

Svenska Byggnadsarbetareförbundet
106 32 Stockholm

Ombud:
Advokat Peter Kindblom
Advokatfirma Lindhs DLA Nordic KB
Box 7315
103 90 STOCKHOLM

Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – Fackförenings behandling av personuppgifter rörande personer som inte är medlemmar i föreningen

Datainspektionens beslut

Datainspektionen konstaterar att Sveriges Byggnadsarbetareförbund (Byggnads) utan stöd av samtycke behandlar personuppgifter rörande personer som inte är medlemmar i fackföreningen. Behandlingen kan inte anses uppfylla kraven i 10 § personuppgiftslagen (PuL) och är därmed inte tillåten. Datainspektionen förelägger därför Byggnads att upphöra med den aktuella personuppgiftsbehandlingen.

Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen har genom ett klagomål uppmärksamats på att det kollektivavtal som slutits mellan Byggnads och Sveriges Byggindustrier i april 2007 innehåller en skyldighet för arbetsgivare inom byggnadssektorn att lämna ut löneuppgifter om alla anställda till Byggnads oavsett om dessa är anslutna till Byggnads eller inte.

Datainspektionen har inlett tillsyn mot Byggnads, som har yttrat sig. Även Sveriges Byggindustrier har inkommit med yttrande.

Skäl för beslutet

Av överenskommelsen om uppgiftsskyldighet av löner mellan Byggnads och Sveriges Byggindustrier framgår följande.

Lokalavdelning äger rätt att fortlöpande granska löneförhållanden i företaget inom Byggnads-, R-, S- och Anläggningsavtalens tillämpningsområden. Arbetsgivaren är skyldig att lämna uppgift om löner till Byggnads lokalavdelning enligt nedan.

Överenskommelse ska träffas mellan arbetsgivaren och berörd lokalavdelning om formerna för uppgiftslämnandet och besök hos arbetsgivaren.

Överenskommelsen bör vara skriftlig. Med berörd lokalavdelning avses den lokalavdelning där arbetsgivaren har sitt säte såvida annat ej överenskommes.

Arbetsgivaren ska leverera granskningsunderlag på sätt som regleras i överenskommelse mellan arbetsgivare och lokalavdelning.

Granskningsunderlaget ska innehålla personnummer, namn, lönesumma, arbetade timmar, fördelningstal och löneperioder. För månadsavlönade redovisas lön och avdrag. Utöver ovan angivna uppgifter har lokalavdelning rätt att ta del av övrigt erforderligt underlag för att kunna bedöma om arbetstagare fått korrekt lön och ersättning.

Yttranden från Byggnads och Sveriges Byggindustrier

Såväl Byggnads som Sveriges Byggindustrier har ingett ett omfattande underlag till Datainspektionen, som har tagit del av materialet och grundar sitt beslut på underlaget i sin helhet. Nedan återges dock enbart vissa delar av vad Byggnad respektive Sveriges Byggindustrier har anfört. Det som i övrigt har anförts föranleder inte någon annan bedömning.

Byggnads har bland annat uppgett följande.

Svensk rätt saknar i huvudsak allmän lagstiftning om arbets- och anställningsvillkor. Detta område regleras istället genom kollektivavtal. Kollektivavtalen har normativ effekt, vilket innebär att arbetsgivare är skyldiga att tillämpa kollektivavtalen inte bara på medlemmar i den fackliga organisation som är part i kollektivavtalet, utan också på medlemmar i andra fackliga organisationer och oorganiserade. Eftersom ingen statlig myndighet övervakar att kollektivavtalen efterlevs, har detta ansvar fallit på arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna.

Arbetsgivare har tillhandahållit – och också haft en skyldighet att tillhandahålla – uppgifter för lönegranskning alltsedan 1976 då granskningssystemet infördes. Byggnads granskar av arbetsgivaren tillhandahållna löneuppgifter. Om felaktigheter förekommer i förhållande till träffade löneöverenskommelser, försöker lokalavdelningarna åstadkomma rättelse i första hand på frivillig väg. De flesta ärenden löser sig efter telefonpåpekanden eller skriftliga påpekanden. I vissa fall krävs dock regelrätta tvisteförhandlingar.

Byggnads ändamål med behandlingen av de aktuella personuppgifterna är att kontrollera efterlevnaden av kollektivavtalen. Granskningsarbetet strävar efter att uppnå ett lagenligt mål och syftar till att skydda byggnadsarbetarens intresse i allmänhet. Om uppgifterna avidentifieras förloras hela kontrollmöjligheten och processen blir meningslös.

Prestationslöneformerna i branschen är två, nämligen ackord och resultatlön. För vissa arbetsuppgifter tillämpas tidlön. Arbetstagarna kan alternera mellan de olika löneformerna. Varje år beräknas att felaktiga löneutbetalningar om tiotals miljoner kronor upptäcks genom granskningssystemet.

