



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

© Consiliul Europei/Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2012. Prezenta traducere a fost realizată cu sprijinul Fondului Fiduciar pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei (www.coe.int/humanrightstrustfund). Ea nu obligă în niciun fel Curtea. Pentru mai multe informații, a se vedea referințele cu privire la drepturile de autor de la sfârșitul acestui document.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2012. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

MAREA CAMERĂ

CAUZA SEJDIĆ ȘI FINCI c. BOSNIEI ȘI HERȚEGOVINEI

(Cererile nr. 27996/06 și 34836/06)

HOTĂRÂRE

STRASBOURG

22 decembrie 2009

Această hotărâre este definitivă, dar poate constitui subiectul unei revizuii editoriale.

În cauza Sejdić și Finci c. Bosniei și Herțegovinei,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, întrunită în Marea Cameră, compusă din:

Jean-Paul Costa, *Președinte*,
Christos Rozakis,
Nicolas Bratza,
Peer Lorenzen,
Françoise Tulkens,
Josep Casadevall,
Giovanni Bonello,
Lech Garlicki,
Khanlar Hajiyev,
Ljiljana Mijović,
Egbert Myjer,
David Thór Björgvinsson,
George Nicolaou,
Luis López Guerra,
Ledi Bianku,
Ann Power,
Mihai Poalelungi, *judecători*,

și Vincent Berger, *jurisconsult*,

Deliberând în camera de consiliu la 3 iunie și 25 noiembrie 2009,

Pronunță prezenta hotărâre, adoptată la ultima dată menționată:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află cererile nr. 27996/06 și 34836/06 introduse împotriva Bosniei și Herțegovinei, prin care doi cetățeni ai acestui stat, dl Dervo Sejdić și dl Jakob Finci (“reclamanți”), au sesizat Curtea la data de 3 iulie și 18 august 2006 respectiv, în temeiul articolului 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”).

2. Reclamanții s-au plâns de imposibilitatea lor de a candida la alegerile pentru Camera Popoarelor și Președenția Bosniei și Herțegovinei din cauza originii lor rome și evreiești respectiv. Ei au invocat articolele 3, 13 și 14, articolul 3 al Protocolului nr. 1 și articolul 1 al Protocolului nr. 12.

3. Cererile au fost atribuite Secției a Patra a Curții (Regula 52 § 1 din Regulamentul Curții). La 11 martie 2008, o cameră a acestei secții a decis să comunice Guvernului cererile. Camera a decis, în temeiul prevederilor articolului 29 § 3 din Convenție, să examineze fondul cererilor concomitent cu admisibilitatea acestora. La 10 februarie 2009, Camera, compusă din următorii judecători: Nicolas Bratza, Lech Garlicki, Giovanni Bonello,

Ljiljana Mijović, David Thór Björgvinsson, Ledi Bianku și Mihai Poalelungi, și de asemenea Fatoș Aracı, grefierul adjunct al secției, s-a desesizat în favoarea Marii Camere, fără ca părțile să fi avut vreo obiecție (articolul 30 din Convenție și articolul 72 din Regulament). Compoziția Marii Camere a fost stabilită în conformitate cu prevederile articolului 27 §§ 2 și 3 din Convenție și articolul 24 din Regulament).

4. Părțile au depus observații scrise cu privire la admisibilitatea și fondul cauzei. De asemenea, au fost primite comentariile părților terțe din partea Comisiei de la Veneția, Centrului AIRE și Inițiativei Justiției pentru o Societate Deschisă, care au fost autorizate să intervină în procedura scrisă (articolul 36 § 2 din Convenție și articolul 44 § 2 din Regulament).

5. Ședința publică a avut loc la Palatul Drepturilor Omului, Strasbourg, la 3 iunie 2009 (articolul 59 § 3). În fața Curții s-au înfățișat:

(a) *din partea Guvernului*

Dna Z. IBRAHIMOVIC,
Dna B. SKALONJIC
DI F. TURČINOVIĆ,

agent adjunct,
agent asistent,
consilier;

(b) *din partea reclamantilor*

DI F.J. LEON DIAZ,
DL S. P. ROSENBERG,
DI C. BALDWIN,

avocat.

Curtea a audiat declarațiile dnei Ibrahimović, dlui Leon Diaz, dnei Rosenberg și ale dlui Baldwin. Cel de-al doilea reclamant a fost, de asemenea, prezent la ședință.

ÎN FAPT

I. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

A. Contextul prezentei spețe

6. Constituția Bosniei și Herțegovinei (în continuare “Constituție” sau “Constituția Statului”, în cazul în care va fi necesar să se facă distincție între aceasta și Constituțiile entităților) este o anexă la Acordul-cadru general pentru pace în Bosnia și Herțegovina (“Acordul de pace de la Dayton”), parafat la Dayton la 21 noiembrie 1995 și semnat la Paris la 14 decembrie 1995. Parte integrantă a unui tratat de pace, Constituția a fost elaborată și adoptată fără aplicarea procedurilor, care i-ar fi putut conferi legitimitate democratică. Aceasta reprezintă un exemplu unic de constituție care nu a

fost vreodată oficial publicată în limbile oficiale ale țării vizate, dar a fost negociată și publicată într-o limbă străină, cea engleză. Constituția confirmă existența juridică în continuare a Bosniei și Herțegovinei ca Stat, totodată modificând structura ei internă. Conform prevederilor Constituției, Bosnia și Herțegovina este compusă din două Entități: Federația Bosniei și Herțegovinei și Republica Serbia. Acordul de pace de la Dayton nu a soluționat problema liniei de demarcare dintre entitățile din regiunea Brčko, dar părțile au convenit să supună această problemă unui arbitraj obligatoriu (articolul V din Anexa 2 la Acordul de pace de la Dayton). Printr-o sentință arbitrală din 5 martie 1999, a fost creată regiunea Brčko sub suveranitatea exclusivă a Statului.

7. În preambulul la Constituție, bosniacii, croații și sârbii sînt calificați ca “popoare constitutive”. La nivelul statului, au fost introduse acorduri de partajare a puterii care să împiedice adoptarea unor decizii contrare voinței reprezentanților oricărui din “popoarele constitutive”, inclusiv dreptul de veto în caz de pericol pentru interesului vital național, dreptul de veto al entităților, un sistem bicameral (cu o Cameră a Popoarelor compusă din cinci bosniaci și cinci croați din Republica Serbia), precum și o Președenție colectivă alcătuită din trei membri: un bosniac și un croat din partea Federației Bosniei și Herțegovinei și un sârb din partea Republicii Serbia (pentru mai multe detalii, a se vedea paragrafele 12 și 22 mai jos).

B. Prezentă speță

8. Reclamanții s-au născut în 1956 și 1943 respectiv. Ei au ocupat în trecut și continuă să dețină funcții publice importante. Dl Sejdić este, în prezent, supraveghetor din partea romilor al Misiunii OSCE în Bosnia și Herțegovina, exercitând anterior funcția de membru al Consiliului Romilor din Bosnia și Herțegovina (organul reprezentativ suprem al comunității locale de romi) și membru al Comitetului consultativ pentru romi (organ mixt compus din reprezentanții comunității romilor locali și ai ministerelor competente). Domnul Finci exercită în prezent funcția de Ambasador al Bosniei și Herțegovinei în Elveția, iar anterior a ocupat funcțiile de Președinte al Consiliului inter-religios al Bosniei și Herțegovinei și Șef al Agenției serviciului public de stat.

9. Reclamanții s-au declarat că fiind de origine romă și evreiască respectiv. Din moment ce ei nu și-au declarat afilierea cu oricare din “popoarele constitutive”, ei nu erau eligibili pentru a candida la alegerile pentru Camera Popoarelor (cea de-a doua cameră a Parlamentului Statului) și Președenția (colectivă) a Statului. Domnul Finci a primit o confirmare scrisă în acest sens la 3 ianuarie 2007.

II. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNAȚIONALĂ ȘI NAȚIONALĂ PERTINENTE

A. Acordul de pace de la Dayton

10. Acordul de pace de la Dayton, parafat la baza aeriană Wright-Patterson din Dayton (Statele Unite) la 21 noiembrie 1995 și semnat la Paris (Franța), la 14 decembrie 1995, a consemnat încheierea celor 44 de luni de negocieri intermitente sub auspiciul Conferinței Internaționale cu privire la fosta Iugoslavie și al Grupului de Contact. Acordul a intrat în vigoare la cea din urmă dată și conține douăsprezece anexe.

1. Anexa 4 (*Constituția Bosniei și Herțegovinei*)

11. Constituția stabilește o distincție între “popoarele constitutive” (care regroupează persoanele care-și declară apartenența la grupul bosniacilor¹, cel al croaților sau cel al sârbilor) și la grupul “alții” (membrii minorităților etnice și persoanele care nu-și declară apartenența la un anumit grup pe motiv că, spre exemplu, sînt căsătorite cu persoane de etnie diferită, au părinți de etnie diferită, sau pentru alte motive). În fosta Iugoslavie, fiecare persoană era liberă să-și decidă apartenența în virtutea unui sistem de autoclasificare. Prin urmare, niciun criteriu obiectiv, cum ar fi cunoașterea unei anumite limbi sau apartenența la o anumită religie, nu se aplica în acest sens. De asemenea, nu exista nicio exigență ca apartenența declarată de o persoană la un grup etnic să fie acceptată de către alți membri ai acestui grup. Constituția nu conține nicio prevedere privind determinarea originii etnice a unei persoane. Se pare că, la elaborarea Constituției, s-a presupus că autoclasificarea tradițională ar fi suficientă în acest sens.

12. Numai persoanele care își declară apartenența la un “popor constitutiv” au dreptul să candideze la alegerile pentru Camera Popoarelor (cea de-a doua Cameră a Parlamentului) și Președenție (colectivă). În speță, prevederile pertinente ale Constituției prevăd după cum urmează:

Articolul IV

“Adunarea Parlamentară este alcătuită din două camere: Camera Popoarelor și Camera Reprezentanților.

1. **Camera Popoarelor.** Camera Popoarelor este compusă din 15 delegați, dintre care două treimi din delegați provin din Federația Bosniei și Herțegovinei (inclusiv cinci croați și cinci bosniaci) și o treime din Republica Serbia (cinci sârbi).

¹ Bosniacii erau cunoscuți ca musulmani până la războiul din 1992-95. Temenul “bosniaci” (*Bošnjaci*) nu trebuie să fie confundat cu cel de “bosniani” (*Bosanci*) care este utilizat tradițional pentru a denota cetățenii Bosniei și Herțegovinei indiferent de originea lor etnică.

a. Delegații croați și bosniaci, desemnați din partea Federației, vor fi selectați, respectiv, de către delegații croați și bosniaci ai Camerei Popoarelor a Federației¹. Delegații din partea Republica Serbia vor fi aleși de către Adunarea Națională a Republicii².

b. Nouă membri ai Camerei Popoarelor vor constitui un cvorum, sub rezerva prezenței a cel puțin trei delegați bosniaci, trei croați și trei delegați sârbi.

2. **Camera Reprezentanților.** Camera Reprezentanților va reuni 42 membri, dintre care două treimi vor fi leși din teritoriul Federației și o treime din cel al Republicii Serbia.

a. Membrii Camerei Reprezentanților vor fi aleși, în mod direct, prin votul cetățenilor entității din care provin în conformitatea cu prevederile unei legi electorale, care va fi adoptată de către Adunarea Parlamentară. Cu toate acestea, primele alegeri vor fi organizate în conformitate cu anexa 3 la Acordul-cadru general.

b. Majoritatea membrilor aleși în Camera Reprezentanților vor constitui un cvorum.

3. Proceduri.

a. Fiecare cameră se va reuni la Sarajevo, la un interval nu mai mare de 30 de zile de la constituirea sau alegerea sa.

b. Fiecare cameră va adopta, cu votul majorității, regulamentul său intern și va alege din rândul membrilor săi un sârb, un bosniac și un croat pentru funcțiile de Președinte și Vicepreședinți ai Camerei, Președenția fiind exercitată prin rotație de către cei trei membri aleși.

c. Legislația va trebui să fie aprobată de ambele camere.

d. Toate deciziile în ambele camere vor fi adoptate cu votul majoritar al membrilor prezenți. Delegații și membrii trebuie să depună eforturile necesare pentru a asigura ca această majoritate să includă cel puțin o treime din voturile delegaților sau membrilor din partea fiecărei Entități. Dacă votul majoritar exprimat nu include o treime din voturile delegaților și membrilor din teritoriul fiecărei Entități, Președintele și Vicepreședinții se vor reuni într-o comisie și vor încerca să obțină aprobarea în termen de trei zile după scrutin. În caz de eșec, deciziile vor fi aprobate cu votul majoritar al celor prezenți, cu condiția ca numărul voturilor exprimate împotriva să nu fie egal sau mai mare de două treimi de delegați sau membri aleși din fiecare Entitate.

e. Un proiect de decizie înaintat Adunării Parlamentare poate fi declarat de a aduce atingere unui interes vital al poporului bosniac, croat sau sârb de o majoritate a delegaților bosniaci, croați sau sârbi, aleși în conformitate cu paragraful 1 (a) de mai sus. Pentru a fi aprobat în Camera Popoarelor, un astfel de proiect de decizie trebuie să întrunească votul majoritar al delegaților bosniaci, croați și sârbi prezenți.

f. În cazul în care, o majoritate constituită din delegații bosniaci, croați, sau sârbi se va opune aplicării paragrafului (e), Președintele Camerei Popoarelor va convoca imediat o Comisie mixtă compusă din trei delegați, aleși respectiv de către delegații

² Membrii Camerei Popoarelor a Federației Bosniei și Herțegovinei sunt numiți de către parlamentele cantoanelor (Federația Bosniei și Herțegovinei este structurată în 10 cantoane). Membrii în parlamentul cantonului sînt aleși prin sufragiu direct.

³ Membrii Adunării Naționale a Republicii Serbia sunt aleși prin sufragiu direct.

bosniaci, croați și sârbi, în vederea soluționării acestei probleme. Dacă Comisia nu reușește să soluționeze problema într-un interval de cinci zile, chestiunea va fi deferită Curții Constituționale, care se va pronunța, în cadrul unei proceduri de urgență, asupra regularității procedurii.

g. Camera Popoarelor poate fi dizolvată de către Președenție sau se poate autodizolva, cu condiția ca decizia de dizolvare a Camerei să fie aprobată cu o majoritate care include majoritatea delegaților din cel puțin două dintre popoarele bosniac, croat și sârb. Cu toate acestea, Camera Popoarelor aleasă în cadrul primelor alegeri organizate după intrarea în vigoare a aceste Constituții nu poate fi dizolvată.

h. Deciziile Adunării Parlamentare vor intra în vigoare numai după publicare lor.

i. Ambele camere vor face publice înregistrările complete ale deliberărilor și, cu excepția circumstanțelor prevăzute de regulamentele lor, vor delibera în mod public.

j. Delegații și membrii nu vor fi trași la răspundere penală sau civilă pentru acte săvârșite în exercițiul funcțiilor sale în cadrul Adunării Parlamentare.

