

ANNOTATIE

L.B. t. Hongarije (EHRM, nr. 36345/16) – Openbaarmaking personen met belastingenschuld: belangrijke publieke informatie of schandpaalpolitiek?

B. van der Sloot

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 12-01-2021,
ECLI:CE:ECHR:2021:0112JUD003634516 (EHRC-2021-0032)*

1. In de voorliggende zaak maakt de Hongaarse belastingdienst de namen openbaar van mensen met een belastingenschuld. Een persoon maakt daar bezwaar tegen en doet een beroep op art. 8 EVRM. Wanneer die persoon een zaak brengt voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontstaat een interessant verschil van inzicht tussen de meerderheid van de rechters en de minderheid over de vraag in hoeverre er inderdaad een schending van het recht op privacy is. Waar alle rechters van het Hof het over eens zijn, is dat er hier sprake is van een geval dat onder de materiële reikwijdte van art. 8 EVRM valt. Interessant is dat het Hof dit punt toch bespreekt, ook al heeft de Hongaarse regering niet anders beweerd. Hierbij speelt een rol dat het recht op privacy deels samenvalt met, maar toch wezenlijk anders is dan het recht op gegevensbescherming. Terwijl persoonsgegevens gaan over alle gegevens die een persoon betreffen, gaat het bij het recht op privacy in principe slechts om gegevens die iemands privéleven blootleggen of om de inhoud van privécommunicatie. Het Hof stelt dat het hier weliswaar niet gaat om zeer intieme gegevens, maar dat economische gegevens als bedoeld in onderhavige zaak toch een beeld geven van iemands privéleven. Daarom is er hier sprake van een zaak die onder het recht op privacy valt. Waar alle rechters het tevens over eens zijn is dat de publicatie moet worden gezien als een inbreuk op dat recht en dat die inbreuk was voorgeschreven bij wet: de Hongaarse wetgeving gaf specifiek aan dat de belastingdienst tot deze actie diende over te gaan. Waar tot slot ook geen discussie over is, is

dat de klager in kwestie zich niet had hoeven te beroepen op de nationale procedure waarin het recht openstond om te verzoeken informatie te verwijderen. Dit hoefde niet omdat de Hongaarse wet al had gepreciseerd dat een dergelijk beroep niet zou worden gehonoreerd als er een wettelijke plicht was om de persoonsgegevens in kwestie te verwerken, waarvan in dit geval inderdaad sprake van was. Daarom zou dit geen effectief rechtsmiddel in de zin van art. 35 lid 1 EVRM zijn geweest en hoeft dit middel derhalve ook niet door de klager te worden uitgeput alvorens een klacht in te dienen bij het EHRM. Wel verschilt de meerderheid van de rechters en de minderheid over de beoordeling van de legitimiteit van de actie van de belastingdienst. Voor beide visies valt iets te zeggen.

2. De meerderheid wijst er op dat de publicatie van namen van mensen met een belastingenschuld een afschrikwekkende werking kan hebben en dat deze informatie bovendien van essentieel belang is voor derden die eventueel economische relaties met de personen of organisaties met een belastingenschuld zouden willen aangaan. Ook gegeven de *margin of appreciation* die landen toekomt bij het stellen van wetgevingsdoelen, stelt het Hof dat de inbreuk inderdaad een legitiem belang als genoemd in art. 8 EVRM lid 2 dient, namelijk het economische welzijn van het land (de afschrikwerkende werking die uitgaat van de publicatie van de namen) en het beschermen van de rechten en vrijheden van derden (namelijk van diegenen die mogelijk met de personen met een belastingachterstand een economische relatie zouden willen aangaan). Ten aanzien van de proportionaliteit van de maatregelen benadrukt de meerderheid dat het gaat om de publicatie van persoonsgegevens van mensen met een forse achterstand, namelijk van boven de 10 miljoen HUF, wat neerkomt op een bedrag van boven de € 25.000,-, wat zeker binnen de Hongaarse economie als een flink bedrag heeft te gelden. Bovendien betrof de maatregel slechts personen die meer dan 180 dagen te laat waren met het betalen van hun belastingen. Daarnaast werd de informatie weer van de website gehaald zodra de persoon zijn belastingen had betaald. De data die openbaar werden gemaakt betrof de naam van de persoon, zijn adres, belastingnummer en het bedrag dat nog openstond. Dat zijn geen hele intieme of persoonlijke details, aldus de meerderheid, en bovendien is het woonadres van mensen toch vaak al openbaar. Daarnaast is dat adres relevant omdat verschillende mensen dezelfde namen kunnen dragen en er dan misverstanden kunnen ontstaan (bijvoorbeeld dat de negatieve consequenties zich richten op een persoon met dezelfde naam als een persoon met een achterstand). De publicatie is in het Hongaars, een taal die nu niet bepaald de wereldwijde lingua franca is, zodat de effecten van de publicatie beperkt blijven tot de landsgrenzen. De website van de belastingdienst was slechts gericht op het informeren van het publiek; er konden bijvoorbeeld geen negatieve commentaren door bezoekers van de sites onder de publicatie worden geplaatst. Wat de uitspraak van het Hof opmerkelijk maakt is dat vrijwel het gehele oordeel gaat over de wetgeving en het beleid van de belastingdienst als zodanig, terwijl het Hof de doctrine hanteert dat het geen *in abstracto*

klachten ontvangt, waarin wordt gevraagd om wet- en regelgeving als zodanig op hun merites te beoordelen.[1] Formeel is dat in dit geval ook niet zo: er heeft wel degelijk een inbreuk plaatsgevonden op het recht op privacy van de klager, maar waar het Hof normaal gesproken zal ingaan op de specifieke omstandigheden van het geval en de weging van de verschillende belangen in kwestie, volstaat het Hof in deze zaak met name met een analyse van het beleid. Een mogelijk oorzaak is dat de situatie van de klager niet wezenlijk afwijkt van dat van andere getroffen en dat door zich te richten op het wetgevingsniveau als zodanig, het hoopt een myriade aan klachten van andere mogelijke getroffen te voorkomen. De enige keer dat het Hof in de voorliggende zaak inzoomt op het specifieke geval van de klager is als het opmerkt dat er niet uit de zaak blijkt dat de klager in het bijzonder is getroffen door het beleid. Daarom komt het Hof tot het oordeel dat er geen schending van art. 8 EVRM heeft plaatsgevonden.

