

Könyv-Tár Kft and Others v. Hungary

（國家壟斷教科書經銷市場案）

歐洲人權法院第四庭於 2018/10/16 之裁判*

案號：21623/13

林榮光** 節譯

判決要旨

1. 本案之原告公司因匈牙利政府推行一個新的教科書經銷制度所失去的顧客群，屬於公約第 1 議定書第 1 條所稱的一個「所有物」。

2. 一個不成比例且恣意的控制財產之措施，特別是在國家沒有提供任何補償方案之情況下，無法滿足公約第 1 議定書第 1 條對於保護所有物的要求。

3. 匈牙利教科書市場的特徵是，選擇商品的人並不同於為商品付費的人。但此一特徵並未對教科書經銷業者之間的競爭造成扭曲性的效果。因此，國家不得以此一特徵為由，來正當化其對於教科書市場的介入。

* 裁判來源：官方英文版

** 加拿大麥基爾大學法學博士，中央研究院法律學研究所博士後研究學者

涉及公約權利

公約第 1 議定書第 1 條（和平享有所有物之權利）

事 實

I. 本案相關情形

4. 原告之一，Könyv-Tár Kft，是一個註冊所在地位於布達佩斯的有限責任公司。原告之二，Suli-Könyv Kft，是一個註冊所在地位於陶陶（Tata）的有限責任公司。原告之三，Tankönyv-Ker Bt，是一個註冊所在地位於布達佩斯的有限合夥公司。

5. 上述原告公司是教科書經銷商。

6. 匈牙利的學校體系藉由一系列於 2011 年和 2012 年所採行的措施而全面重整。學校過去是分權化的，但如今受到集中化的國家管理。2011 年第 CLXVI 號法與 2012 年第 CXXV 號法（合稱為「新規則」），分別於 2011 年 12 月 9 日與 2012 年 7 月 24 日公布於官方公報；除了其他內容以外，這二號法律包含了修正 2001 年第 XXXVII 號「教科書市場法」的相關條文。修正條文自 2012 年 10 月 1 日起生效，並自 2013 年 9 月開始之學年度起予以實施。於 2011 年 12 月所公布的第一次修法的條文中，已載有新法之要旨。

7. 原告公司指出，匈牙利原本的教科書經銷市場，整體來說，涉及三組的市場參與者：出版商、經銷商，以及學校。在「新規則」施行以前，這個市場可被視為是一個半監管市場。就出版商而言，這意味著由議會制定關於一本書夠資格成為教科書的要求，並且議會往往會在此一情形中實施某些措施，例如定價上限或者是國家基於貧困情況所提供之補助。然而，教科書經銷業本身是一個未

受監管之市場。教科書經銷商的顧客是學校，而在一個高度競爭的市場中，學校可以選擇出版商和教科書經銷商，前者是根據於它們所提供的產品，後者則主要是根據於其可靠性、地理位置的相近性，以及所提供的折扣。

8. 經銷商的任務不僅包括提供物流服務，也包括訂單的處理、客製化帳單的管理，以及退貨的處理。教科書經銷公司的營運活動是屬於季節性的，大部分的公司會在其 2 至 4 個月的營運活動期間租用倉庫以及載貨交通工具。除了固定的員工之外—其範圍從 3 人至 57 人不等—這些公司也會另外僱用 10-30 位季節性勞工（通常是學生），來進行教科書的打包裝箱。較大的市場參與者通常會有自己的運輸工具以及倉儲基地，它們在自己的基地同時處理零售以及批發的工作。這些公司由出版商購得教科書，再賣給較小的經銷商。在匈牙利市場上具舉足輕重地位的教科書經銷商，數量超過 30 家（6 家大型經銷商以及大約 30 家中型經銷商）。

9. 市場參與者爭取獲得盡可能多的學校來作為它們的客戶，特別是那些與其倉庫較近的學校，使其能降低運輸的成本。它們藉由提供彈性與迅速的服務，來持續努力維持它們的客戶，也就是學校。批發價格的利潤一般而言是大約 3%-5%，而營業利潤則大約是 1%-5%。

10. 原告之一，Könyv-Tár Kft，銷售小學及中學的教材。在此一營運活動中，其與 200 餘家出版商有業務關係，其中的 60 家是教科書出版商。在 2012 年，該公司供貨給 126 家學校。

11. 原告之二，Suli-Könyv Kft，直接服務 (i) 在 Komárom-Esztergom 郡 90% - 95% 的學校；(ii) 在 Pest 郡西部的 100% 的學校；(iii) 在 Pest 郡北部的 65% - 70% 的學校；(iv) 在 Győr-Moson-

Sopron 郡的 95% - 100% 的學校；(v) 在 Vas 郡的 95% - 100% 的學校；(vi) 在 Veszprém 郡的 85% - 90% 的學校；以及 (vii) 布達佩斯的 25% - 30% 的學校。此外，這家公司藉由專門經營教科書零售的分包商而間接供貨給超過 1,200 家學校，並與其他 5 家大型經銷商競爭。

