

Примітка перекладача. Це неофіційний переклад українською мовою. Для офіційного цитування слід використовувати автентичний текст рішення, оприлюднений у базі даних HUDOC Європейського суду з прав людини.

ВЕЛИКА ПАЛАТА

СПРАВА «GRANDE ORIENTE D'ITALIA ПРОТИ ІТАЛІЇ»

(заява № 29550/17)

РІШЕННЯ

Стаття 8 • Житло • Обшук приміщень масонської асоціації, призначений парламентською комісією з розслідування («Комісія»), та вилучення численних паперових і цифрових документів, зокрема списків, що містили імена й персональні дані понад 6 000 її членів, у контексті розслідування організованої злочинності мафіозного типу • Національна нормативно-правова база, відповідна судова практика та практика комісій з розслідування відповідали вимогам статті 8 • Метою розслідування було надати Парламенту інформацію, яка дала б йому змогу вжити ефективних заходів проти проникнення організованої злочинності в масонство • Широкі межі свободи розсуду, надані національним органам влади у визначенні засад, у межах яких парламентські комісії з розслідування здійснювали свою діяльність, та в організації їхньої роботи • Межі свободи розсуду звужуються, коли парламентські комісії вдаються до примусових процесуальних дій, здатних безпосередньо зачіпати конвенційні права третіх осіб • Особливо широкий обсяг постанови про обшук і вилучення та дозволених нею заходів • Особливо широка дискреція Комісії при здійсненні повноважень щодо обшуку, позбавлена будь-якої форми санкціонування чи контролю • Потенційно необмежений строк зберігання вилучених документів • Необхідність достатніх гарантій, сумісних із верховенством права, забезпечених судовим органом або іншим неупередженим органом, уповноваженим здійснювати попередній контроль (ex ante) чи наступний перегляд (ex post), зокрема парламентським органом • Вибір органу, компетентного здійснювати такий перегляд, належить до розсуду кожної держави-члена • Відсутність достатніх національних гарантій від зловживань і свавілля • Оскаржуване втручання не було «необхідним у демократичному суспільстві»

Підготовлено Секретаріатом. Не є обов'язковим для Суду.

СТРАСБУРГ

7 липня 2026 року

Це рішення є остаточним, однак може підлягати редакційному виправленню.

Зміст

Примітка. Номери сторінок у цьому змісті відтворюють пагінацію автентичного тексту рішення.

ВСТУП	3
ПРОЦЕДУРА	3
ФАКТИ	4
ВІДПОВІДНА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА	16
I. НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА	16
A. Конституція	16
B. Кримінальний процесуальний кодекс	16
C. Закон № 87 від 19 липня 2013 року	18
D. Внутрішній регламент Парламентської комісії з розслідування, створеної Законом № 87 від 2013 року	20
E. Рішення про правила розкриття різних категорій офіційних документів (ухвалене Президією 19 листопада 2013 року)	21
F. Національна судова практика	21
1. Конституційний суд	21
2. Касаційний суд	23
(a) Відсутність юрисдикції судів загальної юрисдикції	23
(b) Звернення про судовий розгляд спору щодо повноважень між гілками державної влади (conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato)	24
II. ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ МАТЕРІАЛИ	25
ПРАВО	27
I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 8 КОНВЕНЦІЇ	27
A. Прийнятність	28
1. Locus standi	28
2. Вичерпання національних засобів юридичного захисту	29
(a) Доводи Уряду	29
(b) Доводи асоціації-заявника	30
(c) Рішення Палати	31
(d) Оцінка Суду	31
(i) Клопотання про перегляд постанови про обшук і вилучення	32
(ii) Позов або заява з метою встановлення цивільної чи кримінальної відповідальності членів Комісії	33
(iii) Спір щодо повноважень між гілками державної влади	33
(iv) Висновок	35
B. Суть	35
1. Рішення Палати	35
2. Доводи сторін	36
(a) Асоціація-заявник	36
(b) Уряд	37
(c) Зауваження Венеційської комісії (amicus curiae)	39
3. Оцінка Суду	42
(a) Чи мало місце втручання	42
(b) Чи було втручання виправданим	43
(i) Згідно із законом	43
(ii) Легітимна мета	45
(iii) Необхідність у демократичному суспільстві	45
(α) Відповідна судова практика щодо парламентської автономії	47
(β) Застосування до цієї справи	49
– Постанова про обшук і вилучення та її виконання	51
– Процесуальні гарантії	53
(iv) Висновок	56

II.	СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 11 КОНВЕНЦІЇ	56
A.	Рішення Палати	56
B.	Доводи сторін	57
C.	Оцінка Суду	57
III.	СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13 КОНВЕНЦІЇ	58
A.	Рішення Палати	58
B.	Доводи сторін	58
C.	Оцінка Суду	58
IV.	ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ	59
A.	Шкода	59
B.	Судові та інші витрати	59
	РЕЗОЛЮТИВНА ЧАСТИНА	60
	ОКРЕМА НЕЗГІДНА ДУМКА СУДДІ ВАГЕ	
	ГРИГОРЯНА	62

У справі «Grande Oriente d'Italia проти Італії»

Європейський суд з прав людини, засідаючи Великою Палатою у складі:

Маттіас	Гійомар,	Голова,
Арифінн		Бордсен,
Ладо		Чантурія,
Іоанніс		Ктістакіс,
Катержина		Шімачкова,
Раффаеле		Сабато,
Лоррейн	Шембрі	Орланд,
Аня		Зайберт-Фор,
Пеетер		Роосма,
Ана	Марія	Мартінш,
Діана		Сирку,
Діана		Ковачева,
Стефан		Пізані,
Матея		Джурович,
Андраш		Якаб,
Юха		Лавануро,
Ваге Григорян, судді,		

та Джон Дарсі, заступник Секретаря Великої Палати,

після наради за зачиненими дверима 19 листопада 2025 року та 27 травня 2026 року,

постановляє таке рішення, ухвалене в останню із зазначених дат:

ВСТУП

1. Справа стосується обшуку приміщень асоціації-заявника, призначеного парламентською комісією з розслідування, та подальшого вилучення низки паперових і цифрових документів, зокрема списків, що містили імена й персональні дані понад 6 000 членів асоціації-заявника. Асоціація-заявник подала скарги за статтями 8, 11 і 13 Конвенції.

ПРОЦЕДУРА

2. Справу було розпочато за заявою (№ 29550/17) проти Італійської Республіки, поданою до Суду 13 квітня 2017 року відповідно до статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод («Конвенція») зареєстрованою за італійським законодавством асоціацією Grande Oriente d'Italia («асоціація-заявник»).

3. Асоціацію-заявника представляв пан В. Дзено Дзенковіч, адвокат, який практикує в Римі. Уряд Італії («Уряд») представляв його Уповноважений, пан Лоренцо Д'Аша, державний адвокат (Avvocato dello Stato).

4. Заяву було передано до Першої секції (пункт 1 правила 52 Регламенту Суду), а 13 червня 2023 року про неї було повідомлено Уряд. 19 грудня 2024 року Палата цієї секції у складі Івани Єлич, Голови, Алени Полачкової, Георгіоса А. Сергідеса, Еріка Веннерстрема, Раффаеле Сабато, Алена Шабле, Артурса Кучса, суддів, та Ільзе Фрайвірт, Секретаря секції, постановила рішення, у якому одноголосно відхилила попереднє заперечення Уряду щодо невичерпання національних засобів юридичного захисту. Потім вона розглянула скаргу за статтею 8 Конвенції та передбачені нею процесуальні гарантії

і встановила порушення цієї статті, вирішивши шістьма голосами проти одного, що немає потреби розглядати прийнятність і суть скарг, висунутих за статтями 11 і 13 Конвенції.

5. 19 березня 2025 року Уряд звернувся з клопотанням про передання справи на розгляд Великої Палати. 28 квітня 2025 року колегія Великої Палати задовольнила це клопотання.

6. Склад Великої Палати було визначено відповідно до пунктів 4 і 5 статті 26 Конвенції та правила 24.

7. 19 листопада 2025 року у Палаці прав людини в Страсбурзі відбулося відкрите слухання.

У Суді виступили:

(a) від Уряду

пан Л. Д'АША, державний адвокат (Avvocato dello Stato) — **Уповноважений**,
пан Е. МАНЦО, державний адвокат (Avvocato dello Stato),
пані М. ДЕ ВЕРГОРІ, державний адвокат (Avvocato dello Stato) — **радники**;

(b) від асоціації-заявника

пан В. ДЗЕНО ДЗЕНКОВІЧ — **представник**.

Суд заслухав усні доводи пана Д'Аші та пана Дзено Дзенковіча, а також їхні відповіді на запитання суддів. Сторонам було дозволено подати письмові відповіді на деякі запитання суддів Великої Палати.

ФАКТИ

8. Заявником є італійська асоціація, зареєстроване місцезнаходження якої — у Римі. Grande Oriente d'Italia — італійська масонська асоціація, що об'єднує численні ложі по всій Італії. Її засновано 1805 року; вона належить до Всесвітнього масонства. За італійським законодавством вона має статус невизнаної асоціації приватного права у розумінні статті 36 Цивільного кодексу, а отже, не має статусу юридичної особи. У відповідний час асоціацію представляв її Великий магістр С.Б.

9. Парламентську комісію з боротьби з мафією було створено Законом № 1720 від 20 грудня 1962 року. Відтоді її відновлювали на початку кожної парламентської каденції. Від часу створення обсяг повноважень комісії з боротьби з мафією змінювався відповідно до розвитку організованої злочинної діяльності й охоплював широке коло питань, пов'язаних із проблемою мафії. У 1992–1994 роках парламентська комісія, серед іншого, досліджувала зв'язок між мафією та масонством і запропонувала Парламенту розглянути ризик впливу «девіантних» масонських лож (logge deviate) у державних установах та їхній зв'язок зі злочинними організаціями мафіозного типу (Дос. XXIII, № 2 від 6 квітня 1993 року). У своєму підсумковому звіті Комісія оприлюднила статистичні дані про кількість зареєстрованих членів, ложі та їхній географічний розподіл (Дос. XXIII, № 14 від 18 лютого 1994 року).

10. У 2013 році Парламент ухвалив Закон № 87 від 19 липня 2013 року, яким створив Парламентську комісію з розслідування явища мафій та інших злочинних об'єднань, зокрема іноземних (Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere — «Комісія»).

11. У другій половині 2016 року Комісія розпочала напрям розслідування щодо здатності організованої злочинності мафіозного типу проникати в діяльність італійського

масонства та впливати на неї. При цьому вона спиралася на дані, зібрані під час ознайомчої місії до міста Трапані, судові розслідування, проведені в регіонах Сицилія та Калабрія, а також рішення Ради міністрів про розпуск муніципальної ради Кастельветрано — опорного пункту М.М.Д., який тоді був одним із найбільш розшукуваних ватажків Cosa Nostra.

12. 3 серпня 2016 року Комісія заслухала Великого магістра асоціації в межах «неформального слухання» (*libera audizione*). У листі від 28 липня 2016 року він просив про зустріч із Комісією після появи в пресі низки статей про ознайомчу місію Комісії до Трапані та про те, що деякі члени нещодавно розпущеної муніципальної ради Кастельветрано були масонами. Під час слухання Великий магістр відмовився надати списки членів лож, посилаючись на право цих осіб на захист їхнього приватного життя.

13. Наступного дня Голова Комісії написала Великому магістру, попросивши його надати повний список членів масонської асоціації. У листі від 11 серпня 2016 року він знову відмовився це зробити, стверджуючи, що запит був нечітким і невизначеним та не містив згадок про будь-які поточні кримінальні розслідування. Він також повторив, що зобов'язаний захищати персональні дані членів асоціації.

14. 19 вересня 2016 року Великий магістр асоціації-заявника звернувся до Національного органу із захисту персональних даних («Орган»), попросивши визначити, чи може передання даних про членів масонських лож становити «дозволену обробку» відповідно до чинних норм, чи, навпаки, існує ризик порушення відповідних зобов'язань.

15. У листі від 4 жовтня 2016 року Орган насамперед повторив, що не практикує надання відповідей на запитання щодо Декрету № 196 від 2003 року, які стосуються тлумачення і застосування цього акта та порушені органами, відповідальними за його тлумачення і застосування. Далі він зазначив, що не має юрисдикції у питаннях парламентської діяльності, пославшись на практику Касаційного суду, якому вже доводилося висловлюватися із цього питання. У рішенні № 4 від 20 лютого 1984 року (див. пункт 52 нижче) Об'єднані кримінальні палати постановили, що діяльність парламентських комісій з розслідування безпосередньо виражає суверенну владу Парламенту Італії, а тому суди загальної юрисдикції не можуть здійснювати контроль і перегляд політичних рішень таких комісій.

16. 13 жовтня 2016 року Комісія заслухала прокурора Реджо-ді-Калабрія Ф.К.Д.Р. та його заступників щодо зв'язків між 'Ndrangheta (калабрійською злочинною організацією мафіозного типу) і масонством, виявлених під час розслідувань прокуратури Калабрії. Прокурори описали існування мережі — «сірої зони», до якої входили представники державних установ, правоохоронних органів, судової влади та інших професійних кіл. Посилаючись, зокрема, на розслідування «Mammasantissima», вони зазначили, що 'Ndrangheta отримала значну вигоду від цієї таємної мережі, яку створило закрите внутрішнє коло злочинної організації (La Santa) для встановлення зв'язків зі «стратегічними секторами» суспільства задля досягнення своїх цілей. Прокурори також додали, що мережа «складалася з осіб різного соціального походження, які залишалися прихованими навіть від масонства, оскільки мали захищати [організацію мафіозного типу], і були відомі лише найвищим ватажкам 'Ndrangheta». Вони послалися на заяви різних інформаторів, які підтвердили існування цієї мережі, де «людина вже не є ворогом держави, натомість держава обов'язково має бути другом, бо інакше злочинна система руйнується і поставлених цілей уже неможливо досягти».

17. 21 грудня 2016 року Комісія направила Великому магістру асоціації-заявника ще один запит, цього разу вимагаючи надати імена масонів, які з 1990 року входили до лож, заснованих у Калабрії та Сицилії, а також списки лож в інших регіонах країни та кількість членів кожної ложі.

18. У листі від 9 січня 2017 року Великий магістр відповів, що список лож за регіонами доступний на вебсайті асоціації. Щодо імен членів калабрійських і сицилійських лож, він знову відмовився їх надати, пославшись на раніше наведені причини. Він зауважив, що слідчі повноваження Комісії були «за своєю природою ідентичними повноваженням судових органів на стадії досудового розслідування», а це мало означати, що будь-яке розслідування Комісії повинно бути пов'язане з кримінальним діянням, яке розслідується. Він зазначив, що в запиті не було згадано ані про злочинну поведінку членів ложі, ані про поточні розслідування щодо них, а тому дійшов висновку, що запит був загальним, недостатньо вмотивованим і «несумісним із межами повноважень Комісії ... та ... основоположними правами».

19. 18 січня 2017 року на підставі статті 4 Закону № 87 від 2013 року (див. пункт 45 нижче) Великого магістра Grande Oriente d'Italia викликали як свідка для уточнення його заяв, зроблених під час слухання 3 серпня 2016 року. Відповідні частини стенограми слухання викладено нижче:

Голова — Допит свідка С.Б. відбуватиметься відкрито, при цьому, якщо виникне потреба, Комісія може вирішити продовжити засідання за зачиненими дверима. Повідомляю С.Б., що як свідок він зобов'язаний говорити правду, а завідомо неправдиві показання та ухилення свідка від давання показань караються за кримінальним законом.

...

Вам висловлювали побоювання, що ми можемо оприлюднити ці імена?

С.Б. — Так, оскільки ми вважаємо, що, передавши списки приблизно 23 000 членів Grande Oriente d'Italia, ми самі вчинили б правопорушення ...

Голова — Чи є побоювання, що ці чутливі дані, якщо припустити, що вони справді є чутливими, можуть бути оприлюднені й передані пресі? ... Питання полягає в такому: чи стверджував хтось, що Комісія передавала списки газетам? Чи поділяєте Ви також це побоювання?

С.Б. — Я не знаю. Це залежить від вас.

Голова — Вам відомо, що ця Комісія прямо звернулася із запитом, у якому було зазначено, що ці списки зберігатимуться Комісією відповідно до правил безпеки й таємності чутливих документів.

...

Голова — Скільки [членів] [є] в Калабрії ...? Чи могли б Ви назвати нам частку членів, зареєстрованих у ваших ложах у Тоскані, Калабрії, Сицилії та провінції Трапані?

...

С.Б. — Станом на 31 грудня 2015 року в Калабрії було 2 634 члени ... У Сицилії — 2 208 членів.

...

Голова — Починаючи з 1993 року, а точніше — з 1982 року й до сьогодні, скільки [масонських] лож [було] розпущено або осіб ... виключено ...?

С.Б. — ... Мені потрібно було б це перевірити. ...

Ми розпустили три ложі в Калабрії, а потім, здається, ще одну ложу ... Щодо причин, це були ложі, [які не дотримувалися процесуальних правил і масонського ритуалу].

...

Голова — ... Ложі були розпущені переважно через проблеми, пов'язані з їхньою діяльністю?

С.Б. — З організаційних причин ...

Голова — Ви слушно зазначаєте, що, на Вашу думку, це також симптоми й прояви інших можливих [проблем]. Ви самі навели приклад ложі P2, яка не [дотримувалася масонського ритуалу]. ... Отже, ці ложі не було розпущено через можливі зв'язки з 'Ndrangheta?

С.Б. — Повторюю: якщо [особа] не має судимості, ми не можемо діяти ... Ми спостерігаємо, і якщо є проблеми — навіть чутки — щодо ложі чи окремих осіб, намагаємося вжити заходів. ...

Голова — [Чи Ви] коли-небудь чули про ранг «santista» або про «La Santa», тобто про зв'язок між 'Ndrangheta та масонством? Якщо чули, чи можете сказати нам, хто й коли Вам про це розповів? Чи існує список «santisti»? Яких заходів було вжито щодо цієї ложі?

С.Б. — Ні, у Grande Oriente d'Italia такої структури абсолютно не існує.

...

Голова — Пропоную провести засідання за зачиненими дверима.

(Так вирішено. Засідання продовжилося за зачиненими дверима, а потім знову стало відкритим.)

Голова — Я хотіла б повернутися до розслідування «Mammasantissima». Минулого разу Ви сказали нам, що серед зареєстрованих членів не було виявлено причетних осіб. Чи вживали Ви якихось заходів, щоб перевірити це, припускаю, незалежно від судових органів? ... Постанови у справі «Mammasantissima» перебувають у відкритому доступі.

С.Б. — Коли ми побачили список тих, кому було вручено повідомлення про завершення досудового розслідування, ми перевірили кожну особу окремо.

Голова — Ви сказали нам, що була причетна лише одна особа. ... Якщо ми знову проведемо засідання за зачиненими дверима, чи скажете Ви нам, хто це був?

С.Б. — Так.

Голова — Пропоную провести засідання за зачиненими дверима.

(Так вирішено. Засідання продовжилося за зачиненими дверима, а потім знову стало відкритим.)

Сформулюю запитання інакше. Ми запитуємо про членів у Сицилії та Калабрії, оскільки, провівши розслідування зв'язку між масонством і 'Ndrangheta, вважаємо, що перевірка цих членів може дати змогу виявити можливу змову, а це для нас дуже важливо.

Насправді сьогодні мафія проникає в економічний і політичний світ саме через державних службовців, фахівців, усіх тих осіб, які, за Вашими словами, є членами ... Ви відмовляєтеся надати нам [відомості про них] із причин, які ми, природно, вважаємо юридично необґрунтованими, хоча це, звісно, лише погляди. Але якщо я запитуватиму Вас про конкретних осіб — чи зареєстровані вони, чи ні, — чи погодитеся Ви відповісти мені «так» або «ні»?

С.Б. — Якщо Ваші запитання належатимуть до сфери повноважень цієї Комісії, я відповім ... Якщо відповідь «так» або «ні» може допомогти Вашому розслідуванню змови між діяльністю мафіозного типу й масонськими організаціями — або, точніше, Grande Oriente d'Italia, — ... я у Вашому розпорядженні.

...

Голова — Ми ставитимемо Вам запитання і на підставі отриманих відповідей здійснюватимемо свою оцінку. ... Хіба Ви не вважаєте, що робота цієї Комісії має велике значення для блага країни?

С.Б. — Саме тому я відповів на всі Ваші запитання. Комісію передбачено Конституцією, якої ми дотримуємося. ...

20. 24 січня 2017 року Комісія викликала Ф.В., Великого магістра Gran Loggia Regolare d'Italia, та М.К.Т., Великого магістра Serenissima Gran Loggia d'Italia-Ordine Generale degli Antichi Liberi Accettati Muratori. Ф.В. зазначив, що його масонську асоціацію заснував Г.Д.Б., який був Великим магістром Grande Oriente d'Italia та залишив її. Причиною виходу він називав неможливість позбавити цю асоціацію проникнення мафії. Ф.В. зробив Комісії таку заяву:

Голова — ... Чи прямо зазначено у засновницькому акті нової асоціації причини дистанціювання від Grande Oriente d'Italia?

Ф.В. — Ні ..., але це можна зрозуміти з внутрішніх документів, які ми вимагаємо [від членів] підписувати ... Наприклад, якщо дозволите прочитати, є протокол засідання правління, у якому зазначено, що якщо в межах кримінального провадження до члена буде застосовано індивідуальний запобіжний захід (misura cautelare personale), Gran Loggia [автоматично виключить цього члена]. Крім того, є декларація, яку повинен підписати кожен кандидат; у ній його повідомляють, що його персональні дані використовуватимуться для досягнення цілей Gran Loggia ... та для будь-якого доречного чи необхідного спілкування з правоохоронними органами. Це особливість, якої немає в інших асоціаціях.

...

Голова — Які ще інструменти є у Вашому розпорядженні, щоб гарантувати, що аномалії, які, на Вашу думку — або принаймні на думку Г.Д.Б., — мали місце в Grande Oriente d'Italia, не виникнуть у Gran Loggia?

Ф.В. — Я б сказав, що головним інструментом є подання раз на два роки до Міністерства внутрішніх справ списку всіх членів. Гадаю, це мало вирішальне значення. Насамперед показовою є сама кількість членів. Зверніть увагу, що в Калабрії нас немає навіть — як мені здається — 200. ... У Сицилії налічується приблизно 300 членів.

...

Голова — Яким, на Вашу думку, є співвідношення між конфіденційністю й таємністю списків ваших членів?

Ф.В. — Як я сказав Вам на початку, жодної таємності немає. Наша повна готовність надавати списки Міністерству внутрішніх справ доводить, що в нашій організації таємність не прийнята. ...

Голова — Отже, чи позитивно Ви відповідаєте на запит, з яким ця Комісія має намір до Вас звернутися, а саме: отримати список членів і лож, а також особові справи щодо регіонів Сицилії та Калабрії?

Ф.В. — Безумовно, так, але передусім задля нашого власного захисту.

Голова — Дуже добре. Крім того, хочемо наголосити, що списки членів, які ми запросили у Вас, як і в Grande Oriente d'Italia, і які запитуватимемо в інших асоціаціях, зберігатимуться в архіві Комісії в режимі таємності ...

21. Великий магістр Serenissima Gran Loggia d'Italia-Ordine Generale degli Antichi Liberi Accettati Muratori М.К.Т. зазначив, що для вступу до масонської асоціації особа повинна

надати копію довідки про судимість і, за наявності, відомості про будь-які незакриті обвинувачення, а також довідку «anti-mafia». Щодо надання списку імен М.К.Т. заявив, що в разі отримання офіційного запиту від Комісії він «повністю співпрацюватиме», однак зв'язаний «угодою про конфіденційність даних», підписаною членами асоціації. Голова зауважила, що список імен «зберігатиметься в архіві Комісії в режимі таємності».

