

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-35/25**, rješavajući zahtjev **Darka Babalja, prvog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, za donošenje privremene mjere, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka e) i člana 64. st. (1) i (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Mirsad Ćeman, predsjednik

Valerija Galić, potpredsjednica

Angelika Nußberger, potpredsjednica

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

Marin Vukoja, sudija

Larisa Velić, sutkinja

na sjednici održanoj 9. decembra 2025. godine donio je

ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI

Usvaja se zahtjev **Darka Babalja, prvog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, za donošenje privremene mjere.

Privremeno se stavlja van snage Zakon o finansiranju političkih organizacija („Službeni glasnik RS“ broj 45/25) usvojen na Dvadeset drugoj posebnoj sjednici Narodne skupštine Republike Srpske održanoj 21. maja 2025. godine.

Ova odluka stupa na snagu odmah i obavezujuća je do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenom zahtjevu.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

1. Darko Babalj, prvi zamjenik predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 30. oktobra 2025. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o finansiranju političkih organizacija („Službeni glasnik RS“ broj 45/25; u daljnjem tekstu: sporni zakon).
2. Podnosilac zahtjeva je podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere kojom se sporni zakon privremeno stavlja van snage (vidi tačku 12. ove odluke).

Relevantne činjenice

3. Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu Christian Schmidt (u daljnjem tekstu: visoki predstavnik) donio je 24. aprila 2025. godine Odluku kojom se obustavljaju sve isplate budžetskih sredstava u svrhu finansiranja političkih stranaka za Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i Ujedinjenu Srpsku (broj 18/25). Navedena odluka je stupila na pravnu snagu istog dana objavljivanjem na zvaničnoj stranici Kancelarije visokog predstavnika (OHR) <https://www.ohr.int/odluka-kojom-se-obustavljaju-sve-isplate-proracunskih-sredstava-u-svrhu-financiranja-politickih-stranaka-za-savez-nezavisnih-socijaldemokrata-snsd-i-ujedinjenu-srpsku/?print=pdf>, pregledano 26. novembra 2025. godine; vidi tačku 16. ove odluke).
4. Narodna skupština Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS) na 22. posebnoj sjednici održanoj 21. maja 2025. godine je po hitnom postupku usvojila sporni zakon (vidi tačku 13. ove odluke).

Navodi iz zahtjeva

5. Podnosilac zahtjeva navodi da su donošenjem spornog zakona povrijeđene odredbe člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, te člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao i člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.
6. U odnosu na navode o kršenju člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva se prvenstveno poziva na načelo vladavine prava. U vezi s tim ističe da svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nosilaca javne vlasti moraju biti zasnovani na ustavu i zakonu bez bilo kakve diskriminacije (načelo ustavnosti i zakonitosti). Naime, podnosilac zahtjeva ukazuje da je Narodna skupština RS usvojila prijedlog spornog zakona na prijedlog grupe poslanika vladajućih stranaka (SNSD, SP, DNS, DEMOS, SPS, NPS i Ujedinjena Srpska) uprkos upozorenjima i argumentima poslanika opozicije i dijela javnosti da je prijedlog spornog zakona nezakonit i neustavan jer je u suprotnosti s drugim zakonima koje su usvojile Narodna skupština RS i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština BiH). Dalje je navedeno da je sporni zakon potvrđen u Vijeću naroda Republike Srpske, a zatim objavljen u Službenom glasniku RS i stupio na snagu 31. maja 2025. godine. Podnosilac zahtjeva ističe da član 2. spornog zakona ne predviđa mogućnost finansiranja parlamentarnih stranaka prihodima iz budžeta, te je prvenstveno u suprotnosti s Prijedlogom budžeta Republike Srpske za 2025. godinu koji je 11. decembra 2024. godine usvojila Narodna skupština RS, a koji je stupio na snagu 20. decembra 2024. godine objavljivanjem u

„Službenom glasniku RS“ broj 110. U budžetu RS za 2025. godinu – budžetu Ministarstva uprave i lokalne samouprave Republike Srpske predviđen je tekući grant parlamentarnim strankama u iznosu od 5.630.200,00 KM (ekonomski kod 415200, stranica 164. „Službenog glasnika RS“ broj 110/2024), koji se plaća u redovnim mjesečnim anuitetima i iznosima parlamentarnim strankama koje imaju poslanike u Narodnoj skupštini RS u skladu s veličinom kluba i brojem osvojenih poslaničkih mandata.

