

L.B. v. Hungary

（網路公布欠稅人名單之資料隱私案）

歐洲人權法院大法庭於 2023/03/09 之裁判*

案號：36345/16

林昕璇** 節譯

判 決 要 旨

1. 未經原告同意，稅務機關在其網站上公布原告的個人識別資料（包括住址在內），理由是原告未履行納稅義務。

2. 公布資料的正當目的：提高稅收系統效率、改善納稅紀律、為第三方提供欠稅人財政狀況的資訊。

3. 國家在建立未履行納稅義務的納稅人個人資料制度方面享有廣泛的裁量權。

4. 法院認定違反《公約》第 8 條的主要理由：立法機關未能在彼此衝突的公共利益和私人利益之間取得平衡。稅務機關毋須進行個別化的相稱性評估。未評估公布欠稅人住址對實現威懾效果的必要性。未評估對隱私權的影響，特別是未能考慮本案係以網路作為資訊傳播的媒介。立法機關未能根據資料最小化原則和其他資料保護的考慮制定適當且具體回應。

* 裁判來源：官方英文版

** 美國維吉尼亞大學法學博士，國立成功大學政治學系助理教授

涉及公約權利

關於個人資料自動化處理的保護（歐洲人權公約第 8 條）

程 序

1.-9. 2016 年 6 月 7 日，匈牙利公民 L.B. 向歐洲人權法院提出聲請（編號 36345/16）。大法庭主席批准了原告不公開姓名的請求。匈牙利政府由司法部代理人 Z. Tallódi 代表。2017 年 10 月 18 日，法院通知匈牙利政府該聲請，該案件並分配到法院第四法庭審理。2021 年 1 月 12 日，由七名法官組成的分庭一致宣布關於公約第 8 條的聲請應予受理，並以 5 票對 2 票裁定未違反公約第 8 條。2021 年 4 月 8 日，原告請求將案件提交大法庭。2021 年 5 月 31 日，大法庭審查小組接受該請求。其法庭程序為大法庭組成依據相關規定確定，包括法院院長變更等細節，而原告和政府則就案件實質問題提交書面意見。2021 年 11 月 3 日進行公開審理程序，法院聽取了 Tallódi 和 Karsai 的陳述，兩者並且回答法院所提出的問題。

事 實

I. 背景

10. 自 1996 年起，匈牙利稅務管理系統允許基於公共利益目的的針對納稅人保密權予以限制，要求國家稅務和海關總署（Nemzeti Adó és Vámhivatal，以下簡稱「稅務機關」）公布原本應受納稅人保密權所保護的資料。最初公布的内容，涉及欠稅超過 1,000 萬匈牙利福林（HUF）的個人納稅人，或是欠稅超過 1 億匈牙利福林（分別相當於約 28,000 歐元和 280,000 歐元）的法

人納稅人（nagy összegű adóhiánnyal rendelkező adózók，以下簡稱「大額欠稅人名單」），以及未向稅務機關註冊就從事商業活動的納稅人（1990 年第 XCI 號稅務管理法第 48(3)(a)條）。

11. 2003 年 11 月 10 日，匈牙利議會通過了 2003 年第 XCII 號稅務管理法（以下簡稱「2003 年稅務管理法」），該法於 2003 年 11 月 14 日頒布，並於 2004 年 1 月 1 日生效。2003 年稅務管理法保留了公布欠稅納稅人資料的義務：第 55(3)條規定公布大額欠稅人名單，其中包含欠稅超過 1,000 萬匈牙利福林（對於個人納稅人）的納稅人資料。該條款規定稅務機關應公布納稅人的姓名、住址、商業場所（如適用的話）和稅務識別號碼，以及欠稅金額和法律後果，此一規定適用於因最終裁決確定在上一季度有欠稅且未在裁決規定的時間內履行付款義務的納稅人。

12. 根據關於《納稅人保密》的第 53 至 55 條草案說明備註，該備註內容納入了先前立法中關於納稅人保密的規定，並解釋了允許披露稅務資料的特殊情況。該說明備註意旨如下：「嚴格規範納稅人保密的目的，是保護隱私權和商業機密。保護納稅人隱私領域和防止其私人資料遭未經授權者傳播，為其根本利益。」即使按國際標準衡量，納稅人保密的詳細且嚴格的規定，以及規定公眾或第三方不可近用納稅資料，都發揮了保障作用，因為稅務機關必然掌握通過納稅申報和稅務稽查等途徑所獲得的重要資訊。法律要求稅務機關和任何為履行職責而接觸稅務資料者，都必須保守稅務資料的機密性。違反納稅人保密規定，則將受到刑法制裁。保護納稅人保密性是稅務官員、專家以及任何獲得機密稅務資訊者的義務，例如在處理稅務資料、稅收扣除或預先稅收扣除期間。未經授權使用或公布資料，或允許未經授權者能夠近用資料，都構成納稅人保密規定的違反。」

13. 2006 年 7 月 10 日，匈牙利議會通過 2006 年第 LXI 號法案，修改了包括 2003 年稅務管理法在內的 20 項財政法律。該修正案在 2003 年稅務管理法第 55 條中，新增了第(5)款的規定，其規定內容是公布欠稅超過 1,000 萬福林且逾期 180 天以上的重大欠稅人名單，包括其姓名和地址在內。該修正案的說明報告指出，修正目的在於加強經濟關係的透明度和可靠性，並鼓勵納稅人遵守法律。

14. 第 54 條規定授權使用和提供資訊義務的條件。第 55 條規定稅務機關有權揭露稅務資料的特殊情況。只有在納稅人提供虛假資訊或以誤導方式提供準確資訊，或者稅務機關已評估出特別高額的未繳稅款時，才可能合乎該等情況。此外，稅務機關有權公開駁斥虛假資訊的先決要件是，該資訊能夠破壞公眾對公共行政工作的信心。

15. 財政部長向議會提交的背景文件指出，這些修正擴大了稅務機關可公布個人資料的納稅人類別。

16. 在 2006 年 6 月 20 日的全體辯論中，財政部長表示，該等修正目的是「淨化經濟」，並且強化稅務和海關機關有效徵收國家收入的能力。

17. 2010 年的進一步修正，規定稅務機關應公布僱用未申報員工的納稅人名單。2017 年則擴大了必須公開的納稅人類別，包括連續兩年未提交納稅申報的人。

18. 在本案所涉事件發生之後，2017 年稅務管理法的稅務管理規定進一步修改的結果，保留了針對欠稅人和稅務拖欠者的公布義務。根據現行系統，稅務局還公布以下納稅人名單：針對其

已啟動執行政程序的納稅人名單（第 266(d)條），未向稅務機關申報其員工的雇主名單（第 265 條），連續兩年未申報增值稅的納稅人名單（第 266(l)條），以及因制裁而遭撤銷稅號的納稅人名單，使其繼續從事需要財務法規註冊的商業活動變得非法（第 266(c)條）。此外，稅務局在其網站上還提供了無公共收入欠稅的納稅人名單（第 260 條）和「可靠納稅人」名單（第 261 條）。該修正案（自 2020 年 1 月 1 日生效）頒布以來，稅務局還根據其所規定的義務創建一個搜索介面，以便允許近用自 2014 年 12 月 31 日起的歷年欠稅者資料。該資料庫不提供歷年完整的欠稅人名單，但該資料庫的使用者能夠通過納稅人姓名搜索相關資訊。

II. 案件情節

19. 原告於 1966 年出生，居住在布達佩斯。

A. 稅務檢查程序

20. 2013 年，稅務局對原告進行了 2008-2010 財政年度的稅務檢查，評估其所得稅義務。稅務局發現原告有 290,738,542 匈牙利福林（約合 800,000 歐元）的欠稅。稅務局確定在 2010 年 1 月 5 日至 12 月 29 日此一期間，原告從其先前創立並擔任總經理、但在系爭案件發生之際已無法律關係的有限公司賬戶中提取了 715,025,000 匈牙利福林。這些財務操作在該公司的稅務文件中沒有任何記錄，而且原告也未對該收入支付任何所得稅。稅務局隨後對原告處以 219,948,110 匈牙利福林的罰款，並命令他支付 67,531,880 匈牙利福林的利息。原告上訴後，二審稅務局判決欠稅為 227,985,686 匈牙利福林，罰款減至 170,883,486 匈牙利福林，利息減至 52,999,572 匈牙利福林。