12. 原告之三，Tankönyv-Ker Bt，供貨給在二個郡中的 35 所學校。

13. 「新規則」在匈牙利引進了一個新的教科書經銷制度，規定「教科書供應」—包括教科書的下訂與購買、運送到學校，以及從學校收取價金—是國家的公益責任。

14. 根據相關法律草案中的理由，議會的目的是要藉由一個單一的、國有的非營利性書籍經銷公司 Könyvtárellátó Kiemelten Közhasznú Nonprofit Kft（非營利性叢書供應有限責任公司，下稱“Könyvtárellátó”）來執行以上這些任務。在對於所要追求的目標之描述中，關於此一決定有如下的理由：

「藉由統一且集中的教科書採購來強化教科書採購者的地位…並…藉由促發採購者在一個更強的地位上競爭，來使教科書的經銷更透明。」

15. 原告公司主張，「新規則」集中控制且壟斷了教科書經銷市場，使國有的教科書經銷商能保證獲得 20% 的利潤，但卻沒有對之前的市場參與者—包括它們自己在內—提供任何補償。原告公司以及其他的教科書經銷商，實際上就因此而被阻擋於市場之外了（此乃它們唯一或主要的營運活動領域）。在「新規則」實施以前，它們原本是可以在此一市場中自由營運的。

16. 原告公司向憲法法院提起了憲法訴訟，請求法院撤銷「新規則」。然而，原告公司在向本院所提出的書狀中，表示這並非一個有效的救濟方式，因為即使憲法法院撤銷了新規則，公司仍需要再次投入龐大資金，以重新建立其營運系統，其已經遭受的損失亦無法修補。

17. 2014年4月14日，憲法法院尚未檢驗原告公司提出之訴訟實體問題，即終止了程序的進行。憲法法院指出，2013年第CCXXXII號「國家公立教育體系中之教科書供應法」已制定通過，並於2014年1月1日起生效。此一立法完全取代了2001年第XXXVII號教科書市場法，其中包括了系爭的「新規則」。憲法法院認為，原告所提有關憲法條文違反之指摘，已無審查之必要性。

自2014年1月1日起，2013年第CCXXXII號法徹底移除了本於自由市場機制的教科書經銷，並將一個完全由國家規畫安排的教科書供應模式引進了匈牙利的公立教育體系中。

原告公司並未就2013年第CCXXXII號法提起憲法訴訟。

II. 相關內國法

18. 2001年第XXXVII號「教科書市場法」之相關條文—經2011年第CLXVI號法第14(1)條與2012年第CXXV號法之修正，並生效於2012年10月1日至2014年1月1日—規定如下：

第4條

「(6)教科書下訂、購買、運送至學校，以及從學校收取價金（下稱「教科書供應」），係屬由國家藉由『非營利性叢書供應有限責任公司』（下稱“Könyvtárellátó”）所從事之公益任務…」

第 8 條

「(13) 其他教科書出版商、經銷商或替代供應商，經與 Könyvtárellátó 協議後，得參與執行與教科書供應相關之任務。」

19. 2013 年第 CCXXXII 號「國家公立教育體系中之教科書供應法」之相關條文—自 2014 年 1 月 1 日起生效—規定如下：

第 2 條

「全國的教科書下訂、購買、運送至學校，以及從學校收取價金（下稱「教科書供應」），係屬由國家依政府命令所指定的一個非營利性有限責任公司（下稱“Könyvtárellátó”）所從事之公益任務。」

.....

判決理由

I. 訴稱違反歐洲人權公約第 1 議定書第 1 條部分

22. 原告公司指稱，國家壟斷教科書經銷市場剝奪其和平享有其所有物之權利，牴觸了公約第 1 議定書第 1 條，該條內容如下：

「每一個自然人或法人皆有權和平享有其所有物。除非為了公共利益並根據由法律以及國際法之一般法律原則所規定之條件，任何人不得被剝奪其所有物。」

然而，前述規定不應在任何方面，損害一個國家執行其所認為必要之法律，以依照普遍利益或為了確保稅金或其他費用或罰款之繳交而控制財產使用的權利。」

A. 可受理性

...

