

Обставини справи

У 2014 році заявник відкрив в Італії бізнес з прийому ставок від імені австрійської букмекерської компанії. Для законного здійснення букмекерської діяльності від імені іноземної компанії в Італії необхідно отримати ліцензію з публічної безпеки (стаття 1(643) Закону № 190/2014). Ліцензії з публічної безпеки регулюються Королівським указом № 773 від 18 червня 1931 року про громадський порядок (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza – «TULPS»).

8 січня 2015 року австрійська букмекерська компанія подала заяву про врегулювання ситуації заявника, і він, зі свого боку, звернувся до керівника поліції Реджо-Калабрії за ліцензією. Управління поліції запросило додаткові документи, які він надав на початку серпня 2015 року.

У січні наступного року комісар поліції (questore) повідомив заявника про відмову у видачі відповідної ліцензії через його невідповідність вимозі TULPS щодо «доброї репутації». Причиною було те, що його брат брав участь у судовому провадженні щодо незаконного обігу наркотиків, отримав поліцейське попередження і перебував під спеціальним поліцейським наглядом, а також тому, що заявник регулярно спілкувався з особами, які мали судимість за низку різних правопорушень – від збуту краденого майна до викрадення, торгівлі наркотиками та вбивства. Комісар поліції був стурбований, зокрема, тим, що заявник може використовувати букмекерську діяльність для відмивання грошей, одержаних злочинним шляхом.

Заявник оскаржив це повідомлення стверджуючи, зокрема, що оцінка його доброчесності має базуватися виключно на його власній поведінці, а не на діях інших осіб. Проте, зрештою, комісар поліції відмовив заявнику в отриманні ліцензії.

Він звернувся до Регіонального адміністративного суду Калабрії з проханням тимчасово скасувати відмову в наданні йому ліцензії, оскільки його букмекерська діяльність була основним джерелом доходу для його сім'ї. Він стверджував, що, з огляду на те, що він сам не мав судимості й не перебував під слідством, відмова в його заявці не мала належних чи відповідних підстав.

Суд відмовив у задоволенні скарги. Рішення адміністративного суду було пізніше підтверджено Державною радою.

Посилаючись на статтю 8 Конвенції заявник скаржився на те, що відмову у видачі йому ліцензії з публічної безпеки не було здійснено «згідно із законом», оскільки поняття «добра репутація» є надто нечітким, щоб точно визначити обсяг повноважень комісара поліції в цьому питанні. Він також стверджував, що національне законодавство не передбачало необхідних гарантій проти свавілля.

Оцінка Суду

ЄСПЛ зазначив, що судова практика Конституційного Суду та Державної ради визнає, що поняття «добра репутація» надає широку свободу дій органам поліції. Для того, щоб розвіяти будь-яку невизначеність і труднощі в тлумаченні цього поняття, Міністерство внутрішніх справ прийняло та опублікувало Циркуляр № 1763/2996 з метою його роз'яснення і порядку оцінювання «доброї репутації». ЄСПЛ дійшов висновку, що, хоча положення про «добру репутацію» можна вважати розпливчастим і неоднозначним, були надані роз'яснення, які зробили це поняття достатньо чітким і передбачуваним. Тому в цьому аспекті цей захід був законним.

Проте така широка свобода дій, надана комісару поліції для прийняття рішення про надання чи відмову в наданні ліцензії, мала підлягати всебічному судовому перегляду з боку адміністративних судів для запобігання свавільному втручання з боку органів влади. ЄСПЛ зазначив, що це рішення було оскаржено в Регіональному адміністративному суді, а потім у Державній раді, які були неупередженими та незалежними органами з повноваженнями проводити ретельний перегляд. Причини, наведені комісаром поліції, були оскаржені в кожній інстанції, а причини, наведені адміністративним судом – в Державній раді. Таким чином, судовий перегляд був достатнім для запобігання свавільному втручання в основні права заявника. В цьому аспекті оскаржуваний захід також було здійснено «згідно із законом».

Визначаючи, чи був цей захід «необхідним у демократичному суспільстві», ЄСПЛ постановив, що національні органи влади мають право вживати заходів для запобігання певним особам займатися певними чутливими професіями, за умови дотримання низки вимог. Зокрема, ризик мав бути належним чином встановлений, а його аналіз повинен був враховувати характер відповідної діяльності, особисту ситуацію відповідної особи, загальний контекст, а також потенційний масштаб наслідків, якщо ризик не буде усунутий вчасно. Нарешті, оцінка реальності, характеру, масштабу та безпосередності цього ризику мала підлягати перегляду незалежним судовим органом.

Оцінюючи, чи були причини, наведені комісаром поліції для обґрунтування відмови в наданні заявнику ліцензії з публічної безпеки, доречними, достатніми й такими, що підлягали належному судовому перегляду, ЄСПЛ встановив, що конкретний регіональний контекст означав, що органи влади повинні були забезпечити, щоб ліцензії з публічної безпеки отримували лише надійні люди для уникнення ризику відмивання грошей або інших злочинів. Крім того, відмова надати ліцензію з публічної безпеки заявнику вплинула на його приватне життя лише тією мірою, якою вона обґрунтовувалася причинами, пов'язаними з його приватним життям, зокрема тому, що він раніше спілкувався з людьми, що мали судимість або перебували під наглядом поліції. Проте ЄСПЛ визнав, що наведені підстави були досить короткими та поверхневими й могли бути більш детальними та конкретними.

Водночас рішення ґрунтувалося на питаннях, що стосувалися характеру заявника та його загального соціального та сімейного середовища, а обґрунтування в рішенні охоплювало конкретні ризики в географічній зоні, де мала б здійснюватися його букмекерська діяльність. ЄСПЛ визнав, що національні органи влади мають кращі можливості, ніж міжнародний суд, для оцінки місцевих потреб та умов. У рішенні було зазначено встановлені факти й зроблено висновок про існування реального ризику того, що ліцензія з публічної безпеки буде використана для інших цілей. У зв'язку з цим, попри те, що ЄСПЛ визнав необхідність у більш детальному обґрунтуванні, він погодився з тим, що комісар поліції обґрунтував відмову належною оцінкою фактів і надав відповідні та достатні підстави для встановлення того, що заявник не відповідає вимозі «доброї репутації».

Стосовно того, чи була відмова предметом достатнього судового перегляду, ЄСПЛ зазначив, що рішення було оскаржене в судовому порядку на двох рівнях юрисдикції, під час проваджень у яких заявник був представлений адвокатом і мав можливість наводити аргументи на захист своєї справи. Такі доводи публічно обговорювалися у судових засіданнях і були взяті до уваги відповідними судами.

Зокрема, ЄСПЛ відзначив, що Регіональний адміністративний суд врахував аргументи заявника, але визнав, що вони не спростували серйозних сумнівів, пов'язаних з тим, що заявник спілкувався з особами, що мали судимість або перебували під наглядом поліції. Державна рада постановила, що численні злочини, вчинені особами, близькими до заявника, виправдовували відмову, оскільки організація, збір та управління ставками можуть бути легко використані для відмивання грошей, одержаних злочинним шляхом. ЄСПЛ не виявив жодного очевидного свавілля в здійсненому перегляді та дійшов висновку, що відмова була «необхідною у демократичному суспільстві».

Отже, ЄСПЛ виснував про відсутність порушення статті 8 Конвенції.

Висновок

Відсутність порушення статті 8 Конвенції (право на повагу до приватного і сімейного життя).

Рішення в цій справі ухвалене Палатою 15 травня 2025 року й набуло статусу остаточного 15 вересня 2025 року відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.