Европейский Суд по правам человека: обзор решения от 12 ноября 2019 года (Секция II) по делу *Зевник (Zevnik) и другие против Словении* (жалоба № 54893/18)*

12 ноября 2019 года Европейский Суд по правам человека отклонил как явно необоснованные жалобы заявителей по делу *Зевник (Zevnik) и другие против Словении* на предполагаемые нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьи 10 Конвенции. Тем не менее данное решение представляет интерес с точки зрения поднимаемого в нём вопроса о гендерных квотах в избирательном процессе и равной репрезентации полов. Суд указал на то, что, хотя государствам – участникам Конвенции предоставляется широкая свобода усмотрения в вопросах, связанных с организацией их избирательных систем, могут быть установлены более строгие требования к реализации права быть избранным в парламент. Европейский Суд подчеркнул, что продвижение равенства полов является сегодня важной целью для государств – членов Совета Европы, как одно из необходимых условий легитимности демократии. Согласившись с позициями Верховного суда и Конституционного суда Словении, Суд также установил, что политические партии и лица, составляющие списки кандидатов на выборы, должны быть осведомлены о требованиях, касающихся гендерных квот, и проявлять должную осмотрительность для того, чтобы не допустить нарушения этих требований. Наконец, Европейский Суд заключил со ссылкой на дело *Коммунистическая партия России и другие против России*, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не гарантирует как таковая какого-либо права на предоставление политической партии эфирного времени на радио или телевидении во время предвыборной кампании.

DOI: 10.21128/2226-2059-2019-4-16-20

→ Право на свободные выборы; гендерное равенство; равная репрезентация; гендерные квоты; право на свободу выражения мнения

Фактические обстоятельства дела. Три заявителя по делу — это граждане Словении г-жа Метка Зевник, г-н Алеш Примц и г-н Франц Канглер, ещё два заявителя — это зарегистрированные согласно словенскому законодательству политические партии: Новая народная партия (словен.: *Nova ljudska stranka Slovenije*) и «Голос за детей и семей» (словен.: *«Glas za otroke in družine»*).

Кандидатуры первых трёх заявителей были в списках кандидатов к ранним парламентским выборам в Словении 3 июня 2018 года от коалиционной партии (сформированной

последними двумя заявителями). Эти списки были предоставлены в избирательные комиссии (*далее* — Комиссии) 3 мая 2018 года во всех 8 избирательных округах.

Комиссии первого и шестого избирательных округов 4 и 7 мая соответственно отклонили предоставленные списки кандидатов на том основании, что эти списки не соответствуют требованиям Закона о выборах в Национальную ассамблею (*далее* — Закон), согласно которым количество женщин-кандидатов в каждом из представленных списков должно составлять не менее 35 %. В отклонённых списках были и кандидатуры г-жи Зевник и г-на Примца.

6 и 7 мая 2018 года представители отклонённых списков обжаловали решения Комиссий в Верховный суд, утверждая, что жен-

* European Court of Human Rights (*далее* — ECtHR). *Zevnik and Others v. Slovenia*. Application no. 54893/18. Decision of 12 November 2019. Обзор подготовлен Эггерт Ксенией Константиновной (e-mail: x.eggert@gmail.com).

щины-кандидаты составили более 35 % от общего числа кандидатов и что женщины-кандидаты будут избираться на большее количество мандатов внутри избирательных округов. Представители также полагали, что Комиссии должны были дать им время на исправление недостатков в списках или же сами Комиссии должны были исключить мужчин-кандидатов из списков или отклонить списки лишь частично.

7 и 8 мая 2018 года Верховный суд отклонил данную жалобу и поддержал решение Комиссий. Сославшись на свою практику, он указал на то, что требование о гендерной квоте изложено ясно и что общепринятое толкование этого положения и санкции за его нарушение давно известны. Верховный суд также разъяснил, что данное нарушение в списках кандидатов носит сущностный, а не формальный характер, а также относится к спискам целиком, и, следовательно, список не может быть отклонён в отношении только одного кандидата. Наконец, Верховный суд подчеркнул, что нарушение требования о гендерной квоте в списках кандидатов возникло из-за отсутствия должной осмотрительности со стороны лиц, формировавших списки.