29. 被告政府主張，在本案中並未涉及公約第 1 議定書第 1 條保護之「所有物」（“possession”），因此原告公司之申訴無法滿足

公約條文之事物保障範圍（*ratione materiae*）。被告政府強調，公約並未保障取得財產的權利，未來之所得，一般而言，並不被視為是一種「所有物」。被告政府主張，原告公司的市場佔有率及未來所得，涉及公立教育安排之改變所生之影響，而此一改變屬於政府機關就此類事務中所享有的廣泛評斷餘地之範圍。無法改變的事實是，原告公司希冀能繼續無限期地利用一個分權化學校採購制度的市場來做生意的這一願望，並不構成公約第 1 議定書第 1 條所稱之「所有物」。

30. 原告公司則強調，關於財產（*property*）的概念以及公約第 1 議定書第 1 條所稱之「所有物」（*possessions*）的概念，應採廣義的解釋方式。相似於有形的物品，某些權利與利益算作是資產（*assets*），亦可能被歸類為「所有物」。原告公司已累積了重要的商業上的專業知識和信譽，並取得了一定之顧客群（學校和教科書出版商），此顧客群屬於「所有物」的範圍之內。這些要素只有在教科書經銷的領域才有其價值。原告公司主張，國家藉由「新規則」不是僅限制了它們繼續營業的機會，而是藉由立法措施使它們完全不可能繼續營業。

31. 本院重申，公約第 1 議定書第 1 條所定「所有物」之概念有其自主之意義，此一意義當然並不僅限於對有形物品的所有權：某些被算作是資產的權利和利益亦可被視為「財產權」（*property rights*），也因此可被視為此一條文所稱之「所有物」（參見 *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 54, ECHR 1999-II）。與財產權類似的權利已存在於所涉原告藉由其工作而建立起顧客群的歷來案例中。在許多方面，顧客群具有私權之性質並且是一個資產，從而屬第 1 條第一句中所稱之所有物（參見 *Van Marle and Others v. the Netherlands*, 26 June 1986, § 41, Series A no. 101, and *Malik v. the United Kingdom*, no. 23780/08, § 89, 13 March 2012）。公約第 1 議定

書第 1 條之適用，延伸及於（除了其他項目以外）職業公司、其所屬顧客群，以及其信譽。這些是具有特定價值的事物，並在許多方面具私權之性質，也因此是資產，也就是此一條文第一句中所稱的所有物（參見 *Van Marle and Others*, cited above, § 41; *Döring v. Germany* (dec.), no. 37595/97, ECHR 1999-VIII; *Wendenburg and Others v. Germany* (dec.), no. 71630/01, ECHR 2003-II; *Buzescu v. Romania*, no. 61302/00, § 81, 24 May 2005; and *Oklešen and Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P. v. Slovenia*, no. 35264/04, § 54, 30 November 2010; 比較並對比 *Tipp 24 AG v. Germany* (dec.), no. 21252/09, § 26, 27 November 2012)。例如，本院曾認定，經營一家電影院十一年而沒有政府機關的介入，創造了一個可被算作是資產的顧客群（參見 *Iatridis*, cited above, § 54）。本院也曾認定，原告就其在一段法律空窗期內提供之葬禮服務，可被認為是擁有一個現存的所有物（參見 *Oklešen and Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P.*, cited above, § 58）。

32. 在本案中，本院觀察，原告公司一其已多年在教科書經銷之行業中一已建立起與其鄰近之學校密切的關係。在此一行業中的顧客數是有限的，因其總是相應於一個地區中的學校數以及學生數。本院因此相信，顧客群一雖然在本質上其不具固定性一為原告公司已建立之事業的一個重要基礎，而本於事理之必然，原告公司是無法輕易在其他營業活動中藉此一顧客群而受益的。的確，原告公司所失去的顧客群，在許多方面具有私權之性質，因此是一種資產，也就是公約第 1 議定書第 1 條所稱的「所有物」（參見 *Van Marle and Others*, *Döring*, and *Wendenburg and Others*, all cited above）。因此，此一申訴不能以其無法滿足公約條文之事物保障範圍而被拒絕。

33. 本院指出，此一申訴非屬公約第 35 條第 3 項第 (a) 款所

稱之明顯無根據之情形。本院進一步指出，此一申訴亦沒有根據其他事由而不得受理之情形。因此，必須宣告此一申訴是可受理的。

B. 實體問題

1. 兩造當事人的主張

34. 被告政府主張，「新規則」並未壟斷原告公司在其中活躍的市場。而是作為教科書管理集中化之必然結果，其僅集中化了教科書的採購。被告政府強調，「新規則」並未修改在教科書經銷領域中提供服務的規定，也並未賦予一個國有企業排他性的權利來從事這樣的活動。「新規則」只不過是重新安排了公共採購的相關制度。原告公司在此一領域中並不曾具有一個如今可被認為已遭「撤銷」的「營運許可」（“licence to operate”）；它們可以自由地繼續它們的教科書經銷活動，並為新的集中化的教科書採購者提供服務。事實上，Könyvtárellátó 已在公共採購之程序中達成了數個教科書經銷的協議。被告政府進一步主張，教科書出版商和經銷商先前可藉由提供額外的好處和折扣，來影響書籍的選擇和購買。這樣的情形有損於議會欲確保在教科書選擇上應以教育層面之考量為主的目標。