22. 25 січня 2017 року Комісія заслухала А.Б., Великого магістра Gran Loggia d'Italia degli Antichi Liberi Accettati Muratori. У відповідний час ця асоціація налічувала 104 ложі й понад 1 300 членів у двох відповідних регіонах. А.Б. відмовився надати списки її членів, однак висловив такі міркування:

А.Б. — ... У вас є засоби отримати ці списки ..., ми були б раді співпрацювати з вами. Насправді ми були б вам вдячні ... Говоримо правду ... Ухваліть, будь ласка, закон про асоціації, адже якщо ви ухвалите закон про асоціації, усі так звані «девіантні ложі» зникнуть, бо якщо ви скажете, що необхідно мати імена, вибори, належну фінансову звітність і принцип голосування більшістю ... ми розв'яжемо всі проблеми.

...

Голова — Ви переконаєтеся, що члени цієї Комісії погоджуються з Вашими зауваженнями й пропозиціями, тим більше, що метою нашого розслідування не є судити масонство. ... Мета нашого розслідування така: провести дослідження, оскільки нам дуже важливо знати всі обставини ..., але також ... покарати інструментальне використання членства в «девіантних» об'єднаннях усередині масонства, які дають злочинним суб'єктам змогу проникати в економічний світ, професійну сферу та державне управління ...

Ми впевнені, що співпрацюватимемо, саме тому, що, як мені здається, маємо однакові цілі. ... Хочу уточнити, що ці імена зберігатимуться в архіві Комісії в режимі таємності й що кожен член цієї Комісії присягнув дотримуватися Закону 2013 року та Внутрішнього регламенту Комісії ... Ми підтверджуємо, що розкриті нам імена повинні зберігатися в таємниці ...

23. 31 січня 2017 року Комісія викликала Г.Д.Б., який був Великим магістром асоціації-заявника у 1990–1993 роках. Під час слухання він заявив, що його рішення залишити Grande Oriente d'Italia у 1993 році було пов'язане з кримінальним розслідуванням розширення 'Ndrangheta на північ Італії через масонство та неможливістю позбавити 28 калабрійських лож проникнення мафії.

24. 6 лютого 2017 року асоціація-заявник звернулася до голів Сенату та Палати депутатів із проханням перевірити, чи не виходять вимоги Комісії надати списки членів масонської асоціації за межі її повноважень. Із матеріалів справи неможливо встановити, чи було надіслано будь-яку відповідь.

25. 22 лютого 2017 року Н.Г., прокурор Катандзаро, дав Комісії показання про зв'язок між мафією та масонством. Він заявив, що багато членів 'Ndrangheta водночас були членами масонства і що цей зв'язок дав злочинній організації змогу через La Santa створити «подвійну належність», яка полегшувала контакти з громадянським суспільством і «тими, хто керує державними справами в найширшому розумінні».

26. 1 березня 2017 року Комісія постановила провести обшук за зареєстрованим місцезнаходженням асоціації-заявника, щоб відшукати й вилучити списки імен членів лож, створених у Калабрії та Сицилії починаючи з 1990 року, а також рішення щодо лож, розпущених або закритих у той самий період. Вона послалася на Закон 2013 року, повторивши в такий спосіб цілі розслідування, і на докази, зібрані впродовж розслідування зв'язку між мафією та масонством. Зокрема, вона зазначила таке:

- ... зі слухань, проведених до цього часу (див. слухання прокурорів із прокуратур Реджо-ді-Калабрія, Палермо і Трапані та показання Великих магістрів й інших членів масонських лож), а також із документів у матеріалах розслідування (див. судові акти, отримані від Національного управління з боротьби з мафією та судів) зрозуміло, що існує реальна небезпека проникнення мафії та 'Ndrangheta в окремі сфери масонства, чому сприяють принцип таємності й узи послуху, які часто характеризують масонські асоціації. Також стало очевидним, що паралельно зі змінами у способі діяльності організацій мафіозного типу — дедалі більш змовницькому — узгодження незаконних інтересів може відбуватися також через масонські ложі, до яких іноді належать представники правлячого класу та ділових кіл країни;
- для успішного виконання завдань парламентського розслідування вкрай важливо терміново отримати список імен членів масонських лож, щоб установити, чи пов'язані будь-які з цих членів з організаціями мафіозного типу та скільки їх;
- зокрема, першочергово необхідно отримати список лож у Сицилії та Калабрії (оскільки ці регіони були центром основних кримінальних розслідувань — як минулих, так і нещодавніх — і характеризуються значною та зростаючою кількістю членів масонства) та імена їхніх членів починаючи з 1990 року (саме в цей період як у судових, так і в масонських колах почали з'являтися найвагоміші повідомлення про проникнення мафії в окремі сфери масонства) (див. засідання від 31 січня 2017 року, показання Г.Б.Д.; див. також підсумковий звіт Комісії з боротьби з мафією XI скликання від 18 лютого 1994 року);

...

27. Постанова про обшук стосувалася зареєстрованого місцезнаходження асоціації-заявника, зокрема допоміжних приміщень і предметів обстановки, комп'ютерів та електронних інформаційних систем, розміщених у її приміщеннях, незалежно від того, чи були вони захищені засобами безпеки. Щодо документів, які належало відшукати й вилучити, у постанові зазначалося, що операція мала зосередитися на паперових та електронних документах зі списками всіх категорій членів калабрійських і сицилійських лож починаючи з 1990 року, включно з особами, членство або активна участь яких у ложах припинилися, із зазначенням у кожному випадку їхнього ступеня та ролі, а також на всій документації щодо призупинених або розпущених лож у Калабрії та Сицилії починаючи з 1990 року, зокрема іменах усіх їхніх членів, особових справах і відомостях про будь-які проведені у зв'язку із цим перевірки та ухвалені рішення. Постанова про обшук містила також розпорядження про вилучення паперових примірників зазначених вище документів і комп'ютерних файлів незалежно від їхнього характеру. Відповідному підрозділу поліції було наказано негайно виготовити копії документів у присутності заінтересованих осіб, щоб забезпечити їхню відповідність оригіналам і запобігти будь-якій зміні первинних даних. Вилучені комп'ютери й файли мали повернути їхнім законним власникам після завершення операції.

28. 1 березня 2017 року відбувся обшук. У протоколі обшуку відповідний підрозділ поліції (Центральна служба розслідування організованої злочинності Фінансової гвардії (Guardia di Finanza)) зазначив, що під час обшуку, проведеного в усіх приміщеннях асоціації-заявника, зокрема в особистій резиденції Великого маїстра, було перевірено особи присутніх працівників. Він зазначив, що в присутності представника асоціації-заявника вилучив численні паперові й цифрові документи, зокрема комп'ютери, USB-накопичувачі та жорсткі диски, і що операція розпочалася о 17:00 та закінчилася о 06:30 наступного дня. Документи зберігалися відповідно до режиму таємності, встановленого статтями 5 і 6 Закону № 87/2013 (див. пункт 45 нижче). Комісія наказала зберігати їх у приміщеннях відповідного підрозділу поліції, обладнаних так, щоб запобігти

несанкціонованому комп'ютерному доступу, і захищених броньованими дверима, сигналізацією та відеоспостереженням.

29. 11 березня 2017 року інша масонська асоціація звернулася до Окружного суду Рима із заявою про перегляд виданої Комісією 1 березня 2017 року постанови про обшук і вилучення, яка стосувалася вилучення документів та ІТ-обладнання, які перебували в її володінні. 17 березня 2017 року Окружний суд визнав заяву неприйнятною, встановивши, що можливість перегляду рішення парламентської комісії з розслідування була б несумісною з конституційним принципом поділу влади.

30. 16 березня 2017 року асоціація-заявник звернулася до Комісії з клопотанням переглянути постанову про обшук і вилучення, стверджуючи, що вона було незаконним, неправомірним, загальним і не містило тверджень про конкретні правопорушення. Відповіді вона не отримала.

31. 28 березня 2017 року розпочався процес відбору документів для подальшого копіювання відповідних паперових і цифрових матеріалів. Відповідний підрозділ поліції провів операцію в присутності двох прокурорів та ІТ-експерта, які діяли як консультанти Комісії. Асоціація-заявник, яка раніше заявила, що не має наміру співпрацювати з поліцією під час цієї операції, присутня не була.

32. 31 березня 2017 року асоціація-заявник подала заяву до прокурора при Окружному суді Рима, стверджуючи, що як сама постанова про обшук і вилучення, так і спосіб її виконання становили кримінальні правопорушення. Крім того, заявляючи, що Комісія перевищила межі своїх повноважень і втрутилася у питання, віднесені до виключної компетенції судових органів, вона просила прокуратуру на підставі статті 134 Конституції Італії звернутися до Конституційного суду для судового розгляду спору щодо повноважень між гілками державної влади (*conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*; див. пункт 43 нижче).

33. 11 квітня 2017 року Голова Комісії отримала повідомлення від відповідного підрозділу поліції про завершення операції з відбору й копіювання вилучених документів. Того самого дня Комісія постановила скасувати захід у вигляді вилучення та повернути документи масонським асоціаціям. 10 травня 2017 року на виконання рішення Комісії, про яке було повідомлено 4 травня 2017 року, документи й ІТ-обладнання, які досі зберігалися у відповідному підрозділі поліції, разом із протоколами проведених операцій було передано асоціації-заявнику.

34. 23 жовтня 2017 року прокурор Рима відхилив усі вимоги асоціації-заявника. Його розгляд охоплював як співвідношення між діяльністю Комісії та юрисдикцією судів загальної юрисдикції, так і обсяг імунітету членів Комісії та їхньої цивільної і кримінальної відповідальності.

35. Спираючись на усталену національну судову практику, прокурор насамперед відхилив клопотання асоціації-заявника про звернення прокуратури до Конституційного суду для судового розгляду спору щодо повноважень між Комісією та судовим органом. Зокрема, він зазначив:

Викладені вище загальні міркування дають змогу беззаперечно дійти висновку, що в цій справі не виконано передумову для констатації такого спору щодо повноважень, а саме: наявність незавершеного судового провадження, у якому виникла ситуація втручання та реального конфлікту стосовно діяльності або повноважень комісії з розслідування. Така ситуація виникла б, наприклад, якби прокуратура постановила вилучити ті самі документи, які вже отримала Комісія, а такому вилученню перешкодила б (пряма або опосередкована) відмова Комісії передати цьому органу оригінали чи принаймні копію.

36. Отже, він зауважив, що коли умови для спору щодо повноважень від початку були відсутні та лише припускалося, що конституційний орган «вторгається» у чужу компетенцію без будь-якого паралельного судового провадження, таке клопотання фактично могло бути спрямоване на загальний контроль законності діяльності одного конституційного органу іншим. Із рішення № 4 від 1984 року Касаційного суду (див. пункт 52 нижче) випливало, що фундаментальна відмінність за природою, метою, умовами та наслідками між вилученням, яке могли призначати Комісія й судові органи, давала змогу виключити будь-який ризик спору щодо повноважень з останніми, оскільки вони діяли у двох різних правових площинах.

37. Щодо юрисдикції судів загальної юрисдикції стосовно діяльності Комісії прокурор, пославшись на відповідну національну судову практику (див. пункти 50–52 нижче), зазначив:

[С]удові органи — як роз'яснили Об'єднані палати Касаційного суду — не уповноважені переглядати рішення Парламенту щодо предмета й мети розслідування або оцінювати вибір засобів розслідування, використаних комісією ...

38. Він додав, що юрисдикція судів загальної юрисдикції обмежувалася випадками, у яких порушення положень, застосовних до розслідувань і допиту свідків, могло спричинити індивідуальну відповідальність членів комісії. Прокурор також зауважив, що Закон 2013 року прямо передбачав обмеження повноважень Комісії, зокрема заборону «вживати заходів, що зачіпають свободу й таємницю листування та будь-якої іншої форми комунікації». На його думку, ця заборона стосувалася лише перехоплення телефонних повідомлень і передання даних, а також кореспонденції в процесі пересилання, тобто ситуацій, які становили межі слідчих повноважень і порушення яких могло спричинити кримінальну або цивільну відповідальність членів Комісії. Із цього він зробив такий висновок щодо цієї справи:

[П]римусове отримання документів, указаних у розпорядженні, видається таким, що відповідає предмету розслідування та вже зібраним доказам. Отже, процесуальних норм порушено не було, а тому відповідальність не виникає.

39. Відповідно, прокурор Рима відхилив обвинувачення щодо правопорушень, на які скаржилася асоціація-заявник. Щодо, зокрема, тверджень про дифамацію він зазначив, що заяви членів Комісії охоплювалися абсолютним імунітетом, передбаченим пунктом 1 статті 68 Конституції, оскільки становили «висловлені погляди» в контексті політичної діяльності комісій, і що в будь-якому разі оскаржувані висловлювання були спрямовані не безпосередньо проти асоціації-заявника чи масонства загалом, а проти дій окремих членів або девіантних лож.

40. Щодо операцій, здійснених правоохоронними органами, він встановив, що відповідний підрозділ поліції діяв відповідно до чинної правової бази: як шляхом відбору лише релевантних документів і забезпечення можливості присутності заінтересованих осіб, так і шляхом обмеження доступу до цих документів колом осіб, уповноважених законом.

41. 21 грудня 2017 року Комісія одноголосно затвердила «Підсумковий звіт про проникнення Cosa Nostra та 'Ndrangheta в масонство у Сицилії та Калабрії» (Doc. XXIII, № 33 від 21 грудня 2017 року). У своєму звіті Комісія насамперед уточнила ціль і предмет розслідування, зазначивши, що воно «[стосувалося] не масонства як асоціації, а мафії та її проникнення в масонські асоціації у Сицилії та Калабрії». Вона вказала, що з методологічною метою випадково відібрала репрезентативні масонські асоціації, а це засвідчувало, що розслідування було спрямоване не проти італійського масонства як такого, а проти організованої злочинності та її здатності проникати в масонські асоціації, особливо в окремих регіонах. У зв'язку із цим Комісія представила результати аналізу списків, проведеного спільно з Національним управлінням із боротьби з мафією та

тероризмом, яке за допомогою своєї інформаційної системи після «первинної перевірки виявило 193 особи, стосовно яких було порушено кримінальні провадження за злочини, пов'язані з мафією»; 122 з них були членами Grande Oriente d'Italia. Далі вона зазначила, що за відсутності переважного суспільного інтересу в розкритті особи людей, зареєстрованих як масони, «приватне життя, отже, необхідно було поважати, зберігаючи режим таємності, уже застосований до списків».

42. На завершення звіту Комісія зауважила, що результати розслідування виявили кілька ключових аспектів, які свідчили про постійний інтерес мафії до масонства, котре було визначено як ідеальне місце для досягнення її цілей (а саме контролю за комерційною діяльністю, державними закупівлями та впливу на вибори і перебіг судових процесів). Наголосивши на відсутності в національній правовій системі ефективних інструментів боротьби із цим явищем, вона запропонувала низку напрямів для розгляду, зокрема:

У зв'язку із цим слід зазначити, що від часу набрання чинності Конституцією не відбулося справжньої суспільної дискусії — ані з історико-політичної, ані з правової точки зору — щодо встановленої статтею 18 конституційної заборони таємних асоціацій і, конкретніше, щодо руху італійських масонських асоціацій в останні десятиліття ...

Розв'язання цього питання, яке досі відкладали або ігнорували, більше не можна відтерміновувати. Саме у принципах, закріплених у Конституції та Європейській конвенції з прав людини, як їх викладено на попередніх сторінках, ми повинні шукати керівний принцип, що дасть змогу збалансувати право особи вільно створювати асоціації з переважним інтересом держави у захисті суспільства від організацій мафіозного типу.

ВІДПОВІДНА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

I. НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА

A. Конституція

43. Відповідні статті Конституції передбачають:

Стаття 18

Громадяни мають право вільно й без дозволу створювати асоціації з цілями, не забороненими кримінальним законом.

Таємні асоціації та асоціації, які хоча б опосередковано переслідують політичні цілі через організації військового характеру, забороняються.

Стаття 68

Члени Парламенту не зобов'язані відповідати за погляди, висловлені ними, чи голоси, подані під час здійснення своїх функцій. ...

Стаття 82

Кожна палата Парламенту може призначати розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

Із цією метою вона призначає зі складу своїх членів комісію, яка пропорційно відображає представленість різних груп у палаті. Комісія з розслідування проводить

розслідування та перевірки з такими самими повноваженнями й обмеженнями, що й судові органи.

Стаття 134

Конституційний суд вирішує ... спори щодо повноважень між гілками державної влади (conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato) ...

В. Кримінальний процесуальний кодекс

44. Відповідні статті Кримінального процесуального кодексу передбачають:

Стаття 247 — Випадки та форми проведення обшуків

1. Якщо є обґрунтовані підстави вважати, що особа приховує при собі доходи від правопорушення або предмети, пов'язані з ним, призначається особистий обшук. Якщо є обґрунтовані підстави вважати, що такі доходи чи предмети перебувають у певному місці або що там можна затримати обвинуваченого чи особу, яка переховується, призначається обшук цього місця.

1 bis. Якщо є обґрунтовані підстави вважати, що дані, інформація, комп'ютерні програми або докази, у будь-який спосіб пов'язані з правопорушенням, зберігаються в комп'ютерній чи телекомунікаційній системі ..., призначається обшук із використанням технічних засобів, які забезпечують збереження первинних даних і запобігають їхній зміні.

2. В ордері, яким дозволено обшук або вилучення, мають бути наведені мотиви.

3. Судові органи можуть провести обшук чи вилучення самостійно або доручити це службовим особам підрозділу поліції, уповноваженим відповідною постановою.

Стаття 248 — Вимога про видачу

1. Якщо метою обшуку або вилучення є конкретний предмет, судові органи можуть вимагати його видати. Якщо предмет видано, обшук або вилучення не проводиться, крім випадків, коли це вважається доцільним для повноти розслідування.

2. З метою пошуку предметів, що підлягають вилученню, або перевірки інших обставин, які мають значення для розслідування, судові органи чи службові особи відповідного підрозділу поліції можуть перевіряти в банківських установах різні категорії актів, кореспонденцію, дані, інформацію та комп'ютерні програми.

3. У разі відмови судові органи проводять обшук.

Стаття 252 — Вилучення після обшуку

Предмети, виявлені внаслідок обшуку, вилучаються відповідно до положень статей 259 і 260.

Стаття 253 — Предмет і формальності вилучення

1. Судові органи постановляють умотивоване рішення про вилучення доказів і предметів, пов'язаних із правопорушенням, які необхідні для встановлення фактів.

...

3. Вилучення здійснюють самі судові органи або підрозділ поліції, уповноважений таким рішенням.

4. Копія рішення про вилучення надається заінтересованій особі, якщо вона присутня.

Стаття 257 — Перегляд рішення про вилучення

1. Обвинувачений, особа, майно якої було вилучено, та особа, яка мала б право на його повернення, можуть подати заяву про перегляд (riesame) відповідно до статті 324.
2. Заява про перегляд не зупиняє виконання заходу.

Стаття 258 — Копії вилучених документів

1. Судові органи можуть забезпечити виготовлення копій вилучених актів і документів та повернути оригінали.
- ...
3. У будь-якому разі заінтересована особа має право отримати копію протоколу вилучення.

Стаття 408 — Клопотання про закриття провадження

1. Якщо докази, зібрані під час досудового розслідування, не дають підстав обґрунтовано очікувати обвинувального вироку чи застосування превентивного заходу, відмінного від конфіскації, прокурор подає до суду клопотання про закриття провадження.
- ...
3. У повідомленні зазначається, що потерпіла особа може впродовж 20 днів ... подати вмотивоване заперечення з вимогою продовжити досудове розслідування.

С. Закон № 87 від 19 липня 2013 року

45. Парламентську комісію з розслідування було відновлено на початку XVII скликання Законом № 87 від 19 липня 2013 року про створення парламентської комісії з розслідування явища мафій та інших злочинних об'єднань, зокрема іноземних. Його відповідні положення передбачають:

Стаття 1 — Парламентська комісія з розслідування явища мафій та інших злочинних об'єднань, зокрема іноземних

- (1) Цим відповідно до статті 82 Конституції на строк повноважень XVII скликання створюється Парламентська комісія з розслідування явища мафій та інших злочинних об'єднань, зокрема іноземних, тією мірою, якою вони діють на території держави. Вона виконує такі завдання:
 - (а) оцінює виконання Закону № 646 від 13 вересня 1982 року; Кодексу законів про боротьбу з мафією та превентивні заходи, а також нових положень щодо документації у сфері боротьби з мафією; ... та інших законів держави й будь-яких парламентських ініціатив тією мірою, якою вони стосуються явища мафії та інших великих злочинних організацій;
 - ...
 - (d) оцінює відповідність чинного законодавства та будь-яких заходів, ужитих органами публічної влади для його застосування, формулюючи законодавчі й адміністративні пропозиції, які вважає доречними для забезпечення більшої скоординованості й ефективності будь-яких ініціатив держави, регіонів та органів місцевої влади ...;
 - (e) установлює й оцінює природу та характер змін і трансформацій у діяльності мафіозного типу та всіх пов'язаних із нею зв'язків, зокрема інституційних,

приділяючи особливу увагу осередкам, які постійно діють у регіонах поза межами традиційної присутності мафії та характеризуються значним розвитком реальної економіки ...;

(f) розслідує взаємозв'язок між мафією та політикою ... з погляду його структури на відповідній території та в адміністративних органах ...;

...

(n) здійснює моніторинг спроб мафіозного впливу й проникнення в органи місцевої влади та пропонує належні заходи для запобігання таким явищам і боротьби з ними ...;

(o) подає Парламенту звіт після завершення своєї роботи та щоразу, коли вважає це доцільним, але в будь-якому разі не рідше одного разу на рік.

2. Комісія проводить розслідування та перевірки з такими самими повноваженнями й обмеженнями, що й судові органи. Комісія не може вживати заходів, що зачіпають свободу й таємницю листування або будь-якої іншої форми комунікації чи особисту свободу, за винятком примусового приводу свідка відповідно до статті 133 Кримінального процесуального кодексу. ...

Стаття 2 — Склад Комісії

(1) До складу Комісії входять 25 сенаторів і 25 депутатів, яких обирають відповідно Голова Сенату Республіки та Голова Палати депутатів пропорційно до чисельності парламентських груп, водночас забезпечуючи присутність принаймні одного представника кожної групи, що існує хоча б в одній палаті Парламенту. ...

(2) Через два роки після першого створення Комісію формують повторно; її членів може бути призначено знову. ...

Стаття 4 — Допит свідків

(1) Без шкоди для повноважень судових органів, до допиту свідків Комісією застосовуються положення статей 366 і 372 Кримінального кодексу. ...

Стаття 5 — Витребування актів і документів

(1) Комісія може отримувати, зокрема як виняток із заборони, встановленої статтею 329 Кримінального процесуального кодексу, копії актів і документів, що стосуються проваджень і розслідувань, які проводять судові органи чи інші органи розслідування, а також копії актів і документів, що стосуються парламентських перевірок та розслідувань.

Судові органи можуть також направляти копії актів і документів за власною ініціативою.

(2) Комісія забезпечує збереження таємності, якщо акти й документи, скопійовані відповідно до пункту 1, охороняються таємницею.

(3) Комісія може отримувати від органів та установ публічної адміністрації копії актів і документів, що зберігаються, створені або іншим чином отримані ними з питань, які стосуються цілей цього Закону.

(4) Судові органи ... можуть відкласти передання копій витребуваних актів і документів умотивованим рішенням лише з міркувань, пов'язаних із розслідуванням. ... Коли підстави для такого рішення припиняють існувати, вони без зволікань передають витребувані матеріали ...

(5) Якщо парламентські комісії з розслідування поширили на акти й документи режим таємності (*segreto funzionale*), на цю таємність не можна посилалися у відносинах із Комісією, створеною цим Законом.

(6) Комісія визначає, які акти й документи не підлягають розголошенню ...