4. Puteri. Adunarea Parlamentară va exercita următoarele puteri:

a. Promulgarea legilor necesare pentru punerea în aplicare a deciziilor adoptate de Președenție sau exercitarea responsabilităților Adunării în termenii prezentei Constituții.

b. Adoptarea deciziilor privind sursele și sumele veniturilor necesare pentru funcționarea instituțiilor Bosniei și Herțegovinei și executarea obligațiilor sale internaționale.

c. Aprobarea bugetului instituțiilor Bosniei și Herțegovinei.

d. Consimțirea sau nu ratificarea tratatelor.

e. Soluționarea altor chestiuni necesare pentru îndeplinirea funcțiilor sale sau atribuite cu acordul comun al Entităților.”

Articolul V

“Președenția Bosniei și Herțegovinei va fi compusă din trei membri: un bosniac și un croat, fiecare ales în mod direct din teritoriului Federației, și un sârb ales direct din teritoriul Republicii Serbia.

1. Alegerea și durata mandatului.

a. Membrii Președenției vor fi aleși în mod direct în cadrul fiecărei entități (fiecare alegător va vota pentru ocuparea unui loc în Președenție) în conformitate cu prevederile unei legi electorale care va fi adoptată de către Adunarea Parlamentară. Cu toate acestea, primele alegeri vor fi desfășurate în conformitate cu prevederile Anexei 3 la Acordul cadru general. Orice loc vacant în cadrul Președenției va fi ocupat de către reprezentantul entității vizate în conformitate cu prevederile unei legi adoptate de Adunarea Parlamentară.

b. Mandatul membrilor Președenției, aleși în cadrul primelor alegeri prezidențiale, va fi de doi ani; mandatul membrilor aleși ulterior va fi de patru ani. Membrii vor fi eligibili pentru un mandat repetat o singură dată și, ulterior, vor fi neeligibili timp de patru ani.

2. Proceduri.

a. Președenția va adopta propriul regulament, care va prevedea un termen de convocare suficient pentru ședințele Președenției.

b. Membrii Preşedenţiei vor numi din rândul membrilor săi un Preşedinte. Pentru primul mandat al Preşedenţiei, Preşedinte va fi ales membrul care va întruni cele mai multe voturi. Ulterior, metoda de alegere a Preşedintelui, prin rotaţie sau de altă natură, va fi stabilită de către Adunarea Parlamentară sub rezerva articolului IV § 3.

c. Preşedenţia va încerca să adopte toate deciziile prezidenţiale (cu alte cuvinte, cele ce vizează probleme ridicate în temeiul articolului V § 3 (a)-(e)) prin consens. Sub rezerva dispoziţiilor paragrafului (d) mai jos, aceste decizii pot fi, totuşi, adoptate de către doi membri, în cazul în care toate eforturile de a ajunge la un consens au eşuat.

d. Un membru al Preşedenţiei, care are opinie disidentă, poate declara o decizie prezidenţială ca aducând atingere unui interes vital al Entităţii din partea căreia a fost ales, cu condiţia că îşi exprimă opoziţia în termen de trei zile de la adoptarea acesteia. Această decizie este imediat trimisă Adunării Parlamentare a Republicii Serbia, în cazul în care declaraţia a fost făcută de un membru care reprezintă acest teritoriu; delegaţilor bosniaci ai Camerei Popoarelor, dacă declaraţia a fost făcută de un membru bosniac; sau delegaţilor croaţi ai Camerei Popoarelor, dacă declaraţia a fost făcută de un membru croat. În cazul în care declaraţia este confirmată cu votul a două treimi din persoanele susmenţionate într-un interval de 10 zile de la sesizare, decizia prezidenţială contestată nu va fi aplicabilă.

3. **Puterile.** Preşedenţia va avea următoarele responsabilităţi:

- a. de a dirija politica externă a Bosniei şi Herţegovina.
- b. de a numi ambasadorii şi alţi reprezentanţi internaţionali ai Bosniei şi Herţegovina, dintre care nu mai puţin de două treimi să reprezinte Federaţia.
- c. de a reprezenta Bosnia şi Herţegovina la organizaţiile şi instituţiile internaţionale şi europene şi de a solicita aderarea la organizaţiile şi instituţiile la care Bosnia şi Herţegovina nu este încă membru.
- d. de a negocia, denunţa şi, cu aprobarea Adunării Parlamentare, de a ratifica tratatele Bosniei şi Herţegovina.
- e. de a executa deciziile Adunării Parlamentare.
- f. de a propune, la recomandarea Consiliului Miniştrilor, un buget anual spre aprobarea Adunării Parlamentare.
- g. de a prezenta Adunării Parlamentare rapoarte cu privire la cheltuielile Preşedenţiei, la solicitarea Adunării şi cel puţin o dată pe an.
- h. de a asigura coordonarea necesară cu organizaţiile internaţionale şi cele guvernamentale în Bosnia şi Herţegovina.
- i. de a îndeplini şi alte funcţii care ar putea fi necesare pentru onorarea obligaţiilor atribuite de Adunarea Parlamentară, sau de către entităţi.”

13. Aranjamentele constituţionale contestate în prezenta speţă nu au fost incluse în acordul de principiu, care a conturat în linii generale conţinutul viitorului Acord de pace de la Dayton (a se vedea paragrafele 6.1 şi 6.2 din noul acord de principiu din 26 septembrie 1995). Din câte se pare, mediatorii internaţionali au acceptat cu reticenţă aceste aranjamente la o etapă ulterioară, la insistenţele presante în acest sens ale unor părţi (a se

vedea Nystuen¹, *Achieving Peace or Protecting Human Rights: Conflicts between Norms Regarding Ethnic Discrimination in the Dayton Peace Agreement*, editurile Martinus Nijhoff, 2005, p. 192, și O'Brien², *The Dayton Agreement in Bosnia: Durable Cease-Fire, Permanent Negotiation*, în Zartman and Kremenjuk (eds), *Peace versus Justice: Negotiating Forward- and Backward-Looking Outcomes*, editurile Rowman & Littlefield, 2005, p. 105).

14. Fiind perfect conștienți că aceste aranjamente erau cel mai probabil în conflict cu drepturile omului, mediatorii internaționali au estimat ca fiind în special important de a transforma Constituția într-un instrument dinamic și de a prevedea posibilitatea eliminării treptate a mecanismelor în cauză. În consecință, a fost inserat articolul II § 2 din Constituție (a se vedea Nystuen, citată mai sus, p. 100). Această dispoziție prevede după cum urmează:

“Drepturile și libertățile consacrate în Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale și Protocoalele sale vor fi aplicate în mod direct în Bosnia și Herțegovina, având prioritate asupra celorlalte legi.”

Cu toate că, Curtea Constituțională a Bosniei și Herțegovinei a declarat, prin deciziile sale U 5/04 din 31 martie 2006 și U 13/05 din 26 mai 2006, că Convenția europeană a drepturilor omului nu avea prioritate asupra Constituției, ea a adoptat o concluzie diferită în decizia sa AP 2678/06 din 29 septembrie 2006. În decizia din urmă, ea a examinat o plângere de discriminare cu privire la neeligibilitatea reclamantului de a candida la alegerile pentru Președenție din cauza originii lui etnice (un bosniac din Republica Serbia). Curtea Constituțională a respins recursul privind fondul cauzei. Partea pertinentă a deciziei majorității enunță următoarele (traducerea de mai jos a fost furnizată de către Curtea Constituțională):

“18. Reclamantii susțin că drepturile lor au fost încălcate, invocând faptul că articolul II § 2 din Constituția Bosniei și Herțegovinei stipulează că drepturile și libertățile consacrate în Convenția europeană și Protocoalele sale sunt direct aplicabile în Bosnia și Herțegovina și au prioritate asupra oricărei alte legi. Prin urmare, reclamantii consideră că candidatura lui Ilijaz Pilav pentru funcția de membru al Președenției a fost respinsă, în mod exclusiv, din cauza originii lui naționale/etnice, ceea ce a constituit o violare a prevederilor articolului 1 al Protocolului nr. 12 la Convenția europeană, care garantează că exercitarea oricărui drept prevăzut de lege trebuie să fie asigurată fără nicio discriminare și interzice discriminarea oricărei persoane de către autoritățile publice pentru orice motiv, inclusiv originea națională/etnică.

¹ Dna Nystuen a participat la negocierile de la Dayton și la discuțiile constituționale prealabile în calitate de consilier juridic al co-președintelui Conferinței internaționale a Uniunii Europene privind fosta Iugoslavie, dl Bildt, care conducea delegația Uniunii Europene în cadrul Grupului de Contact. Ulterior, până în 1997, ea a activat ca consilier juridic al dlui Bildt în calitatea lui de Inalt Reprezentant pentru Bosnia și Herțegovina.

² Dl O'Brien a participat la negocierile de la Dayton ca avocat în cadrul Grupului de Contact, precum și la majoritatea negocierilor de importanță majoră cu privire la Fosta Iugoslavie din perioada 1994-2001.

...

22. Este incontestabil faptul că, dispoziția articolului V din Constituția Bosniei și Herțegovinei, precum și dispoziția articolului 8 din Legea electorală din 2001 au un caracter restrictiv, prin aceea că limitează drepturile civice, sau mai exact dreptul bosniacilor și croaților de pe teritoriul Republicii Serbia și al sârbilor de pe teritoriul Federației Bosniei și Herțegovinei de a candida la alegerile pentru Președenția Bosniei și Herțegovinei. Or, scopul acestor prevederi este de a consolida poziția popoarelor constitutive prin asigurarea compoziției Președenției din reprezentanții acestor trei popoare constitutive. Ținând cont de situația actuală din Bosnia și Herțegovina, restricția impusă de Constituție și Legea electorală din 2001, în virtutea căreia candidaturile reclamanților au fost tratate diferit de cele ale sârbilor, care sînt aleși direct din partea Republicii Serbia, a fost legitimă la acel moment, întrucât există o justificare rezonabilă pentru tratamentul în cauză. În consecință, având în vedere situația actuală din Bosnia și Herțegovina și natura specifică a regimului său constituțional, precum și aranjamentele constituționale și legislative în vigoare, deciziile contestate ale Curții Bosniei și Herțegovinei și ale Comisiei Electorale Centrale nu au încălcat drepturile reclamanților prevăzute de articolului 1 al Protocolului nr. 12 la Convenția Europeană și articolul 25 din Convenția Internațională cu privire la drepturile politice și civile, din moment ce deciziile în cauză nu sînt arbitrare și se fondează pe prevederi legale. Aceasta înseamnă că ele urmăresc un scop legitim, sînt justificare în mod rezonabil și nu impun o povară excesivă asupra reclamanților, restricțiile impuse asupra drepturilor reclamanților sînt proporționale obiectivelor generale de interes public, precum menținerea păcii, continuarea dialogului, și, în consecință, crearea condițiilor care să permită modificarea prevederilor menționate anterior ale Constituției Bosniei și Herțegovinei și a Legii electorale din 2001.”

15. În ceea ce privește amendamentele la prezenta Constituție, articolul X prevede după cum urmează:

“1. Procedura de modificare. Constituția poate fi modificată printr-o decizie a Adunării Parlamentare, adoptată cu votul majoritar al două treimi din cei prezenți în Camera Reprezentanților.

2. Drepturile omului și libertățile fundamentale. Nici un amendament la această Constituție nu poate elimina sau diminua oricare din drepturile și libertățile prevăzute de articolul II din această Constituție sau modifica prezentul paragraf.”

La 26 martie 2009, Adunarea Parlamentară a modificat cu succes Constituția pentru prima dată, în conformitate cu procedura de mai sus. Modificare în cauză a vizat statutul regiunii Brčko.

2. Anexa 10 (Acordul privind aspectele civile ale implementării Acordului de pace)

16. Acordul privind aspectele civile ale implementării Acordului de pace definește mandatul instituției Înaltului Reprezentant – administrator internațional pentru Bosnia și Herțegovina, stabilit, cu autorizarea Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite, de către un grup informal de State care participă activ în procesul de pace (denumit Consiliul de implementare a păcii), în calitate de măsură de executare în virtutea

capitolului VII din Carta Națiunilor Unite (a se vedea Rezoluția 1031 a UNSC din 15 decembrie 1995).

17. Este cunoscut faptul că puterile Înaltului Reprezentant sînt extinse (a se vedea *Berić și alții c. Bosniei și Herțegovina* (dec.), nr. 36357/04 *et al.*, CEDO 2007-XII). El a impus, cu mai multe ocazii, adoptarea unor texte legislative ordinare și a modificat Constituțiile entităților (Constituțiile entităților, spre deosebire de Constituția Statului, nu sînt parte a Acordului de pace de la Dayton). Oricum, este mai puțin clar dacă puterile Înaltului Reprezentant acoperă, de asemenea, Constituția Statului. Acordul de pace de la Dayton nu enunță vre-o mențiune în acest sens, dar un incident ce ține de o eroare de tipar în Constituția Statului ar sugera un răspuns negativ. La câteva luni după intrarea în vigoare a Acordului de la Dayton, câțiva avocați internaționali, care au asistat la negocierile de la Dayton, au depistat că o trimitere făcută în articolul V § 2 (c) era eronată (trimiterea la articolul III § 1 (a)-(e) trebuia, de fapt, să fie fost făcută la articolul V § 3 (a)-(e)). În noiembrie 1996, Înaltul Reprezentant, dl Bildt, a adresat o scrisoare Secretarului de Stat al Statelor Unite, dlui Christopher, în care a propus corectarea erorii prin invocarea Anexei 10 la Acordul de pace de la Dayton. Dl Christopher a considerat că autoritatea dlui Bildt, exercitată în virtutea anexei 10, nu se extinde asupra Constituției Statului (a se vedea textul corespondenței lor în Nystuen, citată mai sus, pp. 80-81). La scurt timp, eroarea a fost corectată fără a fi adoptată vreo decizie formală în acest sens: Înaltul Reprezentant doar a informat Președenția Bosniei și Herțegovinei și a publicat versiunea corectă a Constituției Statului. Elementul pertinent pentru prezenta speță este că, poziția oficială a Înalților Reprezentanți succesivi era că autoritatea lor nu se extindea asupra Constituției Statului. Discursul Lordului Ashdown, pronunțat în capacitatea lui de Înalt Reprezentant în fața Comisiei de la Veneția, confirmă această poziție (a se vedea Raportului privind cea de-a 60a Ședință Plenară a Comisiei de la Veneția, CDL-PV(2004)003 din 3 noiembrie 2004, p. 18). Pasajul pertinent al discursului lui enunță următoarele:

“Dacă Bosnia și Herțegovina dorește să adere la UE și NATO, ea trebuie să demonstreze în mod imperativ că este un Stat funcțional. Clasa politică a Bosniei și Herțegovinei începe deja să conștientizeze faptul că trebuie să facă o alegere: să mențină constituția actuală și să repare consecințele economice, sociale și politice, sau să opereze modificările constituționale necesare pentru a transforma Bosnia și Herțegovina într-un stat stabil, funcțional și prosper în cadrul Uniunii Europene.