35. 被告政府主張，雖然教科書採購的新規定可能間接地干涉了原告公司的財務利益，但此一干涉符合公約第 1 議定書第 1 條之要求。被申訴的此一措施是依法而為的（lawful）；其保留充分的時間讓原告公司來根據新的情勢調整其業務經營，並且沒有干涉原告公司與其客戶之間的既存契約。再者，關於普遍利益的存在，被告政府強調，「新規則」的立法目的可從附於修法草案的議會說明中得到清楚的確認（參見以上第 14 段）。被告政府主張，教科書市場過去是一個遭扭曲的市場，其終端之消費者（亦即學生和他們的家長）並未自由地選擇產品，而產品也不是由實際進行選擇的學校或老師來付費的。

36. 被告政府強調，採行系爭立法的首要原因，在於強化採購者相對於出版商的市場地位，以確保公共經費的支出更有效率，而不是要解決任何潛在的市場扭曲。被告政府補充，此一市場是處於相當靜滯的狀態，因為學校並未輕易地更換教科書（出版商），但於此同時，學校通常由於更高的額外費用的關係，而願意更換經銷商。被告政府認為，系爭措施因此是正當的，因為國家不能被迫維持一個不理性的預算支出系統。

37. 原告公司則主張，建立一個國有企業，並且將先前在一個未受規範的市場中所進行的分散化經濟活動集中於此一企業中，構成了壟斷，並等同於對其和平享有所有物之權利的干預。原告公司強調，「新規則」並未遵循「合法」之要求：因國家並未提供一個時間充裕的過渡期，而系爭的立法也違反了國際習慣法以及匈牙利的基本法。再者，也沒有法律管道可讓原告公司挑戰系爭的條文。

38. 與被告政府所稱的相反，原告公司亦表示其並不能藉由與集中化的採購者達成契約而繼續其先前的經營。Könyvtárellátó 並未就教科書經銷活動進行任何的採購之招標，而只有就某些部分的活動—例如物流和包裝—進行了兩次公共採購之招標，並且也僅侷限於匈牙利的某些地區中（例如，首都即被排除在外）。除此之外，這些範圍有限的公共採購之招標，皆是「封閉式招標」（“closed tenders”），亦即，只有受到邀請的參與者能夠參與。再者，原告公司質疑是否有需要使教科書經銷變得更透明。認為教科書採購程序會對學校的決策造成負面的影響，這是難以想像的。因為所有由原告公司所經銷的教科書之內容以及—最重要的是一—價格，皆受到國家的規範。

39. 原告公司強調，在經銷商是由學校所選擇的這一事實，與產品是由家長付費的此一事實之間，並沒有高度的相關性。此一結構性之特徵並未特別影響經銷市場的運作，對於市場參與者的數目以及退貨率也只有很小的甚至是沒有任何影響。由於教科書的價格一直是受到規範的，所以獲益的程度主要是視出版商所提供的價差而定，約在 11%-16% 的範圍之內。此外，教科書經銷商提供一筆 2%-7% 的手續費給學校—視它們所提供之服務而定（例如，貼標籤、分發給學生，以及退貨之處理）—這是從出版商所獲得的價差中所扣除的。剩餘的 4%-14% 必須用來支付經銷商的營運成本。原告公司強調，由出版商所提供的 11%-16% 的價差是一個自由市場之下的價差。在「新規則」之下，官方、國有的教科書經銷商享有 20% 的保障利潤。這本身就削弱了被告政府的假定，亦即在新制度之下的教科書經銷是更便宜的，也是更有效率的。

40. 被告政府與原告公司皆主張，雖然自其他替代性管道購買教科書的這一選項一直是存在的，但這從來不是市場慣例，在整體市場中僅是一個無足輕重的部分。

2. 本院判決

(a) 是否存有干預

41. 本院重申，公約第 1 議定書第 1 條是由三個不同的規則所組成。第一個規則是一般性的，其定下了和平享有財產的原則；這是在第一段的第一句所陳明的。第二個規則處理所有物的剝奪，並使其受制於某些條件；其乃出現在同段的第二句話。第三個規則承認國家有權—除了其他事項以外—依照普遍利益，並藉由執行其所認為對該目的為必要之法律，來控制財產之使用；其乃載於第二段中（參見 *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 23 September 1982, § 61, Series A no. 52）。

42. 在本案中，被告政府並不爭執，「新規則」在匈牙利引進了一個新的教科書經銷制度，而這影響了原告公司的商業與財務利益。

43. 本院注意到，系爭立法措施的結果，是使原告公司實際上失去其顧客群，此顧客群可被認為是公約第 1 議定書第 1 條所稱之「所有物」（參見以上第 32 段）。本院因此認為，原告公司在該條之下的權利受到了干預，此一干預來自於一個致使它們對其財產的使用受到控制的措施。這樣的干預須依公約第 1 議定書第 1 條之第二段而被考量（參見 *mutatis mutandis*, *Buzescu*, cited above, § 88, and *Tre Traktörer AB v. Sweden*, 7 July 1989, § 55, Series A no. 159）。