21. 原告尋求對二審行政決定的司法審查。2014 年，布達佩斯地區的行政和勞動法院均駁回原告的訴訟。根據法院的調查，

原告在 2009 年 2 月 24 日設立了一家有限公司，並擔任總經理。隨後，該公司在短時間內遭到不同的外國和匈牙利所有者多次出售。該公司既無必要的員工，也未進行任何有意義活動所需的物質資源。2010 年，原告和公司的會計師就虛構的供應開具了總額約為 1 億匈牙利福林的發票。這些虛構發票的款項，支付到該公司的銀行帳戶中，而原告則是從該帳戶中提取了 715,025,000 匈牙利福林的現金，並且完全未曾繳納任何所得稅。法院認為，儘管原告聲稱已將該款項轉給各個業務夥伴，但他向法院提交作為證據的發票，則是偽造的。

22. 原告向匈牙利最高法院（Kúria）提出上訴請求。

23. 2015 年 6 月 11 日，匈牙利最高法院維持一審判決。

24. 原告提出憲法訴訟，主張其公正審判權和平等權遭到侵犯，以及政府違反法治原則。憲法法院認為，原告質疑稅務機關確認的事實，並尋求對證據的重新評估，此等請求已經超出憲法法院的管轄範圍，因此，在 2017 年 11 月 7 日宣告不受理。

B. 公布原告的資料

25. 在 2014 年最後一季，稅務局在其網站上的主要欠稅人名單中，公布了原告的個人資料，包括其姓名和家庭住址。

26. 隨後，根據原告的陳述，自 2016 年 1 月 27 日起，原告出現在稅務局網站上所提供的「主要欠稅人」名單中，而根據 2003 年稅務管理法第 55(5)條的規定，原告的姓名和家庭住址也在公布名單上。

27. 2016 年 2 月 16 日，一家線上媒體製作了一個名為「欠稅人的全國地圖」的互動地圖。在該互動地圖中，原告的家庭住址以及其他欠稅人的地址（共計 3,624 人）均以紅點標示，倘若有人點擊紅點，原告的個人資料（姓名和家庭住址）便會顯示出來，從而導致所有讀者均可獲知該等資料。

28. 2019 年 7 月 5 日，由於原告的欠稅時效已過，原告的個人資料從主要欠稅人名單中移除。

C. 後續發展

29. 隨著 2017 年稅務管理法修正案於 2020 年 1 月 1 日生效，原告的個人資料以及其欠稅年度的資訊，則是可以通過稅務局網站上的搜索介面近用。原告並未提供任何資訊，證明其是否根據國內法和歐盟法律的相關規定，申請刪除其個人資料。

相關內國法及實務

I. 相關內國法

30. 2003 年的稅務管理法主要規定如下：第 53 條：要求稅務局對納稅人資訊保密。第 55 條：第(3)款：稅務局應公布稅務拖欠超過指定金額的納稅人名單。第(5)款：稅務局應公布長期（超過 180 天）欠稅的納稅人名單。第 170 條：規定稅務拖欠的處罰，包括稅罰和額外罰款。第 178 條：定義「稅款缺口」和「稅務拖欠」。

31. 2003 年的稅務管理法第 55(5)條：「為了加強經濟關係的清晰度和可靠性，並鼓勵納稅人遵守法律的行為，多年來稅務機關一直遵循以下作法：公布拖欠大額稅款且已最終確定的欠稅人資料。由於重大債務不僅可能源於經由稅務檢查所發現的欠稅，長期不規律的付款，也可能構成是具有契約當事人一方地位的納稅人償付能力的極其重要資訊，該立法也成為可以公布該等長期

欠有大額債務的納稅人資料的授權基礎。」

32.-33. 2011 年資訊自主權與資訊自由法(the right to informational self-determination and freedom of information)(以下簡稱資料保護法, the Data Protection Act): 第 5 條: 個人資料處理的法律依據。第 14 條: 資料主體權利。第 17 條: 個人資料刪除。第 19 條: 資料主體權利限制。第 22 條: 訴訟依據。第 23 條: 損害賠償依據。憲法法院法第 26 條: 憲法訴訟的救濟。

II. 其他相關資料

34.-38. 憲法法院判決號 26/2004 (VII.7.) AB 判決, 涉及有關公布未能滿足某些註冊所要求的納稅人名單的問題。2014 年, 布達佩斯高等法院判決號 P.23.608/2012/34, 涉及有關原告因其姓名和地址出現在根據 2003 年稅務管理法第 55(5)條規定所公布的大額欠稅人名單上, 因而提起的損害賠償訴訟, 布達佩斯高等法院駁回了原告的訴訟。法院認為, 根據第 55(5)條規定, 一旦 180 天期限到期即自動公布資料, 與稅款欠繳的來源無關。儘管資料公布時正在進行司法程序, 但這僅與第 55(3)條有關, 而與第 55(5)條無關, 因此系爭資料的公布是合法的。原告針對該判決上訴後, 布達佩斯上訴法院仍維持原判決。2017 年, 布達佩斯上訴法院判決號 8.Pf.20.406/2017/3, 則是涉及原告請求匿名化一篇將他與七年前刑事案件連結起來的網路文章。法院認為, 雖然對嚴重犯罪的起訴具有公共利益, 但是, 在該刑事案件已經作成無罪判決七年之後, 原告有正當理由主張自己不再被識別出來, 因此法院命令對文章進行匿名化處理。

39.-40. 2016 年, 布達佩斯高等法院判決號 P.22422/2015/21 之判決, 是涉及原告要求刪除搜索結果中和其性生活相關的內容連結, 並要求賠償其所受損失。原告之前已請求刪除相關連結未

果，在訴訟過程中，被告公司已刪除這些連結。布達佩斯高等法院援引歐盟法院 2014 年 5 月 13 日的 Google 西班牙案件（判決號 C 131/12），指出搜索引擎運營商屬資料處理者，應該依據資料保護法對非法資料處理負責。法院判定，被告公司未按原告要求刪除爭議連結，且負責非法之資料處理，因而命令其賠償。

III. 歐盟委員會相關資料和歐盟法

A. 歐盟委員會的個人自動處理資料保護公約

42. 歐盟委員會的個人自動處理資料保護公約（ETS 第 108 號，以下簡稱「資料保護公約」）的相關規定如下，該公約於 1998 年 2 月 1 日在匈牙利生效，最近修正後的規定如下：

第 2 條 定義

「個人資料指與已識別或可識別的個人（「資料主體」）有關的任何資訊；」

第 5 條 資料質量

「自動處理的個人資料應：

- (a) 以公平和合法的方式取得和處理；
- (b) 基於特定和合法目的儲存，並且不以與上述特定和合法目的不兼容的方式使用；
- (c) 其處理應和儲存目的之間具有適當、相關且不超量的關係；
- (d) 準確，並在必要時保持最新狀態；
- (e) 以允許識別資料主體的形式保存者，不超過儲存這些資料的目的所需的時間。」

