

University of Groningen

Case note: ECLI:CE:ECHR:2021:0112JUD003634516

Moyakine, Evgeni

Published in:
Jurisprudentie Bescherming Persoonsgegevens

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Moyakine, E. (2021). Case note: ECLI:CE:ECHR:2021:0112JUD003634516. JBP 18. Casenote over: Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 12/01/2021, 36345/16, ECLI:CE:ECHR:2021:0112JUD003634516 *Jurisprudentie Bescherming Persoonsgegevens*, 2021(2), 142-148.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

18

Publicatie gegevens van wanbetalers van belastinggelden niet in strijd met art. 8 EVRM

Europees Hof voor de Rechten van de Mens
12 januari 2021, 36345/16,
ECLI:CE:ECHR:2021:0112JUD003634516
(Grozev, Motoc, Lubarda, Ranzoni, Ravarani,
Schukking, Paczolay)
Noot mr. dr. E. Moyakine

Gerechtvaardigde inbreuk. Persoonlijke levenssfeer. Eerbiediging privéleven.

[EVRM art. 8]

De Hongaarse belastingdienst publiceert, overeenkomstig nationale regelgeving, de persoonlijke gegevens van verzoeker op een lijst voor grote wanbetalers. Personen die over de laatste 180 dagen circa € 28.000 belastingsschuld hebben open staan komen op de lijst. De lijst bevat de naam, thuisadres, belastingnummer en de openstaande belastingsschuld van verzoeker.

Verzoeker betoogt dat de publicatie van de belastingdienst inbreuk maakt op zijn privéleven als bedoeld in art. 8 EVRM. De regelgeving zou enkel als doel hebben wanbetalers publiek te vernederen. Volgens de belastingdienst beschermt de regelgeving de economische welvaart en de rechten van anderen.

Het EHRM acht de publicatie een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van verzoeker. De vraag is echter of dat deze inbreuk gerechtvaardigd is. Hiervoor toetst het EHRM aan drie criteria: of de inbreuk bij wet is voorzien, of het een legitiem doel dient en of de inbreuk noodzakelijk is. Verzoeker ontkent niet dat de publicatie een wettelijke basis had. Het EHRM acht het beschermen van de economische welvaart een legitiem doel voor de inbreuk.

De inbreuk is ook noodzakelijk volgens het EHRM. Het EHRM maakt een belangenafweging tussen het belang van verzoeker bij het recht op privéleven en het algemeen belang van de gemeenschap en oordeelt als volgt. Het publiceren van de gegevens is niet onredelijk ter bescherming van het

belang dat potentiële zakenpartners hebben bij een betrouwbare zakenpartner. Het publiceren van de gegevens is proportioneel, nu ze alleen openbaar blijven zolang de belastingsschuld niet geïnd is. Ook de publieke toegankelijkheid is volgens het EHRM noodzakelijk voor de effectiviteit van de maatregelen en dus is dit in het publieke belang. Nu verzoeker verder geen nadelige gevolgen heeft ondervonden van de publicatie oordeelt het EHRM dat er geen inbreuk is gemaakt op art. 8 EVRM.

Rechtvaardig Ravarani en Schukking verklaren niet met de uitspraak eens te zijn, zij stellen dat het onnodig is het thuisadres te publiceren op internet. Ook vinden zij dat de mogelijkheid op het verspreiden van de gegevens meegewogen had moeten worden en tot slot wijzen zij erop dat het publiceren van eenieders adres ernstige gevolgen kan hebben, zoals inbraak.

L.B.
tegen
Hongarije

THE LAW

I. Preliminary remarks

16. The Court notes at the outset that the case at issue does not concern the republication of the applicant's personal data by an online news outlet in the form of a "tax defaulters' map" (see paragraph 6 above), or the subsequent accessibility of the applicant's personal data through links in the list of results displayed by online search engines, but merely the publication of such data on the website of the Tax Authority. The Court acknowledges that it is primarily because of the subsequent republication of the tax defaulters' list and because of search engines that the information on the applicant could easily be found by Internet users. Nevertheless, the Tax Authority's actions and its responsibility as regards the initial publication of the information are essentially different from the dissemination of that information by online media outlets or search engines, and this latter aspect (the wider dissemination of that information) does not form part of the present case.

II. Alleged violation of Article 8 of the Convention

17. The applicant complained that the publication of his personal data on the Tax Authority's website for his failure to comply with his tax obligations

had infringed his right to private life as provided for in Article 8 of the Convention, which reads as follows:

“1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of 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.”

A. Admissibility

1. Applicability of Article 8

18. Although this has not been disputed by the Government, the Court considers it necessary to address whether, in the circumstances of the present case, the right to privacy under Article 8 of the Convention is engaged in connection with the publication of the applicant's name, home address and tax identification number on the tax defaulters' list and the list of major tax evaders.

19. The Court firstly reiterates that in the particular context of data protection, it has on a number of occasions referred to the Data Protection Convention (see, for example, *Amann v. Switzerland* [GC], no. 27798/95, § 65, ECHR 2000-II). It must be held that within the meaning of Article 2 of the Data Protection Convention, an applicant's name, home address and tax identification number – as information relating to an identified or identifiable natural person – constitute “personal data” (see paragraph 15 above).

20. In determining whether the personal data published by the Tax Authority related to the applicant's enjoyment of his right to respect for private life, the Court will have due regard to the specific context (see *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, § 67, ECHR 2008).

21. The Court also reiterates that the concept of “private life” is a broad term not susceptible to exhaustive definition (*ibid.*, § 66, and *Vukota-Bojić v. Switzerland*, no. 61838/10, § 52, 18 October 2016). It is well established in the Court's case-law that private life also includes activities of a professional or business nature (see *Niemietz v. Ger-*

many, 16 december 1992, § 29, Series A no. 251-B) or the right to live privately, away from unwanted attention (see *Smirnova v. Russia*, nos. 46133/99 and 48183/99, § 95, ECHR 2003 IX (extracts)). The concept can embrace multiple aspects of a person's identity, including a person's name. It also covers personal information which individuals can legitimately expect should not be published without their consent (see *Axel Springer AG v. Germany* [GC], no. 39954/08, § 83, 7 February 2012).

22. It follows from well-established case-law that where there has been compilation of data on a particular individual, processing or use of personal data or publication of the material concerned in a manner or degree beyond that normally foreseeable, private life considerations arise. The protection of personal data is of fundamental importance to a person's enjoyment of his or her right to respect for private and family life, as guaranteed by Article 8 of the Convention. The domestic law must afford appropriate safeguards to prevent any such use of personal data as may be inconsistent with the guarantees of this Article. Article 8 of the Convention thus provides for the right to a form of informational self-determination, allowing individuals to rely on their right to privacy as regards data which, albeit neutral, are collected, processed and disseminated collectively and in such a form or manner that their Article 8 rights may be engaged (see *SatakunnanMarkkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* [GC], no. 931/13, §§ 136-37, 27 June 2017, with further references). As the Court held in that judgment, providing details of the taxable earned and unearned income of individuals, as well as their taxable net assets, clearly concerned their private life (*ibid.* § 138).

23. The Court notes that in the present case the Tax Authority published personal data in connection with the applicant's failure to contribute to public revenue, which could arguably be considered conduct that may be recorded or reported in a public manner (see *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, no. 44787/98, § 57, ECHR 2001-IX). Nonetheless, in the light of the consideration that such data provided information on the applicant's economic situation, and on the basis of the Court's case-law under Article 8, the Court considers that the data published by the Tax Authority related to the applicant's private life (see *Lundvall v. Sweden*, no. 10473/83, Commis-

sion decision of 1 december 1985, Decisions and Reports (DR) 45, p. 131). In this context, it is of no relevance whether the published data concerned unpaid tax on activities of a professional nature.

24. Furthermore, it has not been disputed that the measure involved the publication of the applicant's home address, which, in line with the Court's case-law, constitutes personal data and personal information entailing the protection of the right to private life (see *Alkaya v. Turkey*, no. 42811/06, § 30, 9 October 2012).

25. Having regard to the foregoing, the Court finds that Article 8 is applicable in the present case.

2. *The Government's objection regarding non-exhaustion of domestic remedies*

26. The Government argued that the applicant could have requested from the data controller the erasure of his personal data under section 14(c) of the Data Protection Act (see paragraph 11 above). In their view, in the event of his request being refused, he could have challenged the decision of the data controller before the courts or before the Data Protection Authority. They concluded by stating that the applicant had failed to exhaust the domestic remedies available under domestic law.