Nu cred că cetățenii Bosniei și Herțegovinei vor accepta ca Constituția lor să fie un obstacol pentru securitatea și prosperitatea lor.

Cu toate acestea, noi nu putem înlătura acest obstacol.

Consiliul de implementare a păcii și Înalții Reprezentanți succesivi, inclusiv eu, au promovat, în mod constant, aceeași poziție că, dacă Părțile respectă prevederile acordului de la Dayton – și, în acest sens, rămâne un semn de întrebare cu privire la cooperarea Republicii Serbia cu Tribunalul de la Haga, atunci Constituția Bosniei și Herțegovinei ar trebui modificată numai în conformitate cu procedurile prescrise de

Adunarea Parlamentară a Bosniei și Herțegovina și nu cu cele ale Comunității Internaționale. Cu alte cuvinte, cu condiția că prevederile acordului de la Dayton sînt respectate, puterile Înaltului Reprezentant durează atîta timp cît se aplică acordul de la Dayton și decizia de modificare a ordinii constituționale prevăzută în acest acord trebuie să aparțină cetățenilor Bosniei și Herțegovinei și reprezentanților lor aleși.”

B. Legea electorală din 2001

18. Legea electorală din 2001 (publicată în Monitorul Oficial al Bosniei și Herțegovina nr. 23/01 din 19 septembrie 2001, modificările publicate în Monitorul Oficial nr. 7/02 din 10 aprilie 2002, 9/02 din 3 mai 2002, 20/02 din 3 august 2002, 25/02 din 10 septembrie 2002, 4/04 din 3 martie 2004, 20/04 din 17 mai 2004, 25/05 din 26 aprilie 2005, 52/05 din 2 august 2005, 65/05 din 20 septembrie 2005, 77/05 din 7 noiembrie 2005, 11/06 din 20 februarie 2006, 24/06 din 3 aprilie 2006, 32/07 din 30 aprilie 2007, 33/08 din 22 aprilie 2008 și 37/08 din 7 mai 2008) a intrat în vigoare la 27 septembrie 2001. Prevederile pertinente ale acestei Legi prevăd:

Articolul 1.4 § 1

“Fiecare cetățean al Bosniei și Herțegovinei, care a atins vârsta de optsprezece (18) ani are dreptul de a alege și de a fi ales în temeiul acestei legi.”

Articolul 4.8

“Pentru a fi admis pe lista candidaților la alegeri, candidatul independent trebuie să prezinte Comisiei Electorale Centrale o cerere de participare la alegeri care să conțină cel puțin:

1. o mie cinci sute (1,500) de semnături ale alegătorilor înscriși pe liste la alegerile pentru Președenția Bosniei și Herțegovinei; ...”

Articolul 4.19 §§ 5 -7

“Lista candidaților trebuie să conțină numele și prenumele fiecărui candidat inclus pe listă, codul personal de identificare (JMBG codul), adresa domiciliului permanent, apartenența la unul din ‘popoarele constitutive’ sau la grupul ‘alții’, numărul buletinului de identitate valabil și locul emiterii, precum și semnătura președintelui partidului politic sau președinților partidelor politice de coaliție. Declarația de acceptare a fiecărei candidaturi, declarația care confirmă absența impedimentelor menționate în articolul 1.10 § 1(4) al acestei legi și o declarație de avere a candidatului prevăzută de articolul 15.7 al acestei legi vor fi anexate la listă. Aceste declarații trebuie să fie certificate în mod corespunzător.

Declarația de apartenență la un anumit ‘popor constitutiv’ sau la grupul ‘alții’, menționată în paragraful precedent, va fi utilizată în scopul exercitării dreptului de a deține o funcție electivă sau administrativă, care cere o astfel de declarație în cadrul ciclului electoral pentru care a fost prezentată lista candidaților.

Candidatul va avea dreptul să nu-și declare apartenența la un ‘popor constitutiv’ sau la grupul ‘alții’. Totuși, absența declarației de apartenență va fi considerată ca fiind o renunțare la dreptul de a deține o funcție electivă sau administrativă pentru care se cere o astfel de declarație.”

Articolul 8.1

“Membrii Președenției Bosniei și Herțegovinei, aleși prin vot direct și reprezentând Federația Bosniei și Herțegovina – un bosniac și un croat, vor fi aleși de către alegătorii înscrși pe listele electorale în Federația Bosniei și Herțegovinei. Un alegător cu drept de vot în Federația Bosniei și Herțegovinei poate vota fie pentru membrul bosniac, sau pentru cel croat al Președenției, dar nu și pentru ambii. Membrul bosniac și membrul croat care au întrunit cele mai multe voturi printre candidații din partea aceluiași popor constitutiv vor fi aleși. Membrul Președenției Bosniei și Herțegovinei, care este ales prin vot direct din partea Republicii Serbia – un sârb – va fi ales de către alegătorii înscrși pe liste în Republica Serbia. Va fi ales candidatul care obține cele mai multe voturi.

Mandatul membrilor Președenției Bosniei și Herțegovina va fi de patru (4) ani.”

Articolul 9.12a

“Delegații croați și bosniaci din partea Federației Bosniei și Herțegovinei în Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei vor fi aleși, după caz, de către caucusul croat și bosniac în Camera Popoarelor a Federației Bosniei și Herțegovinei.

Delegații croați și bosniaci în Camera Popoarelor a Federației Bosnia și Herțegovina vor alege delegații din partea poporului său constitutiv.

Delegații sârbi și delegații grupului ‘alții’ în Camera Popoarelor a Federației Bosnia și Herțegovinei nu vor participa la alegerea delegaților bosniaci și croați pentru Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei din partea Federației Bosniei și Herțegovinei.

Delegații din partea Republicii Serbia (cinci delegați sârbi) în Casa Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei vor fi aleși de către Adunarea Parlamentară a Republicii Serbia.

Delegații bosniaci și croați și delegații grupului ‘alții’ în Adunarea Națională vor participa la alegerea delegaților din partea Republicii Serbia în Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei.”

Articolul 9.12c

“Delegații bosniaci și croați în Camera Popoarelor vor fi aleși în așa mod, încât fiecare entitate politică, care face parte din caucusul bosniac sau croat, sau fiecare delegat din partea caucusul bosniac sau croat în Camera Popoarelor a Federației Bosnia și Herțegovina, să beneficieze de dreptul de a desemna unul sau mai mulți candidați care să fie incluși pe lista pentru alegerea delegaților bosniaci sau croați în Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei.

Fiecare listă poate include un număr mai mare de candidați decât cel al delegaților care trebuie aleși în Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei.”

Articolul 9.12e

“Alegerea delegaților din partea Republicii Serbia în Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei va fi desfășurată în așa mod, încât fiecare partid politic sau delegat al Adunării Naționale a Republicii Serbia să beneficieze de dreptul de a desemna unul sau mai mulți candidați pentru alegerea delegaților sârbi în Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei.

Fiecare listă poate include un număr mai mare de candidați decât cel al delegaților care trebuie aleși în Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei.”

C. Națiunile Unite

19. Convenția Internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, adoptată sub auspiciile Națiunilor Unite la 21 decembrie 1965, a intrat în vigoare în privința Bosniei și Herțegovinei la 16 iulie 1993. Partea pertinentă a articolului 1 prevede:

“În prezenta Convenție, expresia „discriminare rasială” semnifică orice deosebire, excludere, restricție sau preferință bazată pe rasă, culoare, ascendență sau origine națională sau etnică, care are ca scop sau efect de a distruge sau compromite recunoașterea, folosința sau exercitarea, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale în domeniile politic, economic, social și cultural sau în oricare alt domeniu al vieții publice.”

Partea pertinentă a articolului 5 din Convenție prevede după cum urmează:

“În conformitate cu obligațiile fundamentale enunțate în articolul 2 al prezentei Convenții, statele părți se angajează să interzică și să elimine discriminarea rasială sub toate formele și să garanteze dreptul fiecăruia la egalitate în fața legii fără deosebire de rasă, culoare, origine națională sau etnică, în exercitarea următoarelor drepturi:

...

(c) drepturi politice, și anume dreptul de a participa la alegeri – de a vota și de a candida – după sistemul sufragiului universal și egal, dreptul de a face parte din guvern, de a lua parte la conducerea treburilor publice, la orice nivel și dreptul de acces, în condiții de egalitate, la funcții publice;

...”

“Observațiile finale” cu privire la Bosnia și Herțegovina ale Comitetului privind eliminarea discriminării rasiale, organ independent de experți care monitorizează punerea în aplicare a prevederilor acestui tratat, enunță în pasajele pertinente (documentul CERD/C/BIH/CO/6 din 11 aprilie 2006, § 11) următoarele:

“Comitetul este profund îngrijorat că, în conformitate cu articolele IV și V din Constituția națională, numai persoanele care aparțin unui grup considerat, în virtutea legii, de a constitui unul din ‘popoarele constitutive’ ale Bosniei și Herțegovinei (bosniacii, croații și sârbii), grup care, de asemenea, constituie majoritatea dominantă în cadrul entității unde persoana își are reședința (*spre exemplu*, bosniacii și croații în Federația Bosnia și Herțegovina, și sârbii în Republica Serbia), pot fi alese în Camera Popoarelor și Președenția tripartită a Bosniei și Herțegovina. Prin urmare, structura juridică existentă exclude din Camera Popoarelor și Președenție celelalte persoane considerate ca aparținând grupului ‘alții’, adică persoanele care aparțin minorităților naționale sau grupurilor etnice alte decât bosniacii, croații sau sârbii. Cu toate că, structura tripartită a principalelor instituții politice ale Statului parte ar putea fi justificată sau chiar considerată necesară la etapa inițială pentru instaurarea păcii după încheierea unui conflict armat pe teritoriul Statului parte, Comitetul notează că distincțiile juridice care favorizează anumite grupuri etnice, prin acordarea unor preferințe și privilegii speciale, sînt incompatibile cu prevederile articolelor 1 și 5 (c) din Convenție. Comitetul observă, de asemenea, că aceasta este în special adevărat în

circumstanțele în care exigența în baza căreia au fost acordate privilegiile și preferințe speciale a fost abrogată (articolele 1 (4) și 5 (c)).

Comitetul invită Statul parte să modifice prevederile pertinente ale Constituției naționale și Legii electorale în scopul garantării tuturor cetățenilor, indiferent de apartenența lor etnică, exercitarea dreptului de a alege și de a fi aleși.”

20. Convenția Internațională cu privire la drepturile civile și politice, adoptată sub auspiciile Națiunilor Unite la 16 decembrie 1996, a intrat în vigoare pentru Bosnia și Herțegovina la 6 martie 1992. Prevederile pertinente ale acestui tratat sînt după cum urmează:

Articolul 2 § 1

“Statele parte la prezenta Convenție se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor, care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor, drepturile recunoscute în prezenta Convenție, fără nici o deosebire, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.”

Articolul 25

“Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nici una dintre discriminările la care se referă articolul 2 și fără restricții nerezonabile:

(a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși;

(b) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, corecte, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor;

(c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa.”

Articolul 26

“Toate persoanele sunt egale în fața legii și au dreptul la o protecție egală din partea legii, fără a fi discriminate. În această privință, legea trebuie să interzică orice discriminare și să garanteze tuturor persoanelor o protecție egală și eficace împotriva oricărei discriminări, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.”

Pasajele pertinente din “Observațiile finale” cu privire la Bosnia și Herțegovina publicate de Comitetul pentru Drepturile Omului, un organ de experți independenți care monitorizează aplicarea prevederilor acestui tratat, enunță după cum urmează (document CCPR/C/BIH/CO/1 din 22 noiembrie 2006, § 8):

“Comitetul este îngrijorat că după respingerea modificării pertinente a Constituției la 26 aprilie 2006, Constituția națională și Legea electorală exclude în continuare alegerea persoanelor care aparțin grupului ‘alții’, cu alte cuvinte persoanele care nu aparțin unuia din ‘popoarele constitutive’ ale Statului parte (bosniacii, croații și sârbii), în Camera Popoarelor și Președenția tripartită a Bosniei și Herțegovinei (articolele 2, 25 și 26).

Statul parte trebuie să redeschidă discuțiile cu privire la reforma constituțională într-un mod transparent și cu participarea tuturor părților vizate, în vederea adoptării unui sistem electoral care să garanteze exercitarea echitabilă a drepturilor prevăzute de articolul 25 din Convenție tuturor cetățenilor indiferent de apartenența lor etnică.”

D. Consiliul Europei

21. Devenind Stat membru al Consiliului Europei la 26 aprilie 2002, Bosnia și Herțegovina s-a angajat în special să “revizuiască legea electorală în termen de un an, cu asistența Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) și în lumina standardelor Consiliului Europei, și s-o modifice în caz de necesitate” (a se vedea Avizul 234 (2002) cu privire la cererea de aderare a Bosniei și Herțegovinei la Consiliul Europei, adoptat de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei la 22 ianuarie 2002, § 15 (iv) (b)). Ulterior, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei reamintea periodic Bosniei și Herțegovinei despre această obligație asumată la momentul aderării și o invita să adopte noua Constituție până în octombrie 2010 cu scopul de a înlocui “mecanismele de reprezentare etnică bazate pe principiul cetățeniei, în special prin eliminarea discriminării constituționale împotriva persoanelor care aparțin grupului ‘alții’” (a se vedea Rezoluția 1383 (2004) din 23 iunie 2004, § 3; Rezoluția 1513 (2006) din 29 iunie 2006, § 20; și Rezoluția 1626 (2008) din 30 septembrie 2008, § 8).

22. Comisia de la Veneția, organ consultativ al Consiliului Europei în probleme constituționale, a adoptat mai multe avize la acest subiect.