7. Dalje se navodi da je sporni zakon u suprotnosti sa čl. 1, 2, 4, 5, 10, 11. i 16. Zakona o izvršenju budžeta RS za 2025. godinu („Službeni glasnik RS“ broj 110/2025), kojima se regulira način raspodjele budžetskih sredstava budžetskim korisnicima u 2025. godini, između ostalog, i parlamentarnim strankama u RS. Zatim se navodi da je sporni zakon u suprotnosti s odredbama čl. 3, 7, 10, 14, 15, 20, 30, 31, 38. i 39. Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 121/12, 52/14, 103/15 i 110/24). Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske propisuje da budžetski sistem RS čini budžet Republike, budžeti općina i gradova i budžeti – finansijski planovi općina. On također propisuje način raspodjele sredstava između općina i gradova u RS, te zahtjev da budžeti općina i gradova moraju biti usklađeni s budžetom RS. Osim toga, podnosilac zahtjeva ističe da prema ranije važećem zakonu obaveza finansiranja rada političkih stranaka u RS nije bila propisana samo budžetom RS, već i budžetima ostalih administrativnih jedinica (gradovi i općine) u RS. Stoga, podnosilac zahtjeva smatra da je sporni zakon, kojim je ukinuto budžetsko finansiranje političkih organizacija, u suprotnosti s već usvojenim budžetima svih općina i gradova u RS u kojima su za 2025. godinu planirana sredstva za finansiranje parlamentarnih stranaka koje imaju odbornike u lokalnim skupštinama.

8. Član 2. spornog zakona, kako to navodi podnosilac zahtjeva, u suprotnosti je i sa članom 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka („Službeni glasnik BiH“ br. 95/12 i 41/16). Također se navodi i da je član 5. spornog zakona u suprotnosti sa članom 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka koji je usvojen na nivou Bosne i Hercegovine u dijelu koji se odnosi na ograničenje ukupne visine dobrovoljnih priloga koje fizička ili pravna lica mogu donirati političkoj stranci u toku jedne kalendarske godine. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva je dalje ukazao na sadržaj člana 6. st. (3), (4) i (5) potonjeg zakona. Podnosilac zahtjeva ističe da su spornim zakonom (član 5. st. (3), (4) i (5)) iznosi dobrovoljnih priloga političkoj stranci od fizičkih i pravnih lica, pa i članova političke stranke, propisani u dvostruko većim iznosima u odnosu na način kako je to regulirano prethodno citiranim Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH. Takav zakonski nesklad finansiranja političkih stranaka na nivou države i na nivou entiteta RS (na osnovu spornog zakona) u pogledu (ne)mogućnosti javnog/budžetskog finansiranja i propisane visine iznosa na ime dobrovoljnih priloga

pravnih i fizičkih lica, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, podriva demokratski poredak i načelo vladavine prava, te stvara pravnu nesigurnost.

9. U odnosu na navode o kršenju člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, podnosilac zahtjeva ističe da je osporeni zakon u koliziji s odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon BiH). Podnosilac zahtjeva ističe da su političke organizacije u RS osvajale mandate u skladu s odredbama Izbornog zakona BiH na proteklim općim i lokalnim izborima, te da su finansirane u skladu s odredbama važećeg Zakona o finansiranju političkih stranaka, kako na nivou RS tako i na lokalnom nivou. Međutim, podnosilac zahtjeva dalje tvrdi da političke stranke čije je sjedište u RS, a koje su osvojile poslaničke mandate u Narodnoj skupštini RS na Općim izborima 2022. godine te odborničke mandate u općinama i gradovima RS na Lokalnim izborima 2024. godine, donošenjem osporenog zakona ostaju bez prihoda iz budžeta i na republičkom i na lokalnom nivou, dok stranke s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: FBiH) ostvaruju uredno budžetsko finansiranje. Posljedično tome, podnosilac zahtjeva smatra da su političke organizacije iz RS stavljene u neravnopravan položaj u pogledu ostvarivanja prava na finansiranje iz budžetskih sredstava. Smatra da je u potpunosti jasno da su odredbe spornog zakona diskriminatorne prema političkim organizacijama koje nisu dio vlasti u RS jer se navedenim odredbama predviđa da političke stranke mogu dobivati do 100.000,00 KM donacija iz javnih preduzeća i ustanova koje kontroliraju vladajuće stranke i tako mogu legalno javnim novcem finansirati svoje političke aktivnosti, dok političke organizacije koje ne učestvuju u vlasti, odnosno koje su opozicija ostaju bez bilo kakvih izvora finansiranja, osim članarina i dobrovoljnih donacija. Na taj način, kako navodi podnosilac zahtjeva, stvara se paralelni sistem i otvara veliki prostor za korupciju, podriva se institucionalni poredak i stvara pravna nesigurnost. Pri tome je navedeno da usvajanje spornog zakona po hitnoj proceduri predstavlja reakciju vladajuće koalicije na uredbu koju je donio Christian Schmidt, kojom se zabranjuje prebacivanje novca iz budžeta na račun dvije političke stranke u RS (SNSD i Ujedinjena Srpska) na svim nivoima, zbog retorike i politike njihovih lidera Milorada Dodika i Nenada Stevandića. Podnosilac zahtjeva ukazuje da su parlamentarne stranke nakon osvajanja mandata očekivale prihode iz budžeta u skladu s rezultatom izbora i u skladu s izbornim zakonodavstvom, a radi provođenja niza aktivnosti na ostvarivanju ciljeva i zadataka predviđenih njihovim planom i programom rada. Nakon stupanja na snagu spornog zakona političke stranke ostaju bez redovnih prihoda, što ugrožava normalan rad i funkcioniranje, odnosno usvajanje spornog zakona ima štetne reperkusije na sve političke organizacije u RS. To se, kako je navedeno, ogleda u činjenici da političke organizacije, a naročito stranke opozicije koje sporni zakon najviše pogađa (uslijed nedostatka