27. The applicant submitted that the Government had failed to show that a request based on section 14(c) of the Data Protection Act would have been an effective remedy. He argued that the erasure of personal data on the basis of this provision could only be requested if processing had been unlawful, whereas in his case the publication of his personal data had been prescribed by the Tax Administration Act. Thus, the legal avenue suggested by the Government could not remedy his situation.

28. The Court reiterates that the rule of exhaustion of domestic remedies referred to in Article 35 § 1 of the Convention requires applicants first to use the remedies provided by the national legal system, thus exempting States from answering before the European Court for their acts before they have had an opportunity to put matters right through their own legal system. The rule is based on the assumption that the domestic legislative system provides an effective remedy in respect of an alleged breach. The burden of proof is on the Government claiming non-exhaustion to satisfy the Court that an effective remedy was available both in theory and practice at the relevant time,

that is to say that the remedy was accessible, was capable of providing redress in respect of the applicant's complaints and offered reasonable prospects of success. However, once this burden of proof has been satisfied, it falls to the applicant to establish that the remedy advanced by the Government was in fact exhausted or was for some reason inadequate and ineffective in the particular circumstances of the case, or that there existed special circumstances absolving him or her from the requirement (see *Tiba v. Romania*, no. 36188/09, § 21, 13 december 2016, with further references).

29. Turning to the present case, the Court notes that section 17 of the Data Protection Act, as in force at the material time, provided for the erasure of personal data upon a data subject lodging a request under section 14(c) of the same Act. In terms of section 14(c), a request could be made in relation to data which were not subject to mandatory processing. Mandatory processing was defined in section 5(1)(b) as processing ordered in the public interest by an Act of Parliament or by a local authority exercising powers conferred upon it by an Act of Parliament (see paragraph 11 above).

30. Since the publication of the applicant's personal data was based on section 55(3) and (5) of the Tax Administration Act (see paragraph 9 above) and was thus mandatory, a request for erasure was not applicable in his situation. Under the Data Protection Act, there was no prospect of the applicant having his personal data deleted from the tax defaulters' list. The Court also notes that the Government have not supplied any comparable examples from domestic jurisprudence suggesting that a person in the applicant's situation would have had any prospect of success in challenging the publication of personal data under section 14(c) of the Data Protection Act. The Court therefore does not accept that it would have served any purpose for the applicant to lodge a request for the erasure of his personal data.

31. The Court therefore finds that the remedy relied on by the Government cannot be regarded as effective in the particular circumstances of the applicant's case. In conclusion, the Court dismisses the Government's objection as to the applicant's failure to exhaust domestic remedies.

32. The Court further notes that this complaint is neither manifestly ill-founded nor inadmissible on any other grounds listed in Article 35 of the

Convention. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

1. The parties' observations

(a) The applicant

33. In the applicant's submission, the publication of his name on the tax defaulters' list could not be regarded as necessary in a democratic society.

34. The applicant submitted that the main reason behind the publication of his personal data on the tax defaulters' list had been public shaming, which could not be held to be a legitimate aim under Article 8 of the Convention. He made the point that listing tax defaulters in that way deprived them of their dignity. He did not dispute that the stated aim of the legislature had been to deter people from avoiding their tax liability, but he argued that the means chosen was clearly unfit for attaining that objective. Even though his data had become known to the public, it was unlikely that third parties could influence his compliance with the tax regime.

35. As regards the aim of protecting business partners, the applicant argued that failure to pay tax did not necessarily correspond to unreliability in business. He thus contested the Government's argument that such a list was an appropriate method of informing business partners about his non-compliance with tax regulations.

36. Concerning the proportionality of the measure, the applicant submitted that even accepting that the interference with his right to privacy had served a legitimate aim, it had clearly been disproportionate. He invited the Court to have regard to the fact that his personal data had been published online, which had made the data at issue more accessible. Owing to the fact that the publication had appeared on the Tax Authority's website, his personal data had been made accessible around the world to third parties for whom such information had been completely irrelevant. He referred to the circular of the President of the National Authority for Data Protection and Freedom of Information (see paragraph 13 above) in arguing that the method chosen to publish tax defaulters' personal data should correspond to the group of people for whom such information was relevant.

37. Lastly, he argued that even if the information had subsequently been removed from the website

of the Tax Authority, it had still been accessible to the public through the list of results displayed by online search engines.

(b) The Government

38. The Government submitted that the interference had been prescribed by law, namely section 55(3) and (5) of the Tax Administration Act.

39. They argued that the interference had pursued the legitimate aim of protecting the economic well-being of the country and the rights of others, that is, the interests of tax defaulters' business partners. They pointed out that the aim of the regulation was to secure the State funds necessary to carry out State tasks, and to enforce the principle of equal burden sharing. It also intended to inform actual and potential business partners about the liquidity of other economic actors. Therefore, it contributed to the proper functioning of the market economy.

40. The Government emphasised that the measure was proportionate to those stated objectives, since it only concerned taxpayers whose tax debts exceeded HUF 10 million (approximately 30,000 euros), and only if those tax debts had been established by a final decision. In addition, the personal data of the tax defaulters were immediately deleted once they had settled the debts which they owed to the revenue.

41. In the Government's opinion, the measure was also proportionate, since publishing information on tax defaulters on the Internet was the most appropriate means of achieving the objective pursued, particularly in relation to providing easily accessible information for potential business partners. As regards the applicant's argument that the online publication of the tax defaulters' list had led to the republication of his personal data by online media outlets and Internet search engines, the Government pointed out that the applicant could have asked those data processors to delete his personal data or remove the relevant links.

2. The Court's assessment

(a) Whether there was an interference

42. It is established case-law that the release or use by a public authority of information relating to a person's private life amounts to an interference with Article 8 § 1 of the Convention (see *Leander v. Sweden*, 26 March 1987, § 48, Series A no. 116,

and *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 46, ECHR 2000-V).

43. In the present case, because the information in question became available to third parties, the publication on the Tax Authority's website of data naming the applicant as a tax defaulter (see paragraph 5 above) and subsequently a major tax evader (see paragraph 7 above), and detailing the precise amount of his tax arrears and tax debts, his tax identification number and his home address, constituted an interference with his private life within the meaning of Article 8. In examining whether the interference was justified in the light of paragraph 2 of Article 8, the Court has to assess whether the authorities acted "in accordance with the law", pursuant to one or more legitimate aims, and whether the impugned measure was "necessary in a democratic society" (see *Šantare and Labazņikovs v. Latvia*, no. 34148/07, § 52, 31 March 2016).

(b) In accordance with the law

44. The applicant did not deny that the contested publication of information had had a legal basis in section 55(3) and (5) of the Tax Administration Act (see paragraph 11 above), and the Court sees no reason to call this into question.

(c) Legitimate aim

45. According to the Government, the aim underpinning the Hungarian legislative policy of making the taxation data of major tax defaulters available was the need to protect the economic well-being of the country and the rights of others (see paragraph 39 above). The applicant contested that argument, and was of the view that the aim of the legislation was public shaming (see paragraph 34 above).

46. The Court is ready to accept that the impugned measures aimed to improve discipline as regards tax payment, and thereby protect the economic well-being of the country. Furthermore, it is apparent from the explanatory note of the Tax Act that the aim of the disclosure provided for by section 55(5) is to protect the particular interests of third parties in relation to persons who owe tax (see paragraph 10 above) by providing them with an insight into those persons' financial situation. It is therefore legitimate for the State to invoke the need to protect the rights and freedoms of others within the meaning of the second paragraph of Article 8.

(d) Necessary in a democratic society

(i) General principles

47. An interference will be considered "necessary in a democratic society" for the achievement of a legitimate aim if it answers a "pressing social need" and, in particular, if it is proportionate to the legitimate aim pursued and if the reasons adduced by the national authorities to justify it are "relevant and sufficient" (see *S. and Marper*, cited above, § 101).

