



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DRUGI ODDELEK

SKLEP

Pritožba št. 54893/18
Metka ZEVNIK in drugi
proti Sloveniji

Evropsko sodišče za človekove pravice (drugi oddelek) je 12. novembra 2019 kot odbor v sestavi:

Julia Laffranque, *predsednica*,

Ivana Jelić,

Arnfinn Bårdsen, *sodniki*,

in Hasan Bakırcı, *namestnik sodnega tajnika oddelka*,

ob upoštevanju zgoraj navedene pritožbe, vložene 16. novembra 2018,
po razpravi sklenilo:

DEJSTVA

1. Pritožniki so trije slovenski državljani, Metka Zevnik, roj. 1946 ("prva pritožnica"), Aleš Primc, roj. 1973 ("drugi pritožnik") in Franc Kangler, roj. 1965 ("tretji pritožnik") in dve politični stranki, registrirani po slovenskem pravu, Lista Franca Kanglerja – Nova ljudska stranka ("četrt pritožnica") in Glas za otroke in družine ("peta pritožnica"). Pred Sodiščem jih je zastopal S. Vesenjaj, odvetnik iz Maribora.

A. Okoliščine zadeve

2. V nadaljevanju so povzete okoliščine zadeve, ki so jih predložili pritožniki.

3. Prva pritožnica in drugi ter tretji pritožnik so bili kandidati na listah koalicije strank, ki sta jo na predčasnih parlamentarnih volitvah 3. junija 2018 sestavljali četrt in peta pritožnica. Koalicija strank je svoje kandidatne liste vložila v vseh osmih volilnih enotah.

1. Postopki pred volilnimi komisijami

4. 4. in 7. maja 2018 sta volilni komisiji (v nadaljnjem besedilu: "VK") šeste in prve volilne enote zavrnila kandidatni listi, ki ju je 3. maja 2018 vložila koalicija strank. Zavrjnjeni listi sta vsebovali imeni prve pritožnice in drugega pritožnika. Zadevni komisiji sta ugotovili, da sta bili listi sestavljeni v nasprotju s šestim odstavkom 43. člena Zakona o volitvah v državni zbor (v nadaljnjem besedilu: zakon o volitvah, glej 15. točko spodaj). Zlasti je bilo ugotovljeno, da so ženske kandidatke predstavljale manj kot 35% celotnega dejanskega števila kandidatov na vsaki listi: ena je vsebovala šest moških in dve ženski kandidatki, druga pa pet moških in dve ženski kandidatki.

2. Postopek pred Vrhovnim sodiščem

5. 6. in 9. maja 2018 so se predstavniki zavrjenih kandidatnih list pritožili na Vrhovno sodišče zoper odločitve VK o zavrnitvi. Trdili so, da je njihove liste treba sprejeti iz razloga, ker so ženske kandidatke na obeh zavrjenih listah predstavljale več kot 35% skupnega števila kandidatov; kandidatke z list bi namreč kandidirale v več volilnih okrajih v posameznih volilnih enotah. Alternativno bi jim VK morale dati čas, da odpravijo pomanjkljivosti list v skladu z drugim odstavkom 56. člena zakona o volitvah (glej 15. točko spodaj), same črtati moške kandidate z list ali liste delno zavrniti v skladu s tretjim odstavkom 56. člena zakona (prav tam). Pritožniki so ob upoštevanju rokov volilnega postopka zaprosili sodišče, naj črta toliko moških kandidatov, kolikor je potrebno, da bi liste izpolnjevale zahteve glede kvote spolov po šestem odstavku 43. člena zakona (prav tam), ali da jim da na voljo tri dni, da domnevne pomanjkljivosti odpravijo sami s tajnim glasovanjem.

6. 7. in 10. maja 2018 je Vrhovno sodišče zavrnilo pritožbe in potrdilo izpodbijane odločitve volilnih komisij. Ob sklicevanju na svojo sodno prakso (glej 17. točko spodaj) je sodišče razsodilo, da je zahteva glede kvote spolov jasno določena v šestem odstavku 43. člena zakona o volitvah in da so sprejeta razlaga in sankcije za nespoštovanje tega znane že precej časa. Ponovno je poudarilo, da je število dejanskih kandidatov (resničnih ljudi) edina pomembna številka, in zavrnilo trditev, da bi VK morale upoštevati število volilnih okrajev, v katerih bi ista oseba kandidirala na volitvah. Poleg tega je Vrhovno sodišče pojasnilo, da pomanjkljivosti spornih list niso formalne, ampak vsebinske, saj so zahtevale, da se volilne naloge vsebinskega značaja (celoten postopek določitve) opravijo na novo in jih zato ni mogoče enostavno odpraviti. V zvezi s tem je opozorilo, da kandidata, ki je pisno dal svoje soglasje in je bil vključen na kandidatno listo v skladu z zakonskim postopkom, ni mogoče samovoljno črtati s te liste, kot so predlagali pritožniki. Vrhovno sodišče je nadalje pripomnilo, da so pomanjkljivosti – nezadostna zastopanost spolov na listi – povezane z listama v celoti in teh ni mogoče zavrniti samo glede na posameznega kandidata (prav tam). Nazadnje je sodišče poudarilo, da je bila zavrnitev list v ustreznih

