

ИЗБРАННЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



Дело «Сильвио Берлускони (Silvio Berlusconi) против Италии»¹

(Жалоба № 58428/13)

РЕШЕНИЕ О ПРИЕМЛЕМОСТИ ЖАЛОБЫ

г. Страсбург, 30 августа 2018 г.

По делу «Сильвио Берлускони против Италии» Европейский Суд по правам человека, заседая 30 августа 2018 г. Большой Палатой в составе:

Ангелики Нуссбергер, *Председателя Большой Палаты Суда,*

Линос-Александра Сицилианоса,

Анны Юдковской,

Роберта Спано,

Леди Бианку,

Небойша Вучинича,

Пауло Пинто де Альбукерке,

Хелен Келлер,

Фариса Вехабоича,

Юлии Антоанеллы Моток,

Йонко Грозева,

Мартиньша Митса,

Габриэле Кучко-Штадлмейер,

Паулиине Коскело,

Йована Илиевского, *судей,*

Иды Карачоло, *судьи ad hoc,*

а также при участии Франсуазы Эленс-Пассос, *заместителя Секретаря Суда,*

принимая во внимание указанную жалобу, поданную 10 сентября 2013 г.,

проведя совещания 22 ноября 2017 г. и 30 августа 2018 г.,

вынес в последнюю указанную дату следующее Решение:

ПРОЦЕДУРА И ФАКТЫ

1. Заявитель, С. Берлускони, является гражданином Итальянской Республики, 1936 года рождения, проживает в г. Риме. Интересы заявителя в Европейском Суде представляли адвокаты А. Сакучи (A. Saccucci), Б. Нашимбене

(B. Nascimbene), Э. Фитцджеральд (E. Fitzgerald) и С. Паулиз (S. Powles), практикующие соответственно в городах Риме, Милане и Лондоне.

2. Власти Италии были представлены Уполномоченными Италии при Европейском Суде П. Аккардо (P. Accardo) и М.Г. Чивинини (M.G. Civinini).

3. Заявитель утверждал, в частности, что применение положений Законодательного декрета № 235/2012, приведшее к тому, что его избрание в Сенат было признано недействительным, поскольку он был лишен права выдвигать свою кандидатуру на выборах вследствие вынесения ему обвинительного приговора за совершение налогового мошенничества, нарушало статью 7 Конвенции, статью 3 Протокола № 1 к Конвенции и статью 13 Конвенции.

4. Жалоба была передана в производство Первой Секции Европейского Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Европейского Суда).

5. 5 июля 2016 г. жалоба вместе с вопросами, относящимися к предполагаемым нарушениям, была коммуницирована властям Италии.

6. 6 апреля 2017 г., после того, как Гвидо Раймонди, судья, избранный от Италии, заявил самоотвод (правило 28 Регламента Европейского Суда), председатель Первой Секции выбрал Иду Карачоло судьей *ad hoc* (правило 29 Регламента Европейского Суда).

7. 6 июня 2017 г. Палата, созданная в рамках Первой Секции, в следующем составе: Линос-Александра Сицилианоса, Председателя, Кристины Пардалос, Леди Бианку, Роберта Спано, Паулиине Коскело, Йована Илиевского, Иды Карачоло, судей, а также при участии Абея Кампоса, Секретаря, – уступила юрисдикцию в пользу Большой Палаты Европейского Суда при отсутствии возражений сторон (статья 30 Конвенции и правило 70 Регламента Европейского Суда). Состав Большой Палаты Европейского Суда был определен в соответствии с пунктами 4 и 5 статьи 26 Конвенции и правилом 24 Регламента Европейского Суда.

8. Заявитель и власти Италии представили замечания по вопросам приемлемости и по существу дела. Комментарии также были получены от Европейской комиссии за демократию через право (далее – Венецианская комиссия), которой Председатель Большой Палаты Европейского Суда предложила представить письменные замечания (подпункт «а» пункта 3 правила 44 Регламента Европейского Суда). Стороны в ответ на комментарии Венецианской комиссии представили свои письменные замечания (пункт 6 правила 44 Регламента Европейского Суда).

9. 31 августа 2017 г. Председатель Большой Палаты Европейского Суда разрешила Националь-

¹ Перевод с французского языка Е.Г. Кольцова.

ной политической ассоциации «Список Марко Паннелла» (*l'Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella*) принять участие в разбирательстве дела в качестве третьей стороны и представить письменные комментарии (подпункт «а» пункта 3 правила 44 Регламента Европейского Суда). 11 октября 2017 г. Председатель Большой Палаты Европейского Суда решила не приобщать к материалам дела комментарии, полученные Секретариатом Европейского Суда 21 сентября 2017 г., поскольку по форме и по существу они не соответствовали установленным требованиям (пункт 5 правила 44 Регламента Европейского Суда).