48. The Court's case-law indicates that in order to determine the proportionality of a general measure, the Court must primarily assess the legislative choices underlying it. The quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of the measure is of particular importance in this respect, including to the operation of the relevant margin of appreciation (see *A.-M.V. v. Finland*, no. 53251/13, § 82, 23 March 2017). The central question as regards such measures is not whether less restrictive rules should have been adopted or, indeed, whether the State could prove that, without the prohibition, the legitimate aim would not be achieved. Rather the core issue is whether, in adopting the general measure and striking the balance it did, the legislature acted within the margin of appreciation afforded to it (see, *mutatis mutandis*, *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, § 110, ECHR 2013 (extracts)). Other factors to be taken into account in assessing the compatibility of a legislative scheme involving the imposition of restrictive measures in the absence of an individualised assessment of an individual's conduct is the severity of the measure involved and whether the legislative scheme is sufficiently narrowly tailored to address the pressing social need it seeks to address in a proportionate manner (see *Polyakh and Others v. Ukraine*, nos. 58812/15 and 4 others, § 293, 17 October 2019, with further references). The application of the general measure to the facts of the case remains illustrative of its impact in practice, and is thus material to its proportionality (see, for example, *James and Others v. the United Kingdom*, 21 February 1986, § 36, Series A no. 98).

49. A wide margin is usually allowed to the State under the Convention when it comes to general measures of economic or social strategy (see *Dubská and Krejzová v. the Czech Republic* [GC], nos. 28859/11 and 28473/12, § 179, 15 November 2016). Because of their direct knowledge of their

society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the public interest on social or economic grounds, and the Court will generally respect the legislature's policy choice unless it is "manifestly without reasonable foundation" (see, among other authorities, *Stec and Others v. the United Kingdom* [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 52, ECHR 2006-VI, and *Dickson v. the United Kingdom* [GC], no. 44362/04, § 78, ECHR 2007-V). There will also usually be a wide margin accorded if the State is required to strike a balance between competing private and public interests or Convention rights (see *S.H. and Others v. Austria* [GC], no. 57813/00, § 94, ECHR 2011).

50. On the other hand, the Court also has regard to the essential role played by personal data protection in safeguarding the right to respect for private life as guaranteed by Article 8 (see *G.S.B. v. Switzerland*, no. 28601/11, § 90, 22 december 2015). The Court's case-law indicates that the protection afforded to personal data depends on a number of factors, including the nature of the relevant Convention right, its importance to the person in question, and the nature and purpose of the interference. According to the judgment in *S. and Marper* (cited above, § 102), the margin will tend to be narrower where the right at stake is crucial to the individual's effective enjoyment of intimate or key rights. Where a particularly important facet of an individual's existence or identity is at stake, the margin allowed to the State will be restricted (see *S.H. and Others*, cited above, § 94).

(ii) *Application to the present case*

51. In the present case, the Court must consider whether the State can be said to have struck a fair balance between the applicant's interest in protecting his right to privacy, and the interest of the community as a whole and third parties, as invoked by the Government.

52. In its assessment, the Court will have due regard to the specific context in which the information at issue was made public. The Court finds it important that the impugned measure was implemented in the framework of the State's general tax policy. It is relevant to note at this point the instrumental role of taxes in financing State apparatus, but also in implementing the economic and social policy of the State in a broader sense. The

Court acknowledges the difficulties in establishing whether the publication of tax defaulters' data actually tackled tax evasion and revenue losses. The Government argued that it did (see paragraph 39 above), and the applicant disagreed (see paragraph 34 above). The Court does not find it unreasonable that the State considers it necessary to protect its general economic interest in collecting public revenue by means of public scrutiny aimed at deterring persons from defaulting on their tax obligations.

53. In addition to the economic interests of the country as a whole in a functioning tax system, the Government also referred to the protection of the economic interests of private individuals, that is, potential business partners (see paragraph 39 above). The Court sees no reason to call into question the idea that any person wishing to establish economic relations with others has a specific interest in obtaining information relating to another person's compliance with his or her tax obligations, and ultimately his or her suitability to do business with, particularly when tax avoidance persists for an extended period of time. Since access to such information also has an impact on fair trading and the functioning of the economy, the Court is ready to accept that the disclosure of the list of persons who owed a large amount of tax had an information value for the public on a matter of general interest. Such publication did not concern a purely private matter (see, *mutatis mutandis*, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* [GC], no. 18030/11, § 194, 8 november 2016) or an issue merely satisfying public curiosity (see *Von Hannover v. Germany (no. 2)* [GC], nos. 40660/08 and 60641/08, § 110, ECHR 2012).

54. Based on the above, and bearing in mind the margin of appreciation allowed to States as regards general measures of economic and social strategy, the Court finds that the legislature's choice to make public the identity of persons who fail to respect their tax obligations, in order to improve payment discipline and protect the business interests of third parties, and thereby contribute to the general economy, is not manifestly without reasonable foundation (see the case-law quoted in paragraph 49 above).

55. However, the applicant also took issue with the rationale underlying the legislative choices made as regards the scope of the personal data published and the manner of publication on the Internet. The question thus remains as to whether

the impact of the publication in the present case outweighed the above-described justifications for the general measure. In this connection, the Court must have regard to the essential role played by personal data protection in safeguarding the right to respect for private life as guaranteed by Article 8 and the fundamental principles of data protection (see paragraphs 15 and 50 above).

56. The Court notes at the outset that the Tax Administration Act, which was the basis of the impugned measure, provided for the publication of the personal details of major tax defaulters and major tax evaders. Publication under section 55(3) and section 55(5) of the Tax Administration Act was only authorised in respect of those private individuals whose tax arrears and tax debts exceeded HUF 10 million, which, given the economic realities of contemporary Hungary, cannot be held to be an insignificant amount (see paragraph 9 above). Furthermore, the publication of the personal data of major tax evaders under section 55(5) of the Tax Administration Act was subject to the condition that the affected persons had failed to fulfil their tax obligations over an extended period of time, namely 180 days. The legislation thus drew a distinction between taxpayers, based on relevant criteria. The Court therefore accepts that the measure was circumscribed to address the risk of distortion of the tax system, and the legislature limited any negative effect of such publication to those whose conduct was the most detrimental to revenue (see the case-law quoted in paragraph 48 above).

57. The Court also observes that, as alleged by the Government (see paragraph 40 above) and not contested by the applicant, the personal data of a person who owed a large amount of tax were removed from the Tax Authority's website and the information in question was no longer made available to the general public once the person concerned had paid his or her due taxes. Consequently, the Court is satisfied that the identification of data subjects on the Tax Authority's website was possible for no longer than was necessary for the purposes of publication.

58. The Court notes that the disputed publication concerned the applicant's name, home address, tax identification number and the amount of unpaid tax which he owed. While these data cannot be considered intimate details linked to the applicant's identity, they still provided quite comprehensive information about him. Furthermore,

despite the fact that the applicant's home address might have been publicly available in any event (for example, from telephone directories), his interest in the protection of his right to respect for his private life was still engaged by the disclosure of his home address along with the other information. Furthermore, it is important to emphasise at this point that the publication of personal data, including a home address, can have significant effects or even serious repercussions on a person's private life (see, *mutatis mutandis*, *Alkaya*, cited above, §§ 29 and 39).

59. In the circumstances of the present case, the Court accepts that the list of tax defaulters and tax evaders would have been pointless if it had not allowed for the identification of the taxpayers in question. While it is true that a name is one of the most common means of identifying someone, in the present context, it is clear that the communication of a taxpayer's first name and surname only would not have made it possible to distinguish him or her from other individuals. The publication of those personal data would not have been sufficient to fulfil the publication's purpose of facilitating public scrutiny of tax evasion. Moreover, a list restricted to taxpayers' names would have been likely to provide inaccurate information and entail ramifications for persons bearing the same name.

60. Therefore, the Court does not call into question the legislature's view that, in the circumstances, a combination of identifiers was necessary to ensure the accuracy and efficacy of the scheme. The legislature cannot be criticised for the fact that in order to provide accurate information on tax evaders, it chose a person's home address as additional identifying information. Besides, the applicant did not suggest, and the Court does not find, that the publication of any identifying data other than those at issue would have been manifestly less onerous, or would have constituted a less intrusive interference with his right to respect for his private life.

61. The Court further notes the applicant's argument that the information about him was published on the Internet and made available to an unnecessarily large audience, potentially worldwide (see paragraph 36 above).

62. It is important to emphasise at this point the Court's well-established case-law holding that the risk of harm posed by content and communications on the Internet to the exercise and enjoyment

of human rights and freedoms, particularly the right to respect for private life, is certainly higher than that posed by the press (see, *inter alia*, *Egill Einarsson v. Iceland*, no. 24703/15, § 46, 7 november 2017).