第 7 條 資料安全

「應採取適當的安全措施，以保護儲存在自動化資料檔案中的個人資料，防止因意外或未經授權的破壞或丟失發生，並且防止未經授權的近用、修改或傳播。」

第 8 條 資料主體的額外保護措施

「任何人應能夠：

(a) 確定自動個人資料檔案的存在、其主要目的，以及文件控制者的身分和慣常住所或主要營業地；

(b) 在合理的時間內，以及未過度延遲或過度收取費用的情況下，確認是否有與其相關的個人資料儲存在自動化資料檔案中，並以可理解的形式將這些資料傳達給其本人；

(c) 如果這些資料的處理違反國內法律中的基本原則，資料主體得根據需要要求資料的更正或刪除；

(d) 如果未遵守上述 b 和 c 項的確認、傳達、更正或刪除請求，資料主體有權尋求救濟。」

第 9 條 例外和限制

「1. 除非在本條款定義的範圍內，否則不得就本公約第 5、6 和 8 條的規定，予以例外規定。

2. 當法律予以例外規定，並且在民主社會中屬保護以下利益的必要措施時，可以就本公約第 5 條、第 6 條和第 8 條的規定，予以例外規定：

(a) 保護國家安全、公共安全、國家的金錢利益或打擊刑事犯罪；

(b) 保護資料主體或他人的權利和自由。

3. 在明顯欠缺侵犯資料主體隱私的風險時，法律可以針對使用於統計或科學研究目的之自動化個人資料檔案的第 8 條第 b、c 和 d 款中所規定的權利行使，予以限制。」

43. 現代化公約：現代化個人資料處理保護公約於 2018 年 10 月 10 日開放簽署，已獲得 18 個締約國的批准。該公約將在所有的 ETS 第 108 號公約締約國批准後生效，或者是在 2023 年 10 月 11 日之前如果有 38 個締約國批准該議定書，即生效力。公約第 5

條將為以下內容所取代：

第 5 條 資料處理的合法性和資料質量

「1. 資料處理應與其所追求的合法目的相稱，並在處理的各個階段均公平地平衡所有相關利益，無論是公共利益抑或私人利益，以及相關權利和自由。

2. 各締約國應規定，資料之處理，可以基於資料主體的自由、具體、知情和明確同意，或法律規定的其他合法依據為之。

3. 正在處理的個人資料應合法處理。

4. 正在處理的個人資料應：

(a) 公平且透明地處理；

(b) 基於明確、特定和合法的目的蒐集，不得以和這些目的不兼容的方式處理；進一步處理是用於公共利益的檔案保存、科學或歷史研究目的或統計目的者，必須在適當的保障下，與這些目的兼容；

(c) 與處理目的之間具有適當、相關且不超量的關係；

(d) 準確，並在必要時保持最新狀態；

(e) 以允許識別資料主體的形式保存者，不超過處理這些資料之目的所需的時間。」

B. 指令 95/46/EC

44. 歐洲議會和理事會第 95/46/EC 號指令（資料保護指令）保護個人的基本權利和自由，特別是隱私權。根據該指令第 7 條的規定，成員國應確保個人資料的處理符合以下條件之一：基於公共利益任務或官方權力所必需，或者基於合法利益，除非資料主體的基本權利和自由要求保護。第 6 條則是要求資料處理必須公平、合法，並且基於明確、具體和合法的目的蒐集，不得基於不兼容的目的進行再處理，資料應適當、相關、不過量，準確並保持最新狀態，而且保存時間不應超過必要期限。第 13 條規定，

允許基於保護國家安全、公共安全、犯罪預防、重要經濟利益等目的，進行限制。

45. 該指令已經遭嗣後生效的一般資料保護條例 GDPR（EU 2016/679 號條例）於 2018 年 5 月 25 日廢除。（詳見下文）。

C. 一般資料保護條例(GDPR)

46. 歐盟條例(EU)2016/679 號，即基於保護自然人目的之「保護個人資料處理及其自由流動條例」（一般資料保護條例，GDPR）（官方公報 2016 L 119/1），於 2016 年 4 月 27 日通過，並於 2016 年 5 月 24 日生效，並且自 2018 年 5 月 25 日起適用：

第 5 條 個人資料處理的原則

「1. 個人資料應：

(a) 以合法、公平和透明的方式處理，亦即關於資料主體應合乎合法性、公平性和透明性；

(b) 僅可基於明確、具體和合法的目的蒐集，並不得以與這些目的不兼容的方式進行再處理；根據第 89(1)條的規定，基於公共利益的檔案保存、科學或歷史研究目的或統計目的之再處理，則不應被視為與原始目的不兼容（目的限制）；

(c) 適當、相關，並且僅限於處理所需的目的（資料最小化）；

(d) 準確，並在必要時保持更新狀態；必須採取一切合理措施確保與處理目的相關的不正確資料，迅速予以刪除或改正（準確性）；

(e) 以允許識別資料主體的形式保存者，不超過處理個人資料的目的所需的時間；個人資料可以在公共利益、科學或歷史研究目的或統計目的下儲存更長時間，但限於該等資料基於這些目的使用，並且符合第 89(1)條所規定的技術和組織

措施，以保護資料主體的權利和自由（儲存限制）；

(f) 以適當確保個人資料安全的方式進行處理，包括防止未經授權的處理、非法處理以及意外丟失、銷毀或損壞，應使用適當的技術或組織措施（完整性和保密性）。

2.控制者應就第 1 款的合規性負責，並能夠證明其合規性(問責制)。」

D. 歐盟法院資料保護相關案例：

47.-53. Österreichischer Rundfunk (2003)：該判決確立了資料保護指令必須根據基本權利進行解釋的原則。Lindqvist 案(2003)則是認定在網路上發布個人資料構成資料處理行為，要求應平衡各方權利和利益。Volker und Markus Schecke GbR 案(2010)：該判決認定公布農業補助受益人資訊構成隱私權之侵犯，並強調比例原則的重要性。Manni 案(2017)：平衡商業利益與取得公共資訊的權利，優先考慮法律確定性和市場運作。Puškár 案(2017)允許稅務機關基於打擊稅務欺詐的目的處理個人資料，但必須滿足必要性和合法性條件。在 Latvijas Republikas Saeima (2021)此一判決中，CJEU 禁止無條件公開駕駛員交通違法受罰相關資料。在 Luxembourg Business Registers (2022)此一判決中：CJEU 認定公司受益所有權資訊對所有公眾開放的條款應屬無效。

IV. 比較法資料

54. 就法院可以取得的資訊中，針對 34 個締約國的法制進行檢視的結果，發現有 21 個國家（包括阿爾巴尼亞、亞塞拜然、波士尼亞與赫塞哥維納、克羅埃西亞、愛沙尼亞、芬蘭、法國、希臘、愛爾蘭、拉脫維亞、立陶宛、北馬其頓、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、聖馬利諾、塞爾維亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙和英國）允許或要求政府機關公開欠稅人的個人資料，各國的公開政策依據是否為個人或法人（如芬蘭、法國和羅馬尼亞），及

稅款超過某一限額（如波士尼亞與赫塞哥維納等）等，而有所不同，至於公開的理由，則是從未提交稅務申報資料到詐欺行為均屬之。至於奧地利、冰島和荷蘭這幾個國家，在某些稅務情境下也會公開個人資料。

55. 所有相關國家都限制公布資訊的範圍，通常的公布範圍是公開欠稅人的全名及識別號碼（如阿爾巴尼亞等）、出生年份（如克羅埃西亞等）、地址（如阿爾巴尼亞等）或居住市鎮（如波士尼亞與赫塞哥維納）、欠稅金額、相關處罰措施或職業。這些資訊通常透過線上方式公開，只有少數國家限制近用（如芬蘭、拉脫維亞等），另外有一些國家則是允許媒體進一步傳播該等資訊。

56. 某些國家（如希臘、法國等）的稅務機關有義務通知納稅人其個人資料遭到公開的事實。儘管具有保障措施，但是，這些國家欠缺具體機制，用以挑戰或限制合法公開的資料。其國內判決先例顯示，挑戰資料公開的嘗試，均未成功。

57. 相關締約國未有特定法律明確規定防止納稅人個人資料再公布的方法，再公布被視為資料的處理，也適用資料保護法的規則。

法 律

I. 大法庭的審理範圍

58. 大法庭認為，原告的個人資料首次（2014 年最後一個季度）根據 2003 年稅務行政法第 55(3)條的規定，納入重大納稅義務違反者公布名單中，後來（2016 年 1 月 27 日至 2019 年 7 月 5 日）則是根據第 55(5)條規定，納入重大欠稅者的公布名單，理由

