden. Som framgår av det som har anförts under föregående avsnitt kan det enligt Arbetsdomstolens mening inte skäligen krävas av Försäkringskassan att, vid en nyrekrytering som det var fråga om här, i så hög grad begränsa det utannonserade arbetets innehåll. Det förhållandet att sjukersättningsärendena i praktiken inte kom att överföras till ÄHS förrän år 2008, och att pappershanteringen alltså kom att fortsätta en längre tid än tänkt, förändrar inte den bedömningen.

Som Arbetsdomstolen tidigare har konstaterat har arbetet som handläggare fordrat att M-L.J. kunnat använda ÄHS och i varje fall vissa av de övriga datoriserade hjälpssystemen. Det innebär inte bara att informationen i datorsystemen ska vara tillgänglig utan även att det ska vara möjligt att navigera i systemen och att aktivt använda dem som handläggningsverktyg. De stödåtgärder som hade kunnat komma i fråga för att åstadkomma att datorsystemen blivit användbara för M-L.J. är främst sådana som innebär att de kompletterats med olika tekniska hjälpmedel som finns för synskadade.

En annan möjlig stödåtgärd hade varit att M-L.J. fått hjälp av ett arbetsbiträde. Parterna synes ense om att M-L.J. vid sidan av tekniska stödåtgärder i alla händelser även hade behövt viss hjälp av ett sådant biträde. Det är nämligen ostridigt, och bekräftas också av utredningen, att det inte finns tekniska hjälpmedel att tillgå som på ett tillräckligt tillförlitligt sätt kan tolka handskrivna text till en sådan form, t.ex. punktskrift, som gör den läsbar för den synskadade. Hur omfattande stöd som hade krävts enbart för den uppgiften och hur den i praktiken skulle hanteras har enligt Arbetsdomstolens mening inte blivit fullständigt belyst av utredningen. Det gör det självfallet svårt att bedöma skäligheten av en sådan åtgärd. Emellertid står det klart att ett arbetsbiträde med enbart denna uppgift inte hade räckt för att M-L.J. skulle ha kunnat fullgöra arbetsuppgifterna.

Som nämnts hade också fordrats att M-L.J. kunnat nyttja framför allt ÄHS. Enligt Arbetsdomstolens mening ger utredningen, bl.a. sammanställningen av Försäkringskassans kartläggning av IT-stödet och H.H:s uppgifter, belägg för att ÄHS inte fungerar med förekommande skärmläsarprogram och därför är otillgängligt för blinda och gravt synskadade. Detta har sin grund i den teknik som detta system är baserat på. Av utredningen har emellertid även framkommit att problemen med denna otillgänglighet skulle kunna lösas genom omprogrammeringsåtgärder som omfattar hela systemet.

Utredningen ger inget entydigt besked om hur belastande en sådan åtgärd skulle vara för Försäkringskassan. H.H. har i sitt förhör emellertid talat om en uppskattad tidsåtgång om cirka 20 000 timmar. Det visar att det torde röra sig om en utsträckt tidsperiod. Enligt Arbetsdomstolens mening ter det sig inte skäligt att kräva att Försäkringskassan skulle ha vidtagit en generell åtgärd av den omfattningen för att göra det möjligt för M-L.J. att få tillträde till det utannonserade arbetet. En annan sak är att Försäkringskassan hade kunnat förväntas ha varit mer förutseende redan vid utvecklandet av sina system för ärendehantering så att dessa enklare hade kunnat anpassas efter olika arbetstagares särskilda förutsättningar.

Från DO:s sida har även förts fram förslag på åtgärder som bygger på att M-L.J. med stöd av ett arbetsbiträde alternativt genom en mindre omprogrammering av ÄHS skulle kunna hantera ÄHS och söka upp den information som hon behöver. Informationen skulle hon sedan skriva ut och skanna in på nytt för att få den översatt till t.ex. punktskrift och på så sätt göra den tillgänglig.