63. In the present case, it must be acknowledged that the publication of information concerning unpaid taxes subjects a taxpayer to public scrutiny, scrutiny which increases in proportion to the extent of the publicity. Uploading the applicant's personal data to the Tax Authority's website made those data accessible to anyone who connected to the Internet, including people in another country.

64. On the other hand, the Court finds force in the Government's argument that widespread public access to the data concerned was necessary for the efficacy of the scheme (see paragraph 41 above). While recognising the importance of the rights of a person who has been the subject of content available on the Internet, these rights must also be balanced against the public's right to be informed (see *M.L. and W.W. v. Germany*, nos. 60798/10 and 65599/10, § 104, 28 June 2018). In the present case, the purpose and the principal effect of publication were to inform the public, and the main reason for making such data available on the Internet was to make the information easily available and accessible to those concerned, irrespective of their place of residence.

65. The Court finds that the applicant's reliance in this regard on the circular issued by the National Authority for Data Protection and Freedom of Information (see paragraph 36 above) is to no avail. That document was issued in respect of persons who owned unpaid local tax to the local government, and was of relevance to only the local community (see paragraph 13 above). However, in the present case, the publication was intended to provide the general public with an insight into the state of tax defaulters' debt. It corresponded to everyone's interest in knowing who owed money to the central revenue and the whole community.

66. It is also clear that the reach and thus potential impact of a statement released online with a small readership is certainly not the same as that of a statement published on mainstream or highly visited web pages (see *Savva Terentyev v. Russia*, no. 10692/09, § 79, 28 August 2018; contrast *Delfi AS v. Estonia* [GC], no. 64569/09, § 117, ECHR 2015).

67. In the present case, the fact alone that access to the list was not restricted did not necessarily mean that the list drew much public attention:

amongst other things, an individual seeking the information had to take the initial step of going to the Tax Authority's website, proceeding to the tax defaulters' or tax evaders' list, and then looking up the desired information.

68. Furthermore, the Court has doubts as to whether the list of tax defaulters and tax evaders, appearing in Hungarian on the website of the Tax Authority, would have attracted public attention – worldwide – from persons other than those concerned. On the contrary, more than any other form of publication, publication by means of a portal designated for tax matters ensured that such information was distributed in a manner reasonably calculated to reach those with a particular interest in it, while avoiding disclosure to those who had no such interest.

69. The Court also finds it relevant that the Tax Authority's website did not provide the public with a means of shaming the applicant, for example, a way of posting comments underneath the lists in question.

70. Finally, the Court cannot but note that although the applicant referred to the general public-shaming effect of appearing on the list (see paragraph 34 above), his submissions contained no evidence or reference to personal circumstances indicating that the publication of his personal data on the tax defaulters' and tax evaders' list had led to any concrete repercussions on his private life. In the Court's view, in the circumstances of the present case, making the information in question public could not be considered a serious intrusion into the applicant's personal sphere. It does not appear that making his personal data public placed a substantially greater burden on his private life than was necessary to further the State's legitimate interest.

71. Given the specific context in which the information at issue was published, the fact that the publication was designed to secure the availability and accessibility of information in the public interest, and the limited effect of the publication on the applicant's daily life, the Court considers that the publication fell within the respondent State's margin of appreciation.

72. It follows that there has been no violation of Article 8 of the Convention.

III. Alleged violation of Article 13 of the Convention

73. The applicant alleged that no effective remedy was available in domestic law enabling him to assert before the domestic courts his complaint concerning the publication of his personal data. He relied on Article 13 of the Convention, which provides:

“Everyone whose rights and freedoms as set forth in [the] Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.”

74. The Court reiterates that Article 13 does not go so far as to guarantee a remedy allowing a Contracting State’s laws as such to be challenged before a national authority on the ground of being contrary to the Convention (see *Vallianatos and Others v. Greece* [GC], nos. 29381/09 and 32684/09, § 94, ECHR 2013 (extracts)).

75. In essence, the applicant’s complaint related to provisions in the applicable legal regime providing for the publication of personal data, namely section 55(3) and (5) of the Tax Administration Act (see paragraph 9 above). It cannot be considered that Article 13 of the Convention required the provision of a remedy to challenge that regime.

76. Consequently, this complaint is manifestly ill-founded and as such must be declared inadmissible in accordance with Article 35 §§ 3 (a) and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court

Declares, unanimously, the complaint concerning Article 8 of the Convention inadmissible, and the remainder of the application inadmissible;

Holds, by five votes to two, that there has been no violation of Article 8 of the Convention.

Joint dissenting opinion of Judges Ravarani and Schukking

With regret, we cannot agree with the majority’s finding that there has been no violation of Article 8 of the Convention in the present case.

1. *Points of agreement.* We actually agree on many points with the majority. We agree that Article 8 is applicable to the publishing of the applicant’s home address on the Government’s website as it “constitutes personal data and personal information entailing the protection of the right to private life” (see paragraph 24 of the judgment). We also

subscribe to the statement that “because the information in question became available to third parties, the publication on the Tax Authority’s website of data naming the applicant as a tax defaulter... and subsequently a major tax evader..., and detailing the precise amount of his tax arrears and tax debts, his tax identification number and his home address, constituted an interference with his private life within the meaning of Article 8” (see paragraph 43 of the judgment).

2. Whereas we have serious reservations as to the legitimacy of one of the aims of the publication, namely – under cover of protecting the well-being of the country and equal burden sharing, which are obviously legitimate purposes (see paragraphs 39 and 45 of the judgment) – to deter people from defaulting on their tax obligations by means of public scrutiny, which we consider to be a kind of modern pillory (see paragraph 52 *in fine* of the judgment), we do not challenge the legitimacy of the purpose of protecting the interests of third parties, more precisely potential business partners who may have a legitimate aim in being informed about the liquidity of potential business partners (see paragraphs 39 and 45-46 of the judgment).

3. Lastly, we do not dispute that when balancing the public and private interests at stake, the State could not be blamed for publicising to a certain extent, within its general tax policy, the identity of persons who failed to respect their tax obligations (see paragraph 54 of the judgment). Thus, we ultimately do not challenge the Hungarian State’s choice to make public, for a certain period (until final payment of the tax debts and arrears), the identity of major tax defaulters (owing more than 10 million forints).

4. *The point of disagreement.* The only – but weighty – point where we disagree is on the scope of the personal data published and on the manner of publication. While we can go along with the publication of those tax defaulters’ names, tax identification numbers and amount of unpaid taxes, we are unable to follow the majority in their approval of the publication, on the Government’s website, of the home address of these persons. Our disagreement is thus twofold: we consider it unnecessary to have published the applicant’s home address and, moreover and even more importantly, to have published it on the internet.

5. *Publication of the applicant’s home address.* The majority agree that the publication of personal

data, including a home address, “can have significant effects or even serious repercussions on a person’s private life” (see paragraph 58 of the judgment). They accept, however, that such publication was the only means to distinguish him from other tax payers and to avoid providing inaccurate information and entailing ramifications for persons bearing the same name (see paragraph 59 of the judgment).

6. There we disagree. As to the – doubtful – deterrent effect, one should show some realism. Where people do not even know an individual, they will not “identify” him or her merely by the inclusion of their home address. However, if they are known – publicly or individually – the name in itself is sufficient to identify who is being dealt with. It is true that there are homonyms and perhaps more in one country than in another. But here too, the same reasoning as developed above applies: those who are really interested will easily find out who is actually being targeted.

7. As to the – admissible – purpose of allowing potential business partners to better assess the financial morality of future trading parties, the former, once informed of the latter’s names, will have no difficulty in identifying them precisely, through further research or simply via the – published – tax identification number.

8. With regard to the last argument, drawn from the fact that home addresses are publicly available from, for example, telephone directories, this argument can easily be turned around: if they are so easily accessible, there is no need to publish them elsewhere.

9. In sum, the publication of his home address was in our view not needed to identify the applicant and thus to achieve the objective of the law. Its publication therefore does not sit well with the principle of “data minimisation”.

10. *Publication on the internet.* What ultimately triggered our dissent was the fact that the personal data, especially the home address, were published on the internet. There is no need to paraphrase the immense multiplicative effect of any piece of information published on the internet, combined with search engines. The Court has emphasised in its case-law, as the majority themselves recognise (see paragraph 62 of the judgment), that the risk of harm posed by content and communications on the internet to the exercise and enjoyment of human rights and freedoms, particularly the right to respect for private life, is certainly higher than

that posed by the press (see, *inter alia*, *Egill Einarsson v. Iceland*, no. 24703/15, § 46, 7 november 2017).