Стаття 6 — Таємність

(1) Члени Комісії, посадові особи та працівники будь-якого рангу й категорії, прикріплені до Комісії, а також будь-яка інша особа, яка співпрацює з Комісією, здійснює слідчі заходи чи сприяє їх здійсненню або дізналася про них у зв'язку зі своєю посадою чи роботою, зобов'язані зберігати таємницю щодо всіх актів і документів, зазначених у пунктах 2 і 6 статті 5.

(2) Якщо це не становить більш тяжкого правопорушення, порушення таємності карається відповідно до статті 326 Кримінального кодексу.

(3) Якщо це не становить більш тяжкого правопорушення, таке саме покарання застосовується до будь-якої особи, яка повністю або частково, навіть у стислому викладі чи у формі переказаної інформації, розкриває будь-який акт або документ, пов'язаний із провадженням у межах розслідування, розголошення якого було заборонено.

Стаття 326 Кримінального кодексу передбачає низку покарань за правопорушення, пов'язані з розголошенням і використанням службової таємниці. Залежно від обставин вони передбачають позбавлення волі на строк від шести місяців до п'яти років.

D. Внутрішній регламент Парламентської комісії з розслідування, створеної Законом № 87 від 2013 року

46. Відповідні положення передбачають:

Положення 4 (Участь у засіданнях)

Участь у засіданнях Комісії не дозволяється парламентарям, які не є членами Комісії, чи іншим стороннім особам, за винятком членів секретаріату ... [та] зовнішніх консультантів ...

Положення 12 (Оприлюднення матеріалів засідань)

1. Комісія може вирішити, що дослівна стенограма окремих засідань не підлягає оприлюдненню ... Стислий звіт про роботу Комісії оприлюднюється завжди. Обговорення Комісії публікуються в парламентських матеріалах, якщо Комісія не вирішить інакше.

2. Без шкоди для положень пункту 1, журналісти чи громадськість можуть стежити за відкритими засіданнями в окремій кімнаті за допомогою замкнутих аудіовізуальних систем. Під час таких засідань Голова, якщо цього вимагають обставини, може вирішити призупинити цю публічну трансляцію, зокрема тимчасово.

3. Комісія може вирішити стосовно конкретних документів, інформації чи обговорень, що її члени зобов'язані зберігати таємницю, зокрема впродовж обмеженого строку.

...

5. Голова може запропонувати провести засідання Комісії за зачиненими дверима, якщо вважатиме це доцільним.

Положення 19 (Повідомлення про правопорушення)

1. Голова повідомляє судові органи про будь-які порушення встановленої Комісією таємності щодо інформації, актів і документів. Про таке повідомлення інформується Комісія.
2. Якщо в повідомленні як імовірного правопорушника зазначено одного із членів Комісії, повідомлення також направляється Голові відповідної палати. ...

Положення 20 (Архів Комісії)

1. Президія, до складу якої входять представники парламентських груп, ... визначає загальні критерії класифікації актів і документів, щоб установити, чи можуть вони переглядатися й копіюватися в Комісії та чи можна передавати їх компетентним органам.
...
3. Акти, рішення та повна документація, зібрана Комісією, зберігаються в спеціальному архіві. Голова відповідає за архів, забезпечує його належне функціонування та за погодженням із головами обох палат уживає заходів безпеки, які вважає доцільними.
...
5. Документи, що зберігаються в архіві, можуть переглядати члени Комісії, [зовнішні консультанти, які присягнули зберігати професійну таємницю], та адміністративні працівники, прикріплені до Комісії.
6. Якщо документи, рішення й акти були засекречені, за жодних обставин не дозволяється виготовляти їхні копії, без шкоди для положень законодавства про оцифрування. ...

Положення 22 (Оприлюднення актів і документів)

1. Комісія вирішує, чи слід оприлюднювати будь-які акти й документи під час її роботи та, якщо так, які саме.
2. Під час підготовки підсумкового звіту Комісія безпосередньо або через комітет, зазначений у пункті 1 Положення 20, вирішує, які акти й документи, створені чи отримані під час розслідування, підлягають оприлюдненню.
3. Усі акти, що стосуються проведення розслідування, передаються до історичного архіву тієї палати Парламенту, до якої належить Голова Комісії.

Е. Рішення про правила розкриття різних категорій офіційних документів (ухвалене Президією 19 листопада 2013 року)

47. У «Рішенні про правила розкриття різних категорій офіційних документів, ухваленому Президією 19 листопада 2013 року» Комісія визначила категорії документів, на які міг поширюватися режим таємності, зокрема «документи, що походять від приватних осіб (фізичних осіб, юридичних осіб та асоціацій), які за своєю природою мають розглядатися як конфіденційні».

Г. Національна судова практика

1. Конституційний суд

48. У рішенні № 231 від 22 жовтня 1975 року (див. також рішення Конституційного суду № 219 від 24 червня 2003 року та № 26 від 13 лютого 2008 року) Конституційний суд,

вирішуючи спір щодо повноважень між парламентською комісією з розслідування та двома судами, повторив, що мета й діяльність парламентських комісій з розслідування відрізняються від завдань, покладених на судові органи під час проведення ними розслідувань. Він уточнив, що завдання парламентських комісій з розслідування полягає не у здійсненні правосуддя, а лише у збиранні інформації та даних, необхідних для реалізації законодавчих функцій Парламенту; що вони не спричиняють «жодних правових змін» і їхні підсумкові звіти не можуть мати такого наслідку (на відміну від судових рішень); а також що їхня мета полягає лише в наданні палатам Парламенту якомога більшої кількості корисної інформації, щоб вони могли вирішити, як діяти, володіючи всіма фактами, — внести законодавчі пропозиції або рекомендувати Уряду вжити належних заходів.

49. Конституційний суд додав, що парламентські розслідування є складовою парламентського контролю («funzione ispettiva»); вони зумовлюються політичними міркуваннями та переслідують політичні цілі; вони не можуть установлювати склад кримінальних правопорушень чи кримінальну відповідальність, оскільки в такому разі привласнили б юрисдикцію судів. Конституційний суд також постановив, що парламентські комісії з розслідування зобов'язані повідомляти судові органи про будь-які факти, виявлені ними в ході розслідувань, які можуть становити правопорушення.

50. У рішенні № 379 від 1996 року Конституційний суд розглянув спір щодо повноважень, ініційований Палатою депутатів у зв'язку з розслідуванням, яке прокуратура при Окружному суді Рима розпочала щодо двох членів Парламенту, підозрюваних у голосуванні замість своїх колег-парламентарів. Суд постановив, що коли поведінка членів Парламенту регулювалася чинними нормами парламентського права, принцип автономії означав абсолютну самостійність Парламенту в застосуванні власних внутрішніх положень і неможливість втручання судової влади. Натомість коли будь-який аспект такої поведінки не був повністю врегульований нормами парламентського права — оскільки також зачіпав права третіх осіб, — Конституційний суд зазначив, що судова влада мала юрисдикцію розглядати відповідні факти. Щодо останньої ситуації він уточнив:

Розмежування цих двох окремих цінностей (парламентської автономії, з одного боку, та принципу законності/юрисдикції — з іншого) належить до компетенції цього Суду, який у разі спору щодо повноважень може розглядати подані до нього скарги органу, котрий вважає, що діяльність іншого органу завдала йому шкоди або обмежила його повноваження.

51. Щодо можливості фізичної особи безпосередньо звернутися до Конституційного суду, щоб порушити спір щодо повноважень між гілками державної влади, в ухвалі № 85 від 20 березня 2009 року він повторив свою усталену практику, зазначивши таке:

Що стосується суб'єктного елемента, заява про наявність спору щодо повноважень є явно неприйнятною, оскільки її подала фізична особа, яка [жодним чином не довела], що обіймає будь-яку конституційно визнану публічну посаду, яка надавала б їй статус «органу державної влади».

Цей Суд завжди постановляв, що «за жодних обставин ... приватна особа ... не може вважати себе наділеною відповідними конституційними повноваженнями для ініціювання спору щодо повноважень у розумінні статті 134 Конституції та статті 37 Закону № 87 від 1953 року» (ненумерована ухвала від 27 липня 1988 року, а також ухвали № 434, 284 і 189 від 2008 року та № 57 від 1971 року).

Об'єктивний елемент спору щодо повноважень також відсутній, оскільки заявник, замість твердження про недотримання конституційно визначених функцій, скаржився винятково на можливе порушення суб'єктивних юридичних прав — власних і третіх осіб.

Отже, метою заяви є не порушення спору щодо повноважень між гілками державної влади у розумінні статті 134 Конституції та статті 37 Закону № 87 від 1953 року, а радше отримання — за власним визнанням заявника — своєрідного прямого доступу до цього Суду для захисту індивідуальних прав.

2. Касаційний суд

(а) Відсутність юрисдикції судів загальної юрисдикції

52. У рішенні № 4 від 20 лютого 1984 року Об'єднані кримінальні палати Касаційного суду постановили, що суди загальної юрисдикції не мають юрисдикції щодо актів парламентської комісії з розслідування. Справа стосувалася касаційної скарги асоціації щодо ордеру на обшук, виданого парламентською комісією з розслідування з метою отримання списку імен її членів. Відповідні частини рішення передбачають:

[Н]асамперед слід зазначити, що повноваження ухвалювати рішення про проведення розслідувань та проводити їх притаманне ... первинній інституційній функції парламентів; це засіб отримання відомостей і подальшого здійснення законодавчих функцій ... Цей зв'язок між розслідуванням і волею Парламенту перетворює розслідування на вираження законодавчої влади. ... Комісії з розслідування представляють Парламент у спеціальному й необхідному складі.

Отже, можна виключити — як об'єктивно, так і суб'єктивно — що комісії є судовими органами. ... Обґрунтування [статті 82 Конституції] полягає в тому, що, здійснюючи це повноваження з розслідування, Парламент діє поза межами своєї сфери — безпосередньо в реальній суспільній ситуації, яка є предметом його розслідування. ... Надані ... комісіям повноваження завжди й винятково мають слідчий характер; за своєю природою та метою вони цілком відрізняються від повноважень судових органів. Стаття 82 Конституції встановлює паралель; вона не наводить прикладів. ... Визначення застосовуваних засобів («повноважень та обмежень» відповідного судового органу) не змінює фундаментальної відмінності переслідуваних цілей. ... Посилання — знову ж таки в межах цієї паралелі — [на розслідування та перевірки] стосується ... лише активної фази досудового розслідування.

...

Що стосується, зокрема, вилучення, достатньо зазначити, що стаття 337 Кримінального процесуального кодексу [замінена статтею 247 нового Кримінального процесуального кодексу (див. пункт 44 вище), який набрав чинності 24 жовтня 1989 року] надає суду повноваження призначати вилучення «предметів, пов'язаних із кримінальним правопорушенням». Отже, не лише очевидно, що загальне посилання у статті 82 вимагає ... «замінювального» тлумачення, у тому сенсі, що повноваження комісій щодо вилучення слід вважати обмеженими «матеріалами, пов'язаними з [парламентським] розслідуванням», а передусім очевидно, що мета й обсяг вилучень, призначених комісіями, цілком відрізняються від мети й обсягу вилучень, передбачених у кримінальному провадженні ...

У кримінальних справах саме тому, що вилучення стосується предметів, пов'язаних із правопорушенням, воно зазвичай пов'язане з остаточним судовим рішенням, яким завершується провадження: вилучене майно в окремих випадках може бути конфісковане ... [так само як] може бути повернуте. ... Відповідні правила мають інституційний і складний характер та не застосовуються до повноважень парламентських комісій щодо «вилучення» ... Отже, зрозуміло, що посилання у статті 82 виражає лише можливість забезпечити — виключно для цілей розслідування — матеріальну доступність певних предметів упродовж строку, який відповідає строку діяльності комісії з розслідування.

...

Зрештою, посилання на «обмеження» повноважень судових органів слугує лише для того, щоб поширити на парламентські комісії положення Кримінального процесуального кодексу, які регулюють здійснення повноважень судових органів під час проведення слідчих заходів. Водночас необхідно відкинути думку, що таке посилання може означати поширення на комісії системи судового оскарження або перегляду. ... Із цього випливає, що перегляд актів відповідних парламентських комісій покладено (або, *de iure condendo*, має бути покладено) на органи «парламентської гілки», тобто органи, які є вираженням тієї самої законодавчої влади, на підставі якої ухвалюються рішення комісій.

...

Отже, Установчі збори встановили, що діяльність із розслідування, яка була частиною законодавчої, а тому політичної функції Парламенту (стаття 82, абзац перший), не могла здійснюватися щодо третіх осіб зі свободою дій, притаманною здійсненню політичної влади, а лише за умови правового регулювання. При цьому як орієнтир було обрано судову діяльність. У такий спосіб було встановлено правовідносини між комісіями з розслідування та третіми особами. ...

...

Що стосується кримінальної відповідальності, слід зазначити, що її особистий характер означає можливість притягнення членів комісії ... до відповідальності за правопорушення такого виду. Крім того, на діяльність комісій з розслідування не поширюється абсолютний імунітет, передбачений абзацом першим статті 68 Конституції.

...

Отже, цей Суд не має юрисдикції розглядати заяви ... про перегляд, скасування чи зміну заходу у вигляді вилучення, призначеного парламентською комісією.

53. Щодо засобів юридичного захисту, доступних особам, яких зачепила діяльність парламентської комісії з розслідування, Касаційний суд постановив, що до них застосовуються загальні положення про особисту відповідальність за незаконні дії — як цивільну, так і кримінальну.

(b) Звернення про судовий розгляд спору щодо повноважень між гілками державної влади (*conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*)

54. У рішенні № 15236 від 12 травня 2022 року Об'єднані цивільні палати Касаційного суду розглянули повноваження судів загальної юрисдикції під час розгляду звернення про судовий розгляд спору щодо повноважень між гілками державної влади. Вони постановили, серед іншого, таке:

Визначення процедури вирішення спору щодо повноважень як механізму відновлення належної конституційної рівноваги між гілками державної влади ... однак не означає, що суд загальної юрисдикції повинен відразу зупинити провадження та бути зобов'язаним порушити спір щодо повноважень лише тому, що в ході провадження ... постає таке питання ...

Суд повинен оцінити, чи виконано умови застосування парламентської автономної юрисдикції (*autodichia*), що передбачає встановлення ... та тлумачення сфери дії й змісту парламентських норм, якими її закріплено.

...

Якщо провадження не закрито, суд повинен передати спір щодо повноважень до Конституційного суду, скаржачись на конкретне недотримання своєї конституційно визначеної функції, а саме — забезпечення [судового] захисту суб'єктивних прав у справах, переданих йому на розгляд. Натомість якщо суд виключає можливість того, що відповідна справа належить до сфери ... парламентської автономної юрисдикції (autodichia), саме [Парламент] повинен виявити відповідну ініціативу ...

55. Отже, саме суди загальної юрисдикції повинні встановити, чи належить передана їм справа до внутрішньої юрисдикції Парламенту (autodichia), з урахуванням парламентських прерогатив автономії та незалежності, чи, навпаки, суд повинен сам вирішити її із застосуванням загальних правил своєї юрисдикції, залишивши справу у своєму провадженні та, у такому разі, надавши Парламенту можливість, своєю чергою, ініціювати розгляд спору щодо повноважень.

II. ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ МАТЕРІАЛИ

56. Для цілей цієї справи Підрозділ досліджень Суду підготував порівняльний огляд, що охопив 37 держав — членів Ради Європи.¹ Він показує, що в більшості досліджених держав Парламент має повноваження створювати парламентські комісії з розслідування.

57. У багатьох державах комісії з розслідування можуть призначати юридичних радників, прокурорів або незалежних слідчих, щоб ті допомагали їм збирати докази й здійснювати правову оцінку. Вони також можуть співпрацювати з правоохоронними органами та національними органами влади для отримання доступу до відповідної інформації.

58. Слідчі повноваження парламентських комісій з розслідування істотно різняться. У деяких державах вони діють із такими самими повноваженнями, що й звичайні парламентські органи, тоді як в інших їх наділено повноваженнями, порівнянними з повноваженнями слідчих суддів.

59. У більшості досліджених держав парламентські комісії з розслідування можуть офіційно викликати свідків і витребувати документи чи інші види доказів. У всіх досліджених державах вони можуть заслуховувати осіб, наділених владними повноваженнями (урядовців і державних службовців), а загалом (у 32 державах) — також фізичних осіб. У більшості держав відповідна правова база встановлює юридичний обов'язок з'явитися або надає комісіям повноваження викликати особу для заслуховування.² У багатьох державах відмова від співпраці карається як кримінальне правопорушення штрафом або позбавленням волі.³ Нарешті, у 15 державах до свідків може бути застосовано примусовий привід, а будь-які призначені санкції та заходи підлягають судовому перегляду.

60. У 28 державах-членах комісії з розслідування уповноважені витребувати документи в державних установах, однак лише у 22 державах вони можуть також вимагати подання

¹ Див. також стислий виклад порівняльно-правового звіту у справі *Rywin v. Poland*, заяви № 6091/06 та 2 інші, § 101, 18 лютого 2016 року.

² Албанія, Вірменія, Австрія, Бельгія, Хорватія, Кіпр, Чеська Республіка, Естонія, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Ісландія, Ірландія, Латвія, Ліхтенштейн, Люксембург, Республіка Молдова, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Сербія, Словенія, Іспанія та Швейцарія.

³ Австрія, Бельгія, Хорватія, Кіпр, Естонія, Франція, Грузія, Німеччина, Ірландія, Ліхтенштейн, Люксембург, Польща, Португалія, Румунія, Іспанія та Швейцарія.

документів від приватних суб'єктів.⁴ У 13 державах відмова від співпраці може призвести до застосування санкцій, які зазвичай виконуються в судовому порядку.⁵

61. Серед різноманітних прерогатив і слідчих повноважень, наданих парламентським комісіям з розслідування, дуже небагато держав дозволяють їм призначати обшуки й вилучення. Їхні повноваження загалом підлягають судовому перегляду. Зокрема: у Бельгії законодавство дозволяє комісіям застосовувати всі слідчі заходи, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом, хоча для призначення певних заходів, таких як обшуки й вилучення, вони повинні звертатися до судів; у Німеччині Конституція передбачає, що комісія з розслідування має право в межах свого мандата збирати будь-які докази, які вважає необхідними, із застосуванням примусових заходів, однак для призначення вилучення документів вона повинна звертатися до судів (так само в Чеській Республіці, Ісландії та Словенії); у Латвії та Литві комісії можуть вилучати лише документи в публічних суб'єктів і знову ж таки через відповідний суд; нарешті, у Люксембурзі, хоча комісія з розслідування може вживати всіх слідчих заходів, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом, і звертатися по допомогу до правоохоронних органів, слід зауважити, що національне законодавство обмежує обшуки й вилучення органами або установами публічної влади та документами, які вони зберігають.

62. Схоже, не існує спільного підходу до механізмів перегляду діяльності парламентських комісій. Деякі держави виключили можливість застосування спеціального засобу юридичного захисту.⁶ Загалом більшість парламентів не мають спеціальних внутрішніх механізмів нагляду за діяльністю комісій. У деяких державах такий нагляд покладено на спеціальні парламентські органи: наприклад, в Австрії спеціальні органи відповідають за забезпечення справедливої процедури, перевіряючи, зокрема, дотримання внутрішнього регламенту комісії; в Іспанії Бюро палати зобов'язане забезпечувати дотримання слідчими комісіями конституційних прав заінтересованих осіб; в Ірландії парламентські комісії з розслідування діють під ширшим наглядом Комітету з питань процедури Парламенту Ірландії.

ПРАВО

III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 8 КОНВЕНЦІЇ

63. Асоціація-заявник скаржилася, що обшук її приміщень і вилучення списків її членів, які містили їхні імена й персональні дані, не здійснювалися «згідно із законом» у розумінні статті 8 Конвенції та були явно непропорційними. Вона також посилалася на Конвенцію про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ETS 108, підписану у Страсбурзі 28 січня 1981 року та ратифіковану Італією 29 березня 1997 року) і право Європейського Союзу щодо захисту персональних даних.

64. Суд насамперед повторює, що відповідно до статті 19 Конвенції його єдиним завданням є забезпечення дотримання зобов'язань, узятих Договірними Сторонами за Конвенцією, і що він не має компетенції офіційно вирішувати питання про дотримання

⁴ Албанія, Бельгія, Хорватія, Кіпр, Чеська Республіка, Естонія, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Республіка Молдова, Нідерланди, Польща, Португалія, Туреччина та Сполучене Королівство.

⁵ Хорватія, Кіпр, Данія, Естонія, Франція, Німеччина, Ірландія, Ліхтенштейн, Литва, Люксембург, Португалія, Румунія та Швейцарія.

⁶ Албанія, Австрія, Хорватія, Чеська Республіка, Франція, Греція, Латвія, Люксембург і Нідерланди.

національного законодавства, інших міжнародних договорів чи права ЄС (див., зокрема, *Avotiņš v. Latvia* [ВП], № 17502/07, §§ 99–100, 23 травня 2016 року). Відповідно, з огляду на доводи асоціації-заявника та характер її скарг Суд вважає, що їх можна розглянути лише за статтею 8 Конвенції.

65. Відповідні частини цього положення передбачають:

1. Кожен має право на повагу до ... свого житла.
2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

А. Прийнятність

1. *Locus standi*

66. Держава-відповідач прямо не висунула жодного заперечення щодо права асоціації-заявника на звернення до Суду (*locus standi*). Проте Суд вважає за доцільне розглянути це питання з власної ініціативи (див. *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [ВП], заяви № 27996/06 і 34836/06, § 27, ECHR 2009). Він повторює, що для можливості подати заяву за статтею 34 Конвенції особа, неурядова організація чи група осіб повинні мати змогу стверджувати, що вони є потерпілими від порушення прав, передбачених Конвенцією. Відповідні особи або суб'єкти повинні довести, що оскаржуваний захід «безпосередньо їх зачепив» (див., серед багатьох інших джерел, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland* [ВП], № 21881/20, § 105, 27 листопада 2023 року).

67. У цій справі Суд зазначає, що асоціація-заявник стверджувала, що захід у вигляді обшуку й вилучення, призначений Комісією, безпосередньо її зачепив.

68. У зв'язку із цим Суд зазначає, що органи влади провели обшук у приміщеннях і допоміжних приміщеннях асоціації-заявника, а також у приватній резиденції Великого магістра. За таких обставин немає сумніву, що асоціація-заявник має право звертатися до Суду.

69. Щодо персональних даних у вилучених списках Суд вважає, що лише члени асоціації-заявника, діючи від власного імені, мали б право скаржитися на втручання в їхнє право на повагу до приватного життя. Отже, асоціація-заявник не має права (*locus standi*) робити це від імені своїх членів.

70. Проте Суд зауважує, що завдяки оскаржуваній операції з обшуку всупереч волі асоціації-заявника було отримано імена тисяч масонів. За своєю природою та метою асоціація-заявник відповідає не лише за актуалізацію, а й за зберігання списків членів своїх численних сицилійських і калабрійських лож. Крім того, вона зобов'язана захищати конфіденційність вступу своїх членів до асоціації, що є одним із принципів діяльності масонської асоціації. Відповідно, оцінюючи скаргу за статтею 8, Суд може врахувати інтерес асоціації-заявника в захисті приватного життя її членів (див., *mutatis mutandis*, *DELTA PEKÁRNY a.s. v. the Czech Republic*, № 97/11, §§ 65 і 78, 2 жовтня 2014 року).

2. Вичерпання національних засобів юридичного захисту

(а) Доводи Уряду

71. Уряд заявив про невичерпання національних засобів юридичного захисту в розумінні пункту 1 статті 35 Конвенції.

72. Передусім він зазначив, що після завершення розслідування асоціація-заявник могла подати до Комісії нове клопотання про перегляд (*ricorso in autotutela*).