De uppgifter som erhålls genom granskningen är även nödvändiga för att producera en korrekt statistik. En rättvisande statistik är en viktig förutsättning för transparens och förutsebarhet.

Granskningsarbetet är enligt Byggnads en rättslig skyldighet i enlighet med 10 § punkten b PuL, som följer av den svenska arbetsrättsliga modellen med kollektivavtalsreglering i stället för lagstiftning och med arbetsmarknadsparternas ansvar att tillse att kollektivavtalen efterföljs. Det granskningsarbete som överlåtits på arbetsmarknadens parter är enligt Byggnads dessutom att jämställa med myndighetsutövning enligt 10 § punkten e PuL. Byggnads granskningsarbete har vidare till syfte att uppnå ett lagenligt mål i det allmännas intresse enligt 10 § punkten d PuL.

I vart fall anser Byggnads att den aktuella behandlingen är laglig då den får anses nödvändig och Byggnads intresse av att behandla uppgifterna är större än de oorganiserades intresse av att uppgifterna inte behandlas. Den aktuella behandlingen sker inte godtyckligt utan utgör en nödvändig del i den arbetsmarknadsreglering som utgör den svenska modellen. Det berättigade intresset av att granska efterlevnaden av kollektivavtalen måste – även i förhållande till oorganiserade arbetstagare – rimligen väga tyngre än den mycket begränsade kränkning av arbetstagarnas integritet som behandlingen kan innebära.

Byggnads granskningsarbete följer kollektivavtal och får i ett historiskt perspektiv anses utgöra god sed på arbetsmarknaden.

Sveriges Byggindustrier har bland annat uppgett följande.

Överenskommelsen innefattar inte någon rättslig skyldighet för Byggnads att granska löner, utan endast en rättighet att granska löner. Medlemmar i annan facklig organisation än Byggnads respektive oorganiserade har således ingen möjlighet att kräva att Byggnads granskar huruvida deras löneutbetalningar är korrekta utan det står Byggnads fritt att välja huruvida granskning ska ske.

Byggnads behandling av personuppgifter är inte tillåten enligt PuL. Behandlingen är inte nödvändig för fullgörande av ett avtal, eftersom det måste vara fråga om fullgörelse av ett avtal med den registrerade själv och inte med dennes fackförening. Begreppet rättslig skyldighet omfattar inte civilrättsligt grundade åtaganden. Omständigheterna då undantaget för fullgörande av arbetsuppgift av allmänt intresse i en anställningskontext kan tillämpas är sannolikt mycket begränsat och eftersom lönegranskning inte kan anses utgöra en del av den svenska arbetsrättsliga modellen eller ens ett utflöde av god sed på arbetsmarknaden, kan inte undantaget vara tillämpligt i detta fall.

Utlämnandet av uppgifter medför bland annat följande integritetskränkningar. Byggnads får information om vilka arbetstagare som är oorganiserade eller tillhör annan facklig organisation än Byggnads och använder dessa uppgifter för att approacha sådana arbetstagare i frågan om medlemskap i Byggnads. Innehållet i avtalet mellan arbetsgivaren och den oorganiserade arbetstagaren vilar på förutsättningen att innehållet i avtalet, inklusive lönen, ska stanna

mellan de enskilda parterna. Behandlingen omfattar ett opreciserat antal uppgifter och utförs avseende ca 60.000 arbetstagare varannan månad, dvs. i mycket stor omfattning. Det är okänt hur regleringen ” utöver ovan angivna uppgifter har lokalavdelning rätt att ta del av övrigt erforderligt underlag för att kunna bedöma om arbetstagare fått korrekt lön och ersättning” i kollektivavtalet kommer att tillämpas vilket innebär att utlämnandet och Byggnads efterföljande behandling kan komma att omfatta fler uppgifter.

Nytan med utlämnandet av uppgifter är mycket begränsad. Dels med hänsyn till att antalet fel vid lönehantering är mycket begränsat och dels eftersom efterlevnaden av kollektivavtalen istället kan kontrolleras genom att de anställda rapporterar avvikelser från kollektivavtalet. Granskningsystemet tillkom dessutom under mitten av 1970-talet då ackordsarbete var utbrett (80 procent av arbetet utfördes på ackord). Lönehanteringssystemen hos arbetsgivarna hanterades manuellt och risken för felaktiga löneutbetalningar var relativt hög. Så är inte fallet idag. Idag utförs istället 20 procent av arbetet på ackord och 80 procent mot tidlön. Arbetsgivarna har med mycket få undantag implementerat på marknaden allmänt förekommande datoriserade lönehanteringsstöd som säkerställer en korrekt lönehantering. Ett stort antal andra branscher som tillämpar ackordsbaserade lönevillkor eller lönevillkor som annars är beroende av arbetad tid eller arbetstidens förläggning, tillämpar inte heller lönegranskning.

