

AAN GroenLinks Tweede Kamerfractie

DATUM 20 juni 2002

ONS KENMERK z2002-0364

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 27 mei 2002

UW KENMERK

ONDERWERP advies over initiatief wetsvoorstel
" Openbaarheid topinkomens"

Bij brief van 27 mei 2002 verzocht u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) advies uit te brengen over het initiatief wetsvoorstel 28163 "Openbaarheid topinkomens". Het betreft het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het verschaffen van openbaarheid over de hoogte van inkomens van topkader, bestuurders en toezichthouders van ondernemingen. Het CBP bericht u hierover het volgende.

Het CBP heeft naar aanleiding van dit wetsvoorstel op 17 april 2002 een brief naar de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer gestuurd. Hierin trok het CBP de conclusie dat het wetsvoorstel aan het College om advies voorgelegd behoort te worden. Het betreft immers een voorstel van wet dat voor een belangrijk deel betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens (artikel 51 lid 2 Wet bescherming persoonsgegevens).

Op 22 april 2002 was het CBP, op uitnodiging, vertegenwoordigd bij de hoorzitting van de Vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel "Openbaarheid topinkomens". In het gesprek met de leden van de Commissie is namens het CBP gewezen op de gevolgen van deze wetgeving voor de bescherming van persoonsgegevens. Het CBP benadrukt dat het wetsvoorstel dient te voldoen aan artikel 8 van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) alsmede aan de Richtlijn 95/46/EG die in Nederland is uitgewerkt in de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP).

Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel geeft de ondernemingsraad het informatierecht over de hoogte en inhoud van arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschillende (functie)groepen van de in de onderneming werkzame personen, bestuurder(s) en leden van toezichthoudende organen. Dit zal er voor zorgen dat bestuurders inzicht moeten verschaffen in de inkomensontwikkeling van de verschillende functiegroepen, inclusief die van de topfunctionarissen. Dit inzicht kan binnen ondernemingen aanleiding zijn tot discussie over de onderbouwing van eventuele verschillen die worden doorgevoerd in de inkomensontwikkeling tussen verschillende groepen.

Voorts zal er volgens de initiatiefnemers een prikkel van uit kunnen gaan om de doelstellingen/maatregelen van het inkomensbeleid ten aanzien van verschillende groepen werknemers evenwichtiger te voeren (Tweede Kamer, wetsvoorstel openbaarheid topinkomens, Memorie van Toelichting, 28163, nr. 3, pag. 3 en 4).

Het feit dat in sommige functiegroepen (van het topkader) zo weinig personeelsleden zitten, brengt met zich mee dat deze gegevens mogelijk tot individuele personen herleidbaar zijn. Wat betreft de inkomensgegevens van bestuurder(s) en toezichthouders betreft het steeds persoonsgegevens die onder de reikwijdte van de WBP vallen. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel meldt dat de maatschappelijke discussie over de openbaarheid van inkomens van topfunctionarissen het belang van openbaarheid van inkomen per persoon duidelijk heeft gemaakt. Het belang dat wordt gehecht aan openheid en inzichtelijkheid in de opbouw en omvang van de arbeidsvoorwaarden per functiegroep alsmede de inkomens van topfunctionarissen dient, voor zover dat al zal leiden tot een inbreuk op de privacy van een persoon, volgens de Toelichting te prevaleren (Tweede Kamer, wetsvoorstel openbaarheid topinkomens, Memorie van Toelichting, 28163, nr. 3, pag. 10).

De openheid is nodig voor de ondernemingsraad om haar taak goed te kunnen uitvoeren. In de Toelichting staat dat geheimhouding slechts aan de orde is als er zeer zwaarwegende persoonlijke belangen in het geding zijn of wanneer openbaarheid het bedrijfsbelang aantoonbaar kan schaden (Tweede Kamer, wetsvoorstel openbaarheid topinkomens, Nota naar aanleiding van het Verslag, 28163, nr. 7, pag. 15).

Toetsingskader

Artikel 8 EVRM eist dat iedere beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer op een wettelijke grondslag berust en geschiedt voor een of meer van de vermelde doeleinden. Artikel 10 van de Grondwet scherpt deze bepaling aan en verlangt voor elke beperking een grondslag in de formele wet.

Voor een wettelijke beperking van het voorgenoemde grondrecht gelden echter ook materiële eisen. Het voorschrift zal voldoende nauwkeurig moeten zijn en adequate en effectieve waarborgen moeten bevatten tegen ongeoorloofde inbreuken. Voorts is een beperking van het recht op privacy slechts toegestaan, indien deze in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van 'national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others'. Dit betekent dat een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts kan worden gerechtvaardigd door een zwaarwegend maatschappelijke belang en in overeenstemming moet zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Ingevolge het subsidiariteitsbeginsel mag het doel niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze, kunnen worden gerealiseerd.