volilnih enotah zgolj posledica pomanjkljive skrbnosti predlagatelja. Ob sklicevanju na posebnosti volilnega postopka in njegove kratke roke, zaradi katerih morebitnih napak pozneje ni bilo mogoče odpraviti, je znova potrdilo, da se za kandidature uporabljajo točno določena stroga pravila in da odgovornost, da se vse volilne naloge opravijo pravočasno in pravilno, leži na političnih strankah.

3. Postopek pred Ustavnim sodiščem

7. Nato so predstavniki zavrnjenih kandidatnih list vložili ustavne pritožbe zoper odločitvi Vrhovnega sodišča in ponovili svoje prejšnje trditve. Trdili so, da volilna zakonodaja ni bila dovolj natančna in predvidljiva in da je bila zavrnitev celotnih kandidatnih list zaradi domnevne neizpolnitve zagotavljanja uravnotežene zastopanosti spolov nesorazmerna sankcija. Pritožniki so zahtevali tudi ustavno presojo 43., 54. in 56. člena zakona o volitvah (glej 15. točko spodaj).

8. Ustavno sodišče je 17. maja 2018 s sedmimi glasovi proti dvema odločilo, da ustavne pritožbe pritožnikov ne sprejme v obravnavo. Odločilo je, da je pravilo o spolni sestavi kandidatnih list v šestem odstavku 43. člena volilnega zakona kogentno in da ima ustavno podlago (glej 21. točko spodaj). Določba, ki je veljala od leta 2006, je bila jasna in vsem razumljiva. Kandidatna lista, ki zahteve ne izpolnjuje, je bila protizakonita in jo je VK morala zavrniti na podlagi 56. člena zakona o volitvah. Vse politične stranke naj bi že prej bile seznanjene s sankcijami zaradi neupoštevanja zadevnih pravil (glej 17. točko spodaj). Sodišče je priznalo, da so nekatere države uvedle druge vrste sankcij zaradi neupoštevanja zahteve po kvotah spolov, vendar je poudarilo, da je zavrnitev kandidatne liste v celoti bila spoznana kot najučinkovitejši način za zagotovitev spoštovanja zgoraj navedene ustavne zahteve.

9. Ustavno sodišče je ponovilo, da volitve pomenijo postopek, ki ga je treba izpeljati in zaključiti v neprekinjenem časovnem obdobju, zato so vse naloge, ki jih je bilo treba opraviti v okviru tega postopka, bile omejene z zakonsko predpisanimi roki, ki so bili zelo kratki (glej 19. točko spodaj). Pravila so veljala za vse politične stranke, ki se na volitvah potegujejo za oblast, kot to zahteva načelo enake volilne pravice. Zato je bilo izredno pomembno, da vsi predlagatelji v predpisanem roku vložijo popolne in zakonite kandidatne liste, da se omogoči pravočasen zaključek volilnega postopka in predvsem uresničevanje pasivne volilne pravice kandidatov (pravica kandidirati na volitvah). V zvezi s tem se je sodišče sklicevalo na razlikovanje med formalnimi in vsebinskimi pomanjkljivostmi (glej 20. točko spodaj), pri čemer je opozorilo, da bi bilo treba celoten postopek določitve ponoviti, da bi odpravili sporne pomanjkljivosti. Potreba po izvedbi volilnih nalog (na novo) je bila razlog za razlikovanje med vsebinsko nepopolnimi (nezakonitimi) in formalno nepopolnimi kandidatnimi listami.

10. Ustavno sodišče je pripomnilo, da VK ne more posegati v kandidatno listo brez določenih zakonskih pooblastil in samovoljno izločiti posameznega kandidata, ki je na listo uvrščen v skladu z zakonom, kot predlagajo pritožniki. Zahteva glede zastopanosti spolov je veljala za kandidatno listo v celoti. Ker je bilo zadevno neupoštevanje v tem primeru samo posledica pomanjkljive skrbnosti predlagatelja, zavrnitev list v celoti ni bila nesprejemljiva.

11. Ustavno sodišče je svojo odločitev o pobudi odložilo na poznejši datum, pri čemer je menilo, da zakonskih pravil, ki urejajo volitve, med volilnim postopkom ni mogoče spreminjati.