Avizul cu privire la situația constituțională din Bosnia și Herțegovina și competențele Înalțului Reprezentant (documentul CDL-AD(2005)004 din 11 martie 2005) enunță, în pasajele pertinente, următoarele:

“1. La 23 iunie 2004, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat Rezoluția 1384 privind “Consolidarea instituțiilor democratice în Bosnia și Herțegovina”. Paragraful 13 din Rezoluție solicită Comisiei de la Veneția să examineze mai multe probleme constituționale cu care se confruntă Bosnia și Herțegovina.

...

29. Bosnia și Herțegovina este un stat în tranziție, care se confruntă cu probleme grave de ordin economic și dorește să devină parte a procesului de integrare europeană. Țara va putea face față numeroaselor provocări cauzate de această situație numai dacă va avea un guvern puternic și eficient. Or, normele constituționale care reglementează funcționarea organelor de stat nu sînt concepute astfel încât să asigure un guvern puternic, dar să împiedice majoritatea să adopte decizii prejudiciabile pentru alte grupuri. Este cunoscut faptul că, într-o situație de după conflict a existat dintotdeauna (și există) o încredere insuficientă între grupurile etnice care să permită funcționarea statului numai pe baza principiului majoritar. În astfel de situații, este necesar de a găsi garanții specifice care să asigure ca toate grupurile majoritare, popoarele constitutive în Bosnia și Herțegovina, să poată accepta normele constituționale și să se simtă protejate de ele. În consecință, Constituția Bosniei și

Herţegovinei asigură protecţia intereselor popoarelor constitutive nu numai prin dispoziţiile teritoriale care corespund intereselor lor, dar, de asemenea, prin compoziţia organelor de Stat şi regulile privind funcţionarea lor. În astfel de situaţii, este necesar de a stabili un echilibru între necesitatea de a proteja interesele tuturor popoarelor constitutive, pe de-o parte, şi de a avea o guvernare efectivă, pe de altă parte. Oricum, Constituţia Bosniei şi Herţegovinei conţine multe prevederi care asigură protecţia intereselor popoarelor constitutive, printre altele: dreptul de veto în caz de pericol pentru interesului naţional vital în Adunarea Parlamentară, sistemul bicameral şi preşedenţia colectivă bazată pe apartenenţă etnică. Efectul combinat al acestor prevederi face ca sarcina dezvoltării unei guvernări eficiente să fie una extrem de dificilă, dacă nu şi imposibilă. Până în prezent, sistemul a funcţionat mai mult sau mai puţin eficient graţie rolului crucial asumat de Înalţul Reprezentant. Or, acest rol nu este unul durabil.

Veto în caz de pericol pentru interesul naţional vital

30. Cel mai important mecanism, care împiedică adoptarea unor decizii în detrimentul interesului oricăruia dintre popoarele constitutive, este dreptul de veto în caz de pericol pentru interesul naţional vital. Dacă majoritatea delegaţilor bosniaci, croaţi, sau sârbi din Camera Popoarelor declară că un proiect de decizie prezentat Adunării Parlamentare contravine interesului vital al poporului lor, majoritatea delegaţilor bosniaci, sârbi şi croaţi trebuie să voteze pentru această decizie ca aceasta să fie adoptată. Majoritatea delegaţilor care aparţin altui popor se pot opune invocării acestei clauze. În acest caz, este prevăzută o procedură de conciliere şi Curtea Constituţională se pronunţă în ultima instanţă asupra corectitudinii procedurii de invocare. Este important de menţionat că Constituţia nu defineşte noţiunea de veto în interesul vital, contrar Constituţiilor entităţilor care enunţă această definiţie (în termeni prea generali).

31. Este evident faptul, acesta fiind confirmat de mai mulţi interlocutori, că procedură respective comportă un risc serios de blocare a procesului de luare a deciziilor. Alţii susţin că acest risc nu trebuie supraestimat, din moment ce procedura era rareori utilizată şi Curtea Constituţională, într-o hotărâre din 25 iunie 2004, a început deja să interpreteze această noţiune [a se vedea decizia U-8/04 privind veto în caz de pericol pentru interesului vital împotriva Legii cadru cu privire la învăţământul superior]. Hotărârea, de fapt, indică că Curtea nu consideră interesul vital ca fiind o noţiune pur subiectivă care este lăsată la discreţia fiecărui membru al parlamentului şi care nu va fi supusă controlului Curţii. Din contra, Curtea a examinat argumentele înaintate pentru a justifica recurgerea la veto în numele interesului vital, a confirmat validitatea unui argument şi a respins celălalt.

32. Cu toate acestea, Comisia consideră necesar de a înscrie o definiţie precisă şi strictă a noţiunii de interes vital în Constituţie. Problema principală ridicată de dreptul de veto nu ţine de utilizarea lui ci de efectul lui preventiv. Din moment ce politicienii vizaţi sînt clar conştienţi de existenţa posibilităţii de exercitare a dreptului de veto, o chestiune susceptibilă de a angaja exercitarea dreptului de veto nu va fi niciodată pusă la vot. Datorită existenţei dreptului de veto, o delegaţie care adoptă o poziţie intransigentă în mod special şi refuză orice compromis este în poziţie de forţă. Este adevărat că, jurisprudenţa ulterioară a Curţii Constituţionale ar putea furniza o definiţie a interesului vital şi reduce riscurile inerente acestui mecanism, dar acest proces ar putea fi destul de îndelungat. De asemenea, pare a fi nepotrivit atribuirea unei astfel de sarcini cu implicaţii politice majore doar Curţii, fără a include în Constituţie linii directoare în acest sens.

33. Având în vedere situația actuală din Bosnia și Herțegovina, pare a fi nerealist de a cere abolirea dreptului de veto în caz de pericol pentru interesul vital. Cu toate acestea, Comisia consideră că ar fi important să fie inserată o definiție clară a interesului vital în Constituție în regim de urgență. Această definiție va trebui să fie acceptată de către reprezentanții celor trei popoare constitutive și să nu reproducă definiția în prezent utilizată în Constituțiile entităților, care permite definirea interesului vital ca acoperind practic orice interes. Această definiție nu trebuie să fie prea extinsă, ci să se focalizeze pe drepturile de o importanță specială pentru popoarele respective, în special în astfel domenii ca educația, limba și cultura.

Dreptul de veto al entităților

34. Suplimentar la dreptul de veto în numele interesului vital, articolul IV § 3 (d) din Constituție prevede dreptul de veto a două treimi din membrii delegației uneia dintre entități. Acest drept de veto, care în practică se pare a fi potențial relevant numai pentru Republica Serbia, pare a fi inutil în condițiile existenței dreptul de veto în numele interesului vital.

Sistem bicameral

35. Articolul IV din Constituție prevede un sistem bicameral compus din Camera Reprezentanților și Camera Popoarelor, fiecare având puteri egale. Sistemele bicamerale sînt caracteristice pentru statele federale și, prin urmare, nu este surprinzător faptul că Bosnia și Herțegovina optează pentru două camere. Cu toate acestea, scopul tradițional al celei de-a doua camere în statele federale este de a asigura o reprezentare mai consolidată a entităților mai mici. Una dintre camere este constituită în funcție de numărului populației, pe când în cealaltă toate entitățile dețin un număr egal de mandate (Elveția, SUA), sau cel puțin entitățile mai mici sînt suprareprezentate (Germania). În Bosnia și Herțegovina situația este diferită: în ambele camere două treimi din membri provin din Federația Bosniei și Herțegovinei, ele deosebindu-se prin aceea că în Camera Popoarelor sunt reprezentați numai bosniacii și croații din Federație și sârbii din Republica Serbia. Prin urmare, Camera Popoarelor nu reflectă caracterul federal al statului, ci un mecanism suplimentar care favorizează interesele popoarelor constitutive. Principala funcție a Camerei Popoarelor, în termenii Constituției, este cea de cameră unde se exercită dreptul de veto în numele interesului vital.

36. Neajunsul acestei dispoziții este că Camera Reprezentanților devine camera unde se desfășoară activitatea legislativă și sunt negociate compromisurile necesare pentru constituirea majorității. Camera Reprezentanților are un rol negativ în calitate de cameră unde membrii își exercită dreptul de veto, considerând că sarcina lor exclusivă este de a apăra interesele popoarelor pe care le reprezintă, fără a fi preocupați de succesul procesului legislativ pe ansamblu. Prin urmare, ar fi preferabil de a transfera exercițiul dreptului de veto în numele interesului vital Camerei Reprezentanților și de a desființa Camera Popoarelor. Aceasta ar raționaliza procedurile existente și ar facilita adoptarea legislației fără a pune în pericol interesele legitime ale oricărui popor. De asemenea, aceasta ar soluționa problema componenței discriminatorii a Camerei Popoarelor.

Președenție colectivă

37. Articolul V din Constituție prevede o președenție colectivă alcătuită dintr-un membru bosniac, un membru sârb și un membru croat, care exercită funcția de președinte prin rotație. Președenția depune eforturile necesare pentru a-și adopta deciziile prin consens (articolul V § 2 (c)). În cazul în care o decizie este adoptată cu

votul majorității, dreptul de veto în numele interesului vital poate fi exercitat de către membrii minoritari.

38. O președenție colectivă este o instituție destul de neobișnuită. Cât privește funcțiile de reprezentare a Șefului Statului, este mai ușor ca acestea să fie exercitate de o singură persoană. Executivul este deja condus de un organ colegial, Comitetul Miniștrilor, și adăugarea unui al doilea organ colegial nu pare a favoriza procesul decizional. Aceasta crează un risc de dublare a proceselor decizionale și dificultatea de trasare a distincției între puterile Comitetului Miniștrilor și cele ale Președenției. Mai mult, Președenția nu ar putea să nu aibă fie cunoștințele tehnice necesare în cadrul ministerelor sau ar putea avea nevoie de un număr mare de personal, ceea ce ar conduce la crearea unui eșalon birocratic suplimentar.

39. Prin urmare, președenția colectivă nu pare a fi funcțională sau eficientă. În contextul Bosniei și Herțegovinei, existența președenției colective pare din nou să fie motivată de necesitatea asigurării participării reprezentanților popoarelor constitutive la adoptarea tuturor deciziilor importante. De fapt, pare a fi dificil de a prevedea un singur Președinte care să dețină puteri importante pentru Bosnia și Herțegovina.

40. În consecință, cea mai bună soluție ar fi de a concentra puterea executivă la nivelul Comitetului Miniștrilor, în calitate de organ colegial în care sînt reprezentate toate popoarele constitutive. În acest caz, un singur Președinte care să exercite funcțiile Șefului Statului ar trebuie să fie acceptabil. Ținând cont de caracterul pluriethnic al țării, alegerea indirectă a Președintelui de către Adunarea Parlamentară cu votul majorității, asigurând astfel că Președintele se bucură de o încredere largă în rândul tuturor popoarelor, ar părea preferabilă alegerilor directe. Pot fi adăugate reguli privind procedura de rotație, care să prevadă că Președintele nou ales să nu aparțină aceluiași popor constitutiv ca și predecesorul său.

...

74. În prezenta speță, distribuirea posturilor în cadrul organelor de stat între popoarele constitutive a constituit elementul central al Acordului de la Dayton, care a permis restabilirea păcii în Bosnia și Herțegovina. Într-un astfel de context, este dificil de a nega legitimitatea normelor care ar putea crea probleme din perspectiva nediscriminării, dar sînt necesare pentru restabilirea păcii și stabilității și evitarea noilor pierderi de vieți omenești. Prin urmare, includerea unor astfel de reguli în textul Constituției [Bosniei și Herțegovinei] la acea etapă, nu merită a fi criticată, chiar dacă ele sînt în contradicție cu dinamica generală a Constituției, care urmărește prevenirea discriminării.

75. Cu toate acestea, această justificare trebuie examinată în lumina evoluțiilor din Bosnia și Herțegovina care s-au produs după intrarea în vigoare a Constituției. Bosnia și Herțegovina a devenit Stat membru al Consiliului Europe și, prin urmare, trebuie să fie evaluată prin prisma standardelor europene comune. Ea a ratificat [Convenția europeană a drepturilor omului] și Protocolul nr. 12 [la aceasta]. Așa cum s-a menționat mai sus, situația în Bosnia și Herțegovina a evoluat în sens pozitiv, dar există în continuare circumstanțe care impun necesitatea unui sistem politic care să nu reflecte numai guvernarea majoritară, dar să garanteze o repartizare a puterii și pozițiilor printre grupurile etnice. În consecință, încercarea de a elabora reguli electorale care să asigure reprezentarea adecvată a diferitor grupuri este legitimă.

76. Oricum, acest obiectiv poate fi realizat fără a încălca standardele internaționale. Sistemul democrației consensuale ca atare nu este sursa problemelor, ci combinarea criteriilor teritoriale cu cele etnice și excluderea aparentă de la exercitarea anumitor drepturi politice a celor care sînt în mod special vulnerabili. Pare a fi posibil de a

reformula regulile relative la Președenție de o manieră care să asigure compatibilitatea lor cu standardele internaționale, menținând totodată echilibrul politic în țară.

77. Compoziția pluriethnică poate fi garantată de o manieră nediscriminatorie, spre exemplu, prin prevederea ca numai un membru al Președenției să aparțină aceluiași popor sau grupului “Alții” și combinarea acestei prevederi cu un sistem electoral care să asigure reprezentarea ambelor entități. Or, așa cum s-a sugerat anterior, în calitate de soluție mai radicală care, în opinia Comisiei, ar fi preferabilă, Președenția colectivă ar putea fi abolită și înlocuită cu alegerea indirectă și atribuirea unor puteri limitate.

...

80. Camera Popoarelor este o cameră care dispune de puteri legislative depline. Articolul 3 din Protocolul nr. 1 la [Convenția europeană a drepturilor omului] este aplicabil și oricare discriminare pe motiv de apartenență etnică este interzisă de articolul 14 din [Convenție]. Cât privește o posibilă justificare, elemente de apreciere aplicate în cazul Președenției se pot aplica în egală măsură și acestui subiect. Cu toate că, încercarea de a asigura un echilibru etnic în cadrul Parlamentului în interesul păcii și stabilității constituie un scop legitim, care poate justifica discriminarea pe motiv de apartenență etnică numai dacă nu există alte mijloace pentru realizarea lui și cu condiția respectării drepturilor minorităților. Pentru Camera Popoarelor, s-ar putea, spre exemplu, fixa un număr maxim de mandate care să revină reprezentanților fiecărui popor constitutiv. Or, așa cum s-a menționat mai sus, ar putea fi aleasă soluția mai radicală, preferată de către Comisie, cea de abolire a Camerei Popoarelor și de aplicare a mecanismului relativ la interesul național vital în cadrul Camerei Reprezentanților.”