是其欠稅超過 1 億福林且逾期超過 180 天。由於首次公布的時間超過六個月，因此大法庭僅審查有關於第二次公布的申訴。

59. 原告表示其因個人資料遭到公布而招致的公然侮辱，影響其身體和道德完整性，並在大法庭前主張該等個人資料的公布侵害其名譽權。原告另外還指出，自 2020 年 1 月 1 日起，其個人資料透過稅務機關網站即可取得，以及稅務機關對第三方再公布其個人資料負有責任。政府對此提出異議。

A. 政府關於名譽損失的初步異議

1. 各方提出的主張

60. 匈牙利政府辯稱，此案不涉及公約第 8 條問題的名譽損失，因為重大納稅義務違反者名單的公布，僅包含事實，並無道德判斷，而且「納稅義務違反者」在匈牙利社會中並無負面意涵。匈牙利政府認為，原告不能主張勤謹納稅人聲譽的權利，因事實並非如此，而且，原告可以透過償還欠稅的方法，避免列入公開名單的結果。匈牙利政府主張此投訴與公約規定不符。

61. 原告認為公約第 8 條適用於本案，主張系爭名單旨在羞辱並攻擊其名譽，影響其隱私權利。他主張「列入名單」帶有負面污名，損害其尊嚴和名譽，所以法院應該審理根據公約第 8 條審理本案。

2. 法院的評估

62. 法院認為，將政府關於原告名譽損失的初步異議，和公約第 8 條主張的實質部分合併進行審理，是適當的。

B. 政府關於搜索介面的初步異議

1. 各方提出的主張

63.-65. 在大法庭聽證會上，匈牙利政府主張原告對 2017 年稅務行政法下個人資料處理的投訴，不應視為案件的固有部分，因為搜索介面有不同的法律依據和行政行為。匈牙利政府強調，憲法訴訟是有效的救濟措施，法院在 *Mendrei* 訴匈牙利案中已確認此點。原告則要求法院認定自 2020 年 1 月 1 日起其個人資料通過搜索介面可以近用，是否符合公約的規定。原告提出三個理由：他無法在庭審中提交這些事實；上述系爭事實構成了持續侵權；挑戰新立法是徒勞的，因為憲法法院不能就權利侵害做出財產損害的決定。

2. 法院的評估

66.-70. 大法庭受理的案件，包括庭審中已審查的聲請，以及未遭判定不應受理的投訴。原告於 2016 年 6 月 7 日所提出的聲請，涉及 2003 年法律規定下的個人資料公開，該法隨後由 2017 年法律取代。原告資料在 2019 年 7 月 5 日從名單中移除，而 2020 年 1 月 1 日起投訴搜尋介面可以近用。庭審的審查對象，包括 2016 年 6 月 7 日至 2019 年 7 月 5 日的法律。大法庭認為 2020 年 1 月 1 日法律修正案生效是特定事件，並非持續侵權行為。原告在大法庭提出的搜尋介面申訴，則視為新的獨立投訴，不屬於原案件範圍。因此，大法庭將審查範圍限於 2016 年 6 月 7 日至 2019 年 7 月 5 日的法律制度。

71.-72. 原告本可根據憲法法院法第 26(2)條，針對 2017 年稅務行政法提出申訴，這也適用於因法律生效直接引發的申訴，前提是無其他補救措施，而且應在 180 天內提出。原告的案件可能屬此類，新法生效後其資料通過稅務網站搜索功能再次可見。法院先前認定，在此情況下，憲法申訴是可行且有望成功的補救措施。有鑑於此，匈牙利政府提出的初步異議得到支持，即原告關於搜索介面的申訴超出大法庭案件範圍，且原告並未窮盡國內補

救措施。

C. 政府對重新公布原告個人資料所提出的初步反對意見

1. 當事人陳述

73.-74. 政府在大法庭聽證程序中提出，關於網路新聞重新發布原告個人資料的投訴，超出了案件範圍，並且，由於原告因未窮盡國內補救措施而不可受理。政府指出，原告本可根據《資料保護法》要求媒體刪除或屏蔽其個人資料。相對地，原告則是主張，稅務機關的行為應與網路新聞後續以「全國欠稅人地圖」形式重新公布其個人資料兩者一起評估，原告並援引被遺忘權為其依據。

2. 法院評估

75. 法院指出，庭審判決明確表示不涉及網路重新發布原告個人資料的問題。根據先前原則，此事不屬於「已宣布可受理的申請」範圍，因此超出了提交給大法庭的案件範圍。大法庭無權審查網路新聞重新公布資料是否符合公約第 8 條的規定，將僅審查根據 2003 年稅務行政法第 55(5)條公布資料的投訴。然而，大法庭在整體評估中仍可考慮重新公布的風險。

D. 大法庭對案件範圍的結論

76. 大法庭將其對原告申訴的審查範圍，限制在 2003 年稅務行政法第 55(5)條所規定的重大欠稅人名單上的個人資料公布問題。同時，大法庭將其有關名譽損害的指控也納入實質審查。大法庭不審理其關於搜索界面的新申訴。

II. 涉及違反公約第 8 條

77. 原告申訴稱，由於其未履行納稅義務而將其個人資料公布在稅務機關網站上的主要欠稅人名單上，侵犯其受公約第 8 條

保障的尊重隱私的權利。

A. 合議庭的判決

78.-80. 合議庭認為稅務機關公布的原告未繳稅相關個人資料涉及其隱私，因此適用公約第 8 條。公布資料構成對原告隱私的干涉，但符合法律且其目的為改善納稅紀律，有利於國家經濟福祉和他人權益。在評估系爭措施是否在原告隱私權和社會整體利益兩者間取得平衡時，合議庭認為相關的考量因素包括：系爭措施屬國家稅收政策範疇，僅針對最有害稅收的納稅人，在一定時間內，公布姓名和地址並確保準確性。合議庭認為此等立法選擇並非明顯不合理，也就是透過稅務網站公布資訊合理地傳達給相關利益方。再者，原告並未指出公布對其隱私造成具體影響。因此，合議庭的結論是，公布私人資料對原告隱私所造成的負擔，並未超過促進國家合法正當利益所必需的程度。

B. 大法庭前當事方的陳述

1. 原告

81.-90. 原告認為在稅務機關網站上公布他的姓名和住址，侵犯其隱私權。原告不否認這種作法有法律依據，但是質疑其合法性目的，並且認為實際上是為了侮辱納稅人。原告認為，並無迫切的社會需求支持這種干涉，稅務機關也未能證明其效果。他指出，公布敏感個人資料會造成污名化的結果，因此國家應享有較小的自由裁量權。原告還指出，這種作法違反了資料處理原則，例如資料最小化原則和儲存限制。原告指出，公布的資料過多，也未規定到期日，而且缺乏防止未經授權的二次處理之保護措施。原告強調，由於網路和搜索引擎的影響，國家應只在絕對必要時才採取這種措施。他建議可以採用更不侵犯隱私的方法，例如僅公布稅號，或要求查詢者證明其商業利益所在。

2. 政府主張

91.-101. 匈牙利政府表示，匈牙利自 1996 年起就有公布納稅人個人資料的法律規定，此等措施旨在促進有效徵稅以保護國家經濟福祉，並且藉此嚇阻納稅人逃稅，以確保納稅紀律。雖然難以評估其效果，但這是複雜稅收措施系統的一部分。匈牙利政府強調，在缺乏歐洲共識的情況下，各國應有廣泛的自由裁量權來規範逃稅行為。匈牙利政府指出，許多歐洲國家都採用類似措施，其認為該措施和其所追求之目的相稱，只針對欠稅超過 1,000 萬匈牙利福林的納稅人，而且只在法院最終判決後才公布，公布的資料則是限制在最低必要範圍內，包括姓名和地址，以確保準確識別。匈牙利政府認為，國家並無阻止第三方重新發布這些公共利益資料的積極義務，但是，由於法律確保當事人可以要求刪除資料，從而在相互衝突的利益之間已取得平衡。