10. Открытое слушание по делу состоялось 22 ноября 2017 г. во Дворце прав человека в г. Страсбурге (пункт 3 правила 59 Регламента Европейского Суда).

В заседании Большой Палаты Европейского Суда приняли участие:

(а) со стороны властей Италии:

М.Г. Чивинини,

П. Акардо, Уполномоченные Италии при Европейском Суде,

С. Фериозци (*S. Feriozzi*),

В. Де Мартин (*V. De Martin*),

Дж. Веджи (*G. VEGGI*), помощники;

(б) со стороны заявителя:

А. Сакучи,

Б. Нашимбене,

Э. Фитцджеральд,

С. Паулиз, представители,

Ф. Коппи (*F. Coppi*),

Н. Гедини (*N. Ghedini*), советники,

Дж. Борнья (*G. Borgna*),

Ф. Чанчо (*F. Ciancio*), помощники.

Европейский Суд заслушал выступления М.Г. Чивинини, Э. Фитцджеральда, Б. Нашимбене и А. Сакучи, а также их ответы на вопросы судей.

А. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

1. Антикоррупционное законодательство

11. 28 ноября 2012 г. вступил в силу Закон № 190/2012 (см. ниже §§ 42–44). Пункт 1 статьи 1 данного закона предусматривает, в частности, что во исполнение статьи 6 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (см. ниже § 50), принятой в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. (и ратифицированной Италией в октябре 2009 года), статей 20 и 21 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (см. ниже § 51), принятой в г. Страсбурге 27 января 1999 г. (и ратифицированной Италией в июне 2013 года), создается Национальный антикоррупционный орган и утверждается государственный план действий для «контроля, предупреждения и борьбы с коррупцией и нарушениями

законодательствами представителями органов государственной власти». Как уточнялось в докладе, посвященном представлению членам Парламента Италии текста законопроекта, который впоследствии стал Законом № 190/2012, назрела необходимость в принятии государственного плана действий по борьбе с коррупцией, учитывая, с одной стороны, выводы, сделанные по результатам оценки ситуации, проведенной в 2008 и 2009 годах специалистами Группы государства по борьбе с коррупцией (GRECO) (см. ниже § 52), и, с другой стороны, тот факт, что большинство европейских государств уже разработало подобный план действий.

12. Законопроект № 2156 в мае 2010 года был представлен в Сенате министром юстиции «четвертого правительства Берлускони», а в октябре 2012 года, по завершении парламентских процедур, в Палате депутатов – министром юстиции «правительства Монти».

13. Абзац 63 статьи 1 Закона № 190/2012 наделил Правительство Итальянской Республики полномочиями по принятию в течение одного года законодательного декрета, который кодифицировал бы в одном документе положения, касающиеся запрета на выдвижение своей кандидатуры (*incandidabilità*) на выборах, которые позволяли занимать среди прочего должности члена Европейского парламента, депутата и сенатора Итальянской Республики, а также запрета на занятие выборных должностей и должностей в Правительстве Итальянской Республики (*divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo*). Абзац 64 указанной статьи закона устанавливал строгие рамки для применения вышеназванных критериев.

2. Законодательный декрет от 31 декабря 2012 г. № 235

14. В рамках делегированных полномочий по предложению министра внутренних дел «правительство Монти» 6 декабря 2012 г. издало Законодательный декрет № 235/2012 (далее – Законодательный декрет № 235/2012) (см. ниже §§ 46–49).

15. В соответствии со статьей 1 Законодательного декрета № 235/2012 запрещается, *inter alia*, выдвигать свою кандидатуру на выборах и занимать должности сенатора или депутата лицу, в отношении которого вступил в силу приговор, предусматривающий наказание более суровое, чем два года лишения свободы, за совершение умышленного преступления, за которое максимальное наказание превышает четыре года лишения свободы. Согласно статье 3 Законодательного декрета № 235/2012 в случаях, если возникает или установлено обстоятельство, предполагающее невозможность выдвигать свою кандидатуру (*incandidabilità*) соответствующего лица, когда оно уже занимает выборную должность, палата

Парламента, к которой относится осужденный депутат или сенатор, обязана провести слушания для целей, установленных в статье 66 Конституции Итальянской Республики (см. ниже § 41). Вдвое превышая срок дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности, назначенного уголовным судом, и составляя в любом случае не менее шести лет, запрет на выдвижение своей кандидатуры, предусмотренный законодательным декретом, применяется даже в случае, если дополнительное наказание не назначено (статья 13 Законодательного декрета № 235/2012), и начинается теч с даты вступления приговора в законную силу.