73. Далі Уряд стверджував, що національне законодавство також надавало асоціації-заявнику можливість оскаржити будь-який акт парламентської комісії з розслідування, який можна було вважати таким, що виходив за межі її повноважень і порушував права третіх осіб. Отже, на думку Уряду, асоціація-заявник могла оскаржити стверджувано незаконний акт Комісії, пред'явивши до її членів цивільний позов або ініціювавши щодо них кримінальне провадження в судах загальної юрисдикції на підставі їхньої індивідуальної відповідальності. На підтвердження ефективності й належності цього засобу юридичного захисту він послався на справу *Gatto v. Italy* ((ухв.), № 19424/08, 8 березня 2016 року), у якій Суд розглядав стверджуване втручання в приватне й сімейне життя заявника внаслідок оприлюднення в пресі змісту деяких стенограм закритих засідань парламентської комісії з боротьби з мафією та визнав заяву неприйнятною відповідно до пунктів 1 і 4 статті 35 Конвенції.

74. Нарешті, Уряд стверджував, що асоціація-заявник мала оскаржити обшук і вилучення, призначені Комісією, попросивши суд передати справу до Конституційного суду, який міг би вирішити спір щодо повноважень між гілками державної влади (*conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*) у розумінні статті 134 Конституції (див. пункт 43 вище). На слуханні в Суді Уряд також уточнив, що із цією метою асоціація-заявник могла оскаржити рішення прокурора щодо її клопотання.

75. На підтвердження свого доводу про можливість перегляду Конституційним судом Уряд послався на рішення цього суду № 231 від 22 жовтня 1975 року та № 26 від 13 лютого 2008 року (див. пункти 48–49 вище). У рішенні 1975 року Конституційний суд вирішив спір щодо повноважень між тодішньою комісією з боротьби з мафією та двома національними судами, зобов'язавши першу надати останнім певні документи, на які не поширювався режим таємності, застосований самою комісією до її діяльності. У рішенні 2008 року він скасував технічний висновок щодо транспортного засобу, призначений і складений комісією з розслідування, яка відмовилася допустити спільну участь судових органів у цій слідчій дії.

76. Уряд також послався на рішення Конституційного суду № 379 від 2 листопада 1996 року (див. пункт 50 вище), у якому цей суд дослідив межі парламентської автономії, встановивши диференційовану шкалу застосування цього принципу. Конституційний суд зазначив, що коли Парламент здійснює свої звичайні політичні функції, парламентська автономія застосовується в повному обсязі, тоді як у протилежній ситуації, коли йдеться про індивідуальні дії члена Парламенту, можуть застосовуватися норми загального права. Уряд наголосив, що Конституційний суд дійшов такого висновку: якщо застосовними є парламентські правила, принцип парламентської автономії становить межу здійснення судової влади; і навпаки, за відсутності поведінки, яку можна було б кваліфікувати як парламентську, застосовуються норми загального права. На думку Уряду, у разі спору про компетенцію орган (судової або законодавчої влади), який вважав, що дії іншого органу завдали шкоди його повноваженням, міг передати це питання на розгляд Конституційного суду, який виконував гарантійну функцію, забезпечуючи належне проведення межі між цими двома ситуаціями.

(b) Доводи асоціації-заявника

77. Асоціація-заявник заперечила проти доводів Уряду й стверджувала, що не існувало жодного національного засобу юридичного захисту, здатного виправити стверджуване порушення. Вона зазначила, що безуспішно вдавалася до різних заходів як до, так і після оскаржуваних обшуку та вилучень.

78. Щодо судових засобів юридичного захисту асоціація-заявник зазначила, що подала заяву про вчинення кримінальних правопорушень, у якій просила органи судової влади перевірити, чи виник спір про компетенцію між Комісією та судовою владою, а також оскаржила дії голови й членів Комісії, які, на її думку, становили розголошення таємниці, зловживання повноваженнями та наклеп. Вона послалася на обґрунтування, наведене прокуратурою Рима в клопотанні про закриття провадження за її заявою (див. пункти 34–40 вище).

79. Асоціація-заявник також зазначила, що зверталася безпосередньо до Парламенту як до ухвалення рішення (див. пункт 24 вище), так і після проведення обшуку (див. пункт 30 вище), просячи Комісію переглянути постанову про обшук і вилучення, однак не отримала відповіді на жодне із цих звернень.

80. Нарешті, вона послалася на висновок Національного органу із захисту персональних даних, до якого звернулася з питанням, чи забороняють правила, застосовні до персональних даних її членів, передавати ці дані Комісії. Орган зазначив, що відповідно до практики Касаційного суду (див. пункт 15 вище) він не має юрисдикції щодо діяльності парламентських слідчих комісій.

81. Асоціація-заявник дійшла висновку, що за обставин справи вона не мала у своєму розпорядженні ефективних засобів юридичного захисту.

(с) Рішення Палати

82. У своєму рішенні Палата відхилила попереднє заперечення Уряду щодо невичерпання національних засобів юридичного захисту.

83. Щодо спору про компетенцію Палата зазначила, що сторони провадження, у якому вони посилалися на спір про компетенцію між гілками державної влади, не мали процесуального права вимагати передання справи до Конституційного суду, оскільки рішення про задоволення такого клопотання належало до розсуду відповідного судового органу. Вона також зазначила, що асоціація-заявник намагалася скористатися цим засобом юридичного захисту, подавши заяву прокуророві Рима, однак останній вирішив, що за відсутності незавершеного кримінального провадження стосовно тих самих питань, які розслідувала Комісія, умов для порушення спору про компетенцію не було.

84. Щодо можливості звернутися до Комісії із проханням застосувати процедуру самоконтролю (*autotutela*) Палата зазначила, що асоціація-заявник безуспішно намагалася скористатися таким шляхом. Зокрема, вона зауважила, що ця процедура не була врегульована й ґрунтувалася на дискреційних рішеннях Комісії, ухвалюваних *ad hoc*. Відповідно, Палата дійшла висновку, що асоціація-заявник не була зобов'язана використовувати цей засіб юридичного захисту.

(d) Оцінка Суду

85. Суд посилається на загальні принципи щодо вичерпання національних засобів юридичного захисту, викладені у справі *Vučković and Others v. Serbia* ((попереднє заперечення) [ВП], заяви № 17153/11 та 29 інших, §§ 69–77, 25 березня 2014 року), на які нещодавно було зроблено посилання у справах *Mansouri v. Italy* ((ухв.) [ВП], заява № 63386/16, § 84, 29 квітня 2025 року) та *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others* ((ухв.) [ВП], заява № 39371/20, § 215, 9 квітня 2024 року).

86. Суд також повторює, що, вирішуючи, чи дотримався заявник цього критерію прийнятності за конкретних обставин своєї справи, Суд насамперед повинен визначити, яку саме дію органів держави-відповідача оскаржено (див. *Mocanu and Others v. Romania*

[ВП], заяви № 10865/09 та 2 інші, § 226, ЄСПЛ 2014 (витяги), і *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, згадане вище, § 144).

87. Слід зазначити, що оскаржувана в цій справі дія, а саме постанова Комісії про обшук і вилучення, становить предмет спору, який визначає межі справи, переданої на розгляд Суду (див. *Radomilja and Others v. Croatia* [ВП], заяви № 37685/10 та № 22768/12, §§ 109 і 126, 20 березня 2018 року, і *Grosam v. the Czech Republic* [ВП], заява № 19750/13, § 88, 1 червня 2023 року). Твердження асоціації-заявника, яка скаржилася на втручання в її права за статтею 8 Конвенції, стосувалися відсутності доказів, що виправдовували б таке рішення, способу виконання постанови та відсутності будь-яких реальних обмежень щодо здійснення повноваження постановляти обшуки й вилучення.

88. Суд також зазначає, що Уряд не оспорював меж скарги асоціації-заявника (порівняйте з *Fu Quan, s.r.o. v. the Czech Republic* [ВП], заява № 24827/14, §§ 129–130, 1 червня 2023 року), а обставини, що супроводжували оскаржуваний захід, у викладі асоціації-заявника становили фактичну основу зауважень Уряду щодо прийнятності та суті скарги за статтею 8.

89. Після визначення оскаржуваної дії необхідно розглянути національні засоби юридичного захисту, на які посилався Уряд. У зв'язку із цим Суд повторює, що саме Уряд, який стверджує про невичерпання, повинен переконати Суд у тому, що відповідний засіб юридичного захисту був ефективним і доступним як у теорії, так і на практиці у відповідний час, тобто що він був доступним, міг забезпечити виправлення порушень, на які скаржився заявник, і мав розумні перспективи успіху (див. *Selahattin Demirtaş v. Turkey (no. 2)* [ВП], заява № 14305/17, § 205, 22 грудня 2020 року).

(i) Клопотання про перегляд постанови про обшук і вилучення

90. Стосовно можливості, на яку посилався Уряд, звернутися до Комісії з клопотанням про перегляд постанови про обшук і вилучення Суд насамперед зауважує, що асоціація-заявник прямо намагалася скористатися цим засобом юридичного захисту, прохаючи змінити та скасувати оскаржувану постанову, однак через відсутність офіційної відповіді її спроба була безуспішною (див. пункт 30 вище).

91. Щоправда, Уряд стверджував, що асоціація-заявник спробувала скористатися цим засобом надто рано, а саме на етапі відбору вилучених документів, тоді як, на його думку, вона мала подати нове клопотання після закінчення провадження. Проте Суд зазначає, що не було доведено, що такий крок міг привести до зміни або скасування Комісією її постанови про обшук і вилучення. На думку Суду, з огляду на природу й особливості відповідної процедури існує значна невизначеність щодо того, чи досягли б успіху особи, які бажали скористатися цим засобом юридичного захисту для перегляду оскаржуваного рішення.

92. Посилаючись на загальні принципи, викладені в його практиці (див. *Vučković and Others*, згадане вище, §§ 69–77), Суд повторює, що конвенційний механізм вимагає вичерпання доступних національних засобів юридичного захисту, здатних забезпечити виправлення порушень, яких стосуються висунуті скарги, та які мають розумні перспективи успіху. Натомість дискреційні або надзвичайні засоби юридичного захисту не є засобами, що підлягають вичерпанню для цілей пункту 1 статті 35 Конвенції (див. *Pisano v. Italy* (вилучення з реєстру справ) [ВП], заява № 36732/97, § 36, 24 жовтня 2002 року; *Goulondris and Vardinogianni v. Greece*, заява № 1735/13, § 27, 16 червня 2022 року; та *Šimkus v. Lithuania*, заява № 41788/11, § 33, 13 червня 2017 року). Тому асоціація-заявник не була зобов'язана подавати нове клопотання про перегляд Комісією її рішення, а тим більше — повторювати таке клопотання на пізнішому етапі.

(ii) Позов або провадження з метою встановлення цивільної чи кримінальної відповідальності членів Комісії

93. Уряд стверджував, що існував інший ефективний і доступний засіб юридичного захисту, а саме цивільний позов або кримінальне провадження проти членів слідчої комісії у зв'язку з діями, які виходили за межі повноважень цього органу. На його думку, у такий спосіб асоціація-заявник могла оскаржити постанову Комісії в судах загальної юрисдикції, пославшись на індивідуальну відповідальність її членів. На підтвердження цього доводу Уряд навів справу *Gatto* (згадану вище), у якій Суд розглянув стверджуване порушення права заявника на повагу до приватного й сімейного життя внаслідок оприлюднення змісту окремих стенограм закритих засідань парламентської Комісії з боротьби з мафією XV скликання.

94. Суд зазначає, що асоціація-заявник скаржилася на здійснення Комісією наданих їй повноважень щодо обшуку й вилучення (див. пункт 111 нижче) та, зокрема, на видану нею постанову про обшук (див. пункт 87 вище), яку суди загальної юрисдикції не мали повноважень переглядати (див. пункти 29 і 52 вище). Вона не скаржилася на будь-яку подальшу дію, як-от порушення таємниці щодо інформації, отриманої під час закритих засідань і згодом розголошеної у пресі, як це було у справі *Gatto* (згаданій вище). Відповідно, засіб юридичного захисту, на який посилався Уряд, не міг забезпечити виправлення порушення, якого стосувалася скарга асоціації-заявника.

95. Крім того, асоціація-заявник безуспішно намагалася ініціювати кримінальне провадження проти голови та членів Комісії; прокуратура Рима відхилила такий підхід (див. пункти 32, 34–40 вище), застосувавши сформульовані в судовій практиці принципи парламентської автономії та поділу влади, згадані в пунктах 50–52 вище.

96. Тому Суд вважає, що висновки у справі *Gatto* (згаданій вище) не застосовні до цієї справи та що, у будь-якому разі, за її обставин ініціювання цивільного або кримінального провадження не було засобом юридичного захисту, який потрібно було вичерпати.

(iii) Спір про компетенцію між гілками державної влади

97. Насамкінець необхідно розглянути попереднє заперечення Уряду щодо звернення за рішенням Конституційного суду стосовно можливого спору про компетенцію між Комісією та органом судової влади.

98. Суд зазначає, що у рішенні Об'єднаних цивільних палат Касаційного суду від 12 травня 2022 року було встановлено, що суди загальної юрисдикції не зобов'язані передавати спір про компетенцію на розгляд Конституційного суду «лише тому, що під час провадження ... виникає таке питання»; натомість вони повинні, здійснюючи свій розсуд, оцінити та вирішити, чи існує спір про компетенцію або, навпаки, чи мають переважати повноваження того чи іншого державного органу (див. пункт 54 вище).

99. Суд також зазначає, що Конституційний суд прямо постановив, що спір про компетенцію, ініційований безпосередньо фізичною особою, не відповідав національним вимогам прийнятності. Зокрема, Конституційний суд установив, що індивідуальному зверненню бракувало як суб'єктивного елемента — оскільки ця особа не обіймала жодної конституційно визнаної публічної посади, яка надавала б їй статус «органу державної влади», — так і об'єктивного елемента, оскільки заявник скаржився лише на порушення особистих суб'єктивних прав, а не на посягання на «конституційні повноваження» (див. пункт 51 вище).

100. Крім того, Суд зазначає, що процедура вирішення спору про компетенцію дає Конституційному суду змогу розв'язувати спори між державними органами стосовно поведінки або актів, що порушують повноваження, надані Конституцією (див. пункт 50

вище). Він зауважує, що відповідно до національної судової практики для виникнення спору про компетенцію між парламентською слідчою комісією та органами судової влади має існувати ситуація реального й триваючого втручання у повноваження між цими двома органами. Справді, приклади конституційної судової практики, наведені обома сторонами, свідчать, що оскаржувані спори про компетенцію завжди стосувалися реалізації або виконання акта, здатного посягнути на повноваження іншого органу: рішення № 231 від 1975 року стосувалося відмови парламентської слідчої комісії передати відповідним органам судової влади певні документи, які перебували в її розпорядженні; рішення № 379 від 1996 року стосувалося розслідування, відкритого прокуратурою Рима щодо двох членів Парламенту, яких підозрювали в голосуванні замість інших парламентарів; а рішення № 26 стосувалося скарги прокурора Рима на відмову парламентської слідчої комісії провести спільне експертне дослідження (див. пункт 48 і наступні пункти вище).

101. Отже, втручання однієї гілки державної влади у повноваження іншої є необхідною умовою існування спору про компетенцію. Однак у цій справі, як зазначила прокуратура Рима, відхиляючи клопотання асоціації-заявника, встановити наявність спору про компетенцію було неможливо через відсутність необхідної передумови — незавершеного судового провадження. Це означало, що Комісії не можна було приписати жодного фактичного втручання в діяльність судової влади, а отже, між нею та відповідним судовим органом не існувало спору про компетенцію (див. пункт 35 вище).

102. Насамкінець Уряд стверджував, що асоціація-заявник могла подати заперечення проти клопотання про закриття провадження та нове клопотання про звернення до Конституційного суду. Однак Суд зазначає, що Уряд не обґрунтував ефективності такого засобу юридичного захисту (див., серед багатьох інших джерел, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, згадане вище, § 143, і *Vučković and Others*, згадане вище, § 77).

103. З огляду на викладене Суд вважає, що за обставин справи подання заперечення проти клопотання про закриття провадження та нового клопотання про розгляд спору про компетенцію не було виправданим, оскільки вони були приречені на невдачу.

(iv) Висновок

104. З огляду на наведене вище Суд вважає, що не було доведено, що асоціація-заявник мала у своєму розпорядженні ефективний і доступний засіб юридичного захисту, яким вона не скористалася. Відповідно, Суд відхиляє попереднє заперечення Уряду.

105. Суд також зазначає, що заява не є явно необґрунтованою у розумінні підпункту «а» пункту 3 статті 35 Конвенції та не є неприйнятною з будь-яких інших підстав. Отже, її необхідно визнати прийнятною.

В. Суть справи

1. Рішення Палати

106. Установивши, що сторони не заперечували факту втручання у права асоціації-заявника, гарантовані статтею 8 Конвенції, Палата вирішила, що це становило втручання як у право на повагу до її «житла» — у зв'язку з обшуком приміщень асоціації, — так і в право на повагу до її кореспонденції — у зв'язку з вилученням різних паперових та електронних документів.

107. Натомість сторони не погоджувалися щодо існування правової підстави для заходів, постановлених Комісією, та їх необхідності; Палата розглянула ці питання сукупно. Оцінюючи правову підставу, вона постановила, що гарантії, передбачені статтею 82 Конституції, були достатніми для запобігання ризику зловживань і свавілля з боку

парламентської слідчої комісії, однак питання про те, як ці гарантії були застосовані *in concreto*, ще належало розглянути.

108. Оцінюючи правомірність і пропорційність втручання сукупно, Палата врахувала чотири чинники: (a) серйозність питання, що розслідувалося; (b) спосіб та обставини ухвалення постанови про обшук і вилучення; (c) зміст і межі цієї постанови; та (d) існування достатніх попередніх (*ex ante*) або подальших (*ex post facto*) процесуальних гарантій проти зловживань і свавілля.

109. Визнавши серйозність питань, що розслідувалися, Палата водночас зазначила відсутність конкретних доказів або обставин, які породжували б обґрунтовану підозру щодо причетності до них асоціації-заявника й у такий спосіб виправдовували б постанову; зокрема, Палата встановила, що цей захід не ґрунтувався на відповідних або достатніх підставах. Далі Палата звернула увагу на широкий і невизначений зміст постанови Комісії, яка, на її думку, істотно зачепила права асоціації-заявника. Нарешті, Палата констатувала відсутність у національному правопорядку достатніх урівноважувальних гарантій, наголосивши, що вимога певної форми попереднього або подальшого контролю з боку безстороннього органу, який має достатній ступінь незалежності, була істотною гарантією проти свавільного втручання. Відповідно, Палата встановила, що втручання не було ані «згідно із законом», ані «необхідним у демократичному суспільстві».

2. Доводи сторін

(a) Асоціація-заявник

110. Асоціація-заявник наголосила, що ця справа стосувалася втручання, яке серйозно порушило її права за статтею 8 Конвенції.

111. Щодо правомірності втручання вона стверджувала, що здійснення повноважень щодо обшуку й вилучення було несумісним із положеннями статті 82 Конституції. Посилаючись на усталену національну судову практику, згідно з якою рішення парламентської слідчої комісії не могли бути оскаржені в суді загальної юрисдикції або будь-якому іншому органі, вона доводила, що тлумачення національних судів означало, що на комісії не поширювалися «ті самі ... обмеження, що й на органи судової влади», як це передбачено Конституцією.

112. Асоціація-заявник також стверджувала, що рішення постановити обшук і вилучення, аж ніяк не будучи заходом, продиктованим крайньою необхідністю, як доводив Уряд, навпаки, було непропорційним і не враховувало готовності Великого магістра співпрацювати з Комісією, що впливало зі стенограми слухання від 18 січня 2017 року. У зв'язку із цим вона вважала, що Великого магістра можна було допитати відповідно до положень Кримінального процесуального кодексу, а Комісія могла на підставі цього Кодексу клопотати про призначення фахівця з інформаційних технологій для доступу до даних її членів та їх аналізу в присутності її власного фахівця.

113. Крім того, вона стверджувала, що, попри велику кількість вилучених документів, які охоплювали період приблизно у 25 років і досі зберігалися в архівах Парламенту, Комісія змогла виявити лише двох осіб, засуджених за правопорушення, пов'язані з організованою злочинністю мафіозного типу. На її думку, це свідчило про каральний характер оскаржуваного заходу. Вона також наголосила, що постанова не містила посилань ані на будь-яке незавершене кримінальне розслідування, ані на членів асоціації, яких воно могло б конкретно стосуватися; навпаки, використані в постанові формулювання були розпливчастими й неточними.

114. Вона дійшла висновку, що статтю 82 Конституції потрібно тлумачити суворо, щоб поширити на парламентські комісії ті самі обмеження, яким підлягали органи судової влади під час досудового розслідування, зокрема положення, що регулювали обставини, за яких могла бути постановлена ухвала про обшук. Асоціація-заявник стверджувала, що процесуальна гарантія уможливила б конкретний та ефективний перегляд рішень слідчих комісій, тоді як чинні національні процедури були неефективними. Зокрема, вона зазначила, що як її звернення до голів Сенату й Палати депутатів (див. пункт 24 вище), так і її клопотання до Комісії про перегляд постанови про обшук і вилучення (див. пункт 30 вище) виявилися безуспішними.

(b) Уряд

115. Уряд зазначив, що слідчі повноваження парламентських комісій ґрунтувалися на спільній конституційній традиції європейських і західних держав та відповідали принципу «ухвалення поінформованих рішень».

116. Він послався на статтю 82 Конституції та наголосив, що метою слідчих комісій було з'ясування фактів або соціальних явищ, які становили суспільний інтерес, задля подальшого внесення пропозицій щодо законодавчих реформ. У зв'язку із цим Уряд навів кілька прикладів слідчих комісій, які завдяки застосуванню примусових повноважень щодо обшуку й вилучення зробили внесок у роботу Парламенту. Зокрема, він послався на розслідування діяльності «девіантної» ложі «Р2», проникнення мафії на судноверфі Палермо, убивства двох журналістів у Сомалі та, нарешті, циклу поводження з відходами й пов'язаної з ним незаконної діяльності.

117. Уряд стверджував, що для забезпечення ефективності роботи парламентських комісій Конституція надала їм повноваження, подібні до повноважень органів судової влади, що підтвердив і Конституційний суд (див. рішення № 231 від 1975 року, пункт 48 вище). Він зазначив, що повноваження комісій мали доказовий характер, а необхідною та достатньою умовою був зв'язок із предметом розслідування; здійснення цих повноважень не вимагало будь-якого твердження про факти, карані за кримінальним законом, як це має місце у випадку вилучення, постановленого органами судової влади як превентивного заходу. У цій справі, за твердженням Уряду, докази, зібрані під час слухань, і аналіз документів, отриманих Комісією, виправдовували рішення про проведення обшуку від 1 березня 2017 року та пов'язані з ним вилучення.

118. Далі Уряд послався на практику Суду щодо обшуку й вилучення, стверджуючи, що хоча сформульовані в ній принципи стосувалися заходів, постановлених органами судової влади в межах кримінального розслідування або податкової перевірки, у цій справі ці принципи належало пристосувати до природи та специфічних особливостей парламентських слідчих комісій, діяльність яких одночасно пов'язана як із вимогою надання інформації про питання, що становлять публічний і суспільний інтерес, так і з принципом поділу влади. У зв'язку із цим Уряд додав, що стосовно застосування національного права національна судова практика послідовно встановлювала — зокрема, починаючи з рішення Об'єднаних палат Касаційного суду (див. рішення № 4 від 1984 року, пункт 52 вище), — що положення Кримінального процесуального кодексу повинні були бути пристосовані до контексту розслідування, яке проводила парламентська комісія.

119. Уряд також стверджував, що втручання було необхідним в інтересах безпеки, підтримання публічного порядку та запобігання злочинам. Зокрема, воно відповідало нагальній потребі дослідити масштаби проникнення організованої злочинності мафіозного типу в масонство — питання, яке вже було предметом діяльності Комісії з боротьби з мафією протягом попереднього парламентського скликання (1992-1994 роки).