sredstava koja im pripadaju iz budžeta u skladu s izbornim rezultatom ostvarenim na Općim izborima 2022. godine i Lokalnim izborima 2024. godine) neće osigurati sredstva koja su neophodna za obavljanje minimuma aktivnosti, uključujući i tekuće troškove rada kancelarija, plaćanje radnika i slično. Također se dovodi u pitanje i izlazak političkih organizacija na Opće izbore 2026. godine uslijed nedostatka sredstava za prijavu i ovjeru kandidatura Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine za provođenje izborne kampanje, čime se krše odredbe Ustava Bosne i Hercegovine i prethodno spomenutih međunarodnih dokumenata kojima se zabranjuje diskriminacija po bilo kojem osnovu, između ostalog, i po osnovu političkog i drugog mišljenja.

10. U odnosu na navode o kršenju člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva ističe da entiteti kao administrativno-teritorijalne jedinice moraju poštovati sve principijelne i proceduralne norme koje su propisane Ustavom Bosne i Hercegovine te da se moraju pridržavati odluka institucija Bosne i Hercegovine. To se odnosi kako na odluke Ustavnog suda kao najvišeg tijela za tumačenje Ustava Bosne i Hercegovine tako i na odluke Parlamentarne skupštine BiH, uključujući i sve zakone koji su usvojeni na nivou države koji reguliraju različite aspekte društvenog, političkog, privrednog i pravnog života. U vezi s tim je navedeno da je upravo članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine uspostavljen mehanizam za očuvanje jedinstva, suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine, te je nesumnjivo uspostavljena ravnoteža odgovornosti između entiteta i državnih institucija, čime se osigurava stabilnost političkog sistema u Bosni i Hercegovini, koji se donošenjem ovakvih zakona nastoji destabilizirati.

11. Imajući u vidu navedeno, podnosilac zahtjeva predlaže da Ustavni sud u cijelosti usvoji zahtjev, utvrdi da sporni zakon nije u saglasnosti s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, stavi sporni zakon van snage u skladu sa članom 61. stav (2) Pravila Ustavnog suda, te utvrdi, u skladu sa članom 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, da sporni zakon prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, kao i da se odluka Ustavnog suda objavi u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

12. Također, podnosilac zahtjeva je predložio da Ustavni sud u skladu sa članom 64. Pravila Ustavnog suda donese privremenu mjeru kojom se sporni zakon privremeno stavlja van snage, te da takva odluka Ustavnog suda stupa na snagu odmah i proizvodi pravno djelovanje do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu. Istaknuto je da se donošenje privremene mjere traži radi sprečavanja štetnih posljedica koje bi sporni zakon mogao proizvesti. U prilog argumentaciji za donošenje privremene mjere podnosilac zahtjeva ističe da je to u interesu zaštite

pravne sigurnosti i vladavine prava, te načela ustavnosti. U vezi s tim je ponovljena konstatacija u kontekstu usvajanja spornog zakona i djelovanja Christiana Schmidta i donošenja uredbe kojom se zabranjuje prebacivanje novca iz budžeta na račun dvije političke stranke (SNSD i Ujedinjena Srpska) zbog retorike i politike njihovih lidera Milorada Dodika i Nenada Stevandića. Iz navedenog se, kako to navodi podnosilac zahtjeva, vidi jasna namjera političkog rukovodstva RS da uskrate finansiranje političkih organizacija koje nisu pogođene navedenom uredbom. Podnosilac zahtjeva smatra da usvajanje spornog zakona predstavlja vid revanšizma s ciljem da se zabrani primarni izvor finansiranja političkih organizacija koje nisu dio vlasti u RS. Shodno tome, podnosilac zahtjeva ukazuje da je donošenje privremene mjere u konkretnom slučaju neophodno, te da se privremenom mjerom štite Ustav Bosne i Hercegovine i demokratski poredak te ukida diskriminacija prema političkim organizacijama. Usvajanjem privremene mjere šalje se poruka građanima, ali i predstavnicima političkih organizacija, da je Ustavni sud spreman u svakom trenutku zaštititi demokratski poredak i vladavinu prava u Bosni i Hercegovini i da neće dozvoliti bilo kakve oblike diskriminacije. U vezi s tim je navedeno da je Ustavni sud prema Ustavu Bosne i Hercegovine „čuvar Ustava“, te će se odlukom o privremenoj mjeri u konkretnom slučaju izvršiti upravo ta funkcija Ustavnog suda.