12. Sodnik K. Jaklič z Ustavnega sodišča, ki je glasoval proti navedenemu sklepu, je napisal ločeno odklonilno mnenje, ki se mu je pridružil še en sodnik z odklonilnim stališčem. Menil je, da je zavrnitev celotne liste v nasprotju z legitimno zastavljenem ciljem, namreč olajšanjem dostopa žensk do parlamenta. Opozoril je na druge manj stroge sankcije zaradi nespoštovanja zahtev, ki izpolnitev cilja omogočajo na bolj natančen in sorazmeren način.

4. Odločitev o brezplačnem programskem času v programih nacionalne radiotelevizije

13. 8. maja 2018 sta slovenska nacionalna televizija in radio Radiotelevizija Slovenija (v nadaljevanju "RTV Slovenija") obvestila koalicijsko stranko, da ne bo smela sodelovati v televizijskih ali radijskih predvolilnih debatah ali pridobiti brezplačnega programskega časa zaradi zavrnitve njene kandidatne liste v volilni enoti (glej 16. točko spodaj).

B. Upoštevanje domača zakonodaja in praksa

1. Ustava Republike Slovenije

14. V skladu s 43. členom slovenske ustave zakon določi ukrepe za spodbujanje enakih možnosti moških in žensk pri kandidiranju na volitvah v državne organe.

2. Zakon o volitvah

15. Ustrezne določbe zakona o volitvah (Uradni list RS, št. 109/06, s spremembami) se glasijo:

20. člen

"(1) Za volitve poslancev državnega zbora se oblikuje osem volilnih enot...

...

(5) Vsaka volilna enota se razdeli na enajst volilnih okrajev... V vsakem volilnem okraju se glasuje za enega kandidata.

..."

43. člen

"(1) Politična stranka določi kandidate po postopku, določenem z njenimi pravili. Lista kandidatov se določi s tajnim glasovanjem.

...

(6) Na kandidatni listi noben spol ne sme biti zastopan z manj kakor 35% od skupnega dejanskega števila kandidatk in kandidatov na listi.

..."

54. člen

"(1) Liste kandidatov se predložijo volilni komisiji volilne enote najkasneje trideseti dan pred dnem glasovanja.

..."

56. člen

"(1) Če volilna komisija volilne enote ugotovi, da lista kandidatov ni določena v skladu s tem zakonom, jo zavrne.

(2) Če volilna komisija volilne enote ugotovi formalne pomanjkljivosti liste kandidatov, zahteva takoj od predlagatelja, da jih v treh dneh odpravi. Če formalne pomanjkljivosti niso pravočasno odpravljene, volilna komisija listo kandidatov zavrne.

(3) V primerih iz prejšnjih dveh odstavkov volilna komisija listo kandidatov zavrne v celoti ali samo glede posameznih kandidatov."

3. Upoštevano notranje pravo o volilnih kampanjah v programih RTV Slovenija

16. Po Zakonu o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list št. 96/05 s spremembami) je politična propaganda na nacionalni televiziji in drugih nacionalnih medijih dovoljena le med volilnimi kampanjami, ko mora biti zagotovljen brezplačni programski čas za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov (10. in 12. člen). V skladu s Pravilnikom o uporabi časa oddajanja za njihove predstavitve med 7. majem in 1. junijem 2018 je pristojni organ RTV Slovenija določil, da bo političnim strankam in kandidatnim listam s sprejetimi listami v vseh volilnih enotah na voljo brezplačni programski čas (5. pravilo).

4. Sodna praksa Vrhovnega sodišča

17. Vrhovno sodišče je v svoji odločbi z dne 15. novembra 2011 (Uv 12/2011) razsodilo, da je neizpolnjevanje zahteve po kvotah spolov iz šestega odstavka 43. člena zakona o volitvah bistvena pomanjkljivost kandidatne liste. Ugotovilo je, da so takšne liste nezakonite ne samo glede posameznih kandidatov, ampak kot celota. Ugotovilo je, da bi bila omejitev glede določenega kandidata mogoča samo, če bi obstajali zakonski razlogi za delno zavrnitev, ki bi vplivala na posamezno kandidaturo.

18. Vrhovno sodišče je v odločbi z dne 12. maja 2018 (Uv 8/2018) razsodilo, da je treba razmere, v katerih je predlagatelj vložil kandidatno listo, ki od začetka ne izpolnjuje zahtevanega razmerja med spoloma, razlikovati od stanja, ko je predlagatelj predložil listo, ki je prvotno izpolnjevala to zahtevo, ne pa tudi pozneje, zaradi tega, ker je bila določitev posameznega kandidata razglašena za neveljavno zgolj kot posledica njegovega ravnanja (zadevni kandidat je bil prisoten na dveh listah) in kar predlagatelju ni moglo biti znano v času vložitve liste. Vrhovno sodišče je menilo, da se je dejstvo, da predlagatelj v zadevnem primeru ni mogel vplivati na razlog za neveljavnost te kandidature, znatno razlikovalo od primera pritožnikov. V tistih okoliščinah bi zavrnitev celotne liste pomenila nesorazmeren poseg v pravice, ki jih zagotavlja 3. člen protokola št. 1 h konvenciji.