3. Вынесение заявителю обвинительного приговора

16. 26 октября 2012 г. в рамках процесса по делу «Медиасет» (*Mediaset*) Миланский суд признал заявителя (и еще троих человек) виновным в уклонении от уплаты налогов в 2002 и 2003 годах и приговорил его к лишению свободы сроком на четыре года (уменьшенным до одного года в связи с наличием обстоятельств, смягчающих наказание), а также к лишению права занимать государственные должности (включаящему, среди прочего, запрет на участие в голосовании и на выдвижение своей кандидатуры на выборах) сроком на пять лет в качестве дополнительного наказания. В части, касающейся основного наказания, приговор был оставлен без изменения апелляционным судом г. Милана 8 мая 2013 г., а затем Кассационным судом Италии 1 июля 2013 г.

17. Кассационный суд Италии передал вопрос об определении дополнительного наказания на рассмотрение апелляционного суда г. Милана.

18. 19 октября 2013 г. апелляционный суд г. Милана уменьшил срок дополнительного наказания до двух лет, отклонив ходатайство заявителя о передаче в Конституционный суд Италии вопроса о предполагаемом несоответствии статьи 13 Законодательного декрета № 235/2012 абзацу второму статьи 25 Конституции Итальянской Республики, который запрещает применение уголовного закона с обратной силой. По мнению апелляционного суда, данный вопрос выходил за пределы рассмотрения дела, ограниченные определением срока дополнительного наказания.

19. 25 ноября 2013 г. заявитель подал кассационную жалобу. 18 марта 2014 г. Кассационный суд Италии вынес постановление № 16206/2014 об оставлении решения апелляционного суда без изменения.

20. 2 августа 2013 г. прокуратура вручила заявителю приказ об исполнении наказания и решение о приостановлении исполнения наказания до подачи ходатайства о замене наказания на несвязанное с лишением свободы.

21. 10 апреля 2014 г. суд по исполнению наказаний г. Милана заменил заявителю наказание на несвязанное с лишением свободы.

22. 9 апреля 2015 г., когда альтернативное наказание было отбыто, суд по исполнению наказаний признал отбытым основное наказание и дополнительное наказание в виде лишения права занимать определенные должности. Решение суда было передано в канцелярию суда 14 апреля 2015 г. Поскольку прокуратура не обжаловала его в установленный двухнедельный срок, решение вступило в законную силу.

4. Процедура лишения права занимать должность сенатора Итальянской Республики

23. 24 февраля 2013 г. прошли выборы в Сенат Итальянской Республики. Срок подачи списков кандидатов на занятие должностей в компетентных органах был установлен до 21 января 2013 г. Заявитель выдвинул свою кандидатуру и был избран сенатором. Через месяц об этом было объявлено официально.

24. В соответствии со статьей 13 Законодательного декрета № 235/2012 запрет на выдвижение своей кандидатуры на выборах распространялся на заявителя начиная с 1 августа 2013 г., когда в отношении него вступил в силу обвинительный приговор суда (см. выше § 16), и действовал в течение шести лет.

25. 2 августа 2013 г. на основании статей 1 и 3 Законодательного декрета № 235/2012 прокуратура передала копию приговора, вынесенного Миланским судом, председателю Сената Итальянской Республики, который в тот же день направил его в комитет Сената по выборам и парламентским иммунитетам (далее – комитет). В соответствии с абзацем четвертым статьи 19 Регламента Сената этот орган должен проверять полномочия своих членов и выявлять случаи, попадающие под понятия «неизбираемость» и «несовместимость», которые могут возникнуть после их избрания.

26. 8 августа 2013 г. председатель комитета инициировал процедуру, которая могла привести к оспариванию избрания заявителя. Он уведомил заявителя о том, что комитет возбудил соответствующую процедуру и что заявитель имеет право представить свои замечания в течение 20 дней и ознакомиться с документами.

27. 28 августа 2013 г. заявитель представил в комитет свои замечания с приложением шести заключений *pro veritate*¹ относительно предполагаемого несоответствия положений Законодательного

¹ *Pro veritate* (лат.) – принимаемый за истину (примеч. переводчика).

декрета № 235/2012 Конституции Итальянской Республики.

28. 7 сентября 2013 г. заявитель представил в комитет копию жалобы, которую он незадолго до этого направил в Европейский Суд, и просил приостановить процедуру до завершения разбирательства по его жалобе.

29. 10 сентября 2013 г. докладчик от комитета представил сообщение, в котором он предложил (1) подтвердить законность избрания заявителя, (2) обратиться в Конституционный суд Италии с несколькими вопросами, касающимися соблюдения Конституции, и (3) обратиться в Суд Европейского союза с предварительным ходатайством.

30. 18 сентября 2013 г. комитет большинством голосов отклонил три предложения докладчика и признал избрание заявителя оспоренным. Статья 11 Регламента проверки полномочий комитета (*Regolamento per la verifica dei poteri della Giunta*) предусматривает в таких случаях замену докладчика, и председатель комитета воспользовался данной возможностью. В соответствии со статьей 14 Регламента на 4 октября 2013 г. было назначено публичное заседание для обсуждения решения о признании избрания заявителя оспоренным.