11. *Publication of the personal data on the Government’s website.* First, the publication on the Government’s website is in itself problematic. We are far from convinced that such publication was necessary in order to make the information easily available and accessible to those concerned, irrespective of their place of residence. What is particularly problematic is the reference to “those concerned” (see paragraph 64 of the judgment) because the judgment does not specify who is really supposed to be interested in the information provided. If it is to ensure greater impact for the “shaming” effect, beyond the fact that this is a largely unavowable goal (paragraph 69 of the judgment discloses the majority’s uneasiness with that concept), it does not even achieve this aim efficiently, because except for people who are known nationwide – and who are identifiable by their names alone – people’s addresses are, in the specific circumstances of pointing at tax defaulters, only relevant in a restricted geographical area where people can and want to put a face to a certain name. If the aim is to provide nationwide or even worldwide coverage of the information to those who might be interested in carrying out business with them, the latter have at their disposal many other efficient means to identify those who are unworthy of trust and certainly, as stated before, identifying such individuals on the Government’s website by their name and tax identification number would have sufficed to achieve such objective. Ultimately the majority themselves acknowledge “the difficulties in establishing whether the publication of tax defaulters’ data actually tackled tax evasion and revenue losses” (see paragraph 52 of the judgment). So much for necessity.

12. *Republication of the personal data by third parties.* Secondly, it is in our view inaccurate to hold that the scope of the case excludes any potential republication of the applicant’s personal data by third parties and that the responsibility of the tax authorities is limited to the initial publication (see paragraph 16 of the judgment). The truth is that it is perfectly foreseeable and even probable that such precious “gossip” will interest a certain public and will therefore find a publisher or disseminator who will ensure wide and popular coverage. In fact, this concern is far from a theoretical

one, as less than a month after the appearance of the impugned information on the Governments website an online media outlet produced an interactive map called “the national map of tax defaulters”, on which the applicant’s home address, along with the addresses of other tax defaulters, was indicated with a red dot, and if a person clicked on the dot the applicant’s personal information – name and home address – appeared (see paragraph 6 of the judgment). The Tax Authority certainly could and should have foreseen this excessive coverage and it bears the responsibility, not for the actual republishing of the data, but for having enabled or even fostered it. In this context, it is difficult to follow the majority’s reasoning in asserting that “the reach and thus potential impact of a statement released online with a small readership is certainly not the same as that of a statement published on mainstream or highly visited web pages” (see paragraph 66 of the judgment) and that it was doubtful, given the need to take the initial step to go on the Tax Authority’s website, that the list drew much attention (see paragraph 67 of the judgment). This statement, as well as the assertion that there are doubts as to whether the list of tax evaders appearing on the Tax Authority’s website would have attracted worldwide public attention from persons other than those concerned, is contradicted by the facts of the case and contradictory in itself: if, by nature, the information does not attract much attention, then its shaming effect – put forward by the Government and acknowledged by the majority – is not attained and in that case, it is all the less necessary to provide the “interested” public with the tax defaulters’ home addresses.

13. It appears sanctimonious to state that the applicant had not demonstrated concrete repercussions on his private life. Such evidence is extremely difficult to adduce and it usually remains in the moral sphere, where the concrete impact of such a measure is simply impossible to measure objectively. This could have been dealt with easily via the amount of compensation awarded in respect of non-pecuniary damage; it would also have been possible to find a violation of Article 8 and to consider this finding sufficient in terms of compensation.

14. Furthermore, in the context of the republishing of the impugned personal data, the deletion of the data of the tax defaulters who had paid their outstanding tax debts from the Tax Authority’s

website (see paragraph 40 of the judgment) is, in our view, totally irrelevant. As a matter of fact, there is no “right to be forgotten” once one has been caught in the “web of the internet”.

15. *Potential serious consequences.* Finally, publishing an individual’s home address on the internet can trigger dramatic consequences. The case of *Alkaya v. Turkey* (no. 42811/06, 9 October 2012) is a very telling example. If the home addresses of defaulters who have not paid a substantial amount of taxes, approximately 30,000 euros, are made public, one does not need an overactive imagination to suppose that those who appear on that list will be considered wealthy and will run an increased risk of being the victims of burglary.

16. *Conclusion.* To conclude, it is the lack of necessity in the means used to attain the partially doubtful purpose, and the very serious – and potentially dangerous – intrusion into the applicant’s private life, that lead us to conclude that the domestic authorities, and ultimately the majority, conducted an unsatisfactory balancing exercise between the respective interests at stake. We have reached the conclusion that the proportionality assessment should have led to a finding of a violation of Article 8 of the Convention.

NOOT

Inleiding

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft op 12 januari 2021 een opvallend arrest in de zaak van *L.B./Hongarije* gewezen. De klager is woonachtig te Budapest, Hongarije. Begin 2016 heeft de Hongaarse belastingautoriteit persoonsgegevens van de klager op haar website gepubliceerd. Het ging om zijn naam, woonadres, belastingnummer en het openstaande bedrag van zijn belastingsschuld die conform de nationale wetgeving in de lijst met mensen met een belastingachterstand (*tax defaulters*) werden opgenomen. Op grond van deze wet moest de Hongaarse belastingdienst een lijst met belastingplichtigen publiceren en hun persoonlijke informatie openbaar maken als ten aanzien van deze personen definitief was vastgesteld dat hun belastingsschuld in het voorgaande kwartaal meer dan 10 miljoen Hongaarse forint bedroeg. Dat is een vrij fors bedrag van bijna € 28.000 op het moment van schrijven. De volgende maand werd via een online mediakanal (*an online media out-*

let) een nationale interactieve kaart met personen met een belastingsschuld gepubliceerd. Elke bezoeker van de website kon op een rood punt dat op het adres van de klager op de kaart was geplaatst, klikken en zijn persoonsgegevens, namelijk zijn naam en woonadres, inzien. Hetzelfde gold voor alle andere mensen die in dezelfde situatie zoals L.B. verkeerden. Daarnaast voorzag de wet in de verplichting om een lijst met grote belastingontduikers (*major tax evaders*) op te stellen en op de website van de belastingdienst openbaar te maken als hun belastingsschuld langer dan 180 dagen meer dan 10 miljoen forint was.

In deze zaak deed de klager beroep op zowel art. 8 als 13 EVRM omdat hij vond dat de publicatie van zijn persoonsgegevens op de website van de belastingdienst zijn recht op eerbiediging van privéleven had geschonden en dat geen daadwerkelijk rechtsmiddel in de nationale wetgeving bestond om zijn klacht bij de nationale rechterlijke instanties in te dienen.

Toepasselijkheid van de EVRM-artikelen en het niet uitputten van nationale rechtsmiddelen

Het EHRM merkt op dat de onderhavige zaak het publiceren van persoonsgegevens van L.B. op de website van de Hongaarse belastingdienst betreft. Deze gaat dus niet over de volgens het EHRM voornaamste manier waarop zijn persoonlijke informatie op het internet werd verspreid waardoor het brede publiek er toegang toe heeft kunnen krijgen: namelijk het beschikbaar stellen van die informatie door middel van de interactieve online kaart of het verwijzen ernaar in zoekresultaten van online zoekmachines. Het is echter niet duidelijk waarom het EHRM tot deze conclusie komt. In de *joint dissenting opinion* stellen rechters Ravarani en Schukking dat het onjuist is om te zeggen dat de zaak in kwestie daar niet over gaat. Informatie verspreidt zich op het internet met de snelheid van het licht en dat is ook gebleken uit de feitelijke situatie van dit geschil: enkele weken na de publicatie van de persoonsgegevens op de website van de belastingdienst werd de interactieve kaart door een nieuwswebsite gemaakt en online geplaatst. De wetgever had deze omstandigheid volgens Ravarani en Schukking in aanmerking moeten nemen en hadden kunnen inzien dat ze verantwoordelijk zijn voor het openbaar maken van persoonlijke informatie van belastingplichtigen die vervolgens ge-

makkelijk door anderen verder verspreid zou kunnen worden.