5. Sodna praksa Ustavnega sodišča

19. Ustavno sodišče je v svoji odločbi z dne 19. novembra 1998 (Up-304/98) odločilo, da je bilo zaradi posebne narave volitev nujno potrebno, da vsi predlagatelji kandidatnih list zagotovijo popolne in zakonite kandidatne liste v za to predpisanem roku.

20. V odločbi z dne 9. septembra 2008 (Up-2385/08) je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da je pomanjkljivost bila zgolj formalne narave (v nasprotju z vsebinsko), če jo je bilo mogoče odpraviti, ne da bi se v postopku določitve opravile nove volilne naloge.

C. Upoštevani dokumenti Sveta Evrope

21. Evropska komisija za demokracijo skozi pravo ("Beneška komisija") je na 51. in 52. zasedanju (5. do 6. julija in 18. do 19. oktobra 2002) sprejela Kodeks dobrega ravnanja v volilnih zadevah (CDL-AD (2002)) 23 rev.), ki vsebuje smernice in obrazložitveno poročilo. Ustrezne določbe smernic se glasijo:

"I. Načela evropske volilne dediščine

Pet načel, na katerih temelji evropska volilna dediščina, so *splošna, enaka, svobodna, tajna in neposredna volilna pravica*. Poleg tega morajo biti volitve v rednih časovnih presledkih.

2. Enaka volilna pravica

2.5. Enakost in enakopravna zastopanost spolov

Za zakonske predpise, ki zahtevajo minimalni odstotek oseb vsakega spola med kandidati, se ne sme šteti, da so v nasprotju z načelom enake volilne pravice, če imajo ustavno podlago."

22. Upoštevani deli Resolucije 1706 (2010) o povečanju zastopanosti žensk v politiki prek volilnega sistema, ki ga je Parlamentarna skupščina sprejela 27. januarja 2010, se glasijo:

"4. ... Spreminjanje volilnega sistema v bolj ugodnega za zastopanost žensk v politiki, zlasti s sprejetjem kvot glede na spol, lahko privede do bolj uravnoveženega in s tem bolj legitimnega političnega in javnega odločanja.

...

6. Skupščina meni, da pomanjkanje enake zastopanosti žensk in moških pri sprejemanju političnih in javnih odločitev pomeni grožnjo legitimnosti demokracij in kršitev temeljne človekove pravice enakosti spolov, zato državam članicam kot prednostno nalogo priporoča, da to stanje popravijo:

...

6.3. s preoblikovanjem njihovega volilnega sistema v sistem, ki bo bolj naklonjen zastopanosti žensk v parlamentu:

6.3.1. tako da v državah s proporcionalnim sistemom zastopanosti razmislijo o uvedbi zakonske kvote, ki zagotavlja ne le visok delež kandidatk (idealno vsaj 40%), temveč tudi pravilo doslednega vrstnega reda ... in učinkovite sankcije (po možnosti ne finančne, temveč zavrnitev kandidatur/kandidatnih list zaradi nespoštovanja predpisov... "

23. Upoštevani deli Resolucije 2111 (2016) o oceni učinka ukrepov za izboljšanje politične zastopanosti žensk, ki jih je Parlamentarna skupščina sprejela 21. aprila 2016, se glasijo:

"2. Volilne kvote so najučinkovitejše sredstvo za doseganje znatnega in hitrega napredka, če so pravilno zasnovane in se dosledno izvajajo. Kvote je treba prilagoditi veljavnemu volilnemu sistemu, imeti morajo ambiciozne cilje in spremljati jih morajo stroge sankcije zaradi nespoštovanja predpisov.

15. Ob upoštevanju teh razmislekov Skupščina poziva države članice in države opazovalke Sveta Evrope, naj zlasti:

...

15.2.2. uvedejo veljavne sankcije zaradi nespoštovanja pozitivnih ukrepov, kot je zavrnitev kandidatnih list..."

24. Preambula Priporočila Rec (2003) 3 o uravnoveženi udeležbi žensk in moških v političnem in javnem odločanju, ki jo je Odbor ministrov sprejel 12. marca 2003, določa, da:

"...uravnovežena udeležba žensk in moških v političnem in javnem odločanju je stvar polnega uživanja človekovih pravic, socialne pravičnosti in potrební pogoj za boljše delovanje demokratične družbe. "

D. Upoštevani mednarodni dokumenti

25. Glede poročanja medijev je Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice v zaključnem poročilu misije za ocenjevanje volitev o predčasnih parlamentarnih volitvah 3. junija 2018 ugotovil, da so imeli vsi volilni kandidati več priložnosti za predstavitev svojih stališč v javnih in zasebnih medijih v razpravah, pogovornih oddajah in posebnih programih, namenjenih volitvam.