31. 28 сентября 2013 г. в порядке подготовки к заседанию заявитель представил меморандум, в котором он повторил свои доводы.

32. 4 октября 2013 г. по окончании публичного заседания (транслировавшегося в прямом эфире на спутниковом канале Сената и в Интернете), на котором не присутствовали ни заявитель, ни его представитель, комитет удалился в совещательную комнату и большинством голосов принял решение предложить Сенату признать избрание заявителя незаконным.

33. В докладе, переданном в Сенат 15 октября 2013 г., комитет описал проведенную процедуру и вопросы, которые были вынесены на рассмотрение и обсуждение: (1) статус и полномочия комитета; (2) обратная сила Законодательного декрета № 235/2012 и проблемы соответствия его отдельных положений Конституции Итальянской Республики; (3) суть дискуссий и различные точки зрения членов комитета; (4) положения Закона № 190/2012; (5) причины невозможности выдвигать свою кандидатуру; (6) соответствующая судебная практика; (7) жалоба в Европейский Суд; (8) вопрос о возможном обращении в Суд Европейского союза.

34. В докладе подчеркивалось, в частности, что, поскольку комитет не является судебным органом, выполненная им процедура не была судебной и основывалась «не на избирательных правах личности, а на заинтересованности парламента в обеспечении нахождения в составе его членов лиц, соответствующих установленным законом

требованиям, в том числе об отсутствии судимости». Следовательно, статус комитета не позволял ему обратиться в Конституционный суд Италии с вопросом о применении Законодательного декрета № 235/2012 с обратной силой.

35. Что касается квалификации лишения права, комитет напомнил, что в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Паксас против Литвы» (*Paksas v. Lithuania*), жалоба № 34932/04, *ECtHR* 2011 (извлечения) Европейский Суд признал, что такая же мера, примененная к Президенту Литовской Республики, не имела уголовно-правового характера. Аналогичные выводы содержатся в иных постановлениях Европейского Суда, посвященных лишению избирательного права, в связи с тем, что подобные ограничения преследуют правомерную цель защиты демократических институтов.

36. Кроме того, комитет отметил следующее: «[Закон № 190/2012] отсылает к обстоятельствам, влекущим запрет на выдвижение своей кандидатуры на выборах, используя в качестве отправной точки момент установления фактов, а не их совершения. В целом, исходя из положений этого закона, именно обвинительный приговор является той самой чертой, которая отделяет “до” от “после” и порождает этическое и моральное несоответствие, констатируя невозможность занятия должности, связанную с новой ситуацией, которой является обвинительный приговор».

37. 27 ноября 2013 г. Сенат, проведя публичное голосование, отклонил девять ходатайств с возражениями против предложения комитета, признал избрание заявителя незаконным и лишил его мандата сенатора.

38. В тот же день Сенат объявил U.D.G. сенатором, избранным на место заявителя.

5. Последние события

39. 11 мая 2018 г. суд по исполнению наказаний г. Милана удовлетворил ходатайство заявителя о восстановлении в правах, поданное 8 марта 2018 г. В своем решении данный суд отметил, в частности, что заявитель отбыл назначенное ему наказание и что с момента вступления в законную силу решения от 9 апреля 2015 г. (см. выше § 22) в отношении заявителя не выносились иных обвинительных приговоров, что свидетельствовало о его надлежащем поведении. Суд по исполнению наказаний г. Милана подчеркнул, что в соответствии с судебной практикой Кассационного суда Италии тот факт, что в отношении заявителя были возбуждены три уголовных дела по обстоятельствам, возникшим после уклонения от уплаты налогов, за что был осужден заявитель, сам по себе не являлся «препятствием для удовлетворения ходатайства о восстановлении в правах, учитывая презумпцию невиновности». Это решение вступило в силу 29 мая 2018 г.

40. Впоследствии заявитель просил у Европейского Суда разрешение предоставить документы, относящиеся к процедуре восстановления в правах, а также письменные замечания, касающиеся последствий данной меры для рассмотрения вопросов о приемлемости и по существу жалобы. По мнению заявителя, восстановление в правах свидетельствовало об исключительно уголовно-правовом характере наказания в виде лишения права выдвигать свою кандидатуру и могло повлечь признание заявителя жертвой. Председатель Большой Палаты Европейского Суда разрешила предоставить эти документы, но отказала (дважды: 14 июня и 19 июля 2018 г.) в разрешении на представление письменных замечаний (пункт 1 правила 38 и правило 71 Регламента Европейского Суда).

27 июля 2018 г. заявитель уведомил Европейский Суд о намерении отказаться от продолжения разбирательства по своей жалобе.

В. СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

1. Конституция Итальянской Республики

41. Соответствующие положения Конституции Итальянской Республики гласят:

«Статья 25

...Никто не может быть наказан иначе как на основании закона, вступившего в силу до совершения деяния...

Статья 65

Закон устанавливает случаи неизбираемости и несовместимости с должностью депутата и сенатора...

Статья 66

Каждая палата проверяет полномочия своих членов и определяет случаи, подпадающие под понятия неизбираемости и несовместимости...».

2. Закон от 6 ноября 2012 г. № 190/2012

42. Закон № 190/2012 был принят Сенатом 17 октября 2012 г., а Палатой депутатов – 31 октября 2012 г., подписан Президентом Итальянской Республики 6 ноября 2012 г. и вступил в силу 28 ноября 2012 г., по прошествии двух недель после опубликования в официальном издании.

43. В абзаце 64 статьи 1 Закона № 190/2012 перечислялись ключевые принципы и критерии законодательного декрета, который должно было принять правительство (в соответствии с абзацем 63 указанного декрета) с целью кодификации в одном нормативном правовом акте положений, касающихся запрета на выдвижение своей кандидатуры на занятие таких должностей, как член Европейского парламента, депутат и сенатор

Итальянской Республики, и запрета на занятие выборных должностей и должностей в правительстве. Законодательный декрет должен был:

«а) ...предусмотреть временный запрет на выдвижение своей кандидатуры на выборах депутатов и сенаторов при наличии вступившего в силу обвинительного приговора, в соответствии с которым лицо осуждено к наказанию в виде лишения свободы на срок более двух лет за совершение преступлений, перечисленных в пунктах 3 *bis* и *quater* статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса Италии, [в частности, преступлений, относящихся к преступным сообществам мафиозного типа, и преступлений террористической направленности];

б) предусмотреть аналогичный запрет для лица при наличии вступившего в силу обвинительного приговора, которым лицо осуждено к наказанию в виде лишения свободы на срок более двух лет за совершение преступлений [против государственной власти] и преступлений, за совершение которых законом установлено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок свыше трех лет;

с) предусмотреть срок действия запрета;

д) предусмотреть, что данное наказание распространяется на случаи, когда наказание назначено по результатам соглашения, достигнутого между подсудимым и прокуратурой, в соответствии со статьей 444 Уголовно-процессуального кодекса Италии;

е) согласовать положения, касающиеся запрета на выдвижение своей кандидатуры, и действующие положения, относящиеся к запрещению занятия государственных должностей и восстановлению в правах, и ограничения на осуществление избирательного права;

ф) предусмотреть, что условия применения запрета на выдвижение своей кандидатуры на должности депутата и сенатора применяются также к должностям в исполнительных органах власти...

м) установить, что порядок автоматического приостановления и лишения прав на занятие должностей, предусмотренный в абзаце 63, применяется в случае вступления обвинительного приговора за совершение умышленных преступлений в законную силу после выдвинения осужденным своей кандидатуры или занятия должности...».

44. В соответствии с пояснительной запиской целью данного закона было предупреждение и пресечение коррупции при помощи междисциплинарного подхода, в рамках которого санкции являлись лишь частью мер по борьбе с коррупцией и беззаконием в деятельности государственных органов власти. Закон должен основываться на требованиях прозрачности и общественного контроля, а также на необходимости приведения законодательства Италии в соответствие с нормами международного права. В докладе также уточнялось, что коррупция подрывает репутацию страны и отпугивает инвесторов, в том числе иностранных, замедляя тем самым экономическое развитие страны.

3. Законодательный декрет от 31 декабря 2012 г. № 235

45. Законодательный декрет № 235 был принят 6 декабря 2012 г., подписан Президентом Итальянской Республики 31 декабря 2012 г. и вступил в силу 5 января 2013 г., на следующий день после опубликования в официальном издании.

46. Статья 1 Законодательного декрета № 235/2012 гласит следующее:

«1. Лицу запрещается выдвигать свою кандидатуру на выборах с целью занятия должности депутата и сенатора и осуществления соответствующих полномочий при наличии вступившего в силу обвинительного приговора:

а) которым лицо осуждено к наказанию в виде лишения свободы на срок более двух лет за совершение преступлений, указанных в пунктах 3 *bis* и *quater* статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса Италии;

б) которым лицо осуждено к наказанию в виде лишения свободы на срок более двух лет за совершение преступлений [против государственной власти];

с) предусматривающего наказание более суровое, чем два года лишения свободы, за совершение умышленного преступления, за которое максимальное наказание превышает четыре года лишения свободы...».