Försäkringskassan har gjort gällande att det inte är möjligt att översätta information på det sätt som DO föreslagit eftersom de ursprungligen inskannade handlingarna i ÄHS är av för dålig kvalitet. Enligt Försäkringskassan innebär den sämre kvaliteten att översättningen inte blir hundra-procentig och att korrektheten därför inte kan garanteras. H.H. har i förhör bekräftat Försäkringskassans ståndpunkt. Uppgiften har däremot motsagts av M.L. som menat att den sämre kvaliteten på de inskannade handlingarna inte har betydelse för översättningen till punktskrift. Arbetsdomstolen konstaterar att utredningen inte ger underlag för några säkra slutsatser om möjligheten att översätta inskannade handlingar i ÄHS enligt den metod som nu

beskrivits. Oaktat den bedömningen finner Arbetsdomstolen att de föreslagna åtgärderna måste bedömas bli alltför belastande för Försäkringskassan för att de ska anses ha varit skäligen. Med utgångspunkt i den beskrivning av arbetets innehåll som framgår av utredningen torde den föreslagna ordningen att anlita ett arbetsbiträde för hanteringen av ÄHS innebära att Försäkringskassan i praktiken hade behövt anställa två personer för att utföra en persons arbetsuppgifter. De moment som M-L.J. ensam skulle ha kunnat utföra torde gälla enbart själva bedömningen av rätten till sjukpenning respektive ersättning och utformningen av beslutet.

Enligt Arbetsdomstolens mening ger den sammantagna utredningen inte belägg för att en omprogrammering av ÄHS enbart för M-L.J:s räkning hade kunnat åstadkomma att hon själv kunnat navigera i systemet. Även om så vore fallet hade det ändå krävts stödåtgärder för att hon skulle ha kunnat tillgodogöra sig den information hon sökt och som alltså inte med tillgängliga tekniska hjälpmedel går att översätta direkt från skärmen till för henne läsbar form. Den föreslagna proceduren att med hjälp av utskrifter, skanner och översättning till ordbehandlingsprogram, tillgängliggöra all behövlig information framstår, enligt Arbetsdomstolens mening, i sig som en alltför tidsödande och omfattande åtgärd. Till detta kommer att även dessa åtgärder, som tidigare har anförts, därutöver hade krävt stöd av ett arbetsbiträde för att M-L.J. skulle ha kunnat tillgodogöra sig de handskrivna texterna.

Sammanfattningsvis kommer Arbetsdomstolen fram till att det är visat att det inte varit skäligen att Försäkringskassan skulle ha vidtagit de stöd- och anpassningsåtgärder som hade behövts för att sätta M-L.J. i en jämförbar situation med den för personer utan hennes funktionshinder. M-L.J. har alltså inte haft sakliga förutsättningar för tjänsten som utredare/bedömare. Försäkringskassan har därför inte diskriminerat henne när hon nekades anställning på grund av sitt funktionshinder.

Sammanfattning och rättegångskostnader

Arbetsdomstolen har i det föregående kommit fram till att Försäkringskassan inte har diskriminerat M-L.J. på grund av hennes funktionshinder. DO:s talan ska därför avslås. Vid denna utgång ska DO förpliktas att ersätta Försäkringskassan för dess rättegångskostnader. Om beloppet råder ingen tvist.

Domslut

1. Arbetsdomstolen avslår Diskrimineringsombudsmannens talan.
2. Arbetsdomstolen förpliktar Diskrimineringsombudsmannen att ersätta staten genom Försäkringskassan för dess rättegångskostnader med sextiotusen (60 000) kr avseende ombudsarvode, jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för denna dom till dess betalning sker.

Ledamöter: Carina Gunnarsson, Ulrika Stenbeck Gustavson, Britt Angleryd, Agne Werneskog, Pontus Sjöstrand, Anders Tiderman och Karl-Erik Svensson. Enhälligt.

Sekreterare: Niklas Berthelson