C. 判決理由

1. 干涉的存在

102. 本法院重申，「隱私」是個廣泛的概念，無法詳盡定義。此一概念可以包括個人身體和社會身分的多個方面。公約第 8 條還另外保護個人發展權以及個人與他人和外界建立關係的權利。在公約第 8 條所適用的案件中，法院還認為構成個人身分和心理完整性的一部分，也是屬於隱私保護的範疇。然而，只有當對一個人名譽的攻擊達到一定嚴重程度，並且是以損害個人享有隱私權的方式進行時，才會適用公約第 8 條。此處需要強調的是，如果名譽損失是個人行為的可預見後果，例如犯罪行為，則不能援引第 8 條。

103. 本法院指出，個人資料保護權受公約第 8 條隱私權的保障。個人資料保護對於一個人享有私人和家庭生活權而言，至關重要。第 8 條因此保護個人的資訊自決權，允許個人在涉及其第 8

條權利的資料蒐集、處理和傳播時，依賴該規定保護其隱私權。

104. 根據本院就公約第 8 條作成的判決先例，原告的姓名和住址等資料，由稅務機關處理和公布，並且和原告未履行納稅義務的事實相關，顯然涉及其隱私資訊。即使根據匈牙利法律，這些資料是被歸類為公共利益資訊，也不排除其受第 8 條隱私權保護。

105. 此外，即使未能證明出現在稅務機關公布的主要納稅義務違反者名單上，所受影響很大，也不能排除其身分遭披露後可能帶來某些負面影響。

106. 在這些情況下，本法院認為公布原告的個人資料，可能被視為干涉了原告的隱私權。除非根據第 8 條第 2 款可以證明這種干涉「符合法律」，是為了追求其中列出的一個或多個合法目的，並且為實現相關目的在民主社會中「有必要」，否則此等干涉將違反公約第 8 條的規定。

2. 合法性

107. 本案當事人雙方並未質疑主要納稅義務違反者名單的公布在國內法中具有法律依據，亦即匈牙利 2003 年稅務行政法第 55(5)條的規定。本法院認為沒有理由質疑原告所投訴的干涉與公約第 8 條第 2 款所指的「符合法律」有違。

3. 合法目的

108. 本法院重申，公約第 8 條第 2 款列舉的個人隱私權例外，是詳盡的，其定義是限制性的。為了與公約相容，對這種自由的限制必須特別追求可與該條款所列目的之一相聯繫的目的。

109. 本法院認為，在大多數情況下，應該簡要處理公約第 8 條第 2 款至 11 條第 2 款所指的合法目的存在的問題。儘管公約限制條款中所規定的合法目的和理由是詳盡的，但是其仍屬廣泛定義，並且應以一定程度的靈活性進行解釋。本法院審查的真正重點，在於隨後密切相關的問題：限制是否必要或合理。

110. 然而，在本案中，匈牙利政府在這方面所提出的目標，以及原告所提出的強烈質疑，都需要更仔細的審查。原告試圖針對揭露個人資料的目的提出質疑，認為公布的目的是公開羞辱個人，而稅務機關從未評估立法者預期的結果是否已實現。匈牙利政府則認為，此等個人資料的公布，是通過威懾作用增強納稅遵從度，從而有助於國家經濟福祉的利益，其還透過告知潛在商業夥伴和確保平等分擔負擔這個手段，確保他人的權利和自由。

111. 關於匈牙利政府所提出的第一個目的，即追求「國家經濟福祉的利益」，毫無疑問，確保稅收是國家經濟和社會政策的工具，優化稅收收入符合上述目的。針對納稅人不遵守規定而採行的措施，旨在提高稅收制度的效率。

112. 公開揭露主要納稅義務違反者的資料，旨在減少逃稅的可能性，並勸阻納稅人採行不支付稅款的作法。本法院認為，公布要求原則上可以預期其會對不遵守稅收規定者產生威懾作用。法院接受該措施原則上旨在改善納稅紀律，並且可能有助於實現這一目的。

113. 關於政府提出的第二個目的，法院指出，根據 2003 年稅務行政法的解釋說明（見上文第 14 段），根據第 55(5)條進行的揭露，是透過讓第三方了解納稅義務違反者財務狀況的方式，保護第三方的利益。法院接受就此而言該措施有助於提高商業關

係的透明度和可靠性，從而符合第 8 條第 2 款所指的「保護他人的權利和自由」。

114. 綜合考量以上因素後，本院認定系爭措施的確是以追求公約第 8 條第 2 款意義上的合法目的為宗旨。

4. 在民主社會中的必要性

(a) 初步考量

115. 為了實現合法目的，干涉措施要被視為「在民主社會中必要」，必須滿足以下條件：符合「迫切的社會需求」，國家當局所提出的理由「相關且充分」，而且該措施與所追求的合法目的之間相稱（參見 *Vavříčka* 等訴捷克共和國案[GC]，案號 47621/13 等，§ 273，2021 年 4 月 8 日）。

116. 本案的核心，在於權衡以下利益：確保稅務紀律和國家經濟福祉的公共利益、潛在商業夥伴獲取國家持有的個人資料的利益，以及個人保護其為國家所持有之個人資料的私人利益。因此，本法院首先必須概述本法院在公約第 8 條隱私權判決先例中所建立的一般原則，尤其是在資料保護方面的一般原則。

117. 本法院進一步認為，系爭個人資料的公布，並非稅務機關的個別決定，而是立法機關制定的系統性計劃的一部分。該計劃透過稅務機關網站公布主要欠稅人的個人資料此一工具，應對違反納稅義務的問題。這一計劃適用於所有在季度末欠稅金額較大而且連續欠稅超過 180 天的納稅人，其規定公布欠款人的姓名、住址、註冊辦公室、營業地點和稅務識別號碼。根據本法院的判決先例，國家可以透過公約的方式，採取普遍性的措施，以適用於預先定義的情況，無論個別案件的具體事實如何，即使這可能導致某些個案的困難，亦同（參見 *Ždanoka* 訴拉脫維亞案[GC]，

案號 58278/00，§§ 112-15，ECHR 2006 IV）。在此背景下，本法院認為有必要審查匈牙利所選擇的法定計劃，是否在權衡彼此具有競逐關係的公共利益和私人利益時，仍屬國家的自由裁量範圍內。因此，本法院認為在其審查中重新審視一般措施適用原則（見第 124-126 段），是具有指引意義的。此外，有鑒於本法院此前並未曾審理過強制公布納稅人資料（包括住址）是否與公約第 8 條相容的爭議，因此，檢視國家在這類問題上的自由裁量範圍，尤為重要。

(b) 自由裁量權的範圍和運作

(i) 一般考慮

118. 對於國家主管機關應有的自由裁量權的範圍，將根據問題的性質和所涉利益的嚴重程度，而有所不同（見 Strand Lobben 等訴挪威 GC，案號 37283/13，§ 211，2019 年 9 月 10 日）。當涉及的權利對個人的親密或關鍵權利的有效享有至關重要時，自由裁量權的範圍往往會更為狹窄。當涉及個人存在或身分的特別重要面向時，自由裁量權的範圍則將受到限制（見 S. 和 Marper，以上引述，§ 102）。

119. 在評估個人資料公布所導致的干涉，是否與公約第 8 條兼容時，本法院考慮了所揭露資料的性質，以及這些資料是否涉及個人最私密的面向，例如健康狀況（見 Z 訴芬蘭，1997 年 2 月 25 日，§ 96，《判決和決定報告》1997 I，涉及 HIV 陽性狀態，和 M.S. 訴瑞典，1997 年 8 月 27 日，§ 47，《報告》1997 IV，涉及墮胎記錄）、宗教態度（見，在宗教自由背景下，Sinan Işık 訴土耳其，案號 21924/05，§§ 42-53，ECHR 2010），以及性取向（見 Lustig-Prean 和 Beckett 訴英國，案號 31417/96 和 32377/96，§ 82，1999 年 9 月 27 日）。相反地，本法院認為，純粹的財務資訊，如果不涉及親密細節或與身分緊密相關的資料，則不值得額外保護