47. Статья 3 Законодательного декрета № 235/2012 устанавливает следующее:

«Если возникает или установлено обстоятельство, предполагающее невозможность для лица выдвигать свою кандидатуру, когда оно уже занимает выборную должность, палата парламента, к которой относится осужденный депутат или сенатор, обязана провести слушания для целей, установленных в статье 66 Конституции Итальянской Республики. Вступившие в силу обвинительные приговоры, указанные в статье 1, которые вынесены в отношении действующих депутатов или сенаторов, незамедлительно доводятся [компетентной] прокуратурой до сведения палаты, членом которой является [осужденный]...».

48. Относительно продолжительности применения данной меры статья 13 Законодательного декрета № 235/2012 предусматривает, что:

«...запрет на выдвижение своей кандидатуры на выборах с целью занятия должности депутата, сенатора, члена Европейского парламента от Италии начинает течь с даты, когда обвинительный приговор вступает в законную силу, и действует в течение срока, эквивалентного двойному размеру дополнительного наказания в виде временного лишения права на занятие должностей государственной службы, назначенного судом. В любом случае лишение права не может продолжаться менее шести лет, даже если дополнительное наказание не назначено».

49. Относительно выбора оснований, оправдывающих лишение права на выдвижение своей кандидатуры, в пояснительном докладе указывалось следующее:

«...наличие судимости за совершение ясно определенных преступлений, касающихся большого круга правовых интересов, которые в обязательном порядке должны быть конкретно перечислены и отнесены к соответствующей группе во избежание какой-либо неопределенности или противоречий, которые повлекли бы вмешательство в сфере, охраняемой статьей 51 Конституции Итальянской Республики, было выбрано на основании абстрактной оценки в качестве условия лишения права на занятие государственной выборной должности. При этом лишение права применялось автоматически, без оценки индивидуальных обстоятельств и без свободы усмотрения. В этом отношении Кассационный суд (в постановлении от 2005 года № 3904) признал, что обвинительный приговор, вынесенный за совершение преступлений, влекущих лишение права занимать государственные должности, влечет за собой абсолютную и необратимую неспособность занимать должности, целью которой является защита «надлежащего отправления и прозрачности государственной власти, порядка и безопасности, свободы принятия решений выборными органами» (см. также Постановления Конституционного суда Италии от 1992 года № 407, от 1993 года № 197, от 1994 года № 118)».

С. СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

1. Борьба с коррупцией

50. Статья 6 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятая 31 октября 2003 г., гласит:

«1. Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как:

а) проведение политики, упомянутой в статье 5 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики;

б) расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции...».

51. Статьи 20 и 21 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, принятой 27 января 1999 г., устанавливают следующее:

«Статья 20. Специальные полномочия

Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов для борьбы с коррупцией. Им предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Стороны с тем, чтобы они имели возможность выполнять свои функции эффективно и без какого-либо неправомерного давления. Сторона обеспечивает, чтобы сотрудники таких органов проходили надлежащую подготовку и располагали адекватными финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них задач.

Статья 21. Сотрудничество с национальными органами и между ними

Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы публичные власти, а также все публичные должностные лица сотрудничали, в соответствии с внутренним правом, с теми ее органами, которые отвечают за расследование уголовных правонарушений и преследование за их совершение...».

52. В дополнении к докладу в отношении Италии, посвященному совместным первому и второму раундам оценки (в 2008 и 2009 годах соответственно), которое было опубликовано 1 июля 2013 г. (GRECO RC-I/II (2011)1F), Группа государства по борьбе с коррупцией сделала следующие выводы по вопросу борьбы с коррупцией:

«...76. Следует поприветствовать принятые властями Италии положения, целью которых является разъяснение их политики по борьбе с коррупцией. Принятие в ноябре 2012 года нового антикоррупционного рамочного законодательства представляет собой четкий сигнал в данном направлении. Кроме того, Италия ратифицировала Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) и Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174). Был принят ряд мер, повышающих прозрачность и контроль в системе государственного управления и ясно фокусирующих вопросы, волнующие общественность, *inter alia*, регулирование проведения торгов и государственных закупок, конфликты интересов, добросовестность и профессиональная этика государственных служащих, ответственность служащих, занимающих руководящие должности, защита осведомителей. Кроме того, был введен институциональный механизм для принятия, осуществления, контроля и оценки эффективности антикоррупционных мер. Комиссия по оценке, прозрачности и добросовестности государственного управления [позднее переименованная в ANAC] была признана государственным органом, ответственным за борьбу с коррупцией, в целях исполнения обязательств, вытекающих из статьи 6 Конвенции ООН против коррупции, а также статей 20 и 21 Конвенции ETS № 173. На исполнительные органы местного и республиканского уровней была возложена важнейшая задача по разработке планов борьбы с коррупцией и повышения добросовестности в относящихся к их компетенции областях деятельности. Время и опыт покажут, насколько эффективно новый механизм позволит достичь целей предупреждения и пресечения коррупции. Решающее значение будет иметь введение одновременно со всеми законодательными положениями эффективных механизмов имплементации, в том числе консультаций, предоставляемых лицам, которые должны соблюдать законодательство, и санкции, применяемые в случае злоупотреблений. Для продолжения данной политики требуется политическая приверженность...».