17 мая 2018 года семью голосами против двух Конституционный суд отклонил жалобы представителей отклонённых списков на решения Верховного суда. Конституционный суд согласился с выводами Верховного суда, а также подчеркнул, что выборы — это процесс, который проходит и должен быть завершён в рамках ограниченного отрезка времени, и что, следовательно, чрезвычайно важно, чтобы политические партии вовремя предоставляли полные и соответствующие требованиям закона списки кандидатов. Вдобавок Конституционный суд постановил, что отклонение списков, составленных с нарушениями требований о гендерной квоте, целиком может рассматриваться в качестве наиболее эффективного средства обеспечить соблюдение этих требований.

8 мая 2018 года государственная телерадиовещательная организация «Радиотелевизия Словения» (словен.: *«Radiotelevizija Slovenija»*) сообщила коалиционной партии, что она не может участвовать в предвыборных телевизионных или радио-дебатах и не может получить бесплатное эфирное время

по причине того, что её списки были отклонены в двух избирательных округах.

Итоговый вывод решения: жалоба на нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции в связи с отказом в регистрации двух избирательных партийных списков по причине несоответствия последних законодательно установленным гендерным квотам является явно необоснованной и должна быть отклонена в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 35 Конвенции (единогласно);

жалоба на нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и статьи 10 Конвенции в связи с отказом в предоставлении бесплатного эфирного времени и доступа к телевизионным и радио-дебатам на национальном уровне для партийной коалиции, два списка которой были отклонены по причине несоответствия последних гендерным квотам, является явно необоснованной и должна быть отклонена в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 35 Конвенции (единогласно)¹.

Мотивы решения. По поводу предполагаемого нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции Европейский Суд указал следующее:

1. Общие принципы

31. <...> [Суд] считает особенно важным отметить, что государствам — участникам Конвенции должна быть предоставлена широкая свобода усмотрения в этой сфере, поскольку существуют многочисленные способы организации и регулирования избирательных систем и [существует] множество различий, *inter alia*, в историческом развитии, культурном разнообразии и политической мысли в Европе, исходя из которых каждое государство — участник Конвенции должно действовать в рамках своего представления о демократии... ..Могут быть установлены более строгие критерии пригодности к участию в выборах в парламент, в отличие от требований, устанавливаемых, для получения права голоса. <...>

2. Применение в данном деле

33. Что касается первого аргумента заявителей о том, что избирательное законодательство

¹ Европейский Суд также единогласно отклонил как явно необоснованную жалобу на предполагаемое нарушение статьи 6 Конвенции, поскольку указанная статья не применяется к разбирательствам, касающихся избирательных споров.

ство было неясным и неоднозначным, Суд отмечает, что... два высших национальных суда, опираясь на буквальное толкование Закона и их судебную практику, постановили, что положения, касающиеся правил представительства мужчин и женщин и санкций за несоблюдение [этих правил] были достаточно ясными и должны быть хорошо известны всем политическим партиям... Заявители... не представили никакого решения национального суда, подтверждающего их собственное толкование соответствующих... правил, и никаким другим образом убедительно не доказали, что внутреннее законодательство было неясным, последствия несоблюдения правил о представительстве по половому признаку непредсказуемы, и применение национального права в их случае произвольно... Принимая во внимание формулировку соответствующих положений Закона, их последовательное применение в национальной судебной практике и аргументацию национальных судов в настоящем деле, Суд считает, что требование о гендерной квоте было достаточно четко определено в национальном законодательстве и что заявители могли предвидеть, что его несоблюдение приведет к полному отклонению списков кандидатов...

34. ...Множество разнообразных целей может быть совместимо со статьёй 3 Протокола № 1 при условии, что совместимость любой конкретной цели с принципом верховенства права и общими целями Конвенции установлена с учётом конкретных обстоятельств данного дела... ...Списки кандидатов были отклонены, поскольку женщины-кандидаты составляли менее 35 % от общего числа кандидатов в списках... Это положение основано на статье 43 Конституции [Словении], которая предусматривает принятие мер, направленных на обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин, баллотирующихся на выборах... ...Продвижение равенства полов является сегодня важной целью для государств — членов Совета Европы... и... [институты Совета Европы] считают, что отсутствие гендерного баланса в политике угрожает легитимности демократии и является нарушением права на равенство полов... Следовательно... рассматриваемое вмешательство преследовало правомерную цель укрепления легитимности демократии путём обеспечения более сбалансированного участия женщин и мужчин в принятии политических решений.