(b) 此一干預是否是正當的

(i) 依法而為 (*Lawfulness*)

44. 公約第 1 議定書第 1 條的第一個也是最重要的要求，就是公權力對於和平享有所有物之任何干預，皆必須是依法而為的（參見 *Iatridis*, cited above, § 58），其要求國內法的相關條文是充分地易懂的、明確的、可預見的（參見 *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, § 109, ECHR 2000-I）。在本案中，本院觀察，遭申訴的此一措施是根據兩個已被適當地公告的修法條文。此一措施因此滿足了依法而為的要求。

(ii) 普遍利益— 正當目的

45. 對於公約所承認之權利或自由之享受的任何干預，皆應追求一個正當的目的。公約第 1 議定書第 1 條所內含的「公允平衡」之原則，乃以一個社群的普遍利益之存在為必要（參見 *Beyeler*, cited above, § 111）。由於各國政府機關對於它們的社會及其需要的直接認識，各國政府機關在判定什麼是對於社群普遍有益之問題

上，享有一個廣泛的評斷餘地（參見 *mutatis mutandis*, *James and Others v. the United Kingdom*, 21 February 1986, § 46, Series A no. 98, and *Vékony*, cited above, § 33）。再者，「公共利益」之概念必然是廣闊的。由於議會在實施社會與經濟政策上所具有的評斷餘地自然應該是廣泛的，因此本院會尊重議會關於什麼是「對公眾是有益的」之判斷，除非該判斷是明顯不具合理基礎的（參見 *James and Others*, cited above, § 46）。

46. 在本案中，本院不需要裁決，系爭改革之實施是否追求了正當目的。即便假設此一改革之目的是為了確保公共經費的支出更有效率，本院不認為此一目的是在於保護終端使用者（亦即家長或學生）的利益，有鑑於教科書的價格過去是並且現在仍是受到國家所規範的，不受目前被檢視的這些措施的影響（參見以上第 38 段）。此外，本院指出，國有的教科書經銷商享有 20% 之保障利潤的此一事實—超過原告公司在「新規則」之前在自由市場中所被給予的 11% - 16% 利潤—亦可能使人對被告政府關於確保公共經費的支出更有效率之主張產生懷疑。

47. 無論如何，假定這些措施所追求的正當目的是存在的，則必須要確認，從合比例性的角度，本案之相關情形是否顯示原告公司受公約第 1 議定書第 1 條所保護的權利遭到了違反。

(iii) 系爭措施的合比例性

48. 為了要與公約第 1 議定書第 1 條第一段的第一句所陳明的一般原則（第二段應依照此一原則來理解）相符，一個干預必須要在社群的普遍利益之要求與個人基本權利的保護之要求間，取得一個「公允平衡」（參見 *Sporrong and Lönnroth*, cited above, § 69）。對於此一平衡的尋求，是反映於公約第 1 議定書第 1 條的整體結構（同前註），因此也反映於第二段中。在所採用的手段與所欲實

現的目的之間，必須要有一個合比例性的合理關係（參見 *James and Others*, cited above, § 50）。而如果所涉個人必須承擔一個個別的且過度的負擔，則普遍利益與個人權利之間的公允平衡將不會存在。（參見 *Vékony*, cited above, § 32）。

49. 本院在涉及失去顧客群以及一個職業的實行的相關案例中判斷干預的合比例性時，除了其他項目以外，曾考量，(i) 適用於原告之營業之規範的存在；(ii) 這些規範的本質（例如，此一行業是否因其固有的危險，而傳統上必須受到約束）；以及 (iii) 過渡性措施是否存在（例如，至少部分[營業]活動的持續進行在一段時間之內是可能的）（參見 *Oklešen and Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P.*, cited above, 並對比 *Tipp 24 AG*, cited above, § 34）。

50. 對於國家來說，極其重要的是，國家應建立對抗恣意性的保護措施，這是一個民主社會中的法治原則所要求的（參見 *mutatis mutandis*, *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy* [GC], no. 38433/09, § 156, ECHR 2012, and *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 71, ECHR 2007 I）。此外，雖然公約第 1 議定書第 1 條第二段中並沒有明確的程序要求，該段已被理解為，要求應賦予因一個干預他們所有物的措施而受到影響的人一個合理的機會，來向主管機關陳明他們的主張，以有效地挑戰那些措施（參見 *Microintelect OOD v. Bulgaria*, no. 34129/03, § 44, 4 March 2014）。