3. Rechters Ravarani en Schukking hebben op een aantal punten een andere zienswijze en dragen additionele punten naar voren in hun *joint dissenting opinion*. Allereerst vragen zij zich af of het opkrikken van de belastingmoraal door middel van publiekelijk *naming and shaming* niet een soort middeleeuwse schandpaalpolitiek vertaalt naar de digitale wereld is. Ook betwijfelen zij of het publiceren van het adres van de personen met een belastingachterstand wel nodig is. Als iemand een economische transactie met een persoon wil aangaan, dan zijn de naam en het belastingnummer in principe voldoende om zijn identiteit van te stellen. Het argument van de meerderheid dat het woonadres vaak al openbaar is kan ook worden omgedraaid volgens de *dissenters*: waarom zou dat dan ook nog door de belastingdienst moeten worden gepubliceerd? Mensen met een belastingachterstand kunnen zich door de publicatie van de belastingdienst bovendien onveilig voelen in hun eigen woning. De schandpaalpolitiek zal volgens de minderheid met name publieke personen treffen, die immers door de media zullen worden herkend; maar ook niet-publieke personen zullen in hun direct leefomgeving mogelijk met de nek worden aangekeken. Ook wijst de minderheid op het gevaar van de herpublicatie en het hergebruik van de data door andere media, zoals in deze zaak ook inderdaad was gebeurd: ‘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. 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.’ Tot slot wijst de minderheid er met betrekking tot de schade in het specifieke

geval van de klager op dat het vaak om morele of reputatie schade gaat (de buurman weet dat de buurvrouw haar belastingen niet betaalt) en dat het moeilijk is deze schade te substantiëren en te bewijzen. Al met al concluderen de twee rechters dat het Hof eenschending van art. 8 EVRM had moeten vinden.

4. Voor beide visies op het vraagstuk dat door de klager wordt opgeworpen valt iets te zeggen. Met de minderheid kan worden gesteld dat de mogelijke gevolgen voor de personen in kwestie groot kunnen zijn. Niet allen kunnen buurtgenoten of bekenden personen met een belastingachterstand mijden en zijn kleine represailles zoals stenen door de ruit van woningen niet uit te sluiten, voor bekendere personen valt te vrezen dat hun kwestie breed zal worden uitgelicht door (roddel) journalistieke media en digitale discussiefora. Personen en ondernemingen in een lastige financiële situatie, waarvan er door de gevolgen van het coronabeleid van de diverse Europese regeringen niet weinig zullen zijn, zullen door de publicatie mogelijk nog verder in economische misère raken en het stressniveau van de mensen met een belastingachterstand zal niet dalen door de publicatie, met mogelijke medische gevolgen van dien. Bovendien is het argument van de meerderheid dat de informatie weer van de site van de belastingdienst zal worden gehaald zodra de achterstand is ingelopen wellicht naïef, aangezien dergelijke data doorgaans moeilijk van het internet te krijgen zijn, zeker als media de data in berichtgeving hebben verwerkt. Aan de andere kant is het vanuit proportionaliteits- en subsidiariteitsperspectief van belang dat de maatregel beperkt is tot een relatief kleine groep personen die een forse belastingachterstand hebben opgebouwd en die al bijna een half jaar niet inlossen. Dergelijke informatie is belangrijk in het economische verkeer en de publicatie daarvan kan, zoals de meerderheid stelt, een legitieme inperking vormen op het recht op privacy. Dat gebeurt in Nederland immers ook met informatie over bij de Kamer van Koophandel geregistreerde bedrijven en eenmanszaken. Opmerkelijk is wel dat de meerderheid de afschrikwerkende werking van de publicatie als zodanig een legitiem doel vindt. Anders zou namelijk de vraag moeten worden gesteld of, als het slechts zou gaan om de belangen van derden in het economische verkeer te beschermen, er niet met andere, minder ingrijpende maatregelen zou kunnen worden gewerkt. Een voorbeeld zou kunnen zijn een zoekfunctie op de site van de belastingdienst, waarbij een derde een belastingnummer van een persoon waarmee mogelijk een economische relatie wordt aangegaan kan worden ingevuld en de eventuele informatie over een belastingschuld per individueel geval en op aanvraag wordt getoond. De afschrikwerkende werking van straffen is op zich een geaccepteerd doel in democratische samenlevingen, maar is normaliter beperkt tot het strafrecht domein. In deze zaak wordt door het EHRM geaccepteerd dat dit doel ook binnen het bestuursrechtelijke domein legitiem is. De terechte vraag die de minderheid opwerpt is of dat wenselijk is. In ieder geval is duidelijk dat deze uitspraak ruime mogelijkheden biedt aan regimes als in Polen en Hongarije als zij politieke vijanden en de financiële elite wil

intimieren.

Bart van der Sloot

TILT, Tilburg University

[1] Council of Europe, Practical Guide on Admissibility Criteria Updated on 30 April 2020.