PRITOŽBE

26. Pritožniki so se pritožili, da je zavrnitev kandidatnih list v zadevnih volilnih enotah na podlagi pravil o kvotah spolov nezakonito in nesorazmerno posegla v njihove pravice iz 3. člena protokola št. 1 h konvenciji.

27. Poleg tega so se ob sklicevanju na 10. člen konvencije in 3. člen protokola št. 1 pritožili, da jim je bil odvzet brezplačni programski čas in dostop do televizijskih in radijskih razprav na nacionalni ravni ter so zato bili izločeni iz politične konkurence.

28. Pritožniki so se na podlagi 6. člena konvencije pritožili, da niso bili zaslišani na javni obravnavi pred Vrhovnim sodiščem.

PRAVO

A. Pritožba na podlagi 3. člena protokola št. 1 glede zavrnitve kandidatnih list

29. Pritožniki so se pritožili, da je zavrnitev kandidatnih list kršila njihove pravice iz 3. člena protokola št. 1 h konvenciji, ki se glasi:

"Visoke pogodbene stranke se zavezujejo, da bodo izvedle v razumnih časovnih presledkih svobodne in tajne volitve, ki bodo zagotovile svobodno izražanje mnenja ljudstva pri izbiri zakonodajnih teles."

30. Pritožniki so trdili, da zahteva po 35% zastopanosti spola in izraz "formalna pomanjkljivost" z zakonom nista jasno določena in dopuščata dvoumno razlago. Ob domnevi, da je zavrnitev kandidatnih list zasledovala legitimni cilj promocije žensk v politiki, so trdili, da je bila sankcija zaradi nespoštovanja pravila kvote spolov nesorazmerna. Sklicevali so se na druge manj skrajne ukrepe, ki bi se lahko uporabili v njihovem primeru, ne da bi se iz volitev izločilo večje število kandidat (žensk), kot na primer uporabo finančnih sankcij, naknadno odpravo pomanjkljivosti in delno zavrnitev list.

1. Splošna načela

31. Sodišče se sklicuje na ustrezna načela, ki ga vodijo pri obravnavanju pritožb v skladu s 3. členom protokola št. 1 h konvenciji, kakor je bilo ponovno poudarjeno v zadevi *Yumak in Sadak proti Turčiji* [VS] (št. 10226/03, §§ 105 -15, ESČP 2008). Ugotavlja, da je posebej pomembno poudariti, da je treba državam pogodbenicam na tem področju dati široko polje proste presoje, saj obstajajo številni načini organiziranja in vodenja volilnih sistemov ter številne razlike, med drugim v zgodovinskem razvoju, kulturni raznolikosti in politični misli v Evropi, ki jih mora vsaka država pogodbenica vgraditi v svojo demokratično vizijo (glej *Ždanoka proti Latviji* [VS], št. 58278/00, 103. odstavek, ESČP 2006 - IV). Sodišče tudi ponovno poudarja, da se lahko pri pravici biti voljen v parlament postavijo strožje zahteve - za razliko od pravice voliti. Vendar mora Sodišče na koncu

ugotoviti, ali so bile spoštovane zahteve iz 3. člena protokola št. 1. Prepričati se mora, da pogoji ne omejujejo zadevnih pravic v tolikšnem obsegu, da bi poslabšali njihovo bistvo in jim odvzeli učinkovitost; da so naloženi za dosego legitimnega cilja; in da uporabljena sredstva niso nesorazmerna (glej zadevo *Yumak in Sadak*, citirano zgoraj, 109. odstavek).

2. Uporaba v tej zadevi

32. Glede na okoliščine te zadeve Sodišče ugotavlja, da so pritožniki zatrjevali kršitev 3. člena protokola št. 1 zaradi zavrnitve kandidatnih list koalicije strank v dveh volilnih enotah po šestem odstavku 46. člena in prvem odstavku 56. člena volilnega zakona (glej 15. točko zgoraj). Nadalje ugotavlja, da so VK v šestih volilnih enotah sprejele kandidatne liste, ki jih je vložila koalicija strank četrte in pete pritožnice, in zavrnilo v dveh, v katerih sta prva pritožnica in drugi pritožnik nastopala tudi kot kandidata (glej 4. točko zgoraj). Tretji pritožnik je bil kandidat na eni od sprejetih list in je tako lahko kandidiral na volitvah. Glede na to, da bi odločitve o zavrnitvi list v obeh volilnih enotah lahko negativno vplivale na volilni rezultat koalicije strank na nacionalni ravni in možnosti tretjega pritožnika, da bi bil izvoljen za poslanca, je Sodišče pripravljeno sklepati, da je zavrnitev kandidatnih list posegla v pasivne volilne pravice, ki jih zagotavlja 3. člen protokola št. 1 h konvenciji.