Beoordeling

Een wettelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers behoort op basis van artikel 8 EVRM te zijn gerechtvaardigd door een 'pressing social need' oftewel zwaarwegend maatschappelijk belang. Dat betekent dat het wetsvoorstel dient te berusten op een toereikende motivering waaruit de noodzaak van de betreffende maatregel blijkt, met inachtneming van de zojuist bedoelde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

In de Toelichting op het wetsvoorstel wordt deze afweging impliciet gemaakt. Om de wettelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer rechtmatig en conform artikel 8 EVRM te laten plaats vinden, behoort bij het wetsvoorstel de motivering nadrukkelijk vermeld te worden, mede in het licht van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Het wetsvoorstel "Openbaarheid topinkomens" heeft deels betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. De WBP stelt voorwaarden waaraan een verwerking van persoonsgegevens dient te voldoen, wil deze rechtmatig zijn. Artikel 7 WBP bepaalt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. De persoonsgegevens zoals bedoeld in het wetsvoorstel zullen veelal zijn verzameld in het kader van de salaris- en personeelsadministratie. De verstrekking van de gegevens door de bestuurder aan de ondernemingsraad betreft een verdere verwerking, die conform artikel 9 WBP niet onverenigbaar mag zijn met de doeleinden waarvoor zij zijn verkregen. In artikel 9 lid 2 WBP staan de factoren die een rol spelen bij de vaststelling of verdere verwerking verenigbaar is met het oorspronkelijke doel. Artikel 43 WBP voorziet in bepaalde gevallen in een doorbreking van de doelbinding, maar stelt hieraan strakke eisen. Het CBP mist in het wetsvoorstel een expliciete beoordeling of de beoogde verdere verwerking verenigbaar is met het oorspronkelijke doel waarvoor de gegevens verzameld zijn, en op welke gronden deze verwerking eventueel toch gelegitimeerd zou kunnen zijn. In de Toelichting op het wetsvoorstel dient beargumenteerd te worden dat verdere verwerking, door verstrekking aan de ondernemingsraad, rechtmatig is.

Tevens moet helder zijn, conform artikel 7 WBP, voor welk doel de ondernemingsraad deze persoonsgegevens verkrijgt. Daarmee wordt duidelijk waarvoor de ondernemingsraad de inkomensgegevens mag gebruiken. Ook kan met behulp van artikel 9 WBP getoetst worden welke verwerkingen door de ondernemingsraad verenigbaar zijn met de oorspronkelijke doeleinden waarvoor de gegevens zijn verkregen. Het CBP adviseert daarom in de Toelichting de doeleinden van de verstrekking aan de ondernemingsraad nader te specificeren.

Het wetsvoorstel betreft onder andere de verstrekking van gegevens over arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken van alle (functie)groepen van de in de onderneming werkzame personen. In de Toelichting is reeds aangegeven dat bij een kleine bezetting van groepen het mogelijkwerijs tot individuele personen herleidbare gegevens oplevert. Voor deze situaties zal gekeken moeten worden welke passende waarborgen er geboden kunnen worden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van deze groep werknemers. Het CBP geeft u een aantal opties in overweging die hier een bijdrage aan kunnen leveren.

Geheimhouding door de ondernemingsraad is een adequate en effectieve waarborg ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel staat beschreven onder welke omstandigheden (gedeeltelijke) geheimhouding hiervoor kan worden ingezet (Tweede Kamer, wetsvoorstel openbaarheid topinkomens, Nota naar aanleiding van het Verslag, 28163, nr. 7, pag. 15 en 16).

Ook het clusteren en anonimiseren van gegevens die door de beperkte omvang van een functiegroep mogelijk tot personen herleidbaar zijn, kan bijdragen aan de bescherming van de privacy van betrokkenen. Het is mogelijk om in het wetsvoorstel een minimum-omvang van de functiegroepen vast te leggen. Wanneer de omvang van een functiegroep kleiner is dan de aangegeven ondergrens, dient zij te worden samengevoegd met een andere functiegroep. Tenslotte wil het CBP u wijzen op de mogelijkheid om in het wetsvoorstel een verzetsrecht of bezwaarmogelijkheid voor betrokkenen op te nemen. Betrokkenen kunnen dan in de gelegenheid gesteld worden om bezwaar aan te tekenen tegen de verstrekking van hun persoonsgegevens in verband met bijzondere persoonlijke omstandigheden. Artikel 40 WBP zou in dat verband van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Ook zou gedacht kunnen worden aan een absolute verzetsmogelijkheid of aan een combinatie van deze voorzieningen.

Conclusie

Na bestudering van het wetsvoorstel "Openbaarheid topinkomens" komt het CBP met de volgende aanbevelingen:

- In de Toelichting bij het wetsvoorstel behoort expliciet gemotiveerd te worden op basis van welk zwaarwegend maatschappelijk belang, conform artikel 8 EVRM, de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gerechtvaardigd. Daarbij ware nadrukkelijk in te gaan op de noodzaak van het wetsvoorstel, alsmede de proportionaliteit en subsidiariteit.
- In de Toelichting bij het wetsvoorstel dient beargumenteerd te worden dat de verstrekking van persoonsgegevens aan de ondernemingsraad verenigbaar is met de oorspronkelijke doeleinden waarvoor deze gegevens verzameld zijn, dan wel voldoet aan de maatstaven van artikel 43 WBP.
- In het wetsvoorstel behoort expliciet aangegeven te worden voor welke doeleinden de persoonsgegevens aan de ondernemingsraad worden verstrekt.
- In het wetsvoorstel kunnen nog nadere waarborgen opgenomen worden. Het CBP heeft hiervoor een aantal opties aangedragen.

Het CBP vertrouwt er op u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

mr. P.J. Hustinx
voorzitter