Het recht op eerbiediging van privéleven van art. 8 EVRM waar de klager beroep op doet, wordt door het EHRM in eerste instantie in verband gebracht met de publicatie van zijn naam, woonadres en belastingnummer op de twee lijsten van de belastingdienst. Deze drie soorten data zijn volgens het EHRM als persoonsgegevens in de zin van art. 2 onder a Databeschermingsverdrag van de Raad van Europa (*Convention 108*) aan te merken aangezien ze als informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon beschouwd kunnen worden. Dezelfde of een soortgelijke definitie van persoonsgegevens is ook te vinden niet alleen in art. 2 onder a van het gemoderniseerde Databeschermingsverdrag (*Convention 108+*) maar ook in de EU-wetgeving waar het EHRM opmerkelijk genoeg niet naar verwijst, namelijk art. 2 onder a Richtlijn 95/46/EG van de Europese Unie (Databeschermingsrichtlijn) en art. 4 onder 1 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) die deze richtlijn heeft vervangen. Volgens deze definitie zou het openstaande bedrag van de belastingsschuld van L.B. geen persoonlijke informatie zijn als deze afzonderlijk was gepubliceerd omdat de klager aan de hand daarvan niet zou kunnen worden geïdentificeerd. Samen met de bovengenoemde persoonsgegevens geeft deze informatie echter een beeld van de financiële situatie van de klager en raakt zijn privéleven.

Om te kunnen vaststellen of het plaatsen van deze persoonsgegevens op het internet door de belastingautoriteit onder de reikwijdte van het recht van art. 8 EVRM valt, beoordeelt het EHRM de specifieke omstandigheden van deze zaak. In lijn met zijn jurisprudentie maakt het EHRM een niet onbelangrijke constatering dat de bovengenoemde bepaling 'het recht op een vorm van informatieve zelfbeschikking' bevat dat het voor individuen mogelijk maakt om beroep te doen op hun recht op privacy met betrekking tot informatie die over hen in omloop is. Dat is mogelijk mits deze gegevens in een bepaalde vorm of op een bepaalde wijze worden verwerkt zodat hun rechten van art. 8 EVRM in het geding zijn. Volgens het EHRM is de persoonlijke informatie van L.B. gepubliceerd vanwege zijn eigen gedrag, namelijk het niet betalen van belastingen en het niet bijdragen aan overheidsinkomsten, waarvan gesteld zou kunnen worden dat dit openbaar

mag worden gemaakt. Verschillende belastinggegevens van natuurlijke personen hebben volgens de jurisprudentie van het Hof echter betrekking op het privéleven van die personen. Bovendien betreft de gepubliceerde informatie in deze zaak de economische situatie van de klager en dus zijn privéleven. Art. 8 EVRM is derhalve van toepassing. Ten aanzien van de klacht van L.B. met betrekking tot art. 13 EVRM is het EHRM kort en bondig en verklaart deze kennelijk ongegrond en niet ontvankelijk. Op grond van die bepaling is het niet vereist dat een nationaal rechtsmiddel voor het aanvechten van de relevantie wetsartikelen betreffende het publiceren van persoonsgegevens door de belastingdienst in het leven wordt geroepen.

De Hongaarse regering stelde dat de klager de bestaande nationale rechtsmiddelen niet had uitgeput. Ze was van mening dat hij zich eerst tot de verwerkingsverantwoordelijke had moeten wenden en beroep op het recht op gegevenswissing had moeten doen waar de nationale gegevensbeschermingswet in voorzag. Als zijn verzoek was afgewezen, dan zou hij verder kunnen procederen. Het EHRM gaat in deze redenering niet mee en is van oordeel dat het aan de regering is te bewijzen dat een daadwerkelijk rechtsmiddel zowel in theorie als in praktijk bestond. De nationale wet met betrekking tot bescherming van persoonsgegevens was een implementatie van de Databeschermingsrichtlijn. De betrokkenen hadden op grond van art. 12 onder b van die richtlijn het recht om de uitwissing van hun persoonsgegevens van de verwerkingsverantwoordelijke te verkrijgen; het door de EU-wetgever versterkte recht op gegevenswissing is nu in art. 17 AVG te vinden. In Hongarije stond de gegevensbeschermingswet verzoeken om persoonlijke informatie te verwijderen niet toe als deze informatie in het kader van verplichte gegevensverwerkingsactiviteiten werd verwerkt. De Hongaarse wet op de belastingadministratie stelde de verwerking in kwestie door de belastingdienst verplicht in het algemeen belang hetgeen betekent dat de klager zijn recht op gegevenswissing niet kon uitoefenen. Gezien het feit dat de regering het tegenovergestelde niet heeft kunnen bewijzen door naar vergelijkbare situaties in de nationale jurisprudentie te verwijzen, gaat het EHRM ervan uit dat het beroep van L.B. op het bovengenoemde recht geen kans van slaagen had en dat er geen sprake van een daadwer-

kelijk rechtsmiddel was en verwerpt het bezwaar van de regering.

Inbreuk op het recht van art. 8 EVRM

Nadat door het EHRM is vastgesteld dat art. 8 EVRM van toepassing is en L.B. in zijn klacht ontvankelijk is geacht, overweegt het Hof dat een inbreuk op het recht op privacy van de klager heeft plaatsgevonden en dat conform art. 8 lid 2 EVRM beoordeeld dient te worden of dat in overeenstemming met de wet is gebeurd, legitieme doelen nastreefde en noodzakelijk in een democratische samenleving was. Aangezien de rechtsgrond voor de publicatie van persoonsgegevens van L.B. in de wet op de belastingadministratie kon worden gevonden, concludeert het EHRM dat de inbreuk bij wet is voorgeschreven. Vervolgens geeft het aan dat de door de Hongaarse regering gekozen strategie van het publiceren van persoonlijke informatie van mensen met een belastingachterstand die een inbreuk op het recht van de klager maakt, het legitieme doel van het beschermen van het economische welzijn van het land beoogt te behalen. De publicatiemaatregel draagt namelijk bij aan het verbeteren van discipline met betrekking tot belastingbetaling. Ook blijkt uit de bovengenoemde nationale wet dat het tweede legitieme doel het beschermen van specifieke belangen van derden is die als mogelijke contractuele partijen van mensen met een belastingsschuld op de hoogte van hun financiële situatie gebracht moeten kunnen worden. Het probleem is echter dat het lastig is vast te stellen of de publicatie van persoonsgegevens minder belastingontduiking en minder financiële schade voor de staat tot gevolg heeft, zoals het EHRM terecht onderstreept.

Uit de *joint dissenting opinion* van rechters Ravanani en Schukking blijkt dat ze niet dezelfde mening zijn toebedeeld over de legitimiteit van het eerste doel als de meerderheid van de rechters (Grozev, Lubarda, Motoc, Paczolay en Ranzoni). Ook al behoort het beschermen van het economische welzijn van het land tot de legitieme doeleinden, de manier waarop dat wordt bereikt, deugt niet. In de onderhavige zaak wordt namelijk het publiceren van persoonsgegevens gebruikt om burgers ervan te weerhouden om hun belastingverplichtingen te ontlopen. Dat leidt tot een vorm van publieke controle die, in de woorden van de twee rechters, in essentie als 'een moderne schandpaal' dient. Men kan zich afvra-

gen of deze werkwijze van de regering in de huidige maatschappij past, ook gezien het feit dat informatie in de digitale wereld zich erg snel verspreidt als die eenmaal online staat. Dat brengt namelijk voor de mensen die in financiële problemen verkeren, risico's met zich mee die hieronder zullen worden beschreven.

De belangrijke vraag die rijst en die het EHRM vervolgens beantwoordt, is of Hongarije bij het nemen van de maatregel in kwestie een billijk evenwicht heeft gevonden tussen de belangen die in het geding zijn: het belang van de klager om zijn recht op privacy te beschermen en de belangen van de Hongaarse samenleving als geheel en derde partijen. Door de relevante omstandigheden uit deze zaak te onderzoeken overweegt het EHRM dat het publiceren van de persoonlijke informatie van Hongaarse belastingplichtigen met een belastingschuld in het kader van het algemene fiscale beleid van het land geschiedt en dat het niet onredelijk is dat de regering voor deze route heeft gekozen. Hier worden namelijk het economische belang van Hongarije bij het creëren van een functionerend belastingstelsel en economische belangen van derde partijen mee gediend. Volgens het EHRM gaat het in deze situatie om een kwestie van het algemeen belang voor het publiek die de publicatie van persoonlijke informatie rechtvaardigt, en niet om een louter privéaangelegenheid. Gezien de *margin of appreciation* oftewel een ruime beoordelingsmarge die de Lidstaten in het kader van hun economische en sociale strategieën hebben, is de publicatie van persoonsgegevens van degenen die aan hun belastingverplichtingen niet voldoen, in principe niet onredelijk.