Avizul cu privire la diferite propuneri de alegere a Președenției Bosniei și Herțegovinei (CDL-AD(2006)004 din 20 martie 2006), enunță în pasajele pertinente:

“1. Printr-o scrisoare din 2 martie 2006 adresată Președintelui Președenției colective a Bosniei și Herțegovinei, dl Sulejman Tihić, a solicitat Comisiei de la Veneția să emită un Aviz cu privire la trei propuneri diferite de alegere a Președenției acestei țări. Această solicitare a fost formulată în cadrul negocierilor privind reforma constituțională între principalele partide politice ale Bosniei și Herțegovinei. Problema alegerii Președenției rămâne a fi soluționată pentru a se ajunge la un acord asupra unui pachet de reformă comprehensiv.

...

Comentarii cu privire la propunerea I

8. Prima propunere prevede menținerea regulilor în vigoare cu privire la alegerea și compoziția Președenției, alcătuită dintr-un membru bosniac și unul croat ales din partea Federației și un membru sârb ales din partea Republicii Serbia. În [Avizul său cu privire la situația constituțională în Bosnia și Herțegovina și puterile Înalțului Reprezentant] Comisia a evocat preocupări serioase cu privire la compatibilitatea a astfel de reguli cu prevederile Protocolului nr. 12 la Convenția europeană a drepturilor omului, care exclude formal posibilitatea “Altor”, precum și a bosniacilor și croaților, care provin din Republica Serbia, și a sârbilor, care provin din Federație, de a fi aleși la Președenție. Menținerea acestei reguli în versiunea ei actuală trebuie, prin urmare, exclusă, iar prima propunere trebuie respinsă.

Comentarii cu privire la propunerea II

9. A doua propunere, care nu este redactată sub formă de text pentru a fi inserată în Constituție, dar ca un rezumat cu conținut eventual constituțional, prevede menținerea sistemului de alegere directă a doi membri la Președenție din partea Federației și a unui membru din partea Republicii Serbia, fără a menționa, totuși, vreun criteriu etnic pentru candidați. Discriminarea *de jure* subliniată în Avizul Comisiei de la Veneția ar fi, prin urmare, înlăturată și adoptarea acestei propuneri ar constitui un pas în urmă. Propunerea include, de asemenea, sistemul de preluare a președenției prin rotație de către un membru al Președenției la fiecare 16 luni. Ținând cont de logica Președenției colective, această propunere pare a fi o soluție rațională.

10. Prin contrast, propunerea este lipsită de claritate în ceea ce privește compoziția pluriethnică a Președenției. Președenția colectivă a fost introdusă, și va fi aparent menținută, pentru a asigura ca nici un organ de stat să nu fie dominat de un reprezentant al unui popor constitutiv. În termenii propunerii în varianta sa actuală, ar fi posibil, spre exemplu, de a alege doi bosniaci din partea Federației pentru Președenție. La nivel juridic, acest neajuns ar putea fi remediat în cadrul Propunerii prin prevederea ca numai un membru al Președenției să poată aparține în același timp unui popor constitutiv sau grupului "Alții". Comisia consideră că intenția propunerii este, de fapt, de a include o astfel de prevedere în Constituție în cazul în care aceasta se adoptă.

11. Cu toate acestea, problema ar conduce eventual la excluderea de la Președenție a candidaților care au obținut un număr mai mare de voturi. În Federație, există o probabilitate mare ca doi bosniaci să obțină numărul maxim de voturi. În acest caz, candidatul la Președenție care a obținut mai multe voturi va fi îndepărtat în favoarea candidatului care a obținut un număr mai mic de voturi. Aceste întrebări trebuie reglementate în mod clar la nivelul Constituției și nu la cel al legii ordinare.

12. Un alt neajuns ar fi că, *de facto*, bosniacii și croații din Republica Serbia și, de asemenea, sârbii din Federație ar fi lipsiți în continuare de posibilitatea reală de a alege un candidat conform preferințelor lor.

13. Mai mult, alegerea Șefului Statului ar avea loc în continuare la nivelul entității teritoriale, în timp ce ar fi dezirabil de a o transfera la nivelul Statului, ca parte a unei abordări globale de consolidare a statului.

14. În calitate de problemă de o importanță minoră, propunerea ar permite, de asemenea, membrilor Președenției să dețină o funcție de conducere în cadrul unui partid politic. Această posibilitate nu pare a fi compatibilă cu obiectivul global al reformei constituționale de transformare a Președenției dintr-un organ executiv într-o funcție de conducere națională (colectivă).

15. În concluzie, a doua propunere prezintă o ameliorare clară a situației constituționale actuale. Oricum, ea conține mai multe lacune, inclusiv riscul ca candidații care au întrunit mai puține voturi decât alții să fie aleși, și nu contribuie la obiectivele globale ale reformei constituționale de transferare a puterii Consiliului Miniștrilor și consolidare a Statului.

Propunerea III

16. Propunerea III se depărtează în mod pronunțat de la situația constituțională actuală, prin introducerea unei proceduri complicate de alegere indirectă pentru Președenție. După cum s-a menționat mai sus, Comisia preferă în mod principal alegerea indirectă a unui singur președinte care să aibă puteri limitate. În cazul Președenției colective, Comisia își menține preferința pentru alegerile indirecte.

17. Poziția Comisiei se bazează, în primul rând, pe faptul că unul din obiectivele principale ale reformei constituționale ar fi limitarea puterilor Președenției și concentrarea puterii executive la nivelul Consiliului Miniștrilor. Această schimbare ar putea fi cu greu operată dacă Președenția ar beneficia de legitimitatea unui sufragiu universal direct.

18. Mai mult, în cadrul alegerilor indirecte pot fi mai ușor elaborate mecanismele care să asigure compoziția plurietnică a Președenției. Ele oferă mai multe posibilități de cooperare interetnică și compromis, în timp ce alegerile directe pe baza criteriilor *de facto* etnice încurajează votarea pentru persoana considerat ca fiind apărătorul înfocat al poporului constitutiv respectiv și nu pentru candidatul cel mai potrivit pentru apărarea intereselor întregii țări.

19. În final, Propunerea transferă alegerea la nivelul parlamentului statului. De fapt, este dezirabil și compatibil cu scopul global de consolidare a Statului ca alegerea Șefului statului să fie făcută la acest nivel.

20. Din perspectiva abordării globale, a treia propunere pare, prin urmare, preferabilă. Cu toate acestea, există și unele lacune.

21. În primul rând, propunerea pare a fi complicată, implicând prea multe etape și posibilități de impas. Candidaturile pot fi propuse de către membrii Camerei Reprezentanților sau ai Camerei Popoarelor, selectarea candidaților fiind făcută de trei caucusuri etnice distincte în Camera Popoarelor. Lista candidaților trebuie, ulterior, să fie confirmată de către cele trei caucusuri ai Camerei Popoarelor și de către Camera Reprezentanților.

22. În limitele aceste propuneri, pare a fi preferabil de a avea o procedură simplificată care să pună un accent mai mare pe Camera Reprezentanților, organ investit cu legitimitate democratică direct conferită de populație în ansamblul ei. Posibilitatea nominalizării candidaților trebuie să fie rezervată membrilor Camerei Reprezentanților. Selectarea din rândul candidaților poate avea loc în trei caucusuri etnice distincte ale Camerei Popoarelor, cu scopul de a garanta respectarea intereselor celor trei popoare constitutive. De asemenea, lista candidaților trebuie să fie confirmată de majoritatea membrilor Camerei Reprezentanților pentru a asigura că cei trei candidați beneficiază de legitimitate în calitate de reprezentanți ai întregului popor al Bosniei și Herțegovinei.

23. Suplimentar, trebuie de clarificat modul în care sînt repartizate funcțiile de Președinte și Vicepreședinți. Propunerea III, în versiunea actuală, lasă, în mod implicit, pe seama celor trei caucusuri etnice să ia această decizie importantă în cadrul negocierilor de culise, din moment ce lista cu candidaturile desemnate pentru funcțiile de Președinte și Vicepreședinți se prezintă Camerei Reprezentanților fără a indica modalitățile de alegere a acestora. Această soluție pare a fi cea mai nepotrivită și susceptibilă de a crea un impas. Procedura de rotație prevăzută de cea de-a doua propunere pare a fi mai fezabilă.

24. Există și alte aspecte ale celei de-a treia propuneri, care nu corespund poziției Comisiei de la Veneția. În avizul menționat mai sus, Comisia s-a pronunțat în favoarea desființării Camerei Popoarelor. Conferirea Camerei a unui rol preponderent în selectarea Președenției nu poate fi, prin urmare, considerată ca o măsură pozitivă. Rolul atribuit caucusurilor etnice reduce dramatic posibilitatea alegerii persoanelor care nu aparțin unui popor constitutiv, ceea ce nu este specific acestei Propuneri, dar reflectă situația politică. Propunerea, cel puțin, asigură că reprezentanții grupului «Alții» în Camera Reprezentanților vor participa la vot și că sârbii din Federație și bosniacii și croații din Republica Serbia nu mai sînt dezavantajați din moment ce

reprezentanții lor în parlamentului statului vor fi capabil să voteze pentru candidați la propria alegere.

25. Chiar și în cadrul unei Președenții colective, ar putea fi elaborate soluții preferabile pentru alegerile indirecte. Spre exemplu, în cadrul Camerei Reprezentanților, pot fi desemnate liste din trei candidați care nu aparțin aceluiași popor constitutiv sau grupului “Alți” și votarea lor să se desfășoare între aceste liste, ceea ce ar constitui, totuși, o propunere distinctă și nu un amendament la Propunerea III.

26. În final, a treia propunere marchează, de asemenea, o ameliorare evidentă în raport cu situația actuală. Cu condiția că va fi ajustată conform sugestiilor enunțate în paragrafele 22 și 23, ea ar putea servi drept soluție (deși nu una ideală) pentru prima etapă a reformei constituționale.

Concluzii

27. În concluzie, Comisia salută în mod ferm faptul că partidele politice din Bosnia și Herțegovina au încercat să adopte o reformă constituțională comprehensivă înaintea viitoarelor alegeri din 2006. Ea recunoaște faptul că o reformă adoptată la această etapă poate avea doar un caracter interimar, în calitate de etapă preliminară adoptării reformei comprehensive de care țara are nevoie în mod evident.

28. În ceea ce privește cele trei propuneri prezentate Comisiei, adoptarea primei propuneri ar putea constitui un eșec al reformei constituționale în materie de alegeri și compoziție a președenției și, prin urmare, ar trebui exclusă. Prin contrast, atât a doua propunere, cât și a treia propunere merită, sub rezerva unor completări și modificări, să fie considerate la etapa actuală ca măsuri prealabile importante, dar nu și ca soluții ideale.

29. Între a doua și a treia propuneri, Comisia ar da preferință, nu fără a ezita, celei de-a treia propuneri, sub rezerva ajustărilor susmenționate. Un sufragiu indirect în conformitate cu scopul reformei constituționale de limitare a puterilor Președenției, facilitează asigurarea unui echilibru în compoziția Președenției și, prin urmare, corespunde mai bine *raison d'être* a acestei instituții netradiționale. De asemenea, propunerea transferă alegerea la nivelul statului, în conformitate cu obiectivul global de consolidare a Statului Bosnia și Herțegovina. Oricum, trebuie să se țină cont de scopul final al reformei constituționale în acest domeniu, cel de a avea un singur Președinte ales într-un mod care să garanteze că această persoană se bucură de încrederea generală a întregii populații și nu numai a grupului etnic căruia îi aparține.”

Avizul cu privire la proiectul modificărilor la Constituția Bosniei și Herțegovinei (CDL-AD(2006)019 din 12 iunie 2006) prevede, în pasajele pertinente, după cum urmează:

“1. Printr-o scrisoare din 21 martie 2006, Președintele Președenției Bosniei și Herțegovinei, dl Sulejman Tihić, a solicitat Comisiei de la Veneția să emită un Aviz asupra acordului privind modalitățile primei faze a reformei constituționale la care au ajuns liderii partidelor politice din Bosnia și Herțegovina la 18 martie 2006. Dat fiind că reforma constituțională trebuie adoptată în regim de urgență pentru a avea efect la alegerile parlamentare preconizate pentru octombrie 2006, el și-a exprimat dorința de a obține Avizul Comisiei de la Veneția ‘cât mai curând posibil’

...

Amendamentul II la articolul IV din Constituție cu privire la Adunarea Parlamentară

22. Scopul principal al modificării este de a opera trecerea de la sistemul bicameral cu două camere egale la un nou sistem în care Camera Popoarelor (...) ar avea puteri limitate, accentul fiind pus pe dreptul de veto în caz de amenințare a interesului vital național. Noua structură a articolului, care atribuie în mod sistematic prioritate Camerei Reprezentanților (...), reflectă acest obiectiv. Reforma ar constitui un pas în direcția recomandată de Comisia de la Veneția, și anume desființarea Camerei Popoarelor și raționalizarea procesului de luare a deciziilor în cadrul instituțiilor de stat.

...

24. Paragraful (d) prevede o creștere a numărului membrilor Camerei Popoarelor de la 15 la 21. Justificarea acestei creșteri este mai puțin evidentă, din moment ce puterile acestei Camere sînt diminuate substanțial. Cu toate acestea, această chestiune este, în întregime, la discreția autorităților naționale. Dacă ele consideră că o astfel de creștere este necesară pentru a asigura o reprezentare adecvată a spectrului politic în Camera Popoarelor, atunci această măsură pare a fi rezonabilă.

25. Faptul că calitatea de membru al acestei Camere rămâne în continuare limitată, în virtutea paragrafului (d), crează o situație problematică. În Avizul său [privind situația constituțională din Bosnia și Herțegovina și puterile Înaltului Reprezentant] Comisia de la Veneția a notat că compoziția precedentă a acestei Camere bazată pe același principiu părea să contravină prevederilor articolului 14 din [Convenția Europeană a Drepturilor Omului] în coroborare cu articolul 3 al Protocolului nr. 1 [la aceasta].

26. Ca urmare a reformării, Camera Popoarelor nu va mai fi, totuși, o cameră legislativă completă, dar un organ însărcinat în mod principal cu chestiunile relative la exercitarea dreptului de veto în caz de pericol pentru interesul național vital. În consecință, aplicarea în continuare a articolului 3 al Protocolului nr. 1 și, ca urmare, a articolului 14 din [Convenție] este contestabilă. Problema compatibilității acestei prevederi cu Protocolul nr. 12 [la Convenție] rămâne nesoluționată. În absența jurisrudenței cu privire la acest Protocol, această trebuie interpretată cu o precauție sporită...