Datainspektionen gör följande bedömning.

För att det överhuvudtaget skall vara tillåtet att behandla personuppgifter krävs alltid att de grundläggande kraven i 9 § PuL är uppfyllda. Personuppgifter får exempelvis bara behandlas när det är lagligt och får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Fler personuppgifter får inte behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Personuppgifter får dessutom bara behandlas i enlighet med god sed.

Såvitt Datainspektionen har förstått, har Byggnads under lång tid behandlat löneuppgifter rörande både medlemmar och ickemedlemmar. Visserligen har förutsättningarna i viss mån ändrats sedan systemet infördes – lönerna har blivit mindre komplicerade att beräkna och beräkningen sker numera oftast automatiserat – men med hänsyn till den långa tid detta förfarande har förekommit, kan Datainspektionen inte hävda att det är oförenligt med kravet på god sed.

Såvitt framkommit kan Byggnads behandling inte heller anses oförenlig med de övriga kraven i 9 § PuL. Därför övergår Datainspektionen till att bedöma om behandlingen är förenlig med 10 § PuL.

Enligt huvudregeln i 10 § PuL krävs den enskildes samtycke för att det skall vara tillåtet att behandla personuppgifter. Undantag från kravet på samtycke har gjorts för behandlingar som är nödvändiga för vissa i lagen angivna ändamål.

Exempelvis kan en behandling av personuppgifter vara tillåten för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra ett avtal med den registrerade. Det kan t.ex. röra sig om en arbetsgivares administration av ett anställningsavtal för beräkning av lön eller kostnadsersättningar. Sådana bestämmelser i kollektivavtal som flyter in i det enskilda anställningsavtalet får också beaktas. Andra bestämmelser i kollektivavtal grundar inte i sig någon rätt att behandla personuppgifter, eftersom det måste vara fråga om att fullgöra ett avtal med den registrerade själv och inte med dennes fackförening. Undantaget i 10 § punkt a PuL är således inte tillämpligt.

En arbetsgivare får också behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att kunna fullgöra rättsliga skyldigheter. Kollektivavtal reglerar i och för sig olika förhållanden på arbetsmarknaden, men skyldigheter enligt kollektivavtal torde inte i sig vara sådana skyldigheter som avses med bestämmelsen. Med rättsliga skyldigheter avses istället skyldigheter som grundas på författningsbestämmelser eller myndighetsbeslut. Det kan påpekas att kollektivavtal inte heller utgör sådan lag eller förordning som enligt 2 § PuL gäller före personuppgiftslagen. Därmed är inte heller undantaget i 10 § punkt b PuL tillämpligt.

Personuppgifter får även behandlas om det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse. Fackföreningars arbete kan i vissa delar anses vara av allmänt intresse, t.ex. framtagning av viss statistik (se SOU 1997:39 s. 305). Detaljerad behandling av enskilda människors personuppgifter utgör dock inte ett allmänt intresse och följaktligen är undantaget i 10 § punkt d PuL inte tillämpligt.

Enligt Datainspektionens bedömning kan Byggnads behandling inte heller utgöra en sådan behandling i samband med myndighetsutövning som avses i 10 § punkt e PuL.

Personuppgifter kan också behandlas med stöd av en intresseavvägning. Om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos Byggnads ska kunna tillgodoses, får den genomföras under förutsättning att detta intresse väger tyngre än den enskildes intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Datainspektionen anser att det saknas skäl att ifrågasätta Byggnads behov av de aktuella uppgifterna. Utifrån de ändamål Byggnads har angivit finns ett uppenbart intresse av att få tillgång till information rörande alla anställdas löneutbetalningar. Frågan är då om detta intresse väger över den enskildes intresse av att en fackförening, som han eller hon valt att stå utanför, inte behandlar uppgifter om namn, personnummer och löneuppgifter.

För att kunna göra denna bedömning måste man först ta ställning till löneuppgifters skyddsvärde. För Sveriges del gäller att löner inte är skyddad information på den offentliga arbetsmarknaden. Enligt offentlighetsprincipen kan myndigheter vid begäran om allmän handling lämna ut uppgifter om offentliganställdas löner. Vissa inkomstuppgifter är dessutom offentliga hos Skatteverket. Det är dock enbart beslut om taxerad inkomst som är offentliga

hos Skatteverket; för enskilda löneuppgifter gäller tvärtom absolut sekretess. Detta tyder på att enskilda löneuppgifter ändå har ansetts ha ett skyddsvärde. Inte heller har man i svenska lagförarbeten ansett att löneuppgifter kan lämnas ut alltför lättvändigt. I förarbetena till en ändring av 12 § jämställdhetslagen (prop. 1999/2000:143 s. 89 f) uttalades att en rätt för en arbetstagarorganisation att få del av löneuppgifter för andra anställda än medlemmarna i den egna organisationen kräver stöd i lag. Det resulterade i att man i och med 12 § införde en skyldighet för arbetsgivare att i viss utsträckning informera om olika arbetstagens löner. Skyldigheten är dock begränsad till de fall där man inte på ett meningsfullt sätt kan genomföra en analys av löneskillnader utan uppgiften ifråga. Det uttalades uttryckligen att det inte handlade om att införa en generell rättighet för arbetstagarorganisationer att under arbetet med jämställdhetsanalysen av löner få del av allas löner.