In de uitspraak benadrukt het EHRM de cruciale rol die bescherming van persoonsgegevens speelt in het waarborgen van het recht op eerbiediging van privéleven van art. 8 EVRM en neemt deze samen met fundamentele beginselen van bescherming van persoonsgegevens in overweging. Bij het vaststellen of de nationale maatregel in kwestie de proportionaliteitstoets kan doorstaan, moet namelijk een tweeledige vraag over de specifieke feiten van de zaak zorgvuldig worden beantwoord. Hoe zit het met de manier waarop persoonsgegevens van L.B. zijn gepubliceerd en welke soorten persoonsgegevens zijn dat precies die naar de website van de belastingdienst zijn geüpload?

Wijze van publicatie van persoonsgegevens
L.B. stelde dat zijn persoonsgegevens op het internet waren gepubliceerd en dus mogelijkwijs voor het brede wereldwijde publiek beschikbaar waren gemaakt. Deze stelling getuigt in de praktijk niet van onlogische denkwijze en het behoeft geen betoog dat het internet aan verspreiding van informatie aanzienlijk bijdraagt. De informatie die online wordt geplaatst, brengt het risico met zich mee op schade bij het uitoefenen en genieten van fundamentele mensenrechten zoals het recht van art. 8 EVRM en dit risico is duidelijk hoger dan in geval van de reguliere pers (EHRM 7 november 2017, nr. 24703/15, par. 46 (*Egill Einarsson/Ísland*)). Dat wordt door het EHRM erkend. Het plaatsen van persoonsgegevens van de klager op de website van de belastingdienst maakt ze toegankelijk voor iedereen die zowel in het binnen- als buitenland de wijde wereld van het internet binnentreedt. De meerderheid van de rechters betwijfelt daarentegen of de website in kwestie die in het Hongaars is, wereldwijd veel aandacht zou kunnen trekken. Deze dient volgens hen als het ware als een portaal voor belastingzaken en de gepubliceerde informatie wordt alleen door de geïnteresseerden geraadpleegd die daar actief naar op zoek zijn.

Uit de feiten van de zaak kan de auteur van deze annotatie echter opmaken dat ook anderen dan degenen met specifieke belangen toegang tot persoonsgegevens van mensen met een belastingachterstand kunnen krijgen, namelijk met behulp van tools, zoals de interactieve online kaart, die door derde partijen kunnen worden aangeboden. Moderne technologische ontwikkelingen in aanmerking nemend moet men concluderen dat ook slimme algoritmes op de gepubliceerde informatie zouden kunnen worden losgelaten en deze informatie in het kader van big data analyses met andere bestaande datasets zou kunnen worden gecombineerd zodat deze gegevens voor verschillende doeleinden bruikbaar zijn. Een groot aantal financiële instellingen is uiterst geïnteresseerd in het verwerken van dergelijke informatie om daar hun handelwijze met betrekking tot de betrokken natuurlijke personen op af te stemmen en bijvoorbeeld een hypotheekaanvraag af te wijzen, ook al zou de betreffende informatie van de officiële website van de belastingdienst al zijn verwijderd.

Dankzij online zoekmachines en andere partijen die online actief zijn, kan het verleden van

iemand met een belastingsschuld 'voorgoed' in het geheugen van het internet zijn opgeslagen, zoals ook onderstreept door de dissenting rechters. Hoewel dat erg lastig te voorkomen is, bestaat er volgens de auteur een spectrum van passende technische en organisatorische maatregelen dat in dit geval genomen zou kunnen worden als de persoonsgegevens van deze mensen op de website van de belastingdienst worden geplaatst. Enkele voorbeelden van dergelijke maatregelen met wisselende effectiviteit zijn het beperken van de toegang tot de persoonlijke informatie in kwestie tot een bepaalde groep natuurlijke of rechtspersonen met een voldoende aantoonbaar belang door middel van een wachtwoordpagina en het voorkomen dat bepaalde webpagina's door online zoekmachines worden geïndexeerd. In essentie is het eigenlijk niet noodzakelijk om de persoonsgegevens van de klager en anderen die in dezelfde situatie verkeren, op de website van de belastingdienst te publiceren: deze informatie kan ook op een andere wijze beschikbaar worden gemaakt. Te denken valt bijvoorbeeld aan het publiceren op papier of aan de manier waarop de Finse autoriteiten in de zaak van *Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy/Finland* belastinggegevens aan het publiek ter beschikking stelden. Hoewel dit arrest een mogelijke schending van art. 10 EVRM (het recht op de vrijheid van meningsuiting) betrof, vertoont het enkele parallellen met het hier besproken arrest van 12 januari 2021. Als voorbeeld zou de uitgebreide informatie over Hongaarse belastingplichtigen met een achterstand in principe net als in Finland openbaar gemaakt kunnen worden: deze was namelijk in de digitale vorm te raadplegen op speciale terminals bij de lokale belastingkantoren (EHRM 27 juni 2017, nr. 931/13, par. 49 (*Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy/Finland*)).

De klager beweerde dat hij de publicatie van zijn persoonsgegevens op de openbare overheidswebsite als *public shaming* zag. Het EHRM vindt echter dat het voor het publiek niet mogelijk was om hem op de website aan de spreekwoordelijke schandpaal te nagelen en bovendien heeft hij geen bewijs of verwijzingen naar persoonlijke omstandigheden kunnen aandragen waaruit zou blijken dat zijn privéleven onder de publicatie leed. Het is voor rechters Ravarani en Schukking evident dat het erg moeilijk is om dit soort bewijs te overleggen omdat het vaak om de immateriële

schade gaat en de concrete negatieve effecten in de praktijk niet kunnen worden gemeten. Het EHRM overweegt dat de Hongaarse wetgeving onderscheid maakt tussen belastingplichtigen op grond van relevante criteria. De door de belastingdienst genomen maatregel betrof alleen mensen met een grote belastingsschuld van meer dan 10 miljoen forint, wat in Hongarije als een vrij hoog bedrag aangemerkt kan worden, en mensen die deze betalingsachterstand voor een periode langer dan 180 dagen hadden. Bovendien werd de gepubliceerde informatie in kwestie verwijderd mits een individu aan zijn belastingverplichtingen voldeed. Daarmee doelt de meerderheid van de rechters op het beginsel van opslagbeperking. Dat beginsel houdt in dat persoonsgegevens van betrokkenen niet langer mogen worden bewaard dan is noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor die gegevens zijn verzameld en worden verwerkt. Het is vastgelegd in de bepalingen die in het arrest niet worden genoemd, namelijk art. 5 onder e Databeschermingsverdrag, art. 5 lid 4 onder e van de gemoderniseerde versie daarvan, art. 6 lid 1 onder e Databeschermingsrichtlijn en art. 5 lid 1 onder e AVG. De vraag die in dit geval gesteld moet worden, is of het verwijderen van de persoonlijke informatie er daadwerkelijk toe doet als die gegevens door verschillende partijen van de website van de belastingdienst waarschijnlijk zouden zijn overgenomen en verwerkt zoals dat in de zaak *Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy/Finland* aan de orde was.

Gepubliceerde persoonsgegevens

Wat de meerderheid van de rechters van het EHRM ook niet naar behoren heeft gedaan, is aandacht besteden aan andere in dit geval niet minder relevante beginselen van verwerking van persoonsgegevens, namelijk het beginsel van dataminimisatie. Dat is vastgelegd in art. 5 onder c Databeschermingsverdrag, art. 5 lid 4 onder c van het gemoderniseerde Databeschermingsverdrag, art. 6 lid 1 onder c Databeschermingsrichtlijn en art. 5 lid 1 onder c AVG. De rechters erkennen het feit dat de publicatie van een woonadres en andere persoonsgegevens tot ernstige gevolgen kan leiden. Desalniettemin zijn deze rechters van mening dat de regering een combinatie van identificatoren nodig had om het beoogde doel van de relevante artikelen uit de nationale wet te verwezenlijken en dat adresgegevens daar deel

van zouden moeten uitmaken. Enkel het vermelden van namen zou volgens hen onvoldoende zijn aangezien deze informatie onnauwkeurig is en er meerdere mensen met dezelfde naam kunnen zijn.