27. În prezenta speță, rolul principal al Camerei ca organ care exercită veto în caz de amenințare a interesului național vital poate fi considerat ca un scop legitim. Constituția Bosniei și Herțegovinei rezervează exercitarea dreptului de veto celor trei popoare constitutive și nu conferă acest drept altor naționalități. Din această perspectivă, reprezentarea altor naționalități în această Cameră nu pare a fi obligatorie. Celelalte responsabilități ale Camerei, de a participa la alegerea Președenției și de a aproba modificările constituționale, care pot fi supuse criticii, nu conduc la un rezultat diferit. Ele demonstrează că funcția Camerei Popoarelor trebuie să fie cea de mecanism de corectare care să asigure ca aplicarea principiilor democratice reflectate în compoziția Camerei Reprezentanților să nu prejudicieze echilibrul dintre cele trei popoare constitutive. Necesitatea unui astfel de mecanism continua să persiste în Bosnia și Herțegovina. În acest caz, această necesitate ar putea fi considerată ca fiind un scop legitim care justifică tratamentul inechitabil al altor naționalități în ceea ce privește reprezentarea în Camera Popoarelor.

...

Amendamentul III la articolul V din Constituție privind Președenția

43. Scopul principal al amendamentelor este de a consolida puterile Comitetului Miniștrilor și de a spori eficiența sa și de a diminua rolul Președenției. Acest scop corespunde în totalitate recomandărilor enunțate în Avizul [cu privire la situația constituțională din Bosnia și Herțegovina și puterile Înaltului Reprezentant] al

Comisiei de la Veneția. De asemenea, Comisia ar prefera ca Președenția colectivă să fie înlocuită cu un singur Președinte, ceea ce, la moment, nu pare a fi posibil din punct de vedere politic. Cu toate acestea, amendamentul III marchează un prim pas în această direcție.

...

46. Comisia de la Veneția a adoptat un Aviz cu privire la cele trei propuneri alternative pentru alegerea Președenției în cadrul ultimei sesiuni (CDL-AD(2006)004). Este inutil de a redeschide discuția la această etapă. Cu toate acestea, absența unui mecanism care să permită ieșirea din impasul care s-ar crea de refuzul potențial Camerei Popoarelor de a susține această propunere constituie un subiect de îngrijorare.

...”

23. Comisia Europeană împotriva rasismului și intoleranței (ECRI) este organismul independent de monitorizare a drepturilor omului al Consiliului Europei, specializat în combaterea rasismului, discriminării rasiale, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței. În Recomandarea sa de politică generală nr. 7, adoptată la 13 decembrie 2002, ECRI definește rasismul ca “credința că un motiv precum rasa¹, culoarea, limba, religia, naționalitatea sau originea națională sau etnică justifică desconsiderarea unei persoane sau a unui grup de persoane, sau justifică noțiunea de superioritate a unei persoane sau a unui grup de persoane”.

E. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE)

24. Într-un raport cu privire la alegerile generale din 2006, Oficiul pentru instituțiile democratice și drepturile omului al OSCE (OSCE/ODIHR), principala agenție în Europe responsabilă pentru monitorizarea alegerilor, a declarat următoarele:

“Alegerile generale din 1 octombrie, care au avut loc în Bosnia și Herțegovina, au fost primele alegeri gestionate în întregime de autoritățile naționale după Acordul de pace de la Dayton din 1995. Modul de organizare a acestor alegeri a respectat în linii generale standardele internaționale în materie de alegeri democratice, cu toate că există în continuare lacune care necesită a fi înlăturate, în special la capitolul numărării voturilor. Pe ansamblu, alegerile au marcat un progres nou înregistrat în direcția consolidării democrației și supremației legii. Cu toate acestea, este regretabil faptul că, din cauza restricțiilor constituționale bazate pe originea etnică ale dreptului de a candida, alegerile au fost declarate, în mod repetat, de a fi încălcat prevederile Protocolului nr. 12 la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) și angajamentele asumate față de Consiliul Europei, precum și ale articolului 7.3 din Documentul de la Copenhaga din 1990 al OSCE.”

¹ Având în vedere că toate ființele umane aparțin aceleiași specii, ECRI nu este de acord cu teoria bazată pe existența diferitor “rase”. Totuși, în această Recomandare ECRI utilizează acest termen pentru a se asigura că acele persoane care sînt în mod general și eronat percepute ca aparținând unei “alte rase” beneficiază de protecția prevăzută de legislație.

F. Uniunea Europeană

25. În 2008, Bosnia și Herțegovina a semnat și a ratificat Acordul de Stabilizare și Asociere (ASA) cu Uniunea Europeană, angajându-se astfel să realizeze prioritățile parteneriatului european. Una din prioritățile cheie, pe care Bosnia și Herțegovina este așteptată s-o atingă în termen de până la doi ani, este de a “modifica legislația electorală privind membrii Președenției Bosniei și Herțegovinei și delegații Camerei Popoarelor pentru a asigura compatibilitatea deplină cu prevederile Convenției europene a drepturilor omului și angajamentele asumate la momentul aderării la Consiliul Europei” (a se vedea Anexa la Decizia Consiliului 2008/211/EC din 18 februarie 2008 cu privire la principiile, prioritățile și condițiile cuprinse în Parteneriatul european cu Bosnia și Herțegovina și abrogarea Deciziei 2006/55/EC, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 80/21 (2008)).

La 14 octombrie 2009, Comisia Europeană a adoptat documentul anual de strategie care explică politica sa în materie de extindere a UE. La aceeași dată au fost publicate rapoartele de progres pentru 2009, în care serviciile Comisiei evaluează progresele înregistrate de fiecare stat candidat sau potențial candidat (precum Bosnia și Herțegovina) pe parcursul anului.

ÎN DREPT

I. PRINCIPALELE CAPETE DE CERERE ALE RECLAMANȚILOR

26. Reclamanții s-au plâns de imposibilitatea de a candida la alegerile pentru Camera Popoarelor pe motivul originii lor rome și evreiești, care, în opinia lor, a constituit discriminare pe motiv de rasă. Ei au invocat prevederile articolului 14, articolului 3 din Protocolul nr. 1 și articolului 1 din Protocolul nr. 12.

Articolul 14 din Convenție prevede:

“Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație..”

Articolul 3 al Protocolului nr. 1 la Convenție prevede:

“Înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului despre alegerea corpului legislativ.”

Articolul 1 al Protocolului nr. 12 la Convenție prevede:

“1. Exercitarea oricărui drept prevăzut de lege trebuie să fie asigurată fără nicio discriminare bazată, în special, pe sex, pe rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice

sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere sau oricare altă situație.

2. Nimeni nu va fi discriminat de o autoritate publică pe baza oricăruia dintre motivele menționate în § 1.”

A. Admisibilitatea

27. Cu toate că Statul pârât nu a formulat nicio obiecție referitor la competența Curții *ratione personae*, această chestiune necesită a fi examinată *ex officio* de către Curte.

1. Cu privire la întrebarea dacă reclamantii pot pretinde calitatea de “victime”

28. Curtea a reiterat că pentru a putea introduce o cerere în virtutea articolului 34 din Convenție, o persoană fizică, o organizație neguvernamentală sau un grup de particulari trebuie să poată pretinde a fi victime ale unei încălcări a drepturilor recunoscute în Convenție. Pentru a pretinde calificativul de victimă a unei încălcări, persoana trebuie să fie afectată în mod direct de măsura contestată. Prin urmare, Convenția nu prevede posibilitatea de a angaja *actio popularis* pentru interpretarea drepturilor pe care le garantează. Ea nu autorizează persoanele să se plângă de o dispoziție a dreptului intern, doar pentru că ele cred, fără a fi afectate în mod direct de aceasta, că ea pare să încalce prevederile Convenției. Cu toate acestea, reclamantii pot susține că o lege le încalcă drepturile, în absența unor măsuri individuale de punere în aplicare, în cazul în care ei fac parte dintr-o categorie de persoane care riscă să fie afectate în mod direct de legislație sau dacă sînt obligați să-și schimbe comportamentul de frica sancțiunilor (a se vedea *Burden c. Regatului Unit* [GC], nr. 13378/05, §§ 33-34, 29 aprilie 2008, trimiterile citate în acest sens).

29. În prezenta speță, având în vedere participarea activă a reclamantilor la viața publică, candidarea lor la alegerile pentru Camera Popoarelor sau Președenție ar fi absolut logică. Prin urmare, reclamantii ar putea pretinde că sînt victime ale discriminării. Faptul că prezenta speță ridică problema compatibilității Constituției naționale cu prevederile Convenției, nu are relevanță în această privință (a se vedea, prin analogie, *Rekvényi c. Ungariei* [GC], nr. 25390/94, CEDO 1999-III).

2. Cu privire la întrebarea dacă Statul pârât poate fi considerat responsabil

30. Curtea notează că Constituția Bosniei și Herțegovinei reprezintă o anexă la Acordul de pace de la Dayton, care însăși este un tratat internațional (a se vedea *Jeličić c. Bosniei și Herțegovina* (dec.), nr. 41183/02, CEDO 2005-XII). Puterea de a modifica Constituția a fost, totuși,

conferită Adunării Parlamentare a Bosniei și Herțegovinei, care este, în mod evident, un organ intern (a se vedea paragraful 15 mai sus). Mai mult, practica descrisă în paragraful 17 confirmă că puterile administratorului internațional pentru Bosnia și Herțegovina (Înaltul Reprezentant) nu se extind asupra Constituției statului. În aceste circumstanțe, lăsând deoparte întrebarea dacă Statul pârât poate fi considerat responsabil pentru punerea în aplicare a prevederilor constituționale contestate (a se vedea paragraful 13 mai sus), Curtea consideră că el ar putea în orice caz considerat responsabil pentru menținerea lor.

3. Concluzii

31. Curtea declară capetele principale de cerere ale reclamanților admisibile.

B. Fond

1. Argumentele reclamanților

32. Reclamanții s-au plâns că, deși dețin cetățenia Bosniei și Herțegovinei, ei au fost privați prin Constituție de dreptul lor de a candida la alegerile pentru Camera Popoarelor și Președenție pe motiv de origine rasiale/etnice (discriminarea bazată pe origine etnică a fost declarată de către Curte ca constituind o formă de discriminare rasială în cauza *Timishev c. Rusia*, nr. 55762/00 și 55974/00, § 56, CEDO 2005-XII). Reclamanții au susținut că diferența de tratament, fondată în mod explicit pe rasă sau etnie, nu putea fi justificată și constituia o discriminare directă. În acest sens, ei s-au referit la jurisprudența Curții (în special la hotărârea *Timishev*, citată mai sus, § 58, și hotărârea *D.H. și alții c. Republicii cehe* [GC], no. 57325/00, § 176, CEDO 2007-...) și la legislația Uniunii Europene (în special la directiva Consiliului 2000/43/EC din 29 iunie 2000 –“ Directiva Rasa/Race Directive” – de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, care, în articolul 2, a inclus în mod explicit în definiția discriminării indirecte posibilitatea unei justificări obiective a tratamentului, dar nu a prevăzut o posibilitate similară în definiția discriminării directe). Mai mult, ei au susținut că această imposibilitate de a justifica o astfel de diferență de tratament era în special importantă într-un caz care vizează dreptul de a candida la alegeri (ei s-au referit la hotărârea în cauza *Aziz c. Ciprului*, nr. 69949/01, § 28, CEDO 2004-V).

33. Chiar și presupunând posibilitatea existenței unei justificări, reclamanții au susținut că guvernul pârât ar avea în continuare o sarcină foarte dificilă de a stabili o justificare obiectivă și rezonabilă, ținând cont de temeiul plângerii (discriminarea rasială și etnică directă) și contextul în care se înscrie (participarea politică și reprezentarea la nivelul superior al

statului). Mai mult, durata perioadei de menținere a excluderii a amplificat și mai mult sarcina Guvernului pârât de a o justifica (ei s-au referit la decizia Comisiei pentru drepturile omului a ONU din 8 aprilie 1981 în cauza *Silva și alții c. Uruguay*, § 8.4). Reclamanții au conchis, că Guvernul pârât nu a reușit să demonstreze că diferența de tratament a fost justificată în prezenta speță.

2. Argumentele Guvernului

34. Guvernul s-a referit la cauza *Ždanoka c. Letoniei* ([GC], nr. 58278/00, CEDO 2006-IV), în care Curtea a reafirmat că Părțile Contractante se bucură de libertate considerabilă la stabilirea, în cadrul ordinii lor constituționale, a regulilor care să reglementeze alegerile parlamentare și compoziția parlamentului, și că criteriile pertinente ar putea varia în funcție de factorii istorici și politici specifici fiecărui stat. Structura constituțională actuală a Bosniei și Herțegovinei a fost stabilită printr-un acord de pace încheiat ca urmare a unuia dintre cele mai distructive conflicte din istoria europeană recentă. Scopul său final era restabilirea păcii și dialogului între cele trei grupuri etnice principale –“popoarele constitutive”. Guvernul a susținut că prevederile constituționale contestate, care excludeau din Camera Popoarelor și Președenție persoanele care nu și-au declarat apartenența la un “popor constitutiv”, trebuie apreciate în acest context. El a pretins că încă nu a venit timpul pentru introducerea unui sistem politic care să reflecte regula majorității, ținând cont, în special, de locul important ocupat de anumite partide politice monoetnice și de administrarea internațională continuă a Bosniei și Herțegovinei.

35. Guvernul a invitat Curtea să facă distincție între prezenta cauză și cauza *Aziz* (citată mai sus): în timp ce ciprioții turci, care locuiau într-o regiune din Cipru controlată de guvern, erau împiedicați să voteze la alegerile parlamentare, cetățenii Bosniei și Herțegovina care aparțineau grupului “alții” (printre care se numărau și reclamanții în prezenta speță) se bucurau de dreptul de a candida la alegerile pentru Camera Reprezentanților a Bosniei și Herțegovinei și legislativul entităților. El au conchis că diferența de tratament era justificată în circumstanțe speciale.

3. Argumentele părților terțe

36. În observațiile sale din 22 octombrie 2008, Comisia de la Veneția și-a exprimat opinia că prevederile constituționale contestate în prezenta speță au încălcat interdicția discriminării. Aceste observații erau în concordanță cu Avizele citate în paragraful 22 mai sus.