（見 G.S.B.訴瑞士，案號 28601/11，§ 93，2015 年 12 月 22 日）。

120. 本法院也考慮資料的公布對原告隱私所造成的影響，例如由此產生的不安全感（見 *Alkaya*，以上引述，§ 39）、公眾羞辱和社會生活的排斥（見 *Armonienè* 訴立陶宛，案號 36919/02，§ 42，2008 年 11 月 25 日），以及對原告正常個人生活可能遭遇的阻礙（見 *Sidabras* 和 *Džiautas*，以上引述，§ 49）。

121. 在考慮傷害風險時，本法院已經考慮了揭露資料時所使用的媒體類型。當涉及個人資料在網路上傳播的背景時，本法院認為——無論是在公約第 8 條還是第 10 條的申訴中——網路內容和通訊對其他人權，特別是對隱私權的影響風險，顯然比傳統媒體（如新聞報紙）更高（見 *Delfi AS* 訴愛沙尼亞[GC]，案號 64569/09，§ 133，ECHR 2015）。因此，管理印刷媒體和網際網路的資料再現的政策，可能有所不同。後者無疑必須根據技術的具體特徵進行調整，以確保相關權利和自由的保護和促進（見 *Węgrzynowski* 和 *Smolczewski* 訴波蘭，案號 33846/07，§ 58，2013 年 7 月 16 日，和 *Pravoye Delo* 和 *Shtekel* 編輯委員會訴烏克蘭，案號 33014/05，§ 63，ECHR 2011（摘錄））。本法院也認為，在不同網路平台上發表的聲明，其覆蓋範圍差異，取決於其閱聽人的廣泛程度（比較 *Delfi AS*，以上引述；*Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete* 和 *Index.hu Zrt* 訴匈牙利，案號 22947/13，2016 年 2 月 2 日；以及 *Pihl* 訴瑞典（決定），案號 74742/14，2017 年 2 月 7 日）。

122. 如前所述（見第 103 段），本法院認為個人資料的保護對個人享有公約第 8 條所保障的隱私和家庭生活權而言，至關重要。國內法律必須提供適當的保障，以防止任何與公約第 8 條保障不符的個人資料使用（見 *Z* 訴芬蘭，以上引述，§ 95；S.和

Marper，以上引述，§ 103；和 Satakunnan Markkinapörssi Oy 和 Satamedia Oy，以上引述，§ 137）。

(ii) 資料保護原則

123. 關於國家在公約第 8 條下處理個人資料時需要提供適當保障的要求時，所享有的評斷餘地，在評估個人資料處理時，本法院經常參考資料保護法中的原則（見第 42-46 段）。這些原則包括：

(α) *目的限制原則*（資料保護公約第 5 條第(b)款），即任何個人資料的處理都必須是追求具體且明確的目的，僅限於與原始目的兼容的附加目的（見，例如，M.S.訴瑞典，以上引述，§ 42；Z 訴芬蘭，以上引述，§ 110；和 Biriuk 訴立陶宛，案號 23373/03，§ 43，2008 年 11 月 25 日）。因此，本法院在某些情況下指出，允許以與資料蒐集原始目的無關的目的揭露資料和使用個人資料的廣泛權利，構成對原告隱私尊重權的不成比例的干涉（見 Karabeyoğlu 訴土耳其，案號 30083/10，§ 118，2016 年 6 月 7 日，和 Surikov 訴烏克蘭，案號 42788/06，§ 89，2017 年 1 月 26 日）。

(β) *資料最小化原則*（資料保護公約第 5 條第(c)款），即個人資料的處理目的應是適當且相關的，並且僅限於必要的情形（見 S.和 Marper，以上引述，§ 103），而且，對於敏感私人細節的過度和多餘的揭露，如果與使大眾知情的目的無關，則屬不正當的揭露（見 Khadija Ismayilova 訴亞塞拜然，案號 65286/13 和 57270/14，§ 147-49，2019 年 1 月 10 日）。

(γ) *資料準確性原則*（資料保護公約第 5 條第(d)款）。法院強調，公共登記系統中的資訊若是不準確或者虛假，可能對資料主體的名譽造成傷害或潛在損害（見 Cemalettin Canlı 訴土耳其，案號 22427/04，§ 35，2008 年 11 月 18 日；Khelili 訴瑞士，案號 16188/07，§ 64，2011 年 10 月 18 日；和 Rotaru 訴羅馬尼亞[GC]，案號 28341/95，§ 44，ECHR 2000 V），所以必須有法律程序上的

保障，以便能改正和修訂這些資訊（見 Cemalettin Canlı，以上引述，§§ 41-42；另見 Anchev 訴保加利亞（決定），案號 38334/08 和 68242/16，2017 年 12 月 5 日）。

(δ) *儲存限制原則*（資料保護公約第 5 條第(e)款），即個人資料以允許識別資料主體的形式保存時，不得超過處理目的所需的時間。本法院認為，最初合法處理的準確資料，可能會隨著時間的推移而變得不符合公約第 8 條的要求，尤其是當這些資料在資料蒐集或公布的目的上不再必要時（見，例如 M.L.和 W.W.訴德國，案號 60798/10 和 65599/10，§§ 99 和 106，2018 年 6 月 28 日，以及 Söro 訴愛沙尼亞，案號 22588/08，§ 62，2015 年 9 月 3 日）。

(iii) *一般措施和議會審查的質量*

124. 公約會員國根據補充性原則，主要負責保障公約及其附加議定書內容所定義的權利和自由，並在此過程中享有裁量空間，但此一評斷餘地受法院的監督。基於其民主合法性，國家在評估本地需求和條件方面，通常比國際法院更為適合（見，例如，Lekić 訴斯洛文尼亞 [GC]，案號 36480/07，§ 108，2018 年 12 月 11 日，以及 M.A.訴丹麥 [GC]，案號 6697/18，§ 147，2021 年 7 月 9 日）。

125. 當立法機關享有裁量空間時，通常包括其干涉某一主題領域的決定，以及一旦干涉後，應確保立法符合公約的規定，並且是在任何彼此競逐的公共利益和私人利益兩者之間取得平衡而制定的詳細規則。然而，本法院曾一再指出，針對立法機關的選擇，並非不得介入審查，法院會評估議會和司法審查的質量，以確保某一措施的必要性。本法院認為，一旦放寬一般措施可能導致的濫用風險，主要是應該由國家評估的風險。當逐案審查可能會導致顯著的不確定性、訴訟、費用和延誤，以及差別待遇和任意性時，一般措施和逐案審查相較之下，也被認為是實現正當合

法目標的更可行的手段。儘管如此，將一般措施適用於案件事實時，仍然能顯示其實際影響，因此，此時比例原則至關重要（見 M.A.訴丹麥，以上引述，§ 148，以及 Animal Defenders International 訴英國[GC]，案號 48876/08，§ 108，ECHR 2013，及其他參考文獻）。本法院必須仔細審查在立法過程中所考慮的論點，以及立法機關所作的選擇，是否在其享有的裁量範圍內達成公共利益與直接受立法選擇影響的個人兩者間公平的平衡（見 S.H.和其他訴奧地利[GC]，案號 57813/00，§ 97，ECHR 2011，以及 Correia de Matos 訴葡萄牙[GC]，案號 56402/12，§ 117，2018 年 4 月 4 日）。

126. 關於這類措施的核心問題，並非在於是否應該採取更具限制性的規則，或者國家是否能夠證明欠缺係爭措施便無法實現合法目標。此處的核心問題在於，在制定一般措施和平衡權益時，立法機關是否在其享有的裁量範圍內採取了行動（見 Animal Defenders International，以上引述，§ 110）。