33. Kar zadeva prvo trditev pritožnikov, da je bila volilna zakonodaja nejasna in dvoumna, Sodišče ugotavlja, da so VK, Vrhovno sodišče in Ustavno sodišče svoje odločitve utemeljili na istih zakonskih določbah, ki so v obravnavani zadevi sporne, in sicer na 46. in 56. členu zakona o volitvah (glej 4., 6., 8. in 15. točko zgoraj). Dve najvišji domači sodišči, ki sta se sklicevali na dobesedno branje zakona in njuno sodno prakso, sta odločili, da so določbe o pravilih o zastopanju spolov in sankcijah zaradi nespoštovanja jasne in bi jih morale dobro poznati vse politične stranke (glej 6. in 8. točko zgoraj). Pritožniki po drugi strani niso predložili nobene odločitve domačega sodišča, ki bi podpirala njihovo lastno razlago ustreznih volilnih pravil ali ki bi kakorkoli drugače prepričljivo dokazovala, da je domača zakonodaja nejasna, posledice neupoštevanja pravil o zastopanju spolov nepredvidljive in uporaba domačega prava v njihovem primeru samovoljna (primerjaj z zadevo *Yabloko Ruska združena demokratična stranka in drugi proti Rusiji*, št. 18860/07, 81. odstavek, 8. november 2016). Ob upoštevanju besedila ustreznih določb zakona o volitvah, njihove dosledne uporabe v domači sodni praksi in obrazložitve domačih sodišč v tej zadevi Sodišče meni, da je zahteva glede kvot spolov bila dovolj jasno opredeljena v domači zakonodaji in da so pritožniki lahko predvideli, da bi njeno nespoštovanje povzročilo zavrnitev celotnih kandidatnih list (glej *Ekoglasnost proti Bolgariji*, št. 30386/05, 62. odstavek, 6. november 2012; primerjaj z zadevo *Krasnov in Skuratov proti Rusiji*, št. 17864/04 in 21396/04, 60. odstavek, 19. julija 2007; *Seyidzade proti Azerbajdžanu*, št. 37700/05, 36. in 37. odstavek, 3. december 2009; in

Ofensiva tinerilor proti Romuniji, št. 16732/05, 59. odstavek, 15. december 2015).

34. Glede zasledovanega cilja Sodišče pripominja, da so najrazličnejši cilji lahko združljivi s 3. členom protokola št. 1 h konvenciji pod pogojem, da se ugotovi združljivost katerega koli posebnega cilja z načelom vladavine prava in splošnimi cilji konvencije v konkretnih okoliščinah danega primera (glej, na primer, *Yumak in Sadak*, citirano zgoraj, 119. odstavek). V tej zadevi so bile kandidatne liste zavrnjene, ker so ženske kandidatke predstavljale manj kot 35% celotnega števila kandidatov na listah (šesti odstavek 46. člena volilnega zakona). Ta določba temelji na 43. členu Ustave, ki določa sprejetje ukrepov za zagotavljanje enakih možnosti za moške in ženske, ki kandidirajo na volitvah (glej 8., 14. in 21. točko zgoraj). Sodišče ponovno poudarja, da je napredovanje enakosti spolov danes glavni cilj v državah članicah Sveta Evrope (glej *Staatkundig Gereformeerde Partij proti Nizozemski* (dec.), št. 58369/10, 72. odstavek, 10. Julija 2012) in da njegove institucije menijo, da pomanjkanje ravnovesja med spoloma v politiki pomeni grožnjo legitimnosti demokracije in kršitev pravice do enakosti spolov (glej 22.–24. odstavek zgoraj). Zato Sodišče meni, da je zadevni poseg zasledoval legitimni cilj krepitve legitimnosti demokracije z zagotavljanjem bolj uravnotežene udeležbe žensk in moških pri sprejemanju političnih odločitev.

35. Treba je še ugotoviti, ali je bila zavrnitev kandidatnih list zaradi nespoštovanja zahteve glede kvot spolov sorazmerna s ciljem, ki ga je treba uresničiti. Koristne napotke je mogoče dobiti iz ustreznih instrumentov, ki jih sprejmejo institucije Sveta Evrope, v katerih te državam članicam ne le omogočajo, ampak jih tudi spodbujajo k sprejetju kvot spolov v svoje volilne sisteme skupaj z doslednimi sankcijami zaradi nespoštovanja (glej 21.–24. točko zgoraj). Sodišče pripisuje pomen tudi stališču Ustavnega sodišča, da je predhodna seznanitev z dejstvom, da politične stranke ne bi mogle sodelovati na volitvah, če ne bi zagotovile uravnotežene zastopanosti spolov na svojih kandidatnih listah, pomenila najmočnejšo spodbudo za izpolnitev zahteve glede kvot spolov (glej 8. točko zgoraj).