37. Centrul AIRE și Inițiativa Justiției pentru o Societate Deschisă, în observațiile sale din 15 august 2008, au formulat argumente similare. Bazându-se pe analiza sistemelor juridice ale Părților Contractante, Centrul AIRE a conchis că la nivel european s-a ajuns la un consens că o persoană

poate fi privată de dreptul de a candida la alegeri numai dacă comportamentul său justifică aplicarea unei astfel de măsuri și nu pentru caracteristicile sale înnăscute sau inalienabile. Inițiativa Justiției pentru o Societate Deschisă a subliniat că participarea politică reprezintă unul din drepturile și responsabilitățile care mențin legătura juridică între cetățean și Stat. În majoritatea jurisdicțiilor, dreptul de a vota, de a fi ales și de a candida la alegeri erau cele care delimitau deosebirea dintre un cetățean și un străin. Limitarea acestor drepturi, în special pe motive suspecte de rasă și origine etnică, erau, prin urmare, nu numai discriminatorii, dar subminau însăși semnificația conceptului de cetățenie. Pe lângă faptul că constituie un drept important aferent cetățeniei, participarea politică este în special importantă pentru minoritățile etnice și esențială pentru evitarea marginalizării lor și facilitarea integrării lor. Aceasta este în special adevărat mai ales în situații de după un conflict etnic, când distincțiile juridice fondate pe origine etnică ar putea mai degrabă exacerba tensiuni decât promova relații constructive și durabile între toate grupurile etnice, esențiale pentru viabilitatea unui stat pluriethnic.

4. *Aprecierea Curții*

(a) **Cu privire la Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei**

38. Reclamantii au invocat prevederile articolului 14 din Convenție în coroborare cu articolul 3 al Protocolului nr. 12. Curtea consideră că acest capăt de cerere trebuie să fie, în primul rând, examinat în temeiul primelor prevederi menționate.

(i) Aplicabilitatea articolului 14 în coroborare cu articolul 3 din Protocolul nr. 1

39. Curtea a reamintit că articolul 14 completează alte prevederi importante ale Convenției și Protocoalelor sale. El nu există independent, deoarece este valabil numai în ceea ce privește “exercitarea drepturilor și libertăților” garantate de celelalte prevederi ale Convenției. Cu toate că aplicarea articolului 14 nu presupune în mod necesar încălcarea acestor prevederi – și în acest sens acest articol este autonom –, acesta nu poate fi aplicat decât dacă faptele cauzei cad sub incidența “câmpului de aplicare” al unei sau mai multor prevederi (a se vedea, printre altele, *Abdulaziz, Cabales și Balkandali c. Regatului Unit*, 28 mai 1985, § 71, Seria A nr. 94; *Petrovic c. Austriei*, 27 martie 1998, § 22, *Culegere* 1998-II; și *Şahin c. Germaniei* [GC], nr. 30943/96, § 85, CEDO 2003-VIII). Interzicerea discriminării, consacrată în articolul 14, depășește, prin urmare, exercitarea drepturilor și libertăților pe care fiecare stat este obligat să le garanteze prin Convenție și Protocoalele. Aceasta se aplică și drepturilor adiționale, care se încadrează în câmpul de aplicare general al oricărui articol din Convenție, pe care statul a decis din propria inițiativă să le protejeze. Acest principiu este

profund ancorat în jurisprudența Curții (a se vedea *Cauza “relativă la anumite aspecte ale regimului lingvistic al învățământului din Belgia” c. Belgiei (fond)*, 23 iulie 1968, § 9, Seria A nr. 6; *Stec și alții c. Regatului Unit* (dec.) [GC], nr. 65731/01 și 65900/01, § 40, CEDO 2005-X; și *E.B. c. Franței* [GC], nr. 43546/02, § 48, CEDO 2008-...).

40. Prin urmare, Curtea trebuie să decidă dacă alegerile pentru Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei se încadrează în “câmpul de aplicare” al articolului 3 al Protocolului nr. 1. În acest sens, ea reiterează faptul că această prevedere se aplică numai alegerii “corpului legislativ”, sau cel puțin a uneia dintre camerele lui, în cazul în care sînt două sau mai multe camere. Oricum, cuvîntul “corpul legislativ” trebuie interpretat în funcție de structura constituțională a fiecărui Stat (a se vedea *Matthews c. Regatului Unit* [GC], nr. 24833/94, CEDO 1999-I, § 40) și, în mod special, de tradițiile sale constituționale și extinderea puterilor legislative ale camerei în cauză. Mai mult, *travaux préparatoires* demonstrează (vol. VIII, pp. 46, 50 și 52) că Părțile Contractante au luat în considerare poziția specială a anumitor parlamente care includeau camere neelective. Prin urmare, articolul 3 al Protocolului nr.1 a fost redactat cu atenție deosebită, astfel încât să evite utilizarea unor termeni, care ar putea fi interpretați ca o obligație absolută de a organiza alegeri în ambele camere în fiecare sistem bicameral (a se vedea *Mathieu-Mohin și Clerfayt c. Belgiei*, 2 martie 1987, § 53, Seria A nr. 113). În același timp, este evident că articolul 3 al Protocolului nr. 1 se aplică fiecărei camere a unui parlament ales în mod direct.

41. Cât privește Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei, Curtea notează că compoziția ei reprezintă rezultatul alegerilor indirecte, membrii Camerei fiind desemnați de către parlamentele entităților. În plus, Curtea observă că extinderea puterilor de care se bucură aceasta constituie, în speță, un factor decisiv. Camera Popoarelor, de fapt, se bucură de puteri extinse pentru a controla adoptarea legislației: articolul IV § 3 (c) din Constituție prevede în mod specific că nici o lege nu poate fi adoptată fără aprobarea ambelor camere. Mai mult, Camera Popoarelor, de comun cu Camera Reprezentanților, decide sursele și sumele de venituri necesare pentru funcționarea instituțiilor statului și exercitarea obligațiilor internaționale ale Bosniei și Herțegovinei și aprobă bugetul instituțiilor de stat (a se vedea articolul IV § 4 (b)-(c) din Constituție). În cele din urmă, pentru a ratifica un tratat este necesară aprobarea prealabilă a Camerei (a se vedea articolele IV § 4 (d) și V § 3 (d) din Constituție). Prin urmare, alegerile pentru Camera Popoarelor se încadrează în câmpul de aplicare al articolului 3 al Protocolului nr.1.

Prin urmare, articolul 14 în coroborare cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 este aplicabil.

(ii) *Cu privire la respectarea articolului 14 în coroborare cu articolul 3 al Protocolului nr. 1*

42. Curtea reiterează că discriminarea înseamnă tratament diferențiat, fără a fi sprijinit de o justificare obiectivă și rezonabilă, a persoanelor în situații similare. “Lipsa justificării obiective și rezonabile” presupune că distincția în cauză nu urmărește un “scop legitim” sau că nu există o “relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele angajate și scopul urmărit” (a se vedea, printre altele, *Andrejeva c. Letoniei* [GC], nr. 55707/00, § 81, 18 februarie 2009). Extinderea marjei de apreciere de care se bucură Partea Contractantă în acest sens va varia în funcție de circumstanțe, domeniu și context (ibid., § 82).

43. Originea etnică și rasială sînt concepte înrudite. În timp ce noțiunea de rasă își are originea în idea clasificării biologice a ființelor umane în subspecii în baza unor astfel de caracteristici morfologice ca culoarea pielii sau trăsăturile faciale, originea etnică se fondează pe idea că grupurile sociale sînt marcate, în mod special, de naționalitate, credință religioasă, limbă vorbită sau origini tradiționale și culturale și mediu de viață comune. Discriminarea întemeiată pe originea etnică a persoanei constituie o formă de discriminare rasială (a se vedea definiția adoptată de Convenția Internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială în paragraful 19 supra și cea adoptată de Comisia Europeană împotriva rasismului și intoleranței în paragraful 23 supra). Discriminare rasială constituie o formă de discriminare particular de odioasă și, din perspectiva consecințelor periculoase pe care le produce, necesită din partea autorităților vigilență și o reacție viguroasă. Pentru acest motiv, autoritățile trebuie să utilizeze toate mijloacele disponibile pentru a combate rasismul, prin consolidarea viziunii democrației a unei societăți în care diversitatea nu este percepută ca o amenințare dar ca o sursă de îmbogățire (a se vedea *Nachova și alții c. Bulgariei* [GC], nr. 43577/98 și 43579/98, § 145, CEDO 2005-VII, și *Timishev*, citată mai sus, § 56).

44. În acest context, în cazul în care o diferență de tratament se bazează pe origine etnică sau rasială, noțiunea de justificare obiectivă și rezonabilă trebuie interpretată într-un mod cât mai strict posibil (a se vedea *D.H. și alții*, citată mai sus, § 196). Curtea a considerat, de asemenea, că nicio diferență de tratament, bazată în mod exclusiv sau într-o măsură decisivă pe originea etnică a persoanei, nu poate fi justificată în mod obiectiv într-o societate democratică modernă fondată pe principiile pluralismului și respectului pentru diferite culturi (ibid., § 176). Prin urmare, articolul 14 nu interzice Părților Contractante să trateze grupurile într-un mod diferit pentru a corecta “inegalitățile factuale” dintre acestea. Într-adevăr, în anumite circumstanțe, absența unui tratament diferențiat în vederea corectării unei inegalități poate, în lipsa unei justificări obiective și rezonabile, să conducă la încălcarea acestui articol (a se vedea *Cauza “relativă la anumite aspecte ale regimului lingvistic a învățământului din Belgia”*, citată mai sus, § 10;

Thlimmenos c. Greciei [GC], nr. 34369/97, § 44, CEDO 2000-IV; și *D.H. și alții*, citată mai sus, § 175).

45. Revenind la prezenta speță, Curtea observă că pentru a putea candida pentru Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei, persoana trebuie să-și declare apartenența la unul din “popoarele constitutive”. Reclamanții, care s-au descris ca fiind de origine romă și evreiască respectiv și nu doresc să-și declare apartenența la unul din “popoarele constitutive”, sînt, în consecință, privați de această posibilitate (a se vedea paragraful 11 mai sus). Curtea notează că această regulă de excludere urmărea cel puțin un scop care, în mare parte, este compatibil cu obiectivele generale ale Convenției, precum sînt reflectate în Preambulul la Convenție, și anume cele de restabilire a păcii. Prevederile constituționale contestate au fost puse în aplicare la etapa când era aplicat un acord foarte fragil de încetare a focului. Prevederile în cauză urmăreau să pună capăt unui conflict violent marcat de genocid și “epurare etnică”. Conflictul era de așa natură încât, pentru asigurarea păcii era necesară aprobarea “popoarelor constitutive” (și anume, bosniacii, croații și sârbii). Aceasta ar putea explica, fără a fi necesară vreo justificare, absența reprezentanților altor comunități (precum comunitățile locale de romi și evrei) la negocierile de pace și preocuparea negociatorilor pentru asigurarea egalității între “popoarele constitutive” într-o societate post-conflict.

46. Este adevărat că Curtea are competența *ratione temporis* de a examina numai perioada de după ratificarea Convenției și Protocolului nr. 1 de către Bosnia și Herțegovina. Curtea nu trebuie să se pronunțe dacă menținerea prevederilor constituționale contestate după ratificarea Convenției ar putea fi interpretată ca urmărind un “scop legitim”, deoarece, pentru motivele enunțate mai jos, conservarea sistemului în orice caz nu satisface exigența proporționalității.

47. Curtea a observat la început că Bosnia și Herțegovina a cunoscut evoluții pozitive semnificative în perioada de după Acordul de pace de la Dayton. Este adevărat că progresele realizate nu erau totdeauna consecvente și că există în continuare provocări (a se vedea, spre exemplu, ultimul raport de progres cu privire la Bosnia și Herțegovina ca candidat potențial pentru aderarea la UE, pregătit de Comisia Europeană și publicat la 14 octombrie 2009, SEC/2009/1338). Totodată, este adevărat și faptul că, în 2005, fostele părți la conflict au renunțat la controlul asupra forțelor armate și le-au transformat într-o armată profesională mică; în 2006 Bosnia și Herțegovina a aderat la Parteneriatul pentru Pace; în 2008, ea a semnat și ratificat Acordul de Stabilizare și Asociere cu Uniunea Europeană; în martie 2009 ea a modificat cu succes Constituția națională pentru prima dată; și a fost recent aleasă membru al Consiliului pentru Securitate al Națiunilor Unite pentru un termen de doi ani, începând cu 1 ianuarie 2010. Mai mult, cu toate că menținerea administrării internaționale în calitate de măsură de executare prevăzută de Capitolul VII a Cartei Națiunilor Unite implică că situația în

regiune constituie în continuare o “amenințare la adresa păcii și securității internaționale”, se pare că pregătirile pentru încheierea acestei administrări sînt în proces de desfășurare (a se vedea raportul întocmit de dl Javier Solana, Înalțul Reprezentant al UE pentru politica externă și de securitate comună, și dl Olli Rehn, Comisarul UE pentru Extindere, *Policy EU's in Bosnia and Herzegovina: The Way Ahead* din 10 noiembrie 2008, și raportul întocmit de Grupul Internațional de Criză *Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe* din 9 martie 2009).

48. Mai mult, deși Curtea este de acord cu Guvernul că, Convenția nu prevede vre-o exigență de a renunța definitiv la mecanismele de partajare a puterii specifice Bosniei și Herțegovinei și că nu a venit încă timpul pentru un sistem politic care să reflecte regula majorității, Avizele Comisiei de la Veneția (a se vedea paragraful 22 mai sus) demonstrează în termeni clari existența mecanismelor de partajare a puterii care nu conduc, în mod automat, la excluderea totală a reprezentanților altor comunități. Curtea reamintește în acest sens că, posibilitatea utilizării mijloacelor alternative, care să permită atingerea aceluiași scop, constituie un factor important în materie (a se vedea *Glor c. Elveției*, nr. 13444/04, § 94, 30 aprilie 2009).

49. În cele din urmă, devenind Stat membru al Consiliului Europei în 2002 și ratificând Convenția și Protocoalele sale fără rezerve, Statul pârât a s-a angajat în mod voluntar să respecte standardele pertinente. El s-a angajat, în mod special, să “revizuiască într-un interval de un an, cu asistența Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), legislația electorală în lumina standardelor Consiliului Europei și s-o modifice în caz de necesitate” (a se vedea paragraful 21 mai sus). În mod similar, prin ratificarea Acordului de Stabilizare și Asociere cu Uniunea Europeană în 2008, Statul pârât s-a angajat să “modifice legislația electorală privind membrii Președenției Bosniei și Herțegovinei și delegații Camerei Popoarelor pentru a asigura compatibilitatea deplină cu prevederile Convenției europene a drepturilor omului și angajamentele asumate la momentul aderării la Consiliul Europei” într-un interval de până la doi ani (a se vedea paragraful 25 mai sus).