35. Остаётся определить, было ли отклонение списков кандидатов за несоблюдение требования о гендерных квотах соразмерным преследуемой им правомерной цели. [Институты Совета Европы]... не только позволяют, но и поощряют введение гендерных квот государствами-членами в их избирательные системы в сочетании со строгими санкциями за несоблюдение [квот]... Суд также придаёт значение мнению Конституционного суда Словении о том, что предварительное знание о том, что политические партии не смогут участвовать в выборах, если они не обеспечат сбалансированное представительство мужчин и женщин в своих списках кандидатов, гарантирует самый сильный импульс для выполнения гендерных квот...

36. ...Суд находит, что при принятии или отклонении списков кандидатов национальные суды учли причины несоблюдения [требования о гендерных квотах]... Результат установления баланса между правом быть избранным и обеспечением соблюдения гендерной квоты зависел от того, был ли список составлен с должным вниманием, и от того, умышленно ли заявитель нарушил гендерную квоту при составлении списка... ...Составитель списков (коалиционная партия) действовал без должной осмотрительности. Составитель списков был единственным, кто нес ответственность за нарушение требования о гендерной квоте и был наказан за поведение, которое мог проконтролировать...

37. Что касается довода заявителей о том, что списки кандидатов должны были быть отклонены только в отношении отдельных кандидатов (мужчин), Суд ссылается на аргументацию национальных судов... и отмечает... что требование о представительстве по половому признаку применимо ко всему списку кандидатов и что национальные власти не могут произвольно исключать отдельного кандидата без каких-либо конкретных оснований.

38. Аналогичным образом Суд отклоняет довод заявителей о том, что им должно было быть предоставлено время для исправления предполагаемых недостатков списков. [Суд] принимает к сведению вывод Верховного и Конституционного судов Словении о том, что для устранения рассматриваемых недостатков необходимо будет заново выполнить задачи по выборам и изменить существо списков... ...Списки рассматриваемых кандидатов были представлены в соответствующие Комиссии за день до истечения крайнего срока... ...Любые

изменения в обсуждаемых списках должны были быть сделаны после крайнего срока, который применялся ко всем партиям, участвующим в выборах. ...Решение не разрешать заявителю вносить такие исправления было основано на законном стремлении законодателя обеспечить своевременное завершение избирательного процесса и соблюдение принципа равного избирательного права.

39. В свете вышеизложенных соображений и широкой свободы усмотрения, которой пользуются государства — участники Конвенции при организации и регулировании избирательных систем... отклонение списков кандидатов в настоящем деле не может считаться несоразмерным.

По поводу предполагаемого нарушения статьи 10 Конвенции и статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции Европейский Суд указал следующее:

41. Заявители также жаловались на то, что они были лишены бесплатного эфирного времени и доступа к телевизионным и радио-дебатам на национальном уровне и, таким образом, были исключены из политической конкуренции в нарушение статьи 3 Протокола № 1. Они подтвердили, что не инициировали никаких внутренних разбирательств в отношении этой жалобы, утверждая, что им не было доступно отдельного средства правовой защиты и что любая жалоба, поданная в национальные суды, была бы отклонена, поскольку Конституционный суд Словении поддержал отклонение рассматриваемых списков.

42. Суд ссылается на общие принципы, касающиеся освещения средствами массовой информации выборов в соответствии со статьёй 3 Протокола № 1, которые кратко изложены в деле *Коммунистическая партия России и другие [против России]*²... ...Статья 3 Протокола № 1 не гарантирует как таковое какого-либо права на предоставление политической партии эфирного времени на радио или телевидении во время предвыборной кампании. ...Проблема может возникнуть в исключительных обстоятельствах, например если в преддверии выборов одной партии было отказано в какой-либо партийной политической трансля-

ции, в то время как другим партиям отказано не было...