36. Poleg tega Sodišče ugotavlja, da so domača sodišča pri sprejemanju ali zavrnitvi kandidatnih list upoštevala razloge za neizpolnitev te zahteve (primerjaj z zadevo *Sarukhanyan proti Armeniji*, št. 38978/03, 49. odstavek, 27. maj 2008). Izid iskanja ravnovesja med pravico do kandidiranja na volitvah in zagotavljanjem spoštovanja kvote spolov je bil odvisen od tega, ali je bila lista skrbno sestavljena in ali jo je predlagatelj zavestno sestavil ob kršenju kvote spolov (glej 18. točko zgoraj). Vendar pa je v tem primeru, kot so prepričljivo ugotovila domača sodišča, predlagatelj (koalicija strank) list ravnal brez potrebne skrbnosti. Predlagatelj je bil edini krivec za kršitev zahteve glede razmerja med spoloma in je bil sankcioniran zaradi ravnanja, ki je bilo pod njegovim nadzorom (primerjaj z zadevo *Ruska konservativna stranka podjetnikov in drugi proti Rusiji*, št. 55066/00 in 55638/00, 65. in 66. odstavek, 11. januar 2007).

37. Glede trditve pritožnikov, da bi morale biti kandidatne liste zavrnjene le v zvezi s posameznimi (moškimi) kandidati, se Sodišče sklicuje na obrazložitev domačih sodišč (glej 6., 10. in 17. točko zgoraj) in zlasti ugotavlja, da je zahteva glede zastopanosti spolov veljala za kandidatno listo v celoti in da domači organi posameznega kandidata ne bi mogli samovoljno izločiti brez navedbe kakšnih konkretnih razlogov.

38. Sodišče podobno zavrača tudi trditev pritožnikov, da bi jim bilo treba dati čas za popravo domnevnih pomanjkljivosti na listah. Glede tega je Sodišče seznanjeno z ugotovitvijo Vrhovnega in Ustavnega sodišča, da bi bilo treba za odpravo spornih pomanjkljivosti list volilna opravila izpeljati na novo in bi se vsebina list s tem spremenila (glej 6. in 9. točko zgoraj). V zvezi s tem ugotavlja, da so bile sporne kandidatne liste predložene ustreznim VK dan pred iztekom predpisanega roka (glej 4. točko zgoraj in prvi odstavek 54. člena zakona o volitvah). Morebitne spremembe spornih list bi bilo zato treba izvesti po roku, ki je veljal za vse stranke, ki so nastopale na volitvah. Ob posebnem upoštevanju razmislekov Ustavnega sodišča glede narave volilnega postopka (glej 9. točko zgoraj) Sodišče sprejema, da je odločitev, da se predlagatelju ne dovoli, da bi opravil take popravke, temeljila na upravičeni zaskrbljenosti zakonodajalca, da zagotovi pravočasen zaključek volilnega postopka in spoštovanje načela enake volilne pravice.

39. Glede na zgoraj navedeno in široko polje proste presoje držav pogodbenic pri organizaciji in vodenju volilnih sistemov (glej 31. točko zgoraj) Sodišče meni, da zavrnitev kandidatnih list v tej zadevi ne more veljati za nesorazmerno.

40. V skladu z navedenim je ta očitek pritožnikov očitno neutemeljen in ga je treba zavrniti v skladu s točko a tretjega odstavka in četrtem odstavkom 35. člena konvencije.

B. Pritožba na podlagi 10. člena konvencije in 3. člena protokola št. 1 glede brezplačnega programskega časa in dostopa do razprav na TV

41. Pritožniki so se nadalje pritožili, da jim je bil odvzet brezplačni programski čas in dostop do televizijskih in radijskih razprav na nacionalni ravni ter so zato zaradi kršitve 3. člena protokola št. 1 bili izločeni iz politične konkurence. Trdili so, da v zvezi s to pritožbo niso sprožili nobenega notranjega postopka in zatrjevali, da niso imeli na voljo nobenega ločenega pravnega sredstva in da bi bila vsaka pritožba, vložena pred domačimi sodišči, zavrnjena, ker je Ustavno sodišče potrdilo zavrnitev spornih list.