Relevantni propisi

13. **Zakon o finansiranju političkih organizacija** („Službeni glasnik RS“ broj 45/25, stupio na snagu 31. maja 2025. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se način i uvjeti pod kojima političke organizacije obezbjeđuju sredstva za rad, kao i obezbjeđivanje sredstava za rad poslaničkih, delegatskih, odnosno odborničkih klubova i grupa.

Član 2. stav (1)

(1) Politička organizacija može da se finansira iz:

1) članarina,

2) dobrovoljnih priloga pravnih i fizičkih lica,

3) izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala i organiziranja svojih manifestacija,

4) prihoda od imovine u vlasništvu političke organizacije i

5) dobiti privrednog društva koje je u vlasništvu političke organizacije.

Član 3.

Finansijska sredstva iz člana 2. stav 1. ovog zakona politička organizacija može da koristi isključivo za ostvarivanje ciljeva utvrđenih svojim programom i statutom.

Član 5. st. (1) i (4)

(1) Fizička i pravna lica mogu da daju dobrovoljne priloge političkim organizacijama jednokratno ili više puta tokom kalendarske godine.

(4) Ukupan iznos dobrovoljnih priloga pravnog lica jednoj političkoj organizaciji ne može prelaziti iznos od 100.000,00 KM u kalendarskoj godini.

Član 7.

(1) Sredstva za finansiranje rada poslaničkih, delegatskih, odnosno odborničkih klubova i grupa dodjeljuju se radi pokrića:

1) paušalnih troškova za rad u izbornim jedinicama poslanika, odnosno odbornika,

2) putnih troškova u inozemstvo ako organizator nije Narodna skupština Republike Srpske ili Vijeće naroda Republike Srpske, odnosno skupština jedinice lokalne samouprave,

3) troškova nabavke materijala - goriva, štampe, službenih glasila i publikacija,

4) troškova smještaja i ishrane poslanika, delegata, odnosno odbornika u vrijeme kada se ne održavaju sjednice i

5) ostale troškove u vezi sa radom poslanika, delegata, odnosno odbornika u klubovima i grupama.

Član 8.

Finansijska sredstva za pokriće troškova iz člana 7. ovog zakona, u djelokrugu nadležnosti Narodne skupštine Republike Srpske i Vijeća naroda Republike Srpske, obezbjeđuju se u budžetu Republike Srpske, a u djelokrugu nadležnosti jedinica lokalne samouprave u njihovim budžetima.

Član 16.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i općine ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 65/08).

14. **Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opštine** („Službeni glasnik RS“ broj 65/08) koji je prestao važiti, u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se uvjeti, visina, način obezbjeđivanja i raspodjela finansijskih sredstava iz budžeta Republike Srpske (u daljem tekstu: Republika) i budžeta grada i općine (u daljem tekstu: jedinica lokalne samouprave) za finansiranje redovnog rada i pokriće dijela troškova izborne kampanje političkih stranaka, koalicija, neovisnih poslanika i odbornika i rada poslaničkih, delegatskih, odnosno odborničkih klubova i grupa.

Član 2.

Pravo na finansijska sredstva u skladu sa ovim zakonom ostvaruju:

- a) političke stranke i koalicije koje imaju poslanike ili odbornike u skupštini,*
- b) neovisni poslanici i neovisni odbornici koji su izabrani kao neovisni kandidati,*
- v) političke stranke, liste neovisnih kandidata i neovisni kandidati sa potvrđenim izbornim listama i*
- g) registrirane koalicije sa potvrđenom jedinstvenom listom kandidata.*

Član 3.

Finansijska sredstva stečena u skladu sa ovim zakonom koriste se za:

- a) finansiranje dijela troškova redovnog rada političke stranke, koalicije, neovisnog poslanika, odnosno odbornika,*
- b) pokriće dijela troškova izborne kampanje političkih stranaka, koalicija, neovisnih lista i neovisnih kandidata kojima su potvrđene izborne liste za izbor poslanika, odnosno odbornika i*
- v) pokriće dijela troškova rada poslaničkih, delegatskih, odnosno odborničkih klubova i grupa.*

Član 4.

Finansijska sredstva za finansiranje troškova iz člana 3. ovog zakona, u djelokrugu Republike, obezbjeđuju se u budžetu