51. 再者，相關立法之下的補償條件，對於評估受到挑戰的措施是否尊重必須的公允平衡可能是重要的，並且對於評估該措施是否將一個個別的且不成比例的負擔加諸於原告，是格外重要的（參見 *mutatis mutandis*, *Pressos Compania Naviera S.A. and Others*

v. *Belgium*, 20 November 1995, § 38, Series A no. 332)。

52. 首先，本院注意到，教科書市場具有一個固有的特質，此一特質在某些方面是不太尋常的。選擇產品的主要人物（亦即學校或教師）並不是為產品付費的人（亦即終端使用者：學生和他們的家長）。在本院的觀點裡，這樣的制度可以以確保在一個課堂上的所有學生使用同一本教科書的需要來加以解釋。然而，這樣的安排可能會導致部分市場的扭曲，並導致對於終端使用者來說容易受到傷害的情形。這樣的情形可以被市場規範所抵銷，例如價格上限或國家補助。

53. 然而，本院並不認為，教科書市場的這些特徵對於在經銷行業中的參與者（例如原告公司）之間的競爭造成了扭曲性的效果。本院觀察到，經銷商是與學校而不是與終端使用者維持契約關係；而對於學校來說，學校有完全的自由來選擇任一經銷商來做為他們的長期或短期的供應者。誠然，一個與原告公司以及其他經銷商所加總在一起的服務相對應的固定市場銷路（亦即，在一個特定的學年度中需要教科書的眾多學生）是存在的。然而，原告公司在此一固定的市場銷路中各自所佔的份額從來不是被保證的，因為他們需要在一個很大程度上未受規範且具競爭性的市場環境中來取得並維持它們的顧客群（學校）。本院因此相信，雖然教科書市場的確有些特殊的屬性，但這些特殊的屬性並沒有使原告公司享有任何特別的或具特殊待遇的市場條件，而足以正當化本案中的國家介入。

54. 再者，本院並不認同被告政府之此一主張，亦即，「新規則」並未壟斷教科書經銷業或給予一個國有企業排他性的權利來從事先前由原告公司所從事的一個商業活動。與此相反，本院認為國家透過「新規則」阻止了原告公司繼續它們的商業營運，並且事實上在教科書經銷業中建立了一個壟斷的市場。隨後的立法確認

並強化了此一市場的壟斷性質（參見 Act no. CCXXXII of 2013 on Schoolbook Supply in the National Public Education System, cited in paragraph 19 above）。本院觀察到，雖然沒有正式撤銷執照（比較並對比 *Tre Traktörer AB*, cited above, § 53, and *Vékony*, cited above, § 29），但「新規則」採行了一個教科書採購的制度，在其中原告公司全部的顧客群都無可避免地被國有的 Könyvtárellátó 所接收了。自 2013/14 學年度起，原告公司實際上已被排除於教科書經銷活動的契約之外。

以上觀察都導向了這一結論，亦即，在實際上原告公司的營運是無法繼續進行了。

55. 誠然，原告公司在理論上是可以在公共採購程序的架構中，與 Könyvtárellátó 達成教科書經銷協議。然而，此際本院要提及原告公司的主張—此一主張並未遭到被告政府駁斥—亦即，在實際上，這些招標在範圍上是有限的，並且也僅對受邀者開放（參見以上第 38 段）。本院因此不能認為，這些公共採購招標代表原告公司可以藉此繼續它們的經營並維持它們的顧客群的現實可能性。

56. 雖然對於原告公司之所有物之干預是對於所有物使用的控制，而非對於所有物的剝奪，因此關於補償被剝奪之所有物的判例法於此並不直接適用（參見 *J.A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. the United Kingdom* [GC], no. 44302/02, § 79, ECHR 2007-III）。儘管如此，仍然必須強調，一個不成比例且恣意的控制措施，特別是在沒有任何補償方案的情況下，無法滿足公約第 1 議定書第 1 條保護所有物的要求（參見 *mutatis mutandis*, *S.C. Antares Transport S.A. and S.C. Transroby S.R.L. v. Romania*, no. 27227/08, § 48, 15 December 2015, and *Vékony*, cited above, § 35）。

57. 在本案中，值得注意的是，國家使原告公司無法繼續其經營，卻沒有提供任何司法救濟或財務補償的可能性（相反情形參見 *Pinnacle Meat Processors Company and 8 Others v. the United Kingdom*, no. 33298/96, Commission decision of 21 October 1998, unreported, and *Ian Edgar (Liverpool) Limited v. the United Kingdom* (dec.), no. 37683/97, ECHR 2000-I)。

58. 在確認實施此一改革的合適措施為何時，國家所享有的評斷餘地是廣泛的（參見以上第 45 段）。然而，這樣的措施就所採取的手段與所尋求實現的目的而言，不應該是不成比例的，並且也不應該使所涉之商業參與者遭受個別且過度的負擔。在本案中，國家並沒有提出任何的積極措施，以緩和對於原告公司之經營的急遽改變。此外，國家的介入涉及一個以往並未受到規範所拘束的商業活動，並且此一商業活動在任何意義上都不是危險的，而原告公司也並未被期待應該假設它們的經營會遭到國家事實上的壟斷（參見 *Oklešen and Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P.*, 並對比 *Pinnacle Meat Processors Company and 8 Others; Ian Edgar (Liverpool) Ltd*; and *Tipp 24 AG*, all cited above)。