(iv) 國家和歐洲層面的共識程度

127. 另一個與裁量範圍相關的因素，是締約國法律之間是否存在共同點。根據比較法的調查（見第 54-57 段），在予以調查的 34 個締約國中，有 21 個國家的主管機關可以公開、而且在某些情況下是必須公開納稅人的個人資料，其前提是滿足特定條件。同時，值得注意的是，在前述可以公開資料的國家中，關於公開資料的範圍和出版先決條件（包括未支付稅款的金額和稅務債務在公開前持續的時間長度）上均有甚大差異，儘管在這些國家當中，大多數提供對納稅人資料的無限制瀏覽近用。此外，只有 8 個締約國公開納稅人的家庭住址，而另外兩個國家僅顯示其居住城市。

(v) 結論

128. 根據以上所述之全部因素，本院認為，締約國在評估是否建立納稅義務違反者個人資料公開等制度之際，享有廣泛的裁量空間，以確保其稅收徵集的正常運作。然而，各國在這一領域享有的自由裁量空間，並非無所限制。在此一背景下，本法院必須確保有關國家當局，無論是立法、行政還是司法層面，都進行了適當的平衡，至少在實質上充分考慮了以下幾個方面：(i)公開相關資訊所要追求的公共利益（見第 116 段）；(ii)公開資訊的性質（見第 119 段）；(iii)對相關個人所享隱私權的影響及其風險（見第 120 和 121 段）；(iv)資訊傳播媒介的潛在影響範圍，尤其是網路的潛在影響範圍（見第 121 段）；以及(v)基本的資料保護原則，包括目的限制、儲存限制、資料最小化和資料正確性（見第 42、44、46 和 123 段）。在這方面，程序性保障也可能發揮重要作用（見第 122 段）。因此，本法院將審查國家當局在選擇實現正當合法目標的手段之際，是否在其裁量範圍內採取了適當的措施。

5. 將上述原則和考慮因素應用於本案

(a) 立法和政策框架

129. 本法院首先指出，強制公開制度的重要特徵之一是，根據國內法，匈牙利稅務機關在是否在公開納稅人個人資料方面沒有評斷餘地。只要稅務債務連續超過 180 天，債務人的姓名和家庭住址就必須由稅務機關強制公開。正如前述，無論是否有主觀過錯或其他個別情況，只要欠稅人符合第 55(5)條所規定的客觀標準，他們的姓名和家庭住址都會在稅務機關網站上所公布的名單中系統性地公開。這些資料也會在債務未清償或不再具有強制執行力之前，持續其公布狀態。換句話說，2003 年稅務管理法中的公布規定，並未要求稅務機關必須權衡彼此競逐的個人利益和公共利益，或者要求其應該進行個別化的比例評估。

130. 雖然選擇此等一般性制度本身並不構成問題，公布納稅人資料本身也無可厚非，但是，本法院必須評估導致係爭干涉措施的立法選擇，並且要檢視立法機關是否權衡了彼此處於競爭關係的所涉利益，特別是涉及個人資料如家庭住址的情況下。在這方面，立法審查的質量在評估一般性措施的比例時，至關重要（見 *Animal Defenders* 一案，第 108 和 113 段）。核心問題並不在於是否應該採用限制更小的規則，而是立法機關在制定一般性措施和權衡平衡時，是否在其裁量範圍內為之（見第 126 段）。

131. 首先，關於資訊公開的公共利益，本法院認為，國家立法機關經由對 2003 年稅務管理法的 2006 年修正案，新增了第 55(5) 條的規定，要求公布重大欠稅人名單。這個措施是補充第 55(3) 條關於納稅義務違反者資訊公布的制度。從 2006 年修正案的準備工作中可以看出，立法機關認為此一新措施是為了「淨化經濟」和增強稅務及海關部門的能力（見第 16 段）。將納稅人資料公開範圍擴大至包括欠稅人的理由是，未償稅務債務不僅僅是稅務檢查程序中所確認的欠稅，還可能是違反稅務支付義務行為的結果（見第 16 和 30 段）。

132. 儘管 2006 年修正案的通過，是為了補充既有的容許公開納稅人資料的措施，以實現相同的目的，但是，2006 年修正案的準備工作並未顯示出其就既有的公布制度（特別是第 55(3) 條方案）對納稅人行為可能產生的影響進行評估，也未顯示出就為何既有措施被認為不足以實現預期立法目的予以反思，或者，針對第 55(5) 條制度的潛在補充價值予以考慮，除了顯而易見的被識別為重大欠稅者的人可能會面臨負面的名譽影響之外。

133. 特別值得注意的是，正如匈牙利政府所指出者，除了第 55(3) 條根據的單獨名單上的欠稅人之外，未能顯示匈牙利國會曾

經評估了第 55(5)條名單上所有資訊的公布，尤其是欠稅人的家庭住址，是否為了達到威懾效果所規定（見第 31 段，和 *Animal Defenders International* 一案，第 108 段）。

134. 本法院進一步指出，雖然 2003 年稅務管理法的說明報告提到了納稅人的隱私權保護，作為嚴格保密規則的理由（見第 12 段），但是，卻沒有證據顯示其考慮了第 55(5)條公布制度對隱私權的影響，特別是將欠稅人家庭住址遭到公眾濫用的風險，納入考量（見第 14 段）。

135. 也沒有跡象顯示 M 在考慮用於公布相關資訊的媒介的潛在傳播範圍時，尤其是將個人資料在稅務機關網站上予以公布，代表不論動機如何，任何可以使用網路的人（全球範圍內）都可以不受限制地近用有關名單上每個欠稅人的姓名及家庭住址，而且潛藏再度公布的風險。

136. 因此，儘管可以說該名單的公布是符合公共利益的，匈牙利國會似乎並未考慮到，公布所有相關資料，特別是欠稅人的家庭住址，在實現蒐集相關個人資料以促進國家經濟福祉的原始目的中，是否具有必要性。有鑒於這種個人資料的相對敏感性質（見 *Samoylova v. Russia* 一案，第 100-101 段），在本案的情況下，國會的考量必須特別充分。儘管國內法應該適用之具有拘束力的國家和歐盟資料保護要求日益增加，但是，2006 年修正案的準備過程中，似乎幾乎不曾涉及資料保護方面的考慮。

137. 本法院雖然接受立法機關的立法目的是加強稅務遵從程度，並且，將納稅人的家庭住址予以納入是為了確保了所公布資訊的準確性的說法，然而，匈牙利立法機關似乎並未考慮到根據資料最小化原則，應該採取適當措施保護個資的作法。本法院

在 2003 年稅務管理法和 2006 年修正案的立法歷史中，也未發現國會在這方面有所考慮的證據。

138. 總之，被告國並未證明立法機關在平衡相關的個人利益和公共利益時，曾經尋求公正的平衡，以確保系爭干涉符合比例原則。

(b) 結論

139. 鑒於上述情況，考慮到系統性地公布納稅人資料，包括納稅人的家庭住址，儘管被告國享有一定的自由裁量空間，法院仍未能接受匈牙利立法機關在制定第 55(5)條公布制度時所持的理由，雖然這些理由具有相關性，但是仍不足以證明系爭干涉在「民主社會中是必要的」，而且，被告國政府機關在權衡相關利益時，未能實現公平目標。

140. 因此，本法院認定構成公約第 8 條之違法。

III. 適用公約第 41 條

141. 公約第 41 條規定：「如果法院認定公約或其附加議定書之違反，並且有關締約國的國內法僅允許部分補救，則法院應在必要時向受害方提供公正補償。」

A. 損害賠償

142. 原告要求因非財產損害獲得 10,000 歐元 (EUR) 賠償。

143. 政府針對此一要求提出了異議。

144. 公約第 41 條賦予本法院向受害方提供適當補償的權力（見 *O’Keeffe v. Ireland* [GC], no. 35810/09, § 199, ECHR 2014）。

145. 本法院認為，在本案的特殊情況下，認定系爭措施違反公約本身，已足以對原告所遭受的所有非財產損害提供公正補償，因此駁回原告這項請求。

B. 費用和支出

146. 在大法庭審理期間，原告在 2021 年 10 月 29 日提交的申訴中，要求賠償在庭審和大法庭審理期間發生的法律費用和支出，共計 25,200 歐元，包括準備和參與聽證會的費用，相當於 106 小時的法律工作，按每小時 200 歐元的計算。