<...>

44. ...Жалоба заявителей... касается поведения национальной вещательной корпорации «РТВ Словения». ...В предвыборный период заявителям было отказано в бесплатном эфирном времени на каналах «РТВ Словения» из-за отсутствия списков кандидатов во всех избирательных округах... Согласно соответствующим правилам... эфирное время предоставлялось без различия между разными политическими силами, если партия участвовала со своими списками кандидатов во всех восьми избирательных округах; что означает, что оно было предоставлено тем, кто пытался... обратиться к электорату в целом, а не только к избирательному округу, в котором они внесли свой список... ...Заявители не утверждали, что им не может быть предоставлено платное эфирное время или что они не могут проводить кампанию в избирательных округах, в которых были приняты их списки. Кроме того, ничто не говорит о том, что им было запрещено использовать другие доступные методы предвыборной агитации. <...>

45. ...Мера, подвергнутая критике заявителями, опиралась на объективное и разумное обоснование. [Суд] не усматривает каких-либо исключительных обстоятельств, которые могли бы служить основанием для другого вывода... <...>.

46. ...Ссылаясь на те же факты и аргументы, заявители также подали жалобу относительно потери бесплатного эфирного времени и доступа к политическим дебатам на национальном уровне в нарушение статьи 10 Конвенции. Принимая во внимание вышеизложенные выводы, касающиеся жалобы заявителей, поданной в соответствии со статьёй 3 Протокола № 1, Суд считает, что их по существу идентичная жалоба по статье 10 также является явно необоснованной и должна быть отклонена в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 35 Конвенции...

Библиографическое описание:

Европейский Суд по правам человека: обзор решения от 12 ноября 2019 года (Секция II) по делу *Зевник (Zevnik) и другие против Словении* (жалоба № 54893/18) // Международное правосудие. 2019. № 4 (32). С. 16—20.

² ECtHR. *Communist Party of Russia and Others v. Russia*. Application no. 29400/05. Judgment of 19 June 2012.

**European Court of Human Rights:
review of the decision of 12 November 2019
(Section II) in the case of
Zevnik and Others v. Slovenia
(application no. 54893/18)**

Abstract

In its decision of 12 November 2019 the European Court of Human Rights refused to accept the applicants' complaints in the case of *Zevnik and Others against Slovenia* on the alleged violations of Article 3 of Protocol No. 1, Articles 6 and 10 as being manifestly ill-founded. Nevertheless, this decision is of particular interest since it raises the issues of gender quotas in the electoral process and of the equal gender representation. The Court held that although the Member States are granted a wide margin of appreciation with regard to the multiple ways in which an electoral system can be organized and run, however, stricter requirements could be established for those willing to stand for election to parliament. The Court emphasized that the promotion of gender equality is today an important goal for the Council of Europe Member States, as it is one of the necessary conditions for the legitimacy of democracy. In agreeing with the positions of the Supreme Court

and the Constitutional Court of Slovenia, the Court also ruled that political parties and those composing the lists of candidates for elections should be aware of the gender quota requirements and should exercise due diligence in order to prevent violations of these requirements. The alternative measures requested by the applicants (to reject the candidate lists partially or to exclude male candidates) were unacceptable without appropriate justification. Finally, the Court concluded, with reference to the case of the *Communist Party of Russia and Others v. Russia*, that the Article 3 of Protocol No. 1 does not guarantee as such any right to provide the political party with air-time on radio or television during the election campaign.

Keywords

right to free elections; gender equality: equal representation; gender quotas; right to freedom of expression.

Citation

(2019) Evropeyskiy Sud po pravam cheloveka: obzor resheniya ot 12 noyabrya 2019 goda (Seksitsiya II) po delu *Zevnik (Zevnik) i drugie protiv Slovenii* (zhaloba No. 54893/18) [European Court of Human Rights: review of the decision of 12 November 2019 (Section II) in the case of *Zevnik and Others v. Slovenia* (application no. 54893/18)]. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, vol. 9, no. 4, pp. 16–20. (In Russian).