Wat helaas niet helder is, is waarom het EHRM in het onderhavige arrest ervan afziet de EU-regels omtrent persoonsgegevensbescherming en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) te bespreken. Dat doet het Straatsburgse Hof namelijk normaliter wel. Het is verre van vanzelfsprekend dat het HvJ EU in een soortgelijke zaak tot dezelfde conclusies zou komen. De vraag die ook onbeantwoord is gebleven, is waarom het niet mogelijk is voor degene die daar belang bij heeft, om een persoon met een belastingachterstand aan de hand van zijn naam en belastingnummer te identificeren. Wat ook onduidelijk is en door het EHRM niet wordt gespecificeerd, is wie er belang bij heeft om de informatie over de klager en zijn lotgenoten in te zien. Een woonadres dat ook vrij gemakkelijk gewijzigd kan worden als men besluit te verhuizen, is niet het soort informatie waaraan een potentiële zakenpartner zou kunnen zien wie de persoon in kwestie is. Het argument van de meerderheid dat de naam van de klager en de namen van anderen die op de lijsten staan, ook elders vermeld zouden kunnen zijn – te denken valt met name aan telefoongidsen – snijdt eveneens geen hout aangezien er in dat geval geen noodzaak zou zijn om dezelfde persoonlijke informatie ook in de lijsten op te nemen.

Al met al is het publiceren van het woonadres van de klager op de website van de belastingdienst niet in overeenstemming met het beginsel van dataminimisatie. Zoals opgemerkt door rechters Ravarani en Schukking die naar de jurisprudentie van het EHRM verwijzen (EHRM 9 oktober 2012, nr. 42811/06 (*Alkaya/Turkije*)), leidt het publiceren van een woonadres van een persoon op het internet niet zelden tot serieuze gevolgen. Degenen die een grote belastingachterstand hebben en wiens persoonsgegevens op de website van de belastingdienst staan, kunnen namelijk het doelwit worden van criminelen die hen zouden kunnen willen afpersen, of mensen uit hun (directe) woonomgeving die frustratie willen uiten en zich op hen zouden kunnen afreageren. De angst van de betrokken personen voor mogelijke represailles en intimidatie is ongetwijfeld reëel en, terwijl ze al waarschijnlijk in de praktijk be-

paalde mentale klachten of zelfs psychische problemen door hun belastingsschuld hebben, hun geestelijke gesteldheid zal door de online publicatie alleen maar verslechteren en zal mogelijk zelfs tot meer financiële kwetsbaarheid leiden, met alle gevolgen van dien. Dit is bepaald één van de argumenten dat niet zonder duidelijke uitleg terzijde kan worden geschoven.

Slotwoord

In zijn uitspraak in de zaak *L.B./Hongarije* verklaart het EHRM bij monde van vijf van de zeven rechters dat de publicatie van de persoonlijke informatie van de klager binnen de beoordelingsruimte van de staat valt en dat geen schending van art. 8 EVRM heeft plaatsgevonden. Gezien de in deze annotatie gemaakte overwegingen is het desalniettemin verdedigbaar dat de conclusie van het Hof anders zou moeten luiden omdat aan de proportionaliteitstoets niet is voldaan. Het is een goede ontwikkeling dat Hongarije het beleid voor de belastingautoriteiten hanteert waarbij het algemeen belang in het kader van het publiceren van belastinggegevens wordt nagestreefd. Hiermee worden de belangen van de Hongaarse samenleving als geheel en degenen die deze informatie nodig hebben, zoals potentiële zakenpartners van grote belastingontduikers, gediend. Dat betekent ook dat een vorm van publieke controle ten aanzien van deze voor de Hongaarse maatschappij belangrijke zaken kan worden uitgeoefend.

De staat moet er echter voor waken dat een essentieel fundamenteel recht hierdoor niet wordt geschonden, namelijk het recht op eerbiediging van privéleven dat in art. 8 EVRM is neergelegd. Niet alle soorten persoonsgegevens hoeven door de autoriteiten te worden verzameld, verwerkt en openbaar gemaakt en de wijze waarop deze openbaarmaking geschiedt, moet ook nauwkeurig worden gekozen. De relevante rechten en belangen dienen door de staat zorgvuldig tegen elkaar te worden afgewogen zodat zijn beleid met betrekking tot belastingheffing of andere publieke zaken niet tot het publiekelijk te schandemaken leidt van individuen die in financiële problemen verkeren en het mentaal zwaar hebben, waarbij hun rechten en vrijheden niet worden gewaarborgd. Verschillende niet te verwaarlozen risico's die zich voor de betrokken personen kunnen materialiseren, als ervoor gekozen wordt om hun persoonlijke informatie op het internet te

plaatsen, moeten tijdig worden geïdentificeerd, beoordeeld en vermeden door onder andere het minimaliseren van de verwerking van deze persoonsgegevens en het introduceren van adequate waarborgen zoals passende technische en organisatorische maatregelen. In de huidige tijd van voortdurende globale digitalisering en technologische ontwikkelingen die zich razendsnel in onze maatschappij voltrekken, is dit absoluut onmisbaar.

mr. dr. E. Moyakine
Universitair docent, Rijksuniversiteit Groningen.

19

Belang gemeente bij overzichtelijk HR-management weegt zwaarder dan vrees voor controleverlies van appellant

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

27 januari 2021, 202001651/1/A3,

ECLI:NL:RVS:2021:154

(mr. Borman, mr. Sevenster, mr. Niederer)

Yourforce. Servicepunt 71. ISAE.

[AVG art. 21]

Appellant is ambtenaar en werkt in die hoedanigheid bij museum de Lakenhal. Appellant wil niet dat de verslagen van zijn functioneringsgesprekken en beoordelingen met daarin zijn digitale persoonsgegevens worden gedeeld met de gemeente Leiden. De gemeente deelt die namelijk met Servicepunt 71, dat weer gebruik maakt van het personeelsadministratiesysteem YouForce van RAET B.V. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college een gerechtvaardigd belang heeft bij de verwerking van zijn gezondheidsgegevens die voorkomen in de verslagen van functionerings- en beoordelingsgesprekken. Ook is niet zorgvuldig afgewogen welke gegevens verwerkt mogen worden en heeft de rechtbank zijn verzoek om bezwaar tegen de verwerking ten onrechte afgewezen.

De Afdeling beoordeelt op grond van art. 21 lid 1 AVG of er dwingende gerechtvaardigde gronden zijn voor de verwerking die zwaarder wegen dan

de belangen, rechten en vrijheden van appellant. In casu is het college niet toegerust om de op haar rustende HR-taken zelfstandig te vervullen. Daarom heeft het college samen met drie andere gemeenten de gemeenschappelijke regeling Servicepunt 71 opgezet, die weer gebruik maakt van YouForce. Dit heeft als voordeel dat medewerkers zelf inzage krijgen in hun persoonsgegevens en dat HRM-medewerkers eenvoudig de gesprekscyclus kunnen bijhouden. Deze wijze van verwerking voorkomt dat er schaduwdoSSIers worden gemaakt en dat dossiers gaan zwerven. Mede gelet op het aantal medewerkers van de gemeente (voor Leiden is dat 1300) is de Afdeling van oordeel dat er dwingende gerechtvaardigde gronden als bedoeld in art. 21 lid 1 AVG zijn voor de opslag bij Servicepunt 71.

De Afdeling is van oordeel dat het belang van het college zwaarder weegt dan het belang van appellant dat geen gegevens van hem buiten de gemeente zelf worden bewaard en bij onbevoegden terechtkomen. Van belang is het feit dat de dienstverleningsovereenkomst 2018-2020 voorschriften bevat om te waarborgen dat Servicepunt 71 zich aan de AVG houdt, HRM-medewerkers een geheimhoudingsplicht hebben en RAET B.V. een betrouwbare verwerker is die werkt op grond van het ISAE 3402, type 2 rapport, waarmee de veiligheid en vertrouwelijkheid van gegevens kunnen worden geborgd.

[Appellant] te [woonplaats], tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, van 17 september 2019 in zaak nr. 19/244 in het geding tussen [appellant] en het college van burgemeester en wethouders van Leiden.

Procesverloop

Bij besluit van 15 januari 2018 heeft het college het verzoek van [appellant] om verwijdering van de verslagen van zijn functionerings- en beoordelingsgesprekken uit het digitale personeelssysteem YouForce afgewezen.

Bij besluit van 20 november 2018 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 september 2019 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen inge-