147. 原告另行要求賠償與聽證會相關的旅行和住宿費用，共計 3,341 歐元。

148. 匈牙利政府認為這些要求過高，其特別指出，原告要求的 3,341 歐元中的費用僅部分與參加聽證會相關。

149. 根據本法院的判決先例，原告有權獲得費用和支出的賠償，但前提是這些費用和支出確實已經產生並且屬合理費用。在本案中，考量本法院掌握的文件以及上述標準，本院認定合計 20,000 歐元為合理賠償。

綜上所述，本院判決：

1. 一致接受被告政府關於搜索介面的初步異議；
2. 一致接受被告政府關於稅務機關網站上資訊再公布的初步異議；
3. 一致將被告政府的初步異議（涉及公約第 8 條的「名譽方面」的適用性）轉入實質審查，並駁回該異議；
4. 以 15 票對 2 票認定構成公約第 8 條的違反；

5. 以 16 票對 1 票認定違反行為本身已足以對原告所遭受的非財產損害提供公正補償；
6. 以 15 票對 2 票認定：
 - (a) 被告國應在三個月內支付原告 20,000 歐元，加上可能需繳納的稅費，作為費用和支出賠償，並在結算日按適用的匯率轉換為被告國貨幣；
 - (b) 從上述三個月期滿至結算日，支付上述金額的利息，利率為歐洲中央銀行在違約期間的邊際貸款利率加百分之三；
7. 以 16 票對 1 票駁回原告關於公正補償的其餘賠償請求。

【附錄：判決簡表】

Originating Body	Court (Grand Chamber)
Document Type	Judgment (Merits and Just Satisfaction)
Title	CASE OF L.B. v. HUNGARY
App. No(s)	36345/16
Importance Level	Key cases
Respondent State(s)	Hungary
Judgment Date	09/March/2023
Conclusion(s)	Preliminary objection joined to merits and dismissed (Art. 35) Admissibility criteria (Art. 35-3-a) Ratione materiae Violation of Article 8 - Right to respect for private and family life (Article 8-1 - Respect for private life) Non-pecuniary damage - finding of violation sufficient (Article 41 - Non-pecuniary damage Just satisfaction)
Article(s)	35

	35-3-a 8 8-1 8-2 41
Separate Opinion(s)	Yes
Domestic Law	Act no. XCII of 2003 on Tax Administration 2006 amendment of the 2003 Tax Administration Act Section 26 (2) of the Constitutional Court Act Act CXII of 2011 in the right to informational self-determination and freedom of information of information Act no. CL of 2017 (2017 Tax Administration Act)
Strasbourg Case-Law	A. v. Norway, no. 28070/06, § 64, 9 April 2009 Alkaya v. Turkey, no. 42811/06, 9 October 2012 Anchev v. Bulgaria (dec.), nos. 38334/08 And 68242/16, 5 December 2017 Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, ECHR 2013 Armonienė v. Lithuania, no. 36919/02, § 42, 25 November 2008 Axel Springer AG v. Germany [GC], no. 39954/08, 7 February 2012

	Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom [GC], nos. 58170/13 and 2 others, 25 May 2021 Biriuk v. Lithuania, no. 23373/03, § 43, 25 November 2008 Cemalettin Canlı v. Turkey, no. 22427/04, 18 November 2008 Centrum för rättvisa v. Sweden [GC], no. 35252/08, § 151, 25 May 2021 Correia de Matos v. Portugal [GC], no. 56402/12, § 117, 4 April 2018 Delfi AS v. Estonia [GC], no. 64569/09, ECHR 2015 Denis and Irvine v. Belgium [GC], nos. 62819/17 and 63921/17, § 98, 1 June 2021 Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine, no. 33014/05, § 63, ECHR 2011 (extracts) G.S.B. v. Switzerland, no. 28601/11, § 93, 22 December 2015 Karabeyoğlu v. Turkey, no. 30083/10, § 118, 7 June 2016 Khadija Ismayilova v. Azerbaijan, nos. 65286/13 and 57270/14, § 147-49, 10 January 2019 Khelili v. Switzerland, no. 16188/07, § 64, 18 October 2011 L.B. v. Hungary, no. 36345/16, § 16, 12 January 2021
--	---

	Lekić v. Slovenia [GC], no. 36480/07, § 108, 11 December 2018 Leyla Şahin v. Turkey [GC], no. 44774/98, § 99, ECHR 2005-XI Lustig-Prean and Beckett v. the United Kingdom, nos. 31417/96 and 32377/96, § 82, 27 September 1999 M.A. v. Denmark [GC], no. 6697/18, 9 July 2021 M.L. and W.W. v. Germany, nos. 60798/10 and 65599/10, §§ 99 and 106, 28 June 2018 M.S. v. Sweden, 27 August 1997, Reports 1997 I Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt v. Hungary, no. 22947/13, 2 February 2016 Mendrei v. Hungary (dec.), no. 54927/15, 19 June 2018 Merabishvili v. Georgia [GC], no. 72508/13, § 297, 28 November 2017 O’Keeffe v. Ireland [GC], no. 35810/09, § 199, ECHR 2014 Parrillo v. Italy [GC], no. 46470/11, § 163, ECHR 2015 Petkov and Others v. Bulgaria (dec.), nos. 77568/01, 178/02 and 505/02, 4 December 2007 Pfeifer v. Austria, no. 12556/03, § 35, 15 November 2007
--	--

	Pihl v. Sweden (dec.), no. 74742/14, 7 February 2017 Rotaru v. Romania [GC], no. 28341/95, § 44, ECHR 2000 V S. and Marper v. the United Kingdom [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, ECHR 2008 S.H. and Others v. Austria [GC], no. 57813/00, § 97, ECHR 2011 S.M. v. Croatia [GC], no. 60561/14, §§ 216-19, 25 June 2020 Samoylova v. Russia, no. 49108/11, §§ 100-01, 14 December 2021 Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland [GC], no. 931/13, 27 June 2017 Sidabras and Džiautas v. Lithuania, nos. 55480/00 and 59330/00, ECHR 2004 VIII Sinan Işık v. Turkey, no. 21924/05, §§ 42-53, ECHR 2010 Sõro v. Estonia, no. 22588/08, § 62, 3 September 2015 Strand Lobben and Others v. Norway [GC], no. 37283/13, § 211, 10 September 2019 Surikov v. Ukraine, no. 42788/06, § 89, 26 January 2017 Vavříčka and Others v. the Czech Republic [GC], nos. 47621/13 and 5 others, § 273, 8 April 2021 Vukota-Bojić v. Switzerland, no. 61838/10,
--	--

	§ 52, 18 October 2016 Węgrzynowski and Smolczewski v. Poland, no. 33846/07, § 58, 16 July 2013 White v. Sweden, no. 42435/02, § 26, 19 September 2006 Z v. Finland, 25 February 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997 I Ždanoka v. Latvia [GC], no. 58278/00, §§ 112-15, ECHR 2006 IV
International Law	Sections 5 (b), (c), (d) and (e) of the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data
Keywords	(Art. 35) Admissibility criteria 受理標準 (Art. 35-3-a) Ratione materiae 對物管轄權 (Art. 8) Right to respect for private and family life 尊重隱私和家庭生活的權利 (Art. 8-1) Respect for private life 尊重隱私生活 (Art. 8-2) Necessary in a democratic society 在民主社會中的必要性 (Art. 8-2) Economic well-being of the country 國家經濟福祉 (Art. 8-2) Protection of the rights and freedoms of others 保護他人的權利和自由 (Art. 41) Just satisfaction- {general} 公正補償 - {一般} (Art. 41) Non-pecuniary damage 非金錢損害 (Art. 41) Just satisfaction 公正補償

	Margin of appreciation 評斷餘地 Proportionality 合比例性
ECLI	ECLI:CE:ECHR:2023:0309JUD003634516