50. Prin urmare, Curtea conchide că menținerea imposibilității reclamanților de a candida pentru Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei nu are la bază o justificare obiectivă și rezonabilă și, respectiv, a încălcat prevederile articolului 14 în coraborare cu articolul 3 al Protocolului nr. 1.

(iii) *Capetele de cerere în temeiul articolului 3 al Protocolului nr. 1 luat separate și în temeiul articolului 1 al Protocolului nr. 12*

51. Având în vedere constatările formulate în paragraful precedent, Curtea consideră că nu era necesar de a examina separat întrebarea dacă a existat de asemenea o încălcare a articolului 3 al Protocolului nr. 1 luat

separat sau în combinație cu articolul 1 al Protocolului nr. 12 relativ la Camera Popoarelor.

(b) Cu privire la Președenția Bosniei și Herțegovinei

52. Reclamanții au invocat aici numai prevederile articolului 1 al Protocolului nr. 1.

(i) Aplicabilitatea articolului 1 al Protocolului nr. 12

53. Curtea notează că, în timp ce articolul 14 din Convenție interzice discriminarea în ceea ce privește exercitarea “drepturilor și libertăților recunoscute de Convenție”, articolul 1 al Protocolului nr. 12 extinde câmpul protecției asupra “tuturor drepturilor prevăzute de lege”. El introduce, prin urmare, o interzicere globală a discriminării.

54. Reclamanții au contestat prevederile constituționale în virtutea cărora eu nu puteau candida pentru Președenția Bosniei și Herțegovinei. În consecință, indiferent dacă alegerile pentru Președenție se încadrează sau nu în câmpul de aplicare al articolului 3 al Protocolului nr. 1 (a se vedea *Boškoski c. “fostei Republice Iugoslave a Macedoniei”* (dec.), nr. 11676/04, CEDO 2004-VI), acest capăt de cerere vizează un “drept prevăzut de lege” (a se vedea articolele 1.4 și 4.19 din Legea electorală din 2001 reproduse în paragraful 18 mai sus), ceea ce face articolul 1 al Protocolului nr.12 aplicabil. Această constatare nu a fost contestată în fața Curții.

(ii) Respectarea articolului 1 al Protocolului nr. 12

55. Noțiunea de discriminare constituie obiectul unei interpretări constante în jurisprudența Curții relativă la articolul 14 din Convenție. În această jurisprudență se subliniază în mod clar că “discriminarea” înseamnă tratament diferențiat, fără vreo justificare obiectivă și rezonabilă, a persoanelor în situații similare (a se vedea paragrafele 42-44 mai sus și cele citate în această privință). Autorii Protocolului nr. 12 au utilizat același termen, discriminare, în articolul 1 al acestui instrument. În pofida diferenței în câmpul de aplicare a acestor prevederi, semnificația acestui termen în articolului 1 al Protocolului nr. 12 a fost preconizată de a fi identică cu cel utilizat în articolul 14 (a se vedea Raportul explicativ la Protocolul nr. 12, § 18). Prin urmare, Curtea nu vede nici un motiv pentru a se depărta, în contextul articolului 1 al Protocolului nr. 12, de la interpretarea termenului de “discriminare” enunțată mai sus (în ceea ce privește jurisprudența Comisiei pentru drepturile omului al ONU relativă la articolul 26 din Convenția Internațională cu privire la drepturile civile și politice, o prevedere similară, deși nu identică, cu articolul 1 al Protocolului nr. 12 la Convenție, a se vedea Nowak, *CCPR Commentary*, N.P. Engel Publishers, 2005, pp. 597-634).

56. Refuzul de a declara apartenența la un “popor constitutiv” de către reclamanți a contribuit, de asemenea, la neeligibilitatea reclamanților de a

candida pentru Președenție. O precondiție constituțională identică relativă la Camera Popoarelor a fost deja declarată ca constituind o diferență de tratament discriminatorie contrară articolului 14 (a se vedea paragraful 50 mai sus). Mai mult, noțiunea de discriminare trebuie să fie interpretată de aceeași manieră în cadrul articolului 14 și al articolului 1 al Protocolului nr. 12 (paragraful precedent). Rezultă că prevederile constituționale, în virtutea cărora reclamanții nu erau eligibili să candideze la alegeri pentru Președenție, trebuie, de asemenea, considerate ca fiind discriminatorii și constituind o încălcare a articolului 1 al Protocolului nr. 12. Curtea nu consideră că în aceste sens trebuie să se facă vreo distincție între Camera Popoarelor și Președenția Bosniei și Herțegovinei.

În consecință, și pentru motivele expuse în mod detaliat în paragrafele 47-49 în contextul articolului 14, Curtea constată că precondiția contestată de eligibilitate pentru alegerile pentru Președenție constituie o violare a articolului 1 al Protocolului nr. 12.

II. ALTE CAPETE DE CERERE ALE RECLAMANȚILOR

A. Articolul 3 din Convenție

57. Primul reclamant a susținut că neeligibilitatea lui de a candida la alegerile pentru Camera Popoarelor și Președenția pe motivul originii lui rome l-a retrogradat pe el personal și pe alți membri ai comunității rome, precum și alți membri ai minorităților naționale din Bosnia și Herțegovina la statutul de cetățeni de clasă inferioară. Aceasta, în opinia reclamantului, a constituit un afront particular la adresa demnității lui umane și o încălcare a articolului 3 din Convenție, care prevede:

“Nimeni nu poate fi supus torturii, nici pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante.”

58. Curtea a declarat în hotărârile anterioare că, discriminarea rasială ar putea, în anumite circumstanțe, constitui tratament degradant în sensul articolului 3 (a se vedea *East African Asians c. Regatului Unit*, nr. 4403/70 *et al.*, raportul Comisiei din 14 decembrie 1973, § 208, Decizii și rapoarte 78, și *Cyprus c. Turciei* [GC], nr. 25781/94, § 310, CEDO 2001-IV). În prezenta speță, Curtea observă totuși că diferența de tratament incriminată nu denota o sfidare sau lipsă de respect pentru personalitatea reclamantului și că aceasta nu a urmărit și, de fapt, nici nu a umilit sau înjosit reclamantul, dar a vizat doar atingerea scopului menționat în paragraful 45 mai sus.

Această plângere este, prin urmare, evident neîntemeiată în sensul articolului 35 § 3 din Convenție și trebuie respinsă în temeiul articolului 35 § 4.

B. Articolul 13 din Convenție

59. Reclamanții s-au plâns, în temeiul articolului 13 din Convenție, că nu au beneficiat în dreptul intern de o cale de recurs efectivă în privința plângerilor lor de discriminare. Articolul 13 prevede:

“Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate are dreptul de a se adresa efectiv unei instanțe naționale, chiar și dacă încălcarea ar fi fost comisă de persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.”

60. Curtea reamintește că articolul 13 nu garantează o cale de recurs care să permită contestarea legislației primare în fața unei autorități naționale pe motiv că ar contraveni prevederilor Convenției (a se vedea *A. și alții c. Regatului Unit* [GC], no. 3455/05, § 135, 19 februarie 2009). Din moment ce prezenta speță vizează conținutul prevederilor constituționale și nu o măsură individuală de aplicare, această plângere este evident neîntemeiată în sensul articolului 35 § 3 din Convenție și trebuie respinsă în conformitate cu articolul 35 § 4.

III. APLICAREA ARTICOLUI 41 DIN CONVENȚIE

61. Articolul 41 din Convenție prevede:

“Dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.”

A. Prejudiciu

62. Reclamanții nu au înaintat nici o cerere pentru cheltuieli de judecată. Cu titlu de prejudiciu moral, primul reclamant a solicitat suma de 20,000 euro (EUR) și al doilea reclamant suma de 12,000 EUR. Guvernul a susținut că aceste revendicări nu erau justificate.

63. Curtea consideră că constatarea unei violări constituie în sine o satisfacție echitabilă suficientă pentru orice prejudiciu moral suferit de către reclamanți.

B. Cheltuieli de judecată

64. Primul reclamant a fost reprezentat *pro bono* și a solicitat numai suma de EUR 1,000 pentru apariția avocatului său la ședința în fața Curții din 3 iunie 2009. Al doilea reclamant a solicitat suma de 33,321 EUR pentru cauza sa pe ansamblu. Aceasta a inclus 270 ore de lucru a doi avocați ai săi și un alt membru al echipei juridice, dna Cynthia Morel de la Grupul Internațional pentru drepturile minoritare, la un onorariu de 82.45 EUR pe

oră pentru redactarea cererii, observațiilor și cererii de satisfacție echitabilă în fața Camerei și Marii Camere, împreună cu diverse cheltuieli legate de un raport expert întocmit de dl Zoran Pajić de la Expert Consultancy International Ltd, întâlnirile echipei juridice cu reclamantul la New York și Sarajevo, și cheltuielile legate de participarea lor la ședința în fața Marii Camere. Reclamantul a motivat că implicarea celui de-al treilea avocat, dnei Cynthia Morel, a fost necesară din cauza amploarei și complexității problemelor care trebuiau abordate.

65. Guvernul a susținut că cheltuielile de mai sus pentru care se solicită rambursare sînt excesive și inutile. În special, el a contestat necesitatea recurgerii la serviciile avocaților străini, onorariile cărora erau incomparabil mai înalte decât cele percepute de avocații locali, și numirea cărora a mărit substanțial cheltuielile de călătorie și comunicare.

66. Curtea nu este de acord cu Guvernul că reclamantii trebuie să aleagă pentru reprezentarea lor în fața Curții avocații locali, chiar dacă aceștia ar putea oferi servicii de aceeași calitate precum avocații străini (după cum s-a subliniat în prezenta speță). În consecință, disparitatea între sumele revendicate în prezenta speță nu este suficientă în sine pentru a conchide că sumele mai mari sînt inutile sau nerezonabile. În contextul celor expuse, Curtea consideră sumele reclamate de către al doilea reclamant ca fiind excesive și îi alocă suma de 20,000 EUR sub acest aspect. Suma solicitată de primul reclamant cu titlu de cheltuieli de judecată trebuie rambursate integral.

C. Dobânzi moratorii

67. Curtea consideră oportun ca dobânzile moratorii să se bazeze pe rata marginală de împrumut a Băncii Centrale Europene, majorată cu trei puncte de procentaj.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Decide*, în unanimitate, să se alăture cererilor;
2. *Declară*, cu o majoritate, capetele de cerere principale cu privire la neeligibilitatea de a candida pentru Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei admisibile;
3. *Declară*, în unanimitate, capetele de cerere principale a reclamantilor cu privire la neeligibilitatea lor de a candida la alegeri pentru Președenția Bosniei și Herțegovina admisibile;
4. *Declară*, în unanimitate, restul cererilor inadmisibile;

5. *Hotărâște* cu paisprezece voturi la trei că a avut loc o violare a articolului 14 în coroborare cu articolului 3 al Protocolului nr. 1 sub aspectul imposibilității reclamanților de a candida la alegeri pentru Camera Popoarelor a Bosniei și Herțegovinei;
6. *Hotărâște*, în unanimitate, că nu este necesar de a examina același capăt de cerere în temeiul articolul 3 al Protocolului nr. 1 separat sau în combinație cu articolul 1 al Protocolului nr. 12;
7. *Hotărâște* cu șaisprezece voturi la unu că a avut loc o încălcare a articolul 1 al Protocolului nr. 2 sub aspectul imposibilității reclamanților de a candida la alegeri pentru Președenția Bosniei și Herțegovinei;
8. *Hotărâște*, în unanimitate, că constatarea unei violări constituie în sine o satisfacție echitabilă suficientă pentru prejudiciul moral pretins de către reclamanți;
9. *Hotărâște*
 - (a) cu șaisprezece voturi la unu că Statul pârât trebuie să plătească primului reclamant, în termen de trei luni, suma de 1,000 EUR (una mie euro) cu titlu de cheltuieli de judecată, convertită în mărci convertibile la rata de schimb aplicabilă la data plății, plus orice sumă ce poate fi datorată cu titlu de impozit;
 - (b) cu cincisprezece voturi la două că statul pârât trebuie să achite celui de-al doilea reclamant, în termen de trei luni, suma de 20,000 EUR (douăzeci mii euro) cu titlu de cheltuieli de judecată, convertită în mărci convertibile la rata de schimb aplicabilă la data plății, plus orice sumă ce poate fi datorată cu titlu de impozit;
 - (c) unanim că, de la expirarea termenului de trei luni, menționat mai sus, până la soluționarea cauzei, dobânda simplă asupra sumelor de mai sus va fi achitată la o rată egală cu rata marginală de împrumut a Băncii Centrale aplicabilă în această perioadă, majorată cu trei puncte de procentaj;
10. *Respinge*, în unanimitate, cererea celui de-al doilea reclamant de acordare a unei reparații echitabile pentru celelalte capete de cerere.

Redactată în limbile engleză și franceză, și pronunțată în ședință publică la Palatul Drepturilor Omului, Strasbourg, la 22 decembrie 2008.

Vincent Berger
Jurisconsult

Jean-Paul Costa
Președinte

În conformitate cu articolul 45 § 2 din Convenție și articolul 74 § 2 din Regulamentul Curții, următoarele opinii separate sunt anexate la prezenta hotărâre:

- Opinia parțial concurentă și parțial separată a judecătorului Mijović, la care s-a alăturat judecătorul Hajiyev;
- Opinia separată a judecătorului Bonello.

J.-P.C.
V.B.

Opiniile separate nu au fost traduse, dar sunt incluse în versiunile lingvistice oficiale, în franceză și/sau engleză, ale hotărârii, care poate fi consultată în HUDOC, baza de date a jurisprudenței Curții.

© Consiliul Europei/Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2012.

Limbile oficiale ale Curții Europene a Drepturilor Omului sunt engleza și franceza. Prezenta traducere a fost realizată cu sprijinul Fondului Fiduciar pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei (www.coe.int/humanrightstrustfund). Ea nu obligă în niciun fel Curtea, care, de altfel, nu își asumă răspunderea pentru calitatea acesteia. Traducerea poate fi descărcată din baza de date HUDOC a Curții Europene a Drepturilor Omului (<http://hudoc.echr.coe.int>) sau din oricare altă bază de date în care Curtea a făcut această traducere disponibilă. Traducerea poate fi reprodusă în scop necomercial, condiția fiind ca titlul cauzei să fie citat în întregime, împreună cu referirea la dreptul de autor menționat anterior și la Fondul Fiduciar pentru Drepturile Omului. Dacă intenționați să folosiți vreun fragment din această traducere în scop comercial, vă rugăm să contactați publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/ European Court of Human Rights, 2012

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has share it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/ Cour Européenne des Droits de l'Homme, 2012

Les langues officielles de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>) où de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante: publishing@echr.coe.int.