59. 有鑑於 (i) 十八個月的過渡期，(ii) 自「新規則」實施之後，原告公司從未被 Könyvtárellátó 邀請參與任何封閉性招標，並且自 2013/14 學年度起，事實上被排除於教科書經銷契約之外，(iii) 沒有任何措施被採行以保護原告公司免於恣意，或在補償方面提供它們任何救濟，(iv) 對於原告公司來說，要在教科書經銷範圍以外來繼續或重新建立其商業經營是不可能的此一事實，以及 (v) 不存在任何對於家長或學生真實的益處，本院的結論是，對於原告公司權利的干預是不成比例於其所追求之目的，因為原告公司必須背負個別且過度的負擔。因此，本院認定公約第 1 議

定書第 1 條已遭到違反。

II. 其他訴稱違反公約之部分

60. 原告公司指稱，「新規則」的實施，以及國家推行一個全新的教科書管理制度，但卻沒有提供它們任何尋求司法審查或救濟之機會，等同於是對於其受公約第 6 條所保障的權利之侵害，以及對於其受公約第 13 條結合公約第 1 議定書第 1 條所保障的權利之侵害。

61. 原告公司進一步聲稱，議會藉由「新規則」創造了一個有利於國有的 Könyvtárellátó 之壟斷的教科書經銷市場，而 Könyvtárellátó 在此之前只是市場參與者之一而已。在它們的觀點中，這樣的作法是歧視性的，違反了公約第 14 條結合公約第 1 議定書第 1 條。

62. 本院重申，第 13 條尚不至於到這樣一個程度，亦即保障一個以締約國之法律違反公約為由，而向國家權力機關挑戰這些法律的救濟方式（除了其他判決先例，參見 *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, nos. 70945/11 and 8 others, § 124, ECHR 2014 (extracts), and *Paksas v. Lithuania* [GC], no. 34932/04, § 114, ECHR 2011)。在本案中，原告公司本於第 13 條之申訴是與此一原則不符的。因此，此一申訴是明顯無根據的，因而必須根據公約第 35 條第 3 項第 (a) 款以及第 4 項而宣告其乃不得受理的。

63. 此外，有鑑於本院關於公約第 1 議定書第 1 條之認定（參見以上第 59 段），本院認為沒有必要另外檢視本於公約第 6 條，以及公約第 14 條結合第 1 議定書第 1 條所提出之申訴之可受理性

問題與實體問題（參見 *mutatis mutandis, Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others*, cited above, §§121 and 123）。

III. 公約第 41 條之適用

64. 公約第 41 條規定：

「若法院判定公約或議定書遭到違反，且若所涉締約國之內
部法律僅允許作成部分之賠償，則法院應根據需要，給予受害之一
方公正的補償。」

65. 原告之一就其金錢損失請求 159,000,000 匈牙利福林（約
521,000 歐元）的賠償。原告之二就其金錢損失請求 575,000,000 福
林（約 1,885,000 歐元）的賠償。原告之三就其金錢損失請求
14,500,000 福林（約 47,500 歐元）的賠償。根據一個審計報告，這
些數字代表這些公司由於所遭受到的侵害而導致其股權價值的減
損。

原告公司並未就非金錢損失提出請求。

66. 原告之一亦請求 25,000 歐元外加增值稅的法律費用，以
及在法庭上所衍生的 3,125 歐元外加增值稅的專家費用。原告之二
請求 5,750 歐元外加增值稅的專家費用，原告之三請求 590,551 福
林（約 1,940 歐元）外加增值稅的專家費用。

67. 被告政府辯駁認為這些請求是過高的。

68. 本院認為尚不宜就公約第 41 條之適用問題做出裁決。本
院經適當考量被告國與原告公司之間達成一個協議的可能性，認
為因此有必要保留此一問題（Rule 75 §§ 1 and 4 of the Rules of
Court）。

69. 據此，本院保留此一問題，並邀請被告政府和原告公司，在此一判決根據公約第 44 條第 2 項而具有終局法律效力之日起三個月內，將他們之間所達成的任何協議告知本院。

綜上所述，本院判決：

1. 一致宣告關於公約第 1 議定書第 1 條之申訴是可受理的；
2. 一致宣告關於公約第 13 條結合第 1 議定書第 1 條之申訴是不可受理的；
3. 一致判定無須另外檢視本於公約第 6 條第 1 項以及公約第 14 條結合第 1 議定書第 1 條所提出之申訴之可受理性與實體問題。
4. 以 6 票比 1 票判定公約第 1 議定書第 1 條遭到違反；
5. 以 6 票比 1 票判定尚不宜就公約第 41 條之適用問題做成裁決；而據此，
 - (a) 保留該問題之整體；
 - (b) 邀請被告政府和原告公司，在此一判決根據公約第 44 條第 2 項而具有終局法律效力之日起三個月內，將他們之間所達成的任何協議告知本院。
 - (c) 保留後續之程序並授權審判庭之庭長根據需要來安排該程序。