120. Уряд додав, що втручання було пропорційним, оскільки Комісія діяла поетапно: спочатку намагалася співпрацювати з асоціацією-заявником, а згодом, з огляду на її відмову, запровадила гарантії, які забезпечували як відбір — у присутності та за співпраці заінтересованих сторін — лише тих документів, що стосувалися розслідування, так і захист вилучених даних (режим таємності та зберігання у спеціально обладнаних приміщеннях поліції). Уряд підтвердив, що завдяки вилученню було отримано імена приблизно 6 000 членів асоціації-заявника.

121. Щодо зберігання документів, отриманих унаслідок обшуку, Уряд послався на відповідні положення Правил Історичного архіву Палати депутатів (Правила 16 і 18 Правил Історичного архіву Палати депутатів), згідно з якими вилучені документи могли бути повернуті після припинення діяльності відповідної парламентської слідчої комісії. Однак, оскільки Комісія з боротьби з мафією знову створювалася на початку кожного парламентського скликання, передбачена законом умова їх повернення не настала. На думку Уряду, асоціація-заявник усе ж могла звернутися з клопотанням про повернення документів після оприлюднення підсумкової доповіді Комісії (див. пункт 41 вище).

122. Щодо відсутності попереднього (*ex ante*) або подальшого (*ex post facto*) судового контролю Уряд доводив, що це було виправдано поділом влади та принципом парламентської автономії. Посилаючись на практику Суду, він критикував висновки Палати про необхідність судового перегляду; на його думку, це спричинило б істотне обмеження парламентської автономії та незалежності. Уряд стверджував, що правова система в будь-якому разі вже передбачала низку гарантій проти можливих зловживань: з одного боку, закон про створення Комісії, який обмежував предмет розслідування та підлягав контролю Президента Республіки; а з другого — Регламент Комісії, положення Кримінального процесуального кодексу, застосовні до актів Комісії, гарантію дотримання принципу змагальності під час відбору документів, що підлягали вилученню, і, нарешті, правила щодо режиму таємності вилучених даних.

123. Стосовно можливих форм подальшого перегляду Уряд стверджував, що національна правова система передбачала, по-перше, можливість звернутися за судовим вирішенням спору про компетенцію між гілками державної влади, посилаючись, *inter alia*, на два рішення Конституційного суду (рішення № 213 від 1975 року та № 26 від 2008 року; див. пункти 48–49 вище); по-друге, можливість звернутися до самої Комісії з проханням скасувати її постанову; і, нарешті, можливість ініціювати провадження в судах загальної юрисдикції проти членів Комісії на підставі їхньої цивільної або кримінальної відповідальності (див. пункт 53 вище).

124. Насамкінець Уряд стверджував, що корисність вилучених матеріалів не могла бути критерієм під час оцінювання пропорційності, оскільки Конституція Італії та західна конституційна традиція (див., зокрема, статтю 9 британського Білля про права) виключали контроль за мотивами законодавчих ініціатив або парламентських розслідувань. У зв'язку із цим він зазначив, що слідча комісія, подібно до прокурора під час досудового розслідування, не могла заздалегідь знати, чи дасть ужитий захід бажаний результат. У будь-якому разі Уряд стверджував, що навіть із ретроспективного погляду підсумкова доповідь Комісії (див. пункт 41 вище), адресована головам обох палат Парламенту, засвідчила проникнення організацій мафіозного типу в сицилійські та калабрійські ложі — охарактеризувавши його як «безперервне» — та визначила певні риси цього явища.

(с) Зауваження Венеційської комісії (*amicus curiae*)

125. Венеційська комісія насамперед зазначила, що незалежно від обсягу повноважень парламентської слідчої комісії в системі поділу влади вони завжди залишалися пов'язаними з компетенцією Парламенту. Вона зауважила, що створення національними

парламентами слідчих комісій або подібного органу було спільною рисою майже всіх країн. Попри національні відмінності, їхній мандат полягав у розслідуванні конкретних подій або ситуацій для забезпечення демократичної політичної підзвітності та підвищення прозорості й ефективності уряду та адміністрації. Далі вона зазначила, що раніше у порівняльній практиці виокремила дві групи країн: у першій слідчі комісії могли не мати жодних повноважень щодо фізичних осіб, крім права викликати їх для надання показань; у другій вони могли бути наділені деякими або всіма звичайними повноваженнями слідчих суддів. Такий стан речей значною мірою визначався історією та досвідом відповідної держави у цій сфері. Посилаючись на оприлюднене Європейським парламентом у 2020 році дослідження щодо слідчих комісій⁷, Венеційська комісія зазначила, що у багатьох правових системах ЄС існували засоби юридичного захисту для випадків, коли парламентська слідча комісія своєю дією або бездіяльністю порушувала процесуальні правила або права фізичних чи юридичних осіб, яких стосувалося розслідування. У зв'язку із цим вона повторила, що Венеційська комісія принципово не виключала можливості оскарження рішень Парламентів, пославшись на своє «Мірило правовладдя»⁸, зокрема в частині права на справедливий суд і запобігання зловживанню (неналежному використанню) повноваженнями.

126. Вона додала, що парламентська автономія виявлялася переважно в наявності повноважень щодо саморегулювання, у визначенні предмета розслідування, складу комісій та характеру наданих їм слідчих повноважень.

127. Для ефективної діяльності слідчі комісії мали бути наділені належними слідчими повноваженнями для виконання своїх функцій. Хоча типовими повноваженнями були витребування документів, виклик посадових осіб та вимога про співпрацю, Венеційська комісія зауважила, що порівняльна практика свідчила про існування у багатьох юрисдикціях обов'язку приватних осіб або суб'єктів співпрацювати, зокрема давати показання або надавати документи (деякі країни передбачали, зокрема, кримінальну відповідальність за неправдиві показання або перешкоджання діяльності комісії). Водночас професійна таємниця (наприклад, адвокатська чи лікарська) і захист журналістських джерел залишалися гарантованими, а здійснення таких повноважень загалом обмежувалося основоположними правами.

128. Щодо обов'язкових заходів загалом та обшуків і вилучень зокрема Венеційська комісія відзначила розбіжність підходів, але водночас і широку тенденцію, яка свідчила, що пряме повноваження парламентських слідчих комісій постановляти обшуки та вилучення траплялося рідко. Більшість систем вимагали або судового дозволу, або передання встановлених обставин органам прокуратури чи судової влади, які потім вирішували, чи були підстави для судових заходів. На думку Венеційської комісії, ця порівняльна практика підтверджувала, що поділ влади загалом перешкоджав законодавчим органам безпосередньо здійснювати примусові слідчі функції, оминаючи органи прокуратури або судової влади.

⁷ *Committees of Inquiry in National Parliaments – Comparative Survey* («Слідчі комісії в національних парламентах — порівняльне дослідження»), дослідження, підготовлене Департаментом політики у сфері прав громадян і конституційних питань Генерального директорату з питань внутрішньої політики (PE 649.524) на запит Комітету Європейського парламенту з конституційних питань (AFCO) та оприлюднене у березні 2020 року.

⁸ Венеційська комісія — «Мірило правовладдя», CDL-AD(2016)007, ухвалене Венеційською комісією на її 106-му пленарному засіданні 11-12 березня 2016 року. Див. також «Оновлене Мірило правовладдя», CDL-AD(2025)002, ухвалене Венеційською комісією на її 145-му пленарному засіданні 12-13 грудня 2025 року.

129. Венеційська комісія наголосила, що парламентські слідчі комісії не діяли у правовому вакуумі та що в демократичному суспільстві жодний орган не стояв над законом. Повага до верховенства права не допускала винятків в ім'я таких принципів, як парламентська автономія, якщо лише за виняткових обставин такі винятки не були чітко передбачені законом *ex ante* (тобто самою конституцією). Далі вона послалася на процесуальні гарантії, властиві діяльності комісій під час застосування ними обов'язкових заходів: спеціальні вимоги до голосування, яке щодо деяких примусових заходів мало відбуватися кваліфікованою більшістю; права свідків; залучення омбудсмена для нагляду за провадженням або визнану в окремих системах роль голови комісії у забезпеченні індивідуальних та основоположних прав; а також можливість третіх осіб оскаржити рішення безпосередньо до комісії або іншого парламентського органу.

130. Щодо останнього Венеційська комісія зазначила, що парламентська процедура перегляду могла бути неналежним форумом для такого внутрішнього перегляду примусових заходів комісій. На її думку, внутрішньої парламентської процедури перегляду було недостатньо з огляду на ризик того, що дотримання необхідних стандартів дослідження доказів і юридичної кваліфікації фактів не буде гарантовано. Такі питання доречніше було залишити судовій владі, де провадження підпорядковувалося низці процесуальних гарантій у процесі ухвалення рішень, зокрема вимогам незалежності та безсторонності.

131. Тому Венеційська комісія вважала бажаною певну форму судового контролю: зовнішні процесуальні гарантії (попередній судовий дозвіл на примусові заходи або подальший судовий контроль таких заходів) забезпечували перевірку законності та пропорційності відповідного заходу і, відповідно, ефективність засобів юридичного захисту, у такий спосіб узгоджуючи парламентську автономію з верховенством права. У зв'язку із цим вона зазначила, що декілька країн передбачали подальший судовий контроль — або з боку Конституційного суду, або з боку судів загальної юрисдикції.

132. Незалежно від конституційних традицій держав Венеційська комісія вважала істотно важливим забезпечити права заінтересованих осіб. Щойно примусові заходи виходили за межі внутрішньої сфери Парламенту й починали зачіпати права третіх осіб, обґрунтування парламентської автономії значною мірою втрачало силу, а особа повинна була мати такі самі гарантії законності, як і в судовому провадженні, що передбачало можливість судового перегляду в разі порушення її конституційних прав. Венеційська комісія зазначила, що хоча санкції щодо членів Парламенту могли відповідати логіці парламентської автономії, у контексті переслідуваної мети примусові заходи, як-от обшуки або вилучення, спрямовані проти третіх осіб, мали зовнішній вимір. Тому Венеційська комісія стверджувала, що в порівняльній практиці та судовій практиці переважав погляд, за яким парламентську автономію і судовий контроль можна було збалансувати. Отже, певна форма попереднього або подальшого судового перегляду, належним чином обмеженого питаннями законності та захисту основоположних прав, була сумісною з поділом влади й за відсутності переконливих підстав для її виключення становила ефективний спосіб узгодження парламентської автономії з верховенством права, зміцнюючи в такий спосіб конституційну демократію.

3. Оцінка Суду

(а) Чи мало місце втручання

133. Велика Палата насамперед зазначає, що сторони погодилися з тим, що обшук і вилучення, постановлені Комісією, становили втручання у право асоціації-заявника на повагу до її «житла» за статтею 8 Конвенції. Справді, згідно з усталеною практикою Суду заходи з обшуку й вилучення становлять втручання у право на захист житла (див., серед багатьох інших джерел, *Buck v. Germany*, заява № 41604/98, §§ 30-32, ЄСПЛ 2005-IV, та

Erduran and Em Export Diş Tic A.Ş. v. Turkey, заяви № 25707/05 та № 28614/06, § 78, 20 листопада 2018 року). Крім того, приміщення асоціації або юридичної особи охоплюються поняттям «житло» за пунктом 1 статті 8 Конвенції (див. *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others v. the Netherlands* [ВП], заяви № 2799/16 та 3 інші, § 146, 1 квітня 2025 року, з подальшими посиланнями). До того ж унаслідок цієї операції було вилучено списки членів асоціації-заявника — інформацію, яку вона бажала зберегти конфіденційною (див. § 70 вище).

134. З іншого боку, щодо права на повагу до кореспонденції Суд зазначає, що межі операції, постановленої Комісією, були прямо обмежені двома категоріями документів: по-перше, списками імен осіб, які належали або раніше належали до сицилійських і калабрійських лож починаючи з 1990 року, із зазначенням відповідного ступеня та функції кожної з них; і, по-друге, списками лож, які було розпущено або діяльність яких було зупинено в цих регіонах, також починаючи з 1990 року, включно з іменами їхніх членів та їхніми особовими справами. Отже, усі інші категорії документів, які перебували в розпорядженні асоціації-заявника, не входили до визначених у такий спосіб меж обшуку.

135. Суд також зазначає, що у протоколах обшуку, складених відповідним підрозділом поліції, було зазначено запобіжні заходи, ужиті для обмеження вилучення лише документами, що стосувалися розслідування, зокрема шляхом виявлення комп'ютерного обладнання, яке містило документи, не пов'язані з розслідуванням. Крім того, під час наступного етапу відбору документів — від участі в якому асоціація-заявник відмовилася — призначений національними органами експерт використав програмне забезпечення, щоб виключити документи та інформацію, які не входили до меж, визначених Комісією.

136. За цих обставин Велика Палата вважає, що у справі немає потреби окремо визначати, чи становило вилучення також втручання у право асоціації-заявника на повагу до її «кореспонденції» у розумінні статті 8.

(b) Чи було втручання виправданим

(i) Згідно із законом

137. Асоціація-заявник оспорила правомірність рішення Комісії постановити оскаржувані обшук і вилучення.

138. Вона стверджувала, що стаття 82 Конституції Італії була водночас і правовою підставою повноважень парламентських слідчих комісій, яка давала їм змогу вживати необхідних для їхніх розслідувань заходів («ті самі повноваження»), і рамками, що обмежували здійснення цих повноважень («ті самі ... обмеження») та визначалися положеннями Кримінального процесуального кодексу й відповідною судовою практикою, застосовними до органів судової влади.

139. Однак вона доводила, що усталене національне тлумачення — оскільки воно лише встановлювало «паралель» між слідчими повноваженнями парламентських комісій і способом пристосування національних положень про процесуальні гарантії з урахуванням політичної природи цих комісій — фактично позбавляло змісту конституційне положення про «обмеження» у національному правопорядку, залишаючи парламентським комісіям можливість свавільно змінювати межі своїх повноважень.

140. Уряд стверджував, що стаття 82 Конституції, Закон № 87 від 19 липня 2013 року (див. пункти 43 і 45 вище) та відповідна національна судова практика створювали чітку й передбачувану правову підставу. Він також навів кілька прикладів із практики інших парламентських слідчих комісій, які в минулому постановляли обшуки в межах своєї слідчої діяльності (див. пункт 116 вище).

141. Суд повторює, що будь-яке втручання у права за статтею 8 може бути виправдане на підставі пункту 2 статті 8 лише тоді, коли воно здійснюється згідно із законом, переслідує одну або декілька легітимних цілей, перелічених у цьому пункті, та є необхідним у демократичному суспільстві для досягнення будь-якої з таких цілей. Формулювання «згідно із законом» вимагає, щоб оскаржуваний захід не лише мав певну підставу в національному праві, а й був сумісним із верховенством права (див. *Heino v. Finland*, заява № 56720/09, § 36, 15 лютого 2011 року, і *Brazzi v. Italy*, заява № 57278/11, § 39, 27 вересня 2018 року). Відповідно, Суд оцінює якість закону, зокрема, за двома критеріями: закон має бути доступним для заінтересованої особи та передбачуваним щодо його наслідків (див. *Gutsanovi v. Bulgaria*, заява № 34529/10, §§ 218–219, ЄСПЛ 2013 (витяги)).

142. У практиці Суду щодо обшуків сформульовано критерії, застосовні до заходів, ужитих у межах кримінального або адміністративного провадження, які дають змогу розмежувати оцінку «якості закону» й оцінку необхідності втручання; остання має стосуватися способу застосування національних положень у конкретній справі, поданій до Суду (див. *Modestou v. Greece*, заява № 51693/13, § 38, 16 березня 2017 року, і *Kavečanský v. Slovakia*, заява № 49617/22, §§ 64–70, 29 квітня 2025 року).

143. Утім, у контексті цієї справи та повноважень щодо обшуку, наданих Комісії, Суд вважає за необхідне застосувати інший підхід, спроможний урахувати як точну природу парламентського розслідування (див. пункт 154 нижче), так і специфічні особливості національного правопорядку. Зокрема, Суд наголошує, що йдеться не про те, щоб поставити під сумнів наявну правову підставу — а саме статтю 82 Конституції та національну судову практику, передусім рішення Конституційного суду № 231 від 1975 року (див. пункти 48–49 вище) і рішення Касаційного суду № 4 від 1984 року (див. пункт 52 вище), — а лише про те, щоб з огляду на конкретні обставини справи перевірити здійснення Комісією повноважень, наданих їй Законом 2013 року.

144. У зв'язку із цим Суд зазначає, що кожна зі сторін — із протилежних позицій — присвятила частину своїх доводів межах повноважень Комісії. Наголошуючи на парламентській природі цього органу, сторони запропонували два різні тлумачення вжитого в Конституції формулювання «ті самі повноваження й обмеження, що й органи судової влади» (див. пункт 43 вище). Асоціація-заявник стверджувала, що посилання на судову парадигму потрібно тлумачити суворо, з чого випливала вимога застосовувати відповідну судову практику в повному обсязі, зокрема щодо подальшого (*ex post facto*) судового або адміністративного перегляду (див. пункт 114 вище). Уряд, посилаючись на національну судову практику, спільні для держав-членів конституційні традиції та практику Суду щодо парламентської автономії (див. пункти 115–118 вище), просив урахувати парламентську природу Комісії та визнати правову систему — у тому вигляді, у якому вона була застосована в цій справі й діє нині, — сумісною з Конвенцією.

145. Суд вважає, що стаття 82 Конституції Італії та Закон № 87 від 19 липня 2013 року, які підпорядковують повноваження парламентських слідчих комісій «тим самим ... обмеженням», що застосовуються до повноважень органів судової влади, — за належного пристосування до контексту парламентського розслідування (див. пункт 140 вище), — установлюють нормативні рамки, яких вимагає стаття 8 Конвенції. Крім того, ці правові рамки, відповідна судова практика та практика слідчих комісій (див. пункт 118 вище) не породжують у Суду жодних сумнівів щодо їх доступності й передбачуваності.

146. Суд також зазначає, що скарги асоціації-заявника по суті стосувалися недотримання Комісією під час здійснення її слідчих повноважень національних положень про відповідні гарантії та, відповідно, способу застосування до неї належних правових рамок.

147. Отже, питання, яке постає в цій справі, полягає в тому, чи супроводжувалося здійснення Комісією повноваження постановити оскаржувані обшук і вилучення достатніми гарантіями для запобігання ризику зловживань і свавілля. Розглядаючи це питання з погляду «необхідності» втручання, Суд повинен буде врахувати всі обставини справи (див., *mutatis mutandis*, *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others*, згадане вище, § 158), зокрема той факт, що заявником є асоціація, яка складається з великої кількості осіб, і наслідки, які втручання могло спричинити у зв'язку із цим.

(ii) Легітимна мета

148. Суд зазначає, що оскаржуване втручання відбулося в контексті діяльності парламентських слідчих комісій, метою яких є надання Парламенту інформації, необхідної для здійснення його законодавчої функції. Венеційська комісія зі свого боку також зазначила, що повноваження парламентських слідчих комісій завжди залишалися пов'язаними з компетенцією Парламенту (див. пункт 125 вище).

149. Суд також зазначає, що роль Комісії та загалом парламентських слідчих комісій із боротьби з мафією полягає у вивченні питань, пов'язаних з організованою злочинністю мафіозного типу, і наданні Парламенту інформації, необхідної для вжиття заходів. Як зазначив Уряд (див. пункт 118 вище), висловивши позицію, що відповідала національній судовій практиці (див. пункти 48 і 52 вище), метою розслідувань діяльності мафіозного типу є оцінювання ефективності чинних нормативно-правових інструментів, розгляд діяльності мафіозного типу із соціологічного й економічного поглядів, зокрема її впливу на суспільство, економіку та державні інституції, а також підготовка доповідей із пропозиціями реформ або напрямів подальших дій.

150. З огляду на важливість роботи Комісії, здійснюваної в контексті діяльності Парламенту, Суд визнає, що відповідний захід переслідував декілька легітимних цілей, як-от національна безпека, економічний добробут країни, запобігання заворушенням та захист суспільства шляхом «запобігання злочинам».

(iii) Необхідність у демократичному суспільстві

151. Втручання вважатиметься «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення законної мети, якщо воно відповідає «нагальній суспільній потребі» та є пропорційним переслідуваній законній меті. Хоча саме національні органи влади мають здійснити первинну оцінку необхідності, Суд повинен визначити, чи було оспорюване втручання пропорційним переслідуванню законним цілям і чи були причини, наведені національними органами влади для його виправдання, належними й достатніми (див. рішення у справі *Karácsony and Others v. Hungary* [ВП], №№ 42461/13 і 44357/13, § 148, 17 травня 2016 року).

152. Суд повторює, що він послідовно постановляє: Договірні держави користуються певними межами свободи розсуду при оцінюванні необхідності втручання, однак ці межі свободи розсуду нерозривно пов'язані з європейським наглядом за дотриманням вимог Конвенції. Що стосується парламентської автономії, то у спорах, пов'язаних із внутрішніми рішеннями парламенту, Суд визнавав, що держави користуються широкими межами свободи розсуду (див., серед багатьох інших джерел, згадане вище рішення у справі *Karácsony and Others*, §§ 146-147).

153. У цій справі національне законодавство наділяє парламентські слідчі комісії повноваженням, первісно наданим судовим органам, постановляти проведення обшуків. Комісія скористалася цим повноваженням, постановивши провести обшук у приміщеннях асоціації-заявника та вилучити документи, що стосувалися масонських лож у Калабрії та Сицилії й їхніх членів.

154. Крім того, Суд зазначає, що особливості національної правової системи (див. пункти 45 і 52 вище), на які Уряд посилався у своїх зауваженнях (див. пункт 117 вище), засвідчують специфічний характер розслідування, проведеного Комісією. Він зазначає, що розслідування, які проводять парламентські комісії, мають на меті не встановлення того, чи були вчинені правопорушення, не визначення відповідальності й не накладення кримінальних або адміністративних стягнень, а надання національним парламентам можливості збирати інформацію, отримувати уявлення про суспільні процеси або накопичувати дані та відомості, які, за відповідних обставин, можуть стати підставою для законодавчих змін.

155. З огляду на викладене Суд вважає, що він має розглянути оспорюване втручання не з погляду стандартів, які традиційно застосовуються у кримінальних чи адміністративних справах щодо обшуків і вилучень (див., серед багатьох інших джерел, рішення у справах *André and Others v. France*, № 18603/03, § 45, 24 липня 2008 року; *Wieser and Bicos Beteiligungen GmbH v. Austria*, № 74336/01, § 57, ЄСПЛ 2007-IV; і *Italgomme Pneumatici S.r.l. and Others v. Italy*, № 36617/18 та 12 інших, § 98, 6 лютого 2025 року), а у світлі специфічних особливостей, притаманних роботі парламентської слідчої комісії.

156. Утім, незважаючи на специфічні особливості парламентського контексту, заходи у вигляді обшуку й вилучення можуть мати значні наслідки для осіб, яких вони стосуються, як це було у випадку асоціації-заявника у цій справі.

157. Суд зазначає, що для виконання покладеного на неї завдання Комісія вирішила вдатися до заходів, які становили оспорюване втручання, щоб отримати інформацію про проникнення мафії у масонство (див. згадане вище рішення у справі *Karácsony and Others*, § 148). З огляду на обставини справи та, зокрема, наслідки, які таке втручання могло спричинити для асоціації-заявника, необхідно з'ясувати, чи супроводжувався оспорюваний захід достатніми гарантіями, покликаними запобігти ризику зловживань і свавілля. Такий контроль здійснюватиметься з належним урахуванням принципів поділу влади та парламентської автономії.