Med anledning av att det i stor utsträckning saknas svensk författningsreglering av utlämnande av löneuppgifter, har den statliga utredningen "Bevakning av kollektivavtals efterlevnad" (SOU 2005:89, s 154 f) utrett behovet av att införa en sådan bestämmelse. Utredningen ansåg att rätt till insyn för arbetstagarorganisationen ska föreligga endast om det finns skäl att anta att arbetsgivaren inte på ett korrekt sätt följer ett på arbetsplatsen gällande kollektivavtal såvitt avser bestämmelser om lön och andra anställningsvillkor. Det ansågs inte komma i fråga att arbetsgivare generellt åläggs att lämna ut uppgifter om arbetstagare för att arbetstagarorganisationerna ska kunna utföra sina kontroller.

Trots att det råder viss offentlighet för löneuppgifter i Sverige, har lagstiftaren således ansett dels att det funnits skäl att reglera utlämnande av löneuppgifter i lag, dels att det är uteslutet med en generell skyldighet att lämna sådana uppgifter. Detta visar att löneuppgifter har ansetts ha ett reellt skyddsvärde.

Datainspektionen har självfallet inget att invända mot att Byggnads tar del av löneuppgifter beträffande de egna medlemmarna. Det får förutsättas att Byggnads behandlar uppgifterna på ett sätt som ligger i medlemmarnas intresse. Om man som enskild arbetstagare valt att inte vara medlem i Byggnads, saknas emellertid den naturliga koppling som finns mellan föreningen och dess medlemmar. Det finns inte heller några garantier för att en fackförening behandlar icke-medlemmars uppgifter i deras intresse. Att ett kollektivavtal, som den enskilde inte kan påverka och som ingås av en fackförening som den enskilde valt att stå utanför, tvingar den enskilde att få sina personuppgifter registrerade, måste anses utgöra ett otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet. Det förefaller naturligare att den enskilde icke-medlemmen i enlighet med huvudregeln i 10 § PuL får möjlighet att själv samtycka till om han eller hon vill att Byggnads ska behandla uppgifterna för lönegranskningsändamål.

Datainspektionen har förståelse för att det kan finnas behov av de aktuella uppgifterna för Byggnads arbete med lönebildning. I viss mån kan detta ändamål uppfyllas med hjälp av statistik. Eftersom personuppgiftslagen endast reglerar behandling av personuppgifter, finns det möjlighet att lämna ut statistik och oidentifierade löneuppgifter till fackföreningen.

Med hänsyn till vad som ovan anförts anser Datainspektionen att den enskildes intresse av att slippa få sina personuppgifter registrerade av en organisation, till vilken den enskilde saknar anknytning, väger tyngre än Byggnads intresse av att behandla uppgifterna. För att det ska vara tillåtet att lämna ut personuppgifter rörande icke-medlemmar utan samtycke från den enskilde, bör det finnas stöd i lag. Byggnads behandling av personuppgifter rörande personer som inte är medlemmar i föreningen uppfyller således inte heller kraven enligt 10 § punkt f PuL och strider således mot personuppgiftslagen.

Slutsats

För att det ska vara tillåtet att behandla personuppgifter utan stöd av samtycke, krävs att något av undantagen i 10 § PuL är tillämpligt. Eftersom inget av undantagen är tillämpligt i det här fallet, saknas det lagligt stöd för Byggnads att utan samtycke behandla personuppgifter rörande personer som inte är medlemmar i fackföreningen. Byggnads föreläggs därför att upphöra med behandlingen.

Denna slutsats är förenlig med vad som gäller enligt dataskyddsdirektivet och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Detta beslut har - efter hörande av Datainspektionens styrelse - fattats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av teamledaren Britt Marie Wester, datarådet Hans-Olof Lindblom, datarådet Agneta Runmarker och juristen Héléne Samuelsson, föredragande.

Göran Gräslund

Héléne Samuelsson

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet skall ni skriva till Datainspektionen. Ange i skrivelsen vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär. Överklagandet skall ha kommit in till Datainspektionen senast tre veckor från den dag ni fick ta del av beslutet för att kunna prövas. Datainspektionen sänder överklagandet vidare till Länsrätten i Stockholms län för prövning om inspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.