42. Sodišče se sklicuje na splošna načela glede medijskega poročanja o volitvah v skladu s 3. členom protokola št. 1 kot je povzeto v zadevi *Komunistična partija Rusije in drugi* (citirano zgoraj, 107.-110. odstavek). Ponavlja, da 3. člen protokola št. 1 kot tak politični stranki ne zagotavlja nobene pravice, da se ji med predvolilno kampanjo dodeli radijski ali televizijski programski čas. Sodišče priznava, da se vprašanje lahko pojavi v

izjemnih okoliščinah, na primer, če se pred volitvami eni stranki zavrne kakršna koli strankarska politična oddaja, medtem ko se drugim strankam ne (glej *Partija "Jaunie Demokrāti" in Partija "Mūsu Zeme" proti Latviji* (dec.), št. 10547/07 in 34049/07, 29. november 2007).

43. V zvezi s to zadevo se Sodišču ne zdi potrebno, da bi odločilo, ali so pritožniki izčrpali vsa notranje pravna sredstva (glej 41. odstavek zgoraj), saj je ta očitek v vsakem primeru nesprejemljiv iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

44. Sodišče pripominja, da pritožba pritožnikov konkretno zadeva ravnanje nacionalne radiodifuzne družbe RTV Slovenija. Ugotavlja, da je bil v predvolilnem obdobju pritožnikom zavrnen brezplačni programski čas na kanalih RTV Slovenija zaradi tega, ker niso imeli kandidatnih list v vseh volilnih enotah (glej 13. in 16. točko zgoraj). V skladu z ustreznimi pravili (glej 16. točko zgoraj) je bil programski čas zagotovljen brez razlik različnim političnim akterjem, dokler je zadevna stranka sodelovala s svojimi kandidatnimi listami v vseh osmih volilnih enotah, kar pomeni, da je bil ta čas dodeljen tistim, ki so poskušali zajeti in nagovoriti volilno telo kot celoto in ne le volilno enoto, v kateri so imeli svojo listo (glej, *mutatis mutandis, Oran proti Turčiji*, št. 28881/07 in 37920/07, 73. in 76. odstavek, 15. april 2014). V zvezi s tem Sodišče ugotavlja, da pritožniki niso trdili, da si niso mogli privoščiti plačanega programskega časa ali da so jim bile preprečene kampanje v volilnih enotah, v katerih so bile njihove liste sprejete. Poleg tega nič ne kaže na to, da jim je bila preprečena uporaba drugih razpoložljivih metod volilne agitacije (glej, *Komunistična partija Rusije in drugi*, 126. odstavek, in *Oran*, 76. odstavek, oboje navedeno zgoraj). V zvezi s tem je Sodišče seznanjeno s poročilom OVSE/ODIHR, po katerem so vsi volilni konkurenti imeli na voljo več priložnosti za predstavitev svojih stališč v javnih in zasebnih medijih (glej 25. točko zgoraj).

45. Zato glede na vse omenjene ugotovitve Sodišče meni, da je ukrep, ki so ga grajali pritožniki, imel podlago na objektivni in razumni utemeljitvi. Tudi ne zaznava kakšnih izjemnih okoliščin, ki bi upravičevale drugačen zaključek (glej 42. točko zgoraj). Iz navedenega izhaja, da je ta pritožba očitno neutemeljena in jo je treba zavrniti v skladu s tretjim in četrtem odstavkom 35. člena konvencije.

46. Nazadnje so se pritožniki ob sklicevanju na ista dejstva in trditve pritožili tudi zaradi izgube brezplačnega programskega časa in dostopa do politične razprave na nacionalni ravni v skladu z 10. členom konvencije (glej 27. točko zgoraj). Ob upoštevanju svojih zgoraj navedenih ugotovitev v zvezi s pritožbo pritožnikov po 3. členu protokola št. 1 Sodišče meni, da je njihova v bistvu enaka pritožba na podlagi 10. člena konvencije tudi neutemeljena in jo je zato treba zavrniti kot očitno neutemeljeno v skladu s tretjim in četrtem odstavkom 35. člena konvencije (glej, *mutatis mutandis, Komunistična Partija Rusije in drugi*, navedeno zgoraj, 57. odstavek).

C. Pritožba na podlagi 6. člena konvencije

47. Pritožniki so se pritožili tudi zaradi kršitve 6. člena konvencije (glej 28. točko zgoraj). Vendar Sodišče ponovno poudarja, da se 6. člen ne uporablja za postopke v zvezi z volilnimi spori (glej, na primer, *Pierre-Bloch proti Franciji*, 21. oktober 1997, 50. odstavek, *Poročila o sodbah in sklepih 1997-VI*). Iz navedenega sledi, da je ugovor po načelu *ratione materiae* nezdržljiv z določbami konvencije po točki a) tretjega odstavka 35. člena konvencije in ga je treba v skladu s četrtem odstavkom 35. člena konvencije zavrniti.

Iz teh razlogov Sodišče soglasno

*razglaš*a, da je pritožba nesprejemljiva.

Sestavljeno v angleškem jeziku in poslano 5. decembra 2019.

Hasan Bakırcı
namestnik sodnega tajnika

Julia Laffranque
predsednik