【附錄：判決簡表】

Originating Body	Court (Fourth Section)
Document Type	Judgment (Merits)
Title	CASE OF KÖNYV-TÁR KFT AND OTHERS v. HUNGARY

App. No(s).	21623/13
Importance Level	Key cases
Represented by	KÖVES P.
Respondent State(s)	Hungary
Judgment Date	16/10/2018
Conclusion(s)	Preliminary objections dismissed (Art. 35) Admissibility criteria (Art. 35-1) Exhaustion of domestic remedies (Art. 35-3-a) Ratione materiae Remainder inadmissible (Art. 35) Admissibility criteria (Art. 35-3-a) Manifestly ill-founded Violation of Article 1 of Protocol No. 1 - Protection of property (Article 1 para. 1 of Protocol No. 1 - Possessions Article 1 para. 2 of Protocol No. 1 - Control of the use of property) Just satisfaction reserved (Article 41 - Just satisfaction)
Article(s)	35, 35-1, 35-3-a, 41, P1-1, P1-1-1, P1-1-2
Separate Opinion(s)	Yes
Strasbourg Case-Law	Anheuser-Busch Inc. v. Portugal [GC], no. 73049/01, § 71, ECHR 2007 I Baumann v. France, no. 33592/96, § 47, ECHR 2001 V (extracts) Beyeler v. Italy [GC], no. 33202/96, § 109-11,

	<p>ECHR 2000 I</p> <p>Buzescu v. Romania, no. 61302/00, 24 May 2005</p> <p>Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy [GC], no. 38433/09, § 156, ECHR 2012</p> <p>Döring v. Germany (dec.), no. 37595/97, ECHR 1999-VIII</p> <p>Ian Edgar (Liverpool) Limited v. the United Kingdom (dec.), no. 37683/97, 25 January 2000</p> <p>Iatridis v. Greece [GC], no. 31107/96, ECHR 1999 II</p> <p>J.A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. the United Kingdom [GC], no. 44302/02, § 79, ECHR 2007 III</p> <p>James and Others v. the United Kingdom, 21 February 1986, Series A no. 98</p> <p>Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, nos. 70945/11 and 8 others, §§ 121-24, ECHR 2014 (extracts)</p> <p>Malik v. the United Kingdom, no. 23780/08, § 89, 13 March 2012</p> <p>Microintelect OOD v. Bulgaria, no. 34129/03, § 44, 4 March 2014</p> <p>Oklešen and Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen S.P. v. Slovenia, no. 35264/04, 30 November 2010</p> <p>Paksas v. Lithuania [GC], no. 34932/04, § 114, ECHR 2011</p> <p>Pinnacle Meat Processors Company and 8 Others v. the United Kingdom, no. 33298/96, Commission</p>
--	--

	<p>decision of 21 October 1998</p> <p>Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, 20 November 1995, § 38, Series A no. 332</p> <p>S.C. Antares Transport S.A. and S.C. Transroby S.R.L. v. Romania, no. 27227/08, § 48, 15 December 2015</p> <p>Sejdovic v. Italy [GC], no. 56581/00, § 46, ECHR 2006-II</p> <p>Škorjanec v. Croatia, no. 25536/14, § 44, ECHR 2017 (extracts)</p> <p>Sporrong and Lönnroth v. Sweden, 23 September 1982, Series A no. 52</p> <p>Tipp 24 AG v. Germany (dec.), no. 21252/09, 27 November 2012</p> <p>Tre Traktörer AB v. Sweden, 7 July 1989, Series A no. 159</p> <p>Van Marle and Others v. the Netherlands, 26 June 1986, § 41, Series A no. 101</p> <p>Vékony v. Hungary, no. 65681/13, 13 January 2015</p> <p>Wendenburg and Others v. Germany (dec.), no. 71630/01, ECHR 2003-II</p>
Keywords	<p>(Art. 35) Admissibility criteria 受理標準</p> <p>(Art. 35-1) Exhaustion of domestic remedies 窮盡國內救濟</p> <p>(Art. 35-3-a) Manifestly ill-founded 明顯無根據</p> <p>(Art. 35-3-a) Ratione materiae 屬物管轄</p> <p>(Art. 41) Just satisfaction-{general} 公正補償 - {一般}</p> <p>(Art. 41) Just satisfaction 公正補償</p> <p>(P1-1) Protection of property 財產之保護</p>

	(P1-1-1) Possessions 所有物 (P1-1-2) Control of the use of property 對財產使用 之控制 Margin of appreciation 評斷餘地 Proportionality 合比例性
--	---