2. Ограничения (пассивного) избирательного права

53. В отношении лишения депутатского мандата все соответствующие европейские и междуна-

родные инструменты предусматривают возможность ограничения права быть избранным и права на осуществление полномочий, установленных мандатом, при условии, что данное ограничение отвечает определенным требованиям, по меньшей мере, требованиям законности, необходимости и соразмерности.

54. В частности, в докладе об исключении осужденных лиц из числа членов парламента (Заключение № 807/2015, CDL-AD (2015)036)) Венецианская комиссия подчеркнула правомерную цель сохранения демократии, которую преследуют такие ограничительные меры, как лишение права быть избранным. По мнению Венецианской комиссии, «неизбираемость» и лишение права быть избранным тесно связаны друг с другом, поскольку они должны соответствовать идентичным требованиям: быть основанными на четких нормах права, преследовать правомерную цель и соблюдать принцип соразмерности.

55. В соответствующих частях упомянутого доклада указывалось следующее:

«...139. Законность представляет собой первый элемент верховенства права и предполагает, что законодательство должно соблюдаться и гражданами, и государственными органами. Осуществление политической власти лицами, серьезно нарушившими законодательство, ставит под угрозу выполнение данного принципа, который является, в свою очередь, условием существования демократии и может, соответственно, подорвать демократический характер государства: лицо, которое не склонно признавать правила поведения, установленные в демократическом обществе, вероятней всего, не будет соблюдать конституционные и международные принципы демократии и правового государства. В подобном случае ограничение права быть избранным или права на занятие должности члена парламента может быть применено при установлении нарушения уголовного закона, принятого в ходе демократических процедур, то есть общепринятых правил поведения.

140. В соответствии с прецедентной практикой Европейского Суда по делам, касающимся нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции... ограничения права быть избранным должны ограничиваться мерами, необходимыми для обеспечения надлежащего функционирования и сохранения демократического режима. Функционирование демократического режима находится под угрозой в большей степени, если лицо может занимать выборную должность, чем если оно осуществляет свои активные избирательные права в качестве избирателя. Рассмотренные ограничения должны рассматриваться не как посягательство на демократию, а как средство для ее сохранения.

141. Подавляющее большинство, если не все, государства, рассмотренные в настоящем докладе, признали общественный интерес в отстранении осужденных лиц от работы в качестве члена парламента, и большинство из этих государств приняли меры законодательного характера в этом направлении...

164. Венецианская комиссия считает, что утрата парламентарием своего мандата после выборов в связи со вступлением в силу обвинительного приговора является обоснованной, если совершенное им преступление влечет неизбирательность...

174. Венецианская комиссия считает, что, если существующие механизмы избирательной системы не позволяют снять с выборной должности осужденное лицо, то требуется внесение изменений в законодательство...

179. Наконец, Венецианская комиссия полагает уместным закрепить в Конституции хотя бы наиболее важные аспекты ограничений права быть избранным и утраты мандата члена парламента. К тому же именно так обстоит дело во многих государствах...».

ЖАЛОБЫ

56. Ссылаясь на статью 7 Конвенции, заявитель утверждал, что применение Законодательного декрета № 235/2015, приведшее к лишению его права выдвигать свою кандидатуру на выборах и мандата сенатора после того, как вступил в законную силу обвинительный приговор за совершение им преступления в виде уклонения от уплаты налогов, нарушило принципы законности, предсказуемости, соразмерности и отсутствия обратной силы уголовных наказаний.

57. Ссылаясь на статью 3 Протокола № 1 к Конвенции, заявитель утверждал, что запрет, предусмотренный Законодательным декретом № 235/2015, не соответствовал принципам законности и соразмерности преследуемой цели, что нарушало его право на занятие выборной должности вопреки правомерным ожиданиям электората, возложившего на него мандат сенатора.

58. Кроме того, заявитель считал, что отсутствие в законодательстве Италии доступного и эффективного средства правовой защиты, позволявшего оспорить соответствие Законодательного декрета № 235/2015 положениям Конвенции, а также решение Сената от 27 ноября 2013 г., противоречило статье 13 Конвенции.

59. Заявитель также жаловался на нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции в совокупности со статьей 14 Конвенции, но при подаче жалобы в Европейский Суд данную жалобу он не обосновал каким-либо образом. Впоследствии в меморандуме от 31 июля 2017 г. заявитель указал, что он вынужден был соблюдать запрет на выдвижение своей кандидатуры на выборах в течение шести лет наравне с лицом, которому назначено более суровое наказание в виде лишения права занимать государственные должности, например бессрочное или сроком на три года. Соответственно, Законодательный декрет № 235/2015 нарушал статью 3 Протокола № 1 к Конвенции в совокупности со статьей 14 Конвенции.

60. В письме от 7 мая 2014 г. после того, как Кассационный суд Италии подтвердил дополнительное наказание в виде лишения права занимать государственные должности, заявитель подал еще две жалобы на нарушения статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции и пункта 1 статьи 6 Конвенции.

ПРАВО

ХОДАТАЙСТВО О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ

61. 27 июля 2018 г. заявитель уведомил Европейский Суд о том, что он более не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы, и просил Европейский Суд прекратить производство по делу. По словам заявителя, ввиду восстановления его в правах (см. выше § 40) решение Европейского Суда по его жалобе не принесло бы какой-либо пользы, учитывая снятие с него запрета на выдвижение своей кандидатуры на выборах, а также невозможность получения им какой-либо адекватной компенсации за лишение его права быть избранным либо мандата сенатора. Заявитель просил Европейский Суд прекратить производство по делу на основании подпунктов «а» и «б» пункта 1 статьи 37 Конвенции.

62. 10 августа 2018 г. власти Италии сообщили, что они оставляют решение данного вопроса на усмотрение Европейского Суда.

63. Пункт 1 статьи 37 Конвенции предусматривает следующее:

«1. Суд может на любой стадии разбирательства принять решение о прекращении производства по делу, если обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что:

а) заявитель более не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы, или

б) спор был урегулирован, или

с) по любой другой причине, установленной Судом, дальнейшее рассмотрение жалобы является неоправданным.

Тем не менее Суд продолжает рассмотрение жалобы, если этого требует соблюдение прав человека, гарантированных настоящей Конвенцией и Протоколами к ней».

64. Европейский Суд отмечает, что заявитель прямо объявил, что он более не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы, как предусмотрено в подпункте «а» пункта 1 статьи 37 Конвенции.

65. Европейский Суд считает, что желание заявителя отказаться от разбирательства в Европейском Суде установлено однозначным образом (см. Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ассоциация “СОС Атланта” и де Боэри против Франции» (Association SOS Attentats and de Boëry v. France), жалоба № 76642/01, § 30, ECHR 2006-XIV). В соответствии с подпунктом «а» пункта 1

статьи 37 Конвенции Европейский Суд констатирует, что заявитель более не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы.

66. Следовательно, отсутствует необходимость в установлении того, был ли спор урегулирован в соответствии с подпунктом «b» пункта 1 статьи 37 Конвенции.

67. Остается выяснить, существуют ли особые обстоятельства, касающиеся соблюдения прав человека, гарантированных настоящей Конвенцией и Протоколами к ней, которые требуют продолжить рассмотрение жалобы (пункт 1 статьи 37 Конвенции, *in fine*).

68. Чтобы определить, следует ли продолжать рассмотрение жалобы в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Конвенции, *in fine*, Европейский Суд принимает во внимание, среди прочего, вопрос о том, затрагивает ли дело важные вопросы, которые позволили бы ему разъяснить, гарантировать и развить стандарты защиты, содержащиеся в Конвенции (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Константин Маркин против Российской Федерации (Konstantin Markin v. Russia) от 22 марта 2012 г., жалоба № 30078/06¹, §§ 89–90, ECHR 2012 (извлечения)), и о том, выходит ли масштаб дела по своим последствиям за пределы конкретной ситуации заявителя (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «F.G. против Швеции» (F.G. v. Sweden) от 23 марта 2016 г., жалоба № 43611/11², §§ 81–82,

и, *a contrario*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хан против Германии (прекращение производства)» (Khan v. Germany) от 21 сентября 2016 г., жалоба № 38030/12³, § 40).

69. Принимая во внимание обстоятельства дела, в частности, факт восстановления заявителя в правах, имевший место 11 мая 2018 г. (см. выше § 39), и четкое намерение заявителя отказаться от продолжения разбирательства по его жалобе, Европейский Суд признает, что отсутствуют особые обстоятельства, касающиеся соблюдения прав человека, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней, которые требуют продолжить рассмотрение жалобы в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Конвенции, *in fine*.

70. Следовательно, производство по делу подлежит прекращению.

На основании изложенного Большая Палата Европейского Суда большинством голосов:

решила прекратить производство по делу.

Совершено на французском и английском языках, уведомление о Решении направлено в письменном виде 27 ноября 2018 г.

Франсуаза
ЭЛЕНС-ПАССОС
Заместитель
Секретаря Суда

Ангелика
НУССБЕРГЕР
Председатель
Большой Палаты Суда

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 6 (примеч. редактора).

² См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 4 (примеч. редактора).

³ См.: там же. № 8 (примеч. редактора).