(а) Відповідна судова практика щодо парламентської автономії

158. Суд неодноразово розглядав принцип парламентської автономії, зокрема в контексті спорів щодо внутрішніх рішень парламенту та його органів. У рішенні у справі *Mugemangango v. Belgium* ([ВП], № 310/15, § 74, 10 липня 2020 року) Суд зазначив таке:

«...Парламент є унікальним форумом для дебатів у демократичному суспільстві, що має засадниче значення. Існує тісний зв'язок між ефективною політичною демократією та ефективним функціонуванням парламенту. Правила внутрішньої діяльності парламенту є втіленням усталеного принципу парламентської автономії. Відповідно до цього принципу парламент має право, з виключенням інших гілок влади та в межах конституційних засад, регулювати власні внутрішні справи, наприклад склад своїх органів. Це становить частину «юрисдикційної автономії парламенту». Загалом правила внутрішнього функціонування національних парламентів як аспект парламентської автономії належать до меж свободи розсуду Договірних держав. Водночас широта меж свободи розсуду, які мають бути надані державі у цій сфері, залежить від низки чинників. Щодо статті 10 Конвенції Суд зазначав, що свобода розсуду, якою користуються національні органи влади, не є необмеженою, а має бути сумісною з поняттями «ефективної політичної демократії» та «верховенства права», на які посилається Преамбула до Конвенції».

159. Крім того, у рішенні у справі *Karácsony and Others* (згаданому вище, §§ 151–159) наголошено на важливості процесуальних гарантій, які, відповідно до принципу верховенства права, повинні забезпечувати захист від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією. Так, серед процесуальних гарантій,

наданих народному депутату, до якого застосовано стягнення, особливо важливим є право бути вислуханим під час провадження. Спосіб і порядок реалізації цього права мають бути адаптовані до парламентського контексту з урахуванням необхідності досягти балансу, який забезпечуватиме справедливе й належне ставлення до парламентської меншості та унеможливлуватиме зловживання більшістю своїм домінуючим становищем. Крім того, будь-яке рішення *ex post facto* про накладення дисциплінарного стягнення повинно містити основні мотиви, завдяки чому відповідна особа зможе не лише зрозуміти обґрунтування заходу, а й забезпечити можливість певної форми громадського контролю за ним (там само, §§ 157–159; новіші приклади див. у рішеннях у справах *Ikotity and Others v. Hungary*, № 50012/17, §§ 36–37, 5 жовтня 2023 року, і *Paterson v. the United Kingdom* (ухв.), № 23750/22, §§ 68–70, 3 вересня 2024 року).

160. Суд також розглядав застосування стягнень до осіб, які не були народними депутатами, з метою запобігти будь-якому перешкодженню роботі парламенту та забезпечити його належне функціонування. У справі *Mándli and Others v. Hungary* (№ 63164/16, 26 травня 2020 року) заявники були журналістами, парламентську акредитацію яких Голова парламенту призупинив на кілька місяців через недотримання ними відповідних правил знімання у приміщеннях цієї установи. Під час розгляду скарги заявників на порушення їхньої свободи вираження поглядів у зв'язку з тим, що їм перешкодили висвітлювати питання, які становили суспільний інтерес, Суд зосередив свій контроль на наявних гарантіях від зловживань. Погодившись із тим, що процесуальні гарантії мають бути адаптовані до парламентського контексту, Суд зазначив: за відсутності можливості зовнішнього контролю аргумент на користь внутрішніх процесуальних гарантій набував особливої ваги (там само, § 72). Він установив, що таких гарантій бракувало: Голова не був зобов'язаний оцінювати потенційний вплив стягнення на журналістську діяльність; відповідні особи не мали можливості брати участь у процедурі ухвалення рішення; строк стягнення не було визначено, а на подальші прохання заявників дозволити їм увійти до будівлі відповіді не надали; не існувало ефективних засобів, за допомогою яких заявники могли б оскаржити рішення Голови та викласти свої аргументи (там само, §§ 73–75). За відсутності належних процесуальних гарантій Суд дійшов висновку, що втручання не можна вважати необхідним у демократичному суспільстві, і постановив, що воно порушило права заявників за статтею 10.

161. У справі *Drozd v. Poland* (№ 15158/19, 6 квітня 2023 року) підґрунтям справи було рішення парламентських органів заборонити заявникам — членам неформального громадянського руху — вхід до приміщень Сейму приблизно на один рік. Цей захід було застосовано на тій підставі, що їхні дії — демонстрування банера з політичним посланням після входу на територію парламенту — визнали порушенням громадського порядку. І в цій справі Суд зосередився на ефективних і належних гарантіях від зловживань, визнавши, що з огляду на принципи парламентської автономії та поділу влади такою гарантією міг бути перегляд органом, створеним парламентом (там само, § 73). Проте заявникам не надали ані можливості брати участь у процесі, ані чіткої процедури оскарження застосованого до них заходу, в межах якої вони могли б викласти свої аргументи. Отже, оспорюване втручання не супроводжувалося належними процесуальними гарантіями, що зумовило висновок про порушення права заявників на свободу вираження поглядів (там само, §§ 74–76).

162. У справі *Mugemangango* (згаданій вище), яка стосувалася виборчого спору, де кандидат на виборах до Валлонського парламенту просив перерахувати виборчі бюлетені, Суд установив порушення статті 3 Протоколу № 1 і статті 13, оскільки держава-відповідач не виконала свого позитивного зобов'язання забезпечити заявникові ефективний механізм розгляду його скарги на порушення під час виборчого процесу (там само, §§ 135–136).

163. Під час розгляду Суд з'ясовував наявність «належних і достатніх гарантій, які забезпечували б, зокрема, уникнення будь-якого свавілля. Такі гарантії [служували] забезпеченню дотримання верховенства права... належного функціонування ефективної політичної демократії, а відтак [становили] передумову будь-якої парламентської автономії» (там само, § 87). У цьому зв'язку він визначив ці гарантії, перевіrivши такі критерії: гарантії неупередженості органу, який ухвалює рішення; обсяг його дискреційних повноважень і їх визначеність у законі; а також те, чи була процедура справедливою та об'єктивною і чи гарантувала вона достатньо вмотивоване рішення (там само, § 93). Суд установив, що процедура за національним законодавством не забезпечувала належних і достатніх гарантій, здатних запобігти свавіллю, звернувши особливу увагу на те, що процесуальні гарантії, надані заявникові, були результатом дискреційних рішень *ad hoc* (там само, § 122; див. також рішення у справах *Guðmundur Gunnarsson and Magnús Davíð Norðdahl v. Iceland*, №№ 24159/22 і 25751/22, §§ 89–90 і 96, 16 квітня 2024 року, і *G.K. v. Belgium*, № 58302/10, §§ 59–63, 21 травня 2019 року).

164. Хоча цю судову практику було розвинуто в контексті статті 10 і статті 3 Протоколу № 1, зазначені принципи можуть бути релевантними також до скарг за статтею 8 Конвенції (див. рішення у справі *Green v. the United Kingdom*, № 22077/19, § 81, 8 квітня 2025 року) у випадках, коли рішення парламентських органів породжують наслідки поза межами парламенту.

(β) Застосування до цієї справи

165. З наведених вище принципів випливає, що у спорах, пов'язаних із внутрішніми рішеннями парламенту, Суд допускає існування обмежень у здійсненні прав за Конвенцією, однак розсуд, яким користуються держави, не є абсолютним (див. згадане вище рішення у справі *Karácsony and Others*, § 147). Суд повинен враховувати принцип верховенства права, який застосовується по-різному залежно від різних видів спорів, що виникають за пунктом 1 статті 6, статтями 8 і 10 Конвенції або статтею 3 Протоколу № 1.

166. Суд зазначає, що в Італії підставу слідчих повноважень парламентських комісій закріплено у статті 82 Конституції. Згідно з національною судовою практикою, вони впливають із конституційних функцій парламенту і, конкретніше, за висловом Конституційного суду, є «частиною парламентського контролю» (див. пункти 48–49 і 52 вище). Саме через слідчі комісії дві палати парламенту отримують інформацію, необхідну для визначення напрямів політики або для розгляду заходів, ужитих Урядом. Як зазначила Венеційська комісія, створення національними парламентами слідчих комітетів або подібних органів є спільною рисою майже всіх країн і дає змогу розслідувати конкретні події або ситуації для забезпечення демократичної політичної підзвітності, а також підвищення прозорості й ефективності уряду та адміністрації (див. пункт 125 вище).

167. В італійській системі вислів «ті самі повноваження... що й судові органи» відсилає до відповідних положень Кримінального процесуального кодексу (що стосуються, наприклад, показань свідків, обшуків, вилучень або висновків експертів, які можуть сприяти збиранню доказів). Водночас в усталеній національній судовій практиці визначено, що під час застосування наведених вище норм необхідно враховувати природу парламентських слідчих комісій, а також їхню роль і функцію в конституційній архітектурі (див. пункти 48–52 вище). Оскільки парламентські комісії є політичними органами, які відповідно до Конституції уособлюють парламент («*ope constitutionis*»), їхня діяльність є виявом автономії парламенту та реалізацією його волі.

168. На думку Суду, парламентська автономія виявляється тоді, коли законодавчий орган визначає предмет відання парламентської слідчої комісії або, наприклад, коли комісія визначає напрями розслідування, які вивчатиме, організовує виїзні заходи зі

встановлення фактів чи проводить опитування осіб для отримання інформації, потрібної для її роботи. Те саме стосується аналізу отриманих документів та інформації, змісту звітів про розслідування і підготовки законодавчих, адміністративних чи інших пропозицій, які згодом надають парламенту для сприяння його діяльності.

169. Однак коли парламентські комісії вдаються до примусових процесуальних дій, здатних безпосередньо зачепити конвенційні права третіх осіб, межі свободи розсуду, якими держави користуються щодо парламентської автономії, неодмінно звужуються, а такі дії повинні супроводжуватися гарантіями, сумісними з верховенством права. Тому Суд має перевірити, чи існують такі гарантії, зокрема можливість домогтися перегляду відповідних заходів незалежно від форми такого перегляду.

170. У цьому зв'язку Суд повторює, що верховенство права — один з основоположних принципів демократичного суспільства — притаманне всім статтям Конвенції (див. рішення у справах *Golder v. the United Kingdom*, 21 лютого 1975 року, § 34, Серія А № 18; *Amuur v. France*, 25 червня 1996 року, § 50, Збірник рішень і ухвал 1996-III; *Iatridis v. Greece* [ВП], № 31107/96, § 58, ЄСПЛ 1999-II; і згадане вище рішення у справі *Karácsony and Others*, § 156). Воно, *inter alia*, передбачає, що кожна правова система повинна забезпечувати певний рівень правового захисту від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією (див., серед інших джерел, рішення у справах *Klass and Others v. Germany*, 6 вересня 1978 року, § 55, Серія А № 28, і *Malone v. the United Kingdom*, 2 серпня 1984 року, § 67, Серія А № 82).

171. У цій справі Суд зазначає, що оспорювані заходи, постановлені Комісією, зачепили права третьої особи, оскільки після відхилення асоціацією-заявником вимоги розкрити імена її членів Комісія розцінила це як відмову від співпраці й постановила провести обшук у приміщеннях асоціації-заявника та вилучити списки членів лож, щоб отримати інформацію, потрібну для її розслідування.

172. На думку Суду та з огляду на зауваження Венеційської комісії (див. пункт 127 вище), висновок про те, що здійснення таких широких слідчих повноважень може бути виправдане лише тим фактом, що вони належать парламентській слідчій комісії, без урахування потенційно серйозних наслідків для прав третіх осіб, був би несумісним із Конвенцією. Справді, такий висновок створив би ризик надання парламентським комісіям практично необмежених дискреційних повноважень у цій сфері, що було б важко узгодити з наведеними вище вимогами верховенства права, які Суд неодноразово підтверджував у своїй практиці.

173. Так само звільнення слідчих комісій — через їхню парламентську природу — від обов'язку забезпечувати достатні гарантії або від будь-якої форми контролю за методами розслідування, що використовуються під час виконання їхніх завдань, було б важко узгодити із загальними принципами, сформульованими Судом у його практиці. Згідно з цими принципами, саме через масштаб можливого втручання у права відповідних осіб необхідно передбачити належні й достатні гарантії від зловживань і свавілля (щодо парламентської автономії див. пункти 159-163 вище; див. також, *mutatis mutandis*, згадане вище рішення у справі *Gutsanovi*, § 220, і рішення у справі *Vinci Construction and GTM Génie Civil et Services v. France*, №№ 63629/10 і 60567/10, § 66, 2 квітня 2015 року). Крім того, з порівняльно-правового огляду та зауважень Венеційської комісії випливає, що там, де парламентські слідчі комісії уповноважені вимагати проведення обшуків або вилучень, це потребує судового дозволу або передання таких вимог компетентним органам прокуратури чи судовим органам (див. пункти 61 і 128 вище).

174. Підсумовуючи, Суд вважає, що національним органам влади в цій сфері слід надати широкі межі свободи розсуду як у визначенні засад, у межах яких парламентські слідчі комісії провадять свою діяльність, так і в організації їхньої роботи. Однак за відсутності механізмів перегляду для контролю за примусовими заходами, як-от обшуки й

вилучення, саме Суд має перевірити, чи забезпечували застосовані процедури достатні гарантії від ризику зловживань і свавілля (див. пункти 169–170 вище).

– Постанова про обшук і вилучення та її виконання

175. Суд зазначає, що заявником є асоціація, яка складається з численних лож, створених на всій території держави, і координує їхню діяльність. Однією зі специфічних рис масонства та його функціонування є принцип конфіденційності членства, який гарантує членам нерозголошення їхнього статусу масона (див. пункт 70 вище). Утім, ця конфіденційність не означає, що членство є таємним; до того ж такий стан речей, як видається, був би заборонений Конституцією Італії (див. пункт 43 вище). Проте Суд зазначає, що запобіжні заходи, передбачені нормативно-правовими положеннями (див. пункти 45–47 вище) або вжиті Комісією (див. пункт 41 вище), дали змогу уникнути поширення цієї інформації у відкритому доступі.

176. Утім, здійснення Комісією свого повноваження постановляти обшуки й вилучення здатне спричинити особливо серйозні наслідки для прав третіх осіб. Суд має врахувати, з-поміж іншого, асоціативну природу заявника, яка відповідала за зберігання списків імен своїх членів, оскільки захід, що становив втручання, стосувався великого обсягу документів і мав значні наслідки, особливо щодо списків імен її членів.

177. Розглядаючи обставини ухвалення постанови про обшук і вилучення та її особливості, Суд зазначає, що Комісія послалася на положення статті 82 Конституції, згідно з якою слідчі комісії мають «ті самі повноваження», що й судові органи (див. пункт 43 вище).

178. Метою розслідування було зібрати докази проникнення організованої злочинності в масонство, особливо у двох регіонах Італії, щоб надати парламенту інформацію, яка дала б йому змогу ефективно протидіяти цьому особливо небезпечному для італійських державних інституцій і суспільства явищу (див. пункти 11 і 41 вище). Суд не вбачає підстав сумніватися в існуванні мінімального зв'язку — необхідного для здійснення цих повноважень — між цією метою та заходом, постановленим парламентською слідчою комісією.

179. Щодо обсягу постанови про обшук і вилучення Велика палата, як і Палата, зазначає, що він був особливо широким: постанова мала на меті отримати списки імен членів лож Калабрії та Сицилії за 25 років, інформацію про ранг і роль кожного з них в асоціації, а також усі внутрішні рішення, ухвалені цими ж ложами протягом відповідного періоду (див. пункт 27 вище). Обсяг обшуку був значним, як і його потенційні наслідки для асоціації-заявника, зважаючи на особливо велику кількість осіб, яких він стосувався: за оцінкою Уряду, приблизно 6 000 осіб (див. пункт 120 вище), включно з чинними та колишніми членами лож.

180. Такого самого висновку слід дійти щодо дозволених заходів. Суд зазначає, що вони стосувалися обшуку головного приміщення асоціації-заявника та всіх пов'язаних із ним приміщень, а також вилучення документів, комп'ютерів і загалом обладнання інформаційних технологій (див. пункти 27–28). Протокол обшуку, складений відповідним підрозділом поліції, засвідчує значний обсяг вилучених документів і масштаб проведених дій.

181. Водночас Суд зауважує, що Закон № 87 від 19 липня 2013 року про створення Комісії, по суті, відтворював положення статті 82 Конституції, а також містив певні уточнення щодо обмежень можливості постановляти перехоплення розмов і повідомлень та заходи, що зачіпають особисту свободу (див. пункт 45 вище). Однак у ньому не було жодних вказівок щодо меж здійснення Комісією повноважень на проведення обшуку. У цьому зв'язку Суд вважає, що самого лише посилання на норми Кримінального

процесуального кодексу, які застосовуються до судових органів, недостатньо, особливо з огляду на те, що національна судова практика дозволяє переносити відповідні положення на парламентські слідчі комісії, не передбачаючи при цьому жодного механізму перегляду (див. рішення № 4 від 1984 року об'єднаних кримінальних палат Касаційного суду, згадане вище, пункт 52). Отже, Комісія здійснює власний розсуд, який, до того ж, є особливо широким і позбавленим будь-якої форми попереднього дозволу чи контролю.

182. Суд також зазначає, що, за твердженням асоціації-заявника, яке Уряд не заперечив, копії цих документів досі зберігаються в архівах парламенту (див. пункт 113 вище). У цьому зв'язку він зазначає, що відповідні національні положення, а саме правило 20 Внутрішнього регламенту Комісії (див. пункт 46 вище) і Правила Історичного архіву Палати депутатів (див. пункт 121 вище), як видається, дозволяють Комісії зберігати документи, засекречені впродовж усього строку її існування, що Уряд, до того ж, підтвердив.

183. З огляду на викладене, а також на особливо широкий обсяг постанови про обшук і вилучення та дозволених нею заходів і потенційно необмежений строк зберігання вилучених документів, Суд вважає — з урахуванням вимог статті 8 Конвенції, — що здійснення Комісією свого повноваження постановляти примусові заходи мало особливо значні наслідки для асоціації-заявника.

184. Отже, залишається з'ясувати, чи існували достатні процесуальні гарантії щодо зазначених вище питань.

– Процесуальні гарантії

185. Щодо цього Суд зазначає, що, за твердженням Уряду, національна система передбачала кілька гарантій від можливих зловживань (див. пункт 122 вище).

186. Зокрема, Уряд стверджував, що парламент забезпечив попередній контроль, оскільки визначив і окреслив обсяг розслідування законом про створення Комісії, який згодом розглянув і схвалив Президент Республіки.

187. Уряд також стверджував, що процедура, якої Комісія дотримувалася у цій справі, забезпечувала рівноцінні процесуальні гарантії попереднього характеру, передбачені відповідними положеннями Кримінального процесуального кодексу та Закону 2013 року, що застосовувався до діяльності Комісії (можливість копіювати лише матеріали, які стосувалися справи; добір таких матеріалів за участю сторін; правила щодо збереження таємності вилучених матеріалів), а також Внутрішнім регламентом Комісії (див. пункт 46 вище). У цьому зв'язку Суд зазначає, що асоціація-заявник мала можливість брати участь у процесі добору вилучених документів, хоча й відмовилася від свого права на таку участь.

188. Суд зазначає, що під час обшуку справді було забезпечено певні гарантії. Зокрема, як указала Комісія, як до, так і після цього заходу до всіх вилучених матеріалів застосовувалися правила щодо збереження таємності документів, установлені Законом № 87 від 19 липня 2013 року (див. пункт 41 вище). Суд також зазначає, що Закон 2013 року встановлює правила щодо стягнень за порушення режиму таємності та забороняє всім членам Комісії, її працівникам і будь-яким іншим особам, які могли дізнатися про матеріали у зв'язку зі своєю професійною діяльністю, розголошувати зміст актів і документів, засекречених як таємні. Крім того, Внутрішній регламент Комісії передбачає, що Голова повинен повідомити про будь-яке порушення судові органи, а якщо відповідальною особою є народний депутат — Голову палати, до якої той належить (див. пункти 45–46 вище).

189. Однак Суд зауважує, що ці гарантії застосовувалися лише під час проведення обшуку та після нього, а тому не були попередніми (*ex ante*), тобто не могли встановити заздалегідь — наскільки це було виправдано — межі обсягу та інтенсивності втручання у право асоціації-заявника на повагу до її «житла».

190. Щодо внутрішніх парламентських процесуальних гарантій, властивих діяльності парламентських слідчих комісій, Суд зазначає, що Венеційська комісія згадала про існування деяких таких гарантій. Серед них — голосування кваліфікованою більшістю для ухвалення примусових заходів; виконання ролі «омбудсмана» з нагляду за провадженням, яку в деяких системах відіграє голова комісії або стороння особа (див. пункт 129 вище); або судовий дозвіл (див. пункт 128 вище). Порівняльно-правовий огляд (див. пункт 57 вище) також дає змогу виявити певні механізми, які забезпечують попередні гарантії під час здійснення повноважень на проведення обшуку. Зокрема, у деяких державах — членах Ради Європи спеціальні органи влади або парламентські органи відповідають за забезпечення справедливості процедури, а також за дотримання конституційних прав відповідних осіб і внутрішнього регламенту комісії. У цій справі таких обставин не було.

191. Відповідно, Суд не вважає, що елементи, на які послався Уряд, у сукупності можна розглядати як достатні попередні гарантії, застосовні до рішення Комісії постановити обшук у приміщеннях асоціації-заявника та подальші вилучення.

192. Щодо можливості отримати правовий захист *ex post facto* Суд зауважує, що вже встановив: у національній правовій системі асоціація-заявник не мала такого засобу юридичного захисту, за допомогою якого могла б домогтися перегляду оспорюваних заходів (див. пункт 104 вище).

193. Уряд справді стверджував, що парламентська автономія та принцип поділу влади виправдовували відсутність будь-якого попереднього судового контролю чи подальшого судового перегляду оспорюваних заходів з проведення обшуку (див. пункт 122 вище).

194. Однак Суд посилається на свою практику, згідно з якою межі свободи розсуду держави, притаманні поняттю парламентської автономії, хоч і є дуже широкими, проте не безмежні й мають бути сумісними з поняттями «ефективної політичної демократії» та «верховенства права», на які посилається Преамбула до Конвенції (див. згадані вище рішення у справах *Karácsony and Others*, § 147, і *Mugemangango*, § 109). Справді, як уже наголошено вище (див. пункт 158 і наступні), «парламентська автономія може правомірно здійснюватися лише відповідно до верховенства права» (там само, § 88) — одного з основоположних принципів демократичного суспільства та поняття, притаманного всім статтям Конвенції (див. згадане вище рішення у справі *Karácsony and Others*, § 156), — а парламентська автономія сама собою не може виправдовувати відсутність будь-якої форми процесуальних гарантій від ризику зловживань і свавілля.

195. Отже, національні системи повинні забезпечувати захист від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією (там само, § 156, і рішення у справі *Maestri v. Italy* [ВП], № 39748/98, § 30, ЄСПЛ 2004-I). Завдання Суду не полягає у втручанні в інституційний баланс між різними гілками влади в державі-відповідачі чи в загальному оцінюванні ситуацій, у яких національні суди відмовляються здійснювати юрисдикцію. Він має лише з'ясувати, чи був асоціації-заявнику доступний механізм попереднього контролю або подальшого перегляду, який забезпечував достатні гарантії від ризику зловживань і свавілля, як того вимагає стаття 8.

196. Оскільки повноваження постановляти примусові заходи повинно супроводжуватися достатніми гарантіями (див. пункти 181–183 вище), проведення парламентського розслідування передбачає, що відповідні треті особи повинні мати можливість звернутися до компетентного органу — суду чи будь-якого іншого неупередженого

органу — із заявою про перегляд оспорюваного заходу в разі стверджуваного порушення прав, установлених Конвенцією.

197. У своїх зауваженнях Венеційська комісія, крім того, зазначила, що судовий перегляд рішень парламентських слідчих комісій, обмежений питаннями законності та захисту основоположних прав, був би сумісним із верховенством права (див. пункт 131 вище). Вона також наголосила, що достатній перегляд примусових заходів, як-от обшуки й вилучення, має відповідати мінімальним стандартам як щодо розгляду спору *in concreto*, так і щодо процесуальних гарантій, притаманних процесу ухвалення рішень, зокрема стосовно незалежності й неупередженості (там само). Таким чином, вона зазначила, що певна форма судового перегляду була б бажаною та сумісною з поділом влади, а досягнутий у такий спосіб баланс зміцнив би конституційну демократію (див. пункт 132 вище).

198. Беручи до уваги подання Венеційської комісії, Суд водночас вважає, що вибір органу влади чи органу, компетентного здійснювати зазначений вище перегляд (див. пункти 196–197 вище), слід залишити на розсуд кожної держави-члена. Суд повторює, що йдеться не про нав'язування державам певної конституційної моделі, яка в той чи інший спосіб регулює відносини та взаємодію між різними гілками державної влади (див. рішення у справі *Thiam v. France*, № 80018/12, § 62, 18 жовтня 2018 року). Отже, достатні гарантії можуть бути забезпечені або судовим органом, або іншим неупередженим органом, який ухвалює рішення, зокрема парламентським органом, уповноваженим здійснювати попередній контроль чи подальший перегляд.

(iv) Висновок

199. З огляду на викладене Суд вважає, що оспорюване втручання у право асоціації-заявника на повагу до її «житла», оскільки воно не супроводжувалося достатніми гарантіями від зловживань і свавілля, не можна вважати «необхідним у демократичному суспільстві» (див., *mutatis mutandis*, згадане вище рішення у справі *Karácsony and Others*, § 161).

200. Отже, із цієї підстави було порушено статтю 8 Конвенції.

IV. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 11 КОНВЕНЦІЇ

201. Асоціація-заявник також скаржилася на порушення її права на свободу об'єднання всупереч статті 11 Конвенції, відповідні частини якої передбачають:

«1. Кожен має право... на свободу об'єднання з іншими особами...

2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб...»

А. Рішення Палати

202. З огляду на факти справи, подання сторін і свої висновки щодо встановлення порушення статті 8 Конвенції Палата вважала, що розглянула основні правові питання, порушені у справі, і що їй не було необхідно вирішувати питання прийнятності та суті скарги за статтею 11.

В. Подання сторін

203. Асоціація-заявник стверджувала, що порушення, якого вона зазнала за статтею 8, спричинило порушення її права на свободу об'єднання, і послалася на ті самі аргументи щодо незаконності та відсутності необхідності такого втручання.

204. Зокрема, вона стверджувала, що масонство стало жертвою дискримінаційного ставлення з боку державних інституцій Італії, і протиставляла таке ставлення визнанню, яким воно користувалося в інших європейських країнах. Вона додала, що Комісія порівняла функціонування масонства з функціонуванням мафії, критикуючи його правила членства й таємності, структуру та організацію, і навіть заявила, що масонство виявляло певну «толерантність» до організованої злочинності мафіозного типу.

205. Уряд стверджував, що стаття 11 не була релевантною у цій справі, оскільки Комісія не втручалася у свободу об'єднання асоціації-заявника й не ставила під сумнів законність її мети та діяльності. Зокрема, він указав, що єдиною метою відповідного парламентського органу було перевірити, чи існували будь-які зв'язки між мафією та масонством, і підтвердити їх доказами. Уряд також стверджував, що факти справи давали змогу виключити будь-який публічний осуд, який міг би мати негативні наслідки для асоціації-заявника.

С. Оцінка Суду

206. Суд зазначає, що подання асоціації-заявника за статтею 11 збігаються з її поданнями щодо скарг за статтею 8, які вона повторила, не навівши жодних додаткових аргументів, що виправдовували б окремий розгляд. Крім того, Суд посилається на свій розгляд питань за статтею 8 Конвенції, у межах якого він, установлюючи порушення цього положення, прямо врахував асоціативну природу заявника (див., зокрема, пункти 175-176 і 179 вище).

207. Відповідно, Суд вважає, що немає необхідності окремо розглядати скаргу за статтею 11 (див. рішення у справах *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpreanu v. Romania* [ВП], № 47848/08, § 156, ЄСПЛ 2014; *Tsaava and Others v. Georgia* [ВП], №№ 13186/20 та 4 інші, §§ 225 і 228, 11 грудня 2025 року).

V. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13 КОНВЕНЦІЇ

208. Асоціація-заявник скаржилася, що не мала ефективного засобу юридичного захисту щодо своїх скарг за статтями 8 і 11 Конвенції. Вона посилалася на статтю 13 Конвенції, яка передбачає:

«Кожен, чий права та свободи, визнані в [цій] Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».

A. Рішення Палати

209. З огляду на обставини справи та подання сторін, а також на встановлення порушення статті 8 Конвенції Палата вважала, що основні правові питання у справі було розглянуто і що не було необхідності вирішувати питання щодо скарги за статтею 13 (див. згадане вище рішення у справі *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpreanu*, § 156).

В. Подання сторін

210. Асоціація-заявник скаржилася на порушення статті 13 Конвенції через відсутність ефективних національних засобів юридичного захисту щодо постанови парламентської слідчої комісії про обшук і вилучення.

211. Уряд заперечив цей аргумент. Він послався на свої зауваження щодо статті 8, наголосивши при цьому, що запровадження судового засобу юридичного захисту від активів Комісії мало б негативні наслідки для функціонування парламентських інституцій. Уряд також зазначив, що правова система передбачала як процедуру отримання рішення щодо можливого спору про юрисдикцію між гілками державної влади, якою асоціація-заявник не скористалася, так і звернення до Комісії з проханням переглянути відповідну постанову.

С. Оцінка Суду

212. З огляду на встановлене ним порушення статті 8 Конвенції, зокрема у зв'язку з відсутністю будь-якого доступного засобу юридичного захисту для оскарження постанови Комісії про обшук і вилучення, розгляд скарги за статтею 13 у цій справі був поглинутий розглядом питань, які Суд раніше вирішив за статтею 8. Відповідно, немає необхідності окремо розглядати цю скаргу за статтею 13 (щодо парламентського імунітету див. згадані вище рішення у справах *Karácsony and Others*, § 174; *Ikotity and Others*, § 48; *G.K. v. Belgium*, § 69; *Cordova v. Italy (no. 1)*, № 40877/98, § 71, ЄСПЛ 2003-I; і *Podkolzina v. Latvia*, № 46726/99, § 42, ЄСПЛ 2002-II; див. також, загальніше щодо статті 8, рішення у справах *Roman Zakharov v. Russia*, № 47143/06, § 307, ЄСПЛ 2015, і *Centrum för rättvisa v. Sweden* [ВП], № 35252/08, § 377, 25 травня 2021 року).

VI. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

213. Стаття 41 Конвенції передбачає:

«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію».

А. Шкода

214. Асоціація-заявник залишила визначення суми відшкодування моральної шкоди на розсуд Суду.

215. Уряд вважав, що присудження будь-якої суми не було виправданим.

216. Суд вважає, що асоціація-заявник мала зазнати моральної шкоди, яку не можна компенсувати самим лише встановленням порушення. Постановляючи на засадах справедливості, як того вимагає стаття 41 Конвенції, і з огляду на характер установленого порушення Велика палата вважає за доцільне присудити їй 9 600 євро (EUR) як відшкодування моральної шкоди.

В. Судові та інші витрати

217. У провадженні в Палаті асоціація-заявник вимагала 16 552,60 євро (EUR) як компенсацію судових та інших витрат, понесених у провадженні перед національними органами, та 5 344 євро (EUR) за провадження в Суді. Щодо провадження у Великій палаті асоціація-заявник подала свою вимогу із пропуском встановленого строку, а тому її не можна взяти до уваги.

218. Уряд не надав зауважень щодо цього питання.

219. Згідно з практикою Суду, заявник має право на відшкодування судових та інших витрат лише тією мірою, якою доведено, що їх було фактично й неминуче понесено, а їхній розмір є обґрунтованим (див. рішення у справі *Semenya v. Switzerland* [ВП], № 10934/21, § 244, 10 липня 2025 року). У цій справі Суд, як і Палата, зазначає, що вимоги про компенсацію судових та інших витрат, понесених у провадженні перед національними органами, було подано без будь-якого опису чи пояснення наданих юридичних послуг, окрім загальної вказівки «консультації щодо свободи об'єднання». Тому він не може встановити, що ці витрати стосувалися цієї справи та що їх було неминуче понесено (див. рішення у справі *UAB Kesko Senukai Lithuania v. Lithuania*, № 19162/19, § 136, 4 квітня 2023 року). Отже, він відхиляє вимогу асоціації-заявника щодо судових та інших витрат, понесених у національному провадженні.

220. Беручи до уваги наявні в нього документи, Суд підтверджує присудження Палатою асоціації-заявнику 5 344 євро (EUR) як компенсації судових та інших витрат.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД

1. **Оголошує** одноголосно скаргу за статтею 8 Конвенції прийнятною;
2. **Постановляє** шістнадцятьма голосами проти одного, що було порушено статтю 8 Конвенції;
3. **Постановляє** одноголосно, що немає необхідності розглядати скарги за статтями 11 і 13 Конвенції;
4. **Постановляє** шістнадцятьма голосами проти одного:
 - (a) держава-відповідач повинна протягом трьох місяців сплатити асоціації-заявнику такі суми:
 - (i) 9 600 євро (EUR) (дев'ять тисяч шістсот євро), плюс будь-який податок, що може нараховуватися, як відшкодування моральної шкоди;
 - (ii) 5 344 євро (EUR) (п'ять тисяч триста сорок чотири євро), плюс будь-який податок, що може нараховуватися асоціації-заявнику, як компенсацію судових та інших витрат;
 - (b) зі впливом зазначеного тримісячного строку й до повного розрахунку на наведені вище суми нараховуються проценти за простою ставкою в розмірі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, чинної в період прострочення, плюс три відсоткові пункти;
5. **Відхиляє** одноголосно решту вимог асоціації-заявника щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською та французькою мовами й оголошено на відкритому засіданні у Палаці прав людини в Страсбурзі 7 липня 2026 року відповідно до пунктів 2 і 3 правила 77 Регламенту Суду.

Джон Дарсі
Заступник Секретаря

Маттіас Гійомар
Голова

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та пункту 2 правила 74 Регламенту Суду до цього рішення додано окрему думку судді Ваге Григоряна.

ОКРЕМА НЕЗГІДНА ДУМКА СУДДІ ВАГЕ ГРИГОРЯНА

ВСТУП

1. Я голосував проти встановлення порушення статті 8 Конвенції та проти присудження асоціації-заявнику справедливої сатисфакції (пункти 2 і 4 резолютивної частини). Хоча важливість права, про яке йдеться, не викликає жодних сумнівів, я, з усією повагою, не можу погодитися з висновком, якого Суд дійшов у рішенні, з двох тісно пов'язаних причин: через оцінку необхідності втручання та через методологію, застосовану під час цієї оцінки.

2. Щодо питання необхідності розгляд обставин цієї справи приводить мене до висновку, що якби пропорційність втручання було належно й самостійно оцінено, як того вимагає усталена практика Суду, порушення не було б встановлено. Висновок про порушення в цьому рішенні став можливим лише внаслідок змішування аналізу пропорційності з окремим питанням процесуальних гарантій. На мою думку, таке змішування є аналітично необґрунтованим і матиме далекосяжні наслідки для судової практики.

3. Це підводить мене до методологічної проблеми, що становить осердя моєї незгоди. Я заперечую не проти того, що в рішенні було порушено питання достатності процесуальних гарантій, а проти того, що відсутності гарантій надано вирішального значення для оцінки необхідності втручання у справі, обставини якої цього не виправдовували. У такий спосіб правомірну, але контекстуально обмежену методику було поширено за межі тих умов, які єдині можуть виправдати її застосування.

4. Я послідовно розгляну ці питання, розпочавши з аналізу пропорційності так, як його, на мою думку, належало застосувати до фактів цієї справи. Після цього я звернуся до методології, за допомогою якої в рішенні було сформульовано висновок, та до проблем, які породжує ця методологія.

СУТЬ СПРАВИ

5. Насамперед я хотів би зазначити, що повністю підтримую точність, з якою більшість оцінила легітимні цілі, переслідувані оскаржуваним заходом (див. пункти 148-150 цього рішення). Було встановлено, що втручання переслідувало не одну, а чотири окремі легітимні цілі: національну безпеку, економічний добробут країни, запобігання заворушенням і запобігання злочинам. Я вважаю, що Суд правильно розглянув діяльність Комісії в контексті ширшої конституційної функції парламентських слідчих комісій, мета яких полягає в наданні Парламенту інформації, необхідної для здійснення його законодавчої функції. Суд також правильно визнав, що розслідування проникнення організованої злочинності мафіозного типу в масонство було зумовлене одночасно міркуваннями безпеки держави, цілісності її економічного життя, публічного порядку та запобігання злочинам. На мою думку, таке визнання множинності й вагомості відповідних цілей є цілком правильним; цьому висновку належало надати значної ваги під час подальшої оцінки пропорційності.

6. Я також погоджуюся з оцінкою більшістю правомірності втручання, зокрема з її висновком щодо доступності та передбачуваності правової підстави повноважень Комісії (див. пункти 137-145 цього рішення). Суд постановив, що стаття 82 Конституції Італії та Закон № 87 від 19 липня 2013 року, які підпорядковують повноваження парламентських слідчих комісій тим самим обмеженням, що й повноваження органів судової влади, встановлюють нормативні рамки, які відповідають вимогам статті 8, і що ці рамки разом

із відповідною національною судовою практикою та усталеною практикою слідчих комісій не залишають сумнівів щодо їх доступності або передбачуваності.

7. Натомість моя незгода з більшістю стосується оцінки необхідності втручання та методології, застосованої під час цієї оцінки. Саме до цього питання я тепер звернуся.

8. Оцінивши визначальні складові постанови про обшук і вилучення та її виконання, Велика Палата дійшла висновку, що вони мали «особливо значні наслідки» для асоціації-заявника (див. пункти 175–183 цього рішення). Цей висновок став підґрунтям для подальшого розгляду процесуальних гарантій.

9. Така послідовність породила проблему, яка пронизує весь аналіз необхідності. У практиці Суду значущість обставин, що супроводжували втручання, не є висновком, здатним замінити результат тесту на пропорційність. По-перше, це порогове міркування, яке має значення для вирішення того, чи було втручання настільки серйозним, щоб узагалі вимагати розгляду, а у відповідних випадках — і того, чи зазнав заявник суттєвої шкоди у розумінні підпункту «b» пункту 3 статті 35 Конвенції. По-друге, у межах самого тесту на пропорційність воно є частиною зважування: значущість обставин набуває змісту лише тоді, коли її, серед іншого, зіставлено з відповідною легітимною метою. Щонайбільше це є складником оцінки пропорційності, але ніколи — її заміною. Охарактеризувавши обставини як такі, що мали «особливо значні» наслідки, і безпосередньо перейшовши до питання гарантій, Суд залишив оцінку незавершеною: висновок про значущість обставин додає ваги одній шальці терезів, але нічого не говорить ані про те, що лежить на іншій, ані про те, чи було взагалі зважено обидві сторони. Словом, тест на пропорційність не було завершено.

10. Якби Велика Палата застосувала свою звичайну методологію, значущість обставин належним чином визначала б інтенсивність контролю за втручанням, однак сама собою не зумовлювала б наперед результат. Пам'ятаючи про це розмежування, я переходжу до розгляду кожного з елементів, яким у рішенні надано значної ваги, щоб з'ясувати, до якого висновку найімовірніше привела б оцінка пропорційності, якби Велика Палата її завершила.

С. «Необхідність у демократичному суспільстві»

1. Мінімальний зв'язок

11. Насамперед я повністю погоджуюся з визнанням Великою Палатою того, що Комісія діяла в межах повноважень, наданих їй статтею 82 Конституції Італії, а також із висновком про існування необхідного мінімального зв'язку між метою розслідування — дослідженням проникнення організованої злочинності в масонство Калабрії та Сицилії — і постановленим заходом (див. пункти 177–178 цього рішення). На мою думку, цей висновок є не лише правильним, а й надзвичайно важливим, і його значення не повинно загубитися в подальшому аналізі.

12. Мінімальний зв'язок — це не суто формальний поріг. Він відображає визнання Судом того, що Комісія переслідувала вже розглянуті вище легітимні й нагальні публічні інтереси (див. пункт 5). Проникнення організацій мафіозного типу в масонство не було другорядною проблемою: як засвідчили докази, зібрані під час розслідування, воно безпосередньо впливало на доброчесність державних інституцій, здійснення правосуддя та економічне життя щонайменше двох регіонів Італії.

13. Цей контекст є незамінним для оцінки пропорційності, оскільки існування чіткого зв'язку між застосованим заходом і метою проведеного Комісією розслідування разом з обставинами, які привели до рішення Комісії, — це не просто фонові факти, а центральні

елементи аналізу необхідності, яким, як я доводитиму, у рішенні не було надано достатньої ваги.

2. Межі постанови про обшук і вилучення

14. У рішенні межі постанови було охарактеризовано як «особливо широкі» з огляду на чотири аспекти (див. пункти 27 і 179 цього рішення): її часовий горизонт приблизно у двадцять п'ять років; те, що вона зачіпала орієнтовно 6 000 теперішніх і колишніх членів; деталізацію запитуваних відомостей про ступінь і функцію кожного члена; а також широту запитуваних даних, які не обмежувалися списками членів, а охоплювали матеріали, особові справи та внутрішні рішення калабрійських і сицилійських лож, діяльність яких було зупинено або які було розпущено. Кожен із цих аспектів, очевидно, зумовлювався межами розслідування, оскільки вони були важливими для його остаточних висновків, і я не можу розглядати жоден із них як ознаку непропорційності. Широта постанови була не виявом надмірного завзяття, а прямим наслідком природи й масштабу завдання: проникнення розвивалося впродовж десятиліть, відображаючи добре відому рису історії країни після Другої світової війни — перетворення мафії із системи панування в сільському господарстві на заразну й усепроникну суспільну виразку, яка вразила всі галузі економіки та публічного життя. Явище такої глибини й масштабу неможливо було розслідувати, витребувавши лише кілька документів за декілька місяців. Межі постанови відповідали масштабу проблеми.

15. Протилежне міркування означало б змішування серйозності предмета розслідування із серйозністю втручання. Той факт, що воно стосувалося багатьох осіб, охоплювало тривалий період і передбачало витребування особливо великого обсягу даних, сам собою не робить захід непропорційним: якби ложі налічували лише декілька членів або проникнення тривало місяцями, а не десятиліттями, межі постанови були б відповідно вузькими. У матеріалах справи також немає нічого, що свідчило б про недобросовісність або перевищення повноважень. Комісія діяла поетапно, упродовж тривалого часу домагаючись добровільної співпраці, перш ніж вдаватися до примусового заходу: те, що зрештою вона вилучила необхідне — і нічого більше, — свідчить не про зловживання, а про стриманість.

16. Отже, межі заходу відображали необхідність, а не свідчили про непропорційність, і не повинні були враховуватися проти держави-відповідача під час аналізу пропорційності.

3. Дозволені заходи

17. Те саме заперечення стосується ваги, яку в рішенні надано характеру й обсягу дозволених заходів: обшуку основних і пов'язаних приміщень асоціації-заявника та вилучення документів, комп'ютерів і комп'ютерного обладнання (див. пункт 180 цього рішення). Те, що обшук проводився в декількох приміщеннях і було вилучено великий обсяг матеріалів, було неминучим наслідком самої структури організації: це була велика асоціація, документи якої в паперовій та електронній формах зберігалися за її зареєстрованим місцезнаходженням і в пов'язаних із ним приміщеннях (див. пункти 27–28 цього рішення). Обшук, обмежений одним місцем, не міг би досягти своєї мети. Масштаб операції визначався фізичною організацією асоціації-заявника, а не будь-якою надмірністю з боку Комісії.

18. Крім того, існує чинник, якому в рішенні не було надано достатньої ваги: примусові заходи стали прямим наслідком тривалої та свідомої відмови Великого магістра С.Б. надати запитувану інформацію. Перш ніж удатися до обшуку, Комісія впродовж декількох місяців неодноразово витребувала ці дані (у серпні й грудні 2016 року та двічі у січні 2017 року) (див. пункти 11–24 цього рішення). На кожному етапі Великий магістр

С.Б. відмовляв, посилаючись на міркування захисту даних, які навіть цей Суд не визнав достатньо обґрунтованими, щоб надати асоціації-заявнику процесуальну правосуб'єктність (*locus standi*) стосовно інтересу її членів у захисті приватного життя (див. пункти 15, 24 і 69 цього рішення). Саме ця відмова стала вирішальною для застосування примусового заходу, зробивши його суворо необхідним і визначивши його межі.

19. Цей висновок підкріплювала й власна позиція асоціації-заявника перед Судом. Хоча вона декларувала принципову готовність співпрацювати (див. пункт 112 цього рішення), на практиці вона не надала списків калабрійських і сицилійських лож попри чотири послідовні запити. Під час аналізу пропорційності потрібно враховувати поведінку, а не задекларовану готовність. Розглядати масштаб операції, що відбулася внаслідок цього, як ознаку непропорційності, не враховуючи відмови, яка спричинила необхідність цієї операції, — означає оцінювати захід у відриві від тих самих обставин, які його зумовили.

4. Якість закону

20. Окрема проблема виникає у пункті 181, у якому Суд розглянув відсутність у законі чітко визначених меж повноважень Комісії щодо обшуку та відсутність у національному праві й практиці будь-якого механізму перегляду як елементи, що впливають на оцінку необхідності втручання. Я повернуся до цього питання нижче, розглядаючи методологію, застосовану для оцінки необхідності втручання.

5. Зберігання вилучених документів

21. Зберігання копій вилучених документів в архівах Парламенту було розглянуто в цьому рішенні як додатковий обтяжувальний чинник (див. пункт 182). Я не можу погодитися із цією оцінкою з двох причин. По-перше, сама постанова про обшук передбачала повернення асоціації-заявнику оригіналів документів та обладнання після завершення операції, а також виготовлення копій у присутності сторін для забезпечення їх відповідності оригіналам (див. пункт 27 цього рішення). За постановою Комісії захід із вилучення було припинено, а документи повернуто масонським асоціаціям у травні 2017 року (див. пункт 33 цього рішення). Як видається, у засекречених архівах залишилися лише ці копії. Втручання у право асоціації-заявника на повагу до її «житла» припинилося тієї миті, коли обшук було завершено, а оригінали повернуто.

22. По-друге, зберігання копій, що містять персональні дані членів, якщо й зачіпає якесь право, то право на приватне життя цих окремих членів, а не право асоціації-заявника на повагу до її «житла». Суд обмежив цей розгляд останнім правом, постановивши, що лише окремі члени мали право скаржитися на будь-яке втручання в перше (див. пункт 69 цього рішення). Тому включення зберігання даних членів до оцінки пропорційності розширило межі справи понад ті межі, які сам Суд установив на етапі прийнятності. Жодна з обставин, зазначених у пункті 182, — ані окремо, ані сукупно — не посилює вже розглянутого втручання та не створює самостійної підстави для висновку про його непропорційність.

6. Ширший контекст парламентського розслідування

23. Хоча Велика Палата не надала цьому жодної ваги, ще одна обставина видається мені надзвичайно важливою для оцінки пропорційності втручання. Розслідування виникло в цілком особливому контексті — дослідження проникнення організованої злочинності мафіозного типу в італійське масонство Сицилії та Калабрії. Розслідування мало протистояти не лише небезпеці для публічного життя Італії, а й не менш серйозній небезпеці для італійського масонства — інституції з давньою та визначною історією — і для його репутації, сформованої впродовж століть. Комісія ретельно провела саме це

розмежування, зазначивши у своїй підсумковій доповіді, що розслідування «[не] стосувалося масонства як об'єднання, а стосувалося мафії та її проникнення в масонські асоціації Сицилії та Калабрії» (див. пункт 41 цього рішення). У цьому розумінні розслідування однаковою мірою служило інтересам італійського масонства та держави.

24. Це підтверджують показання представників масонських організацій, яких заслухала Комісія. Великий магістр *Gran Loggia Regolare d'Italia* Ф.В. відповів на вимогу надати сицилійські й калабрійські списки недвозначним «Безумовно, так», зазначивши, що це було «передусім для [їхнього] власного захисту», і пояснив, що його ложа кожні два роки передавала Міністерству внутрішніх справ повний список своїх членів (див. пункти 20–21 цього рішення). Його асоціацію заснував колишній Великий магістр асоціації-заявника, який залишив останню через неможливість очистити її від проникнення мафії. Інші особи висловилися в подібному ключі: А.Б. привітав роботу Комісії та закликав ухвалити законодавство для усунення «девіантних» елементів масонства (див. пункт 22 цього рішення); М.К.Т. зобов'язався повністю співпрацювати після отримання офіційного запиту (див. пункт 20 цього рішення); а Г.Д.Б., який сам був колишнім Великим магістром асоціації-заявника, підтвердив, що залишив її через неможливість очистити калабрійські ложі (див. пункт 23 цього рішення). Це були не вороже налаштовані свідки, а високопоставлені діячі італійського масонства, які усвідомлювали як небезпеку, так і цінність співпраці для протистояння їй.

25. Цей контекст не можна відокремити від особливості італійського правопорядку, що має визначальне значення: заборону таємних об'єднань закріплено в самій Конституції; пункт 2 статті 18 передбачає, що «таємні об'єднання та об'єднання, які навіть опосередковано переслідують політичні цілі за допомогою організацій військового характеру, забороняються» (див. пункт 43 цього рішення). Це впливає як на оцінку важливості розслідування, так і на сам предмет спору — відмову Великого магістра С.Б. розкрити списки членів.

26. У конституційному правопорядку, який підніс заборону таємних об'єднань до конституційного рівня, відмову С.Б. розкрити інформацію, витребувану належно створеним конституційним органом, і примусові заходи, спричинені цією відмовою, потрібно зважувати з огляду на причини, які спонукали Італію надати цій забороні такий статус. За цих обставин вимога розкрити інформацію конституційному органу, що проводив розслідування злочинного проникнення, у соціально-правовому контексті конституційного порядку, який унаслідок серйозних історичних подій підніс заборону таємних об'єднань до конституційного рівня (попри те, що заявник жодним чином не був таким об'єднанням), не є надмірною вимогою до організації, наділеної правом на абсолютну закритість.

27. Важливість і доречність цього питання підтверджує власна підсумкова доповідь Комісії. Відзначивши відсутність ефективних національних інструментів протидії проникненню мафії в масонство, Комісія зауважила, що від часу набрання чинності Конституцією не відбулося справжньої суспільної дискусії — ані з історичної та політичної, ані з правової перспективи — щодо заборони таємних об'єднань за статтею 18 Конституції Італії. Вона також зазначила, що розв'язання цього давно відкладеного питання більше не можна було відкладати й що його потрібно було знайти у принципах Конституції та Конвенції, збалансувавши свободу об'єднання з переважальним інтересом держави в захисті суспільства від мафії (див. пункт 42 цього рішення). Втручання в цій справі виникло саме в точці перетину цих двох інтересів. Оцінювати його пропорційність, відкидаючи цей контекст і натомість надаючи ваги питанням більш технічного характеру, як-от межах постанови або зберіганню копій, — навіть якщо залишити осторонь наведені вище мої аргументи із цих питань, — означає втрачати з поля зору справжню картину предмета розгляду.

7. Висновок Великої Палати

28. Визначивши мінімальний зв'язок (див. пункт 178 цього рішення), Суд послідовно розглянув межі постанови (див. пункт 179), дозволені заходи (див. пункт 180), відсутність установлених законом меж повноважень Комісії (див. пункт 181) та зберігання копій (див. пункт 182), після чого дійшов висновку, що «здійснення Комісією повноваження постановляти примусові заходи мало особливо значні наслідки для асоціації-заявника» (див. пункт 183).

29. Саме тут і виникає моя аналітична проблема. У жодному із цих пунктів Суд не ставить — а тим більше не вирішує — питання, якого вимагає тест на необхідність: чи було втручання, хоч би якими значними були його наслідки, пропорційним переслідуваній легітимній меті. Кожен елемент зазначено, охарактеризовано та додано до сукупності, на підставі якої зроблено висновок про «особливо значні наслідки». Однак у практиці Суду значні наслідки не тотожні непропорційним наслідкам. Майже за визначенням будь-який ефективний примусовий захід такого типу матиме значні наслідки — такою є природа примусового повноваження цієї інтенсивності. Питання полягає не в тому, чи були наслідки значними, а в тому, чи були вони виправданими: чи забезпечило втручання за конкретних обставин справедливий баланс між правом асоціації-заявника на повагу до її «житла» та нагальними публічними інтересами, яким Комісія була зобов'язана служити.

30. Це питання так і не було поставлено. Натомість у пункті 184 відбувається поворот: установивши, що наслідки були значними, Суд переходить до питання про те, «чи існували достатні процесуальні гарантії». Отже, висновок про значні наслідки слугує не завершенням аналізу пропорційності, а порогом для зовсім іншої оцінки, спрямованої не на конкретне втручання, а на структурну достатність національних правових рамок. Тож тест на пропорційність не завершено — його просто замінено.

8. Висновок щодо оцінки пропорційності

31. Підсумовуючи мою позицію щодо цієї частини: з огляду на зачеплене право — право асоціації на повагу до її «житла» — межі допустимого втручання держави можуть бути ширшими, оскільки йдеться про приміщення організації, а не про житло фізичної особи (див. *Société Colas Est and Others v. France*, заява № 37971/97, § 41, ЄСПЛ 2002-III). Це не применшує права, а точно визначає його місце в аналітичних рамках оцінки необхідності: предметом захисту є не інтимна сфера особи, а приміщення великої та добре організованої інституції.

32. На іншій шальці терезів навпроти цієї порівняно помірної ваги перебувають чотири легітимні цілі, визначені вище (див. пункт 5), які в цій справі переслідувалися не абстрактно, а у зв'язку з документально підтвердженим і серйозним явищем — проникненням організованої злочинності в масонство двох регіонів із глибоко вкоріненою історією такої злочинності. Контекст справді характеризувався реальною суспільною невідкладністю.

33. За будь-якої справедливої оцінки цей захід був заходом *ultima ratio*. Як зазначено вище, Комісія протягом декількох місяців намагалася отримати списки шляхом співпраці, але щоразу натрапляла на відмову з підстав, які цей Суд визнав недостатніми навіть для застосування гарантії приватного життя за статтею 8 (див. пункт 69 цього рішення); ця відмова різко контрастувала з добровільною співпрацею інших лож. Вимога про надання списків була суворо обмежена потребами розслідування й охоплювала лише матеріали калабрійських і сицилійських лож, а не загальнонаціональні, фінансові чи інші справи асоціації-заявника (див. пункт 134 цього рішення). Комісія не мала жодної навіть віддалено рівноцінної альтернативи: отримавши відмову в добровільній співпраці, вона не мала іншого способу одержати інформацію, а

примусовими повноваженнями органів судової влади її було наділено саме для таких обставин.

34. До цих міркувань слід додати розглянутий вище конституційний і соціально-правовий контекст. Розслідування проводилося в межах конституційного правопорядку, який через серйозні історичні події підніс заборону таємних об'єднань до конституційного рівня, і однаковою мірою служило інтересам італійського масонства та держави. Зваживши всі ці міркування сукупно, а саме: (1) порівняно помірну вагу зачепленого права на тлі гострого й нагального характеру чотирьох конкуруючих публічних інтересів; (2) характер заходу як *ultima ratio*; (3) його суворе обмеження тим, чого вимагав мандат Комісії; (4) його необхідність для виконання цього мандата; та (5) відсутність будь-якої рівноцінної альтернативи, — я не можу не дійти висновку, що втручання було пропорційним переслідуванню легітимним цілям і необхідним у демократичному суспільстві у розумінні пункту 2 статті 8 Конвенції.

D. Методологія

1. Тест гарантій у практиці Суду

35. Моя друга незгода стосується методології, застосованої для оцінки необхідності втручання, що потребує окремого й ретельнішого розгляду. Аналіз необхідності ґрунтувався не на самостійній оцінці того, чи було втручання пропорційним, а на відсутності належних гарантій проти зловживань; у такий спосіб у рішенні питання гарантій було піднесено з належної йому допоміжної ролі до вирішального значення. Я не стверджую, що процесуальні гарантії є чужорідними для оцінки необхідності втручання. Моє заперечення вужче: у рішенні цю правомірну, але контекстуально обмежену методику поширено на справу, у якій обґрунтування цієї методики не застосовується.

36. Належна функція гарантій у практиці Суду добре усталена (див., серед рішень Великої Палати, *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others v. the Netherlands* [БП], заяви № 2799/16 та 3 інші, §§ 182–195 і 196–200, 1 квітня 2025 року, та *Vavříčka and Others v. the Czech Republic* [БП], заяви № 47621/13 та 5 інших, §§ 273–274 і 291–309, 8 квітня 2021 року; див. також, серед рішень Палати, *Bernh Larsen Holding AS and Others v. Norway*, заява № 24117/08, §§ 159–174, 14 березня 2013 року; *Delta Pekárny a.s. v. the Czech Republic*, заява № 97/11, §§ 82–92, 2 жовтня 2014 року; та *National Federation of Sportspersons' Associations and Unions (FNASS) and Others v. France*, заяви № 48151/11 та № 77769/13, §§ 167–191, 18 січня 2018 року). Наявність таких гарантій — у формі попереднього (*ex ante*) контролю, подальшого (*ex post facto*) перегляду або незалежного нагляду — переконує Суд, що власний механізм держави здатний утримати втручання в межах, сумісних із Конвенцією, і дає йому змогу, відповідно до принципу субсидіарності, покластися на національну оцінку, не досліджуючи її повторно під власним судовим мікроскопом.

37. Те, що власна практика Суду вказує у тому самому напрямі, підтверджує його найновіший розгляд аналогічного питання. У справі *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others*, на яку це рішення також посилається, хоча й з іншого питання, Велика Палата надзвичайно докладно розглянула гарантії проти зловживань: процедури надання дозволів, вимогу письмового обґрунтування дозволів на передання, доступність подальшого (*ex post facto*) судового перегляду та можливість компаній-заявників оскаржити втручання в національних судах (*там само*, §§ 182–195). Однак цей розгляд не замінив оцінки пропорційності. Суд далі самостійно й по суті оцінив пропорційність втручання, характер даних, серйозність порушень, публічний інтерес, якому слугував захід, і обмежену інтенсивність спричиненого ним втручання (*там само*, §§ 196–200), та лише на підставі цього всебічного аналізу гарантій і пропорційності в їх сукупності не

встановив порушення. Оцінка гарантій у тій справі не замінила оцінки пропорційності — вона супроводжувала та спрямовувала її.

38. Саме такою є логіка справи *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others*: належні гарантії дали Суду змогу рухатися поруч із державою-відповідачем, контролюючи національну оцінку пропорційності, а не підміняючи її. Однак із цього не має випливати зворотний висновок. Відсутність гарантій означає лише, що Суд — якщо тільки не існує переконливих підстав для розширення розгляду, про які йдеться в пункті 45 нижче, — повинен сам ретельніше дослідити необхідність втручання, оскільки національного фільтра немає. І якщо таке дослідження не виявляє непропорційності, на цьому воно завершується, адже завдання Суду за статтею 19 полягає в забезпеченні дотримання Конвенції у справі, що перебуває перед ним, а не у встановленні порушення лише на підставі відсутності гарантій від зловживання, якого ніколи не було.

2. Вибір методології

39. У цьому рішенні застосовано інший підхід. Якщо у справі *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others* оцінка гарантій супроводжувала повну оцінку пропорційності, то тут вона посіла її місце. Замість проведення оцінки, необхідність якої була продемонстрована в попередніх пунктах, висновок про порушення в цьому рішенні значною мірою ґрунтується на відсутності гарантій, без справжнього дослідження того, чи було саме втручання непропорційним. Аналіз, який виявився вирішальним у справі *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others*, тут повністю опущено; такий підхід важко узгодити з конкретним, чутливим до фактів характером аналізу, якого завжди вимагало питання про те, що є «необхідним у демократичному суспільстві».

40. У зв'язку із цим Велика Палата значною мірою спиралася на справу *Karácsony and Others v. Hungary* ([ВП], заяви № 42461/13 та № 44357/13, 17 травня 2016 року). У тому рішенні, у якому опозиційних парламентарів було оштрафовано за форму їхнього протесту, Велика Палата встановила порушення статті 10 через відсутність належних процесуальних гарантій під час накладення санкцій, водночас прямо відмовившись вирішувати, чи було втручання «необхідним» по суті, з огляду на широкі межі свободи розсуду держави в регулюванні власних парламентських процедур (див. пункт 151 цього рішення). Проблема полягає в перенесенні зосередженого на гарантіях підходу на цю справу, у якій умови, що виправдовували його застосування у справі *Karácsony and Others*, відсутні у двох взаємопов'язаних аспектах.

41. По-перше, у справі *Karácsony and Others* питання пропорційності санкції справді перебувало у стані тонкої рівноваги: межі свободи розсуду були найширшими, питання стосувалося внутрішньої дисципліни Парламенту, а справжня скарга сама мала процесуальний характер — особам не надали жодної можливості бути вислуханими до накладення штрафу. Коли результати тесту на пропорційність перебувають у рівновазі, а процесуальний недолік лежить в основі скарги, зрозуміло, що Суд під час контролю спиратиметься на необхідні гарантії. Тут ситуація була іншою. Як засвідчив попередній аналіз, повна оцінка пропорційності дає чітку відповідь: чотири нагальні цілі; право, яке в сукупності прав за статтею 8 користується нижчим рівнем захисту; суворо обмежений захід як крайній засіб; та відсутність зловживань.

42. По-друге — і це ще принциповіше — ці дві справи перебувають на протилежних кінцях спектра захисту. Справа *Karácsony and Others* стосувалася політичного самовираження обраних парламентарів, якому Суд надає найвищий рівень захисту, що вимагає найсуворішого як процесуального, так і матеріального контролю. Ця ж справа стосується «житла» асоціації — інтересу, який користується нижчим рівнем захисту, ніж приватне життя, житло та кореспонденція фізичної особи: як постановив Суд, допустимі межі втручання держави стосовно приміщень юридичної особи можуть бути «ширшими»,

ніж у випадку житла фізичної особи (див. пункт 32 вище). Щоправда, відтоді практика Суду в цій сфері розвинулася, поширивши на комерційні приміщення низку процесуальних гарантій — попередній судовий дозвіл, ефективний подальший перегляд, — які раніше стосувалися лише приватного житла (щодо обшуку та вилучення в приміщеннях компанії див. *Delta Pekárny a.s.*, згадане вище, §§ 82–83 і 86). Однак цей розвиток уточнив, а не стер засадниче розмежування: рівень захисту «житла» юридичної особи й надалі є нижчим за рівень захисту приватного життя, житла та кореспонденції фізичної особи й слабшим за захист основних гарантій статті 8. Застосувати зосереджений на гарантіях підхід зі справи *Karácsony and Others* — розроблений для права на вершині захисту, де межі свободи розсуду держави є найвужчими, — до втручання, за якого ці межі є значно ширшими, означає поширити цей підхід у напрямі, протилежному до логіки, що лежить у його основі.

43. Шлях, обраний у цьому рішенні, був вибором, а не необхідністю. Справа *Karácsony and Others*, на яку переважно спиралися під час вибору методології, — навіть якщо залишити осторонь уже зазначені відмінності по суті — належить до практики Суду за статтею 10, а не за статтею 8. Обираючи її зосереджений на гарантіях підхід для цієї справи про обшук і вилучення, Велика Палата не рухалася вже прокладеним шляхом, а обрала один шлях замість іншого. Проте я не обґрунтовую цей аргумент будь-якою відмінністю між двома статтями.

44. Мене непокоїть природа цього вибору. Вибір методології не повинен визначати результат: спосіб судового міркування має допомагати суду знайти правильну відповідь, а не створювати наперед визначену відповідь. Якщо сам вибір однієї методології замість іншої вирішує результат, якщо оцінка пропорційності привела б до відсутності порушення, а порушення виникає лише внаслідок її заміни тестом гарантій, то це вже вибір не методології, а результату. І це посилює мою попередню тезу: тест гарантій було не лише застосовано поза контекстом, який його виправдовує, — він до того ж визначив результат.

45. Моя критика не стосується тесту гарантій у належних межах його застосування. Коли під загрозою перебувають засади демократичного суспільства або визначені групи стикаються з реальною та системною загрозою своїм правам; коли недолік є структурним, а не одиничним, і може зачепити невизначене коло носіїв прав; або коли йдеться про будь-яку іншу неминучу чи широкомасштабну небезпеку для конвенційних прав, — застосування «тесту гарантій» може бути найефективнішим засобом захисту цих прав, яким володіє Суд. Нещодавня практика Суду щодо Італії ілюструє цю тезу: у справах *Italgomme Pneumatici S.r.l. and Others v. Italy* (заява № 36617/18 та інші, 6 лютого 2025 року) і *Ferrieri and Bonassisa v. Italy* (заяви № 40607/19 та № 34583/20, 8 січня 2026 року) він розглянув гарантії проти примусових слідчих заходів, застосованих італійськими податковими органами, та визнав їх недостатніми. Обґрунтування застосування «тесту гарантій» було очевидним: правові рамки регулярно застосовувалися до величезного й невизначеного кола платників податків і мали настільки загальну сферу дії, що Суд визнав за необхідне вимагати реформування законодавства Італії на підставі статті 46 (*там само*, §§ 146–149). Якщо небезпека має такий характер — структурний, повторюваний і розпорошений, — тест гарантій є належним інструментом, адже предметом розгляду є саме системна достатність національних правових рамок.

46. Ця справа є протилежною в кожному істотному аспекті, і саме тому перенесений сюди зосереджений на гарантіях підхід надто легко привів до встановлення порушення, тоді як тест на пропорційність дав би протилежний результат. Ішлося про один суворо окреслений захід, ужитий парламентською комісією один-єдиний раз після неодноразових відмов у співпраці та з надзвичайно низькою ймовірністю будь-коли повторитися. Крім того, відповідні інтереси полягали не у звичайних вимогах

податкового оцінювання, звернених до окремих платників податків, а в чотирьох надзвичайно серйозних публічних інтересах, кульмінацією яких був захист демократичних інституцій і самої асоціації-заявника від проникнення мафії; кінцевою метою було не покарати асоціацію-заявника, а встановити факти, щоб дати Парламенту змогу протидіяти цьому явищу. Якщо втручання є одиничним, суворо обмеженим конкретним контекстом і не виявляє зловживань, структурне питання, заради відповіді на яке існує «тест гарантій», — чи здатні національні правові рамки структурно стримувати повторне здійснення повноважень після того, як уже встановлено відсутність зловживань, — навряд чи взагалі виникає.

47. Із цього випливає, що коли тест на пропорційність здатний дати чіткий і недвозначний результат, тест гарантій не повинен автоматично переноситися на його місце. Заміна одного тесту іншим за таких обставин перетворює методику, розроблену для справ, що становлять справжню складність і потребують виняткового застосування, на автоматичне правило, яке взагалі усуває потребу в оцінці пропорційності. Саме в такому розширенні, а не в оцінці гарантій як таких, полягає методологічна проблема цього рішення; її наслідки не є ані теоретичними, ані обмеженими лише цією справою.

3. Ширші наслідки

48. Проблема не є суто формальною. Установити порушення через відсутність гарантій проти зловживання, якого, як доведено, не було, — означає покласти на державу відповідальність не за те, що вона зробила, а за те, що вона могла б зробити за інших обставин. Це складно узгодити з роллю Суду як охоронця конвенційних прав за конкретних обставин справи, що перебуває перед ним.

49. З іншого боку, щодо розгляду обставин справи *in concreto* в рішенні було приділено значну увагу обставинам обшуку, його межах, обсягу вилучених матеріалів, зачепленим приміщенням та зберіганню виготовлених копій (див. пункти 175–184 цього рішення). Проте якщо відсутність гарантій, як її розглянуто в рішенні, є самодостатньою підставою для встановлення порушення, то це дослідження не мало жодної мети: висновок був фактично наперед визначений структурним недоліком, установленим у пункті 181, а розгляд конкретних обставин перетворився переважно на декорацію. Ця справа демонструє це особливо виразно: держава може діяти добросовісно, переслідувати нагальну й легітимну мету, спиратися на доступну та передбачувану правову підставу, діяти пропорційно до обставин і без найменшого сліду зловживання — і все одно бути визнаною порушницею лише тому, що в її правопорядку бракувало певної форми попереднього дозволу або перегляду.

50. Усе це не заперечує місця гарантій в аналізі необхідності; моя теза стосується лише належного контексту та ваги, яку їм надають. Якщо існують належні гарантії, вони спрямовують оцінку пропорційності та дають змогу виявити повагу до національної системи. Якщо саме втручання виявляється непропорційним, правові рамки гарантій можна далі розглянути як додатковий і підсилювальний елемент. Однак якщо держава пройшла тест на пропорційність і немає жодної з наведених вище переконливих підстав, які виправдовували б застосування тесту гарантій, розгляд на цьому завершується: Суд не може покласти на державу відповідальність за те, що можна було б назвати «примарним» порушенням, — порушенням, яке ґрунтується не на доведеному порушенні конвенційного права, а лише на можливості зловживання розглядуваним правом, якому не запобігли національні правові рамки. Натомість наглядова функція Суду є найвагомішою тоді, коли вона спрямована проти реальних і повторюваних загроз конвенційним правам або проти структурних недоліків описаного масштабу й значущості, які наражають осіб на реальний чи передбачуваний ризик. Ця справа, з усією повагою, не є ані першим, ані другим.

ВИСНОВОК

51. Підсумовуючи свою думку, поєднаю ці тези. По-перше, належна оцінка пропорційності, застосована до фактів цієї справи, не виявляє порушення: втручання було суворо пристосоване до нагальних цілей, які воно переслідувало; воно було крайнім заходом після неодноразових відмов у співпраці; його було обмежено потребами розслідування; і воно не становило зловживання. Словом, втручання було пропорційним, а отже, відповідало вимозі бути «необхідним у демократичному суспільстві». По-друге, методологія, застосована в рішенні для оцінки цієї необхідності, — заміна оцінки пропорційності тестом гарантій — не відповідала цій справі: одиничному заходу, який не повторювався, зачіпав право з нижчим рівнем захисту та був ужитий за відсутності будь-якої системної небезпеки, що вимагала б такого підходу. По-третє, ці дві тези взаємопов'язані: звичайна оцінка пропорційності та зосереджений на гарантіях підхід цілком можуть давати протилежні відповіді, а тому вибір одного замість іншого в цій конкретній справі виявився вибором результату. По-четверте, тест гарантій, хоч би яким цінним він був у належному контексті, не можна дозволяти використовувати замість оцінки пропорційності, якщо така заміна не обґрунтована належними мотивами й не підпорядкована передбачуваним стандартам.

52. Тому я вважав би за краще, щоб Суд обмежив зосереджений на гарантіях підхід обставинами, які його виправдовують, і завершив оцінку пропорційності, яку він розпочав, але залишив незакінченою. Якби Суд так учинив, він, на мою думку, був би зобов'язаний визнати втручання — значне за своїми наслідками, але пропорційне нагальним цілям, яких воно мало досягти, — «необхідним у демократичному суспільстві» у розумінні пункту 2 статті 8. Застосована методологія не просто ускладнила аналіз — вона визначила результат. Саме тому я так докладно зупинився на ній у цій думці: не лише через незгоду з результатом, а й через незгоду зі шляхом, яким його було досягнуто, оскільки цей шлях породжує занепокоєння, що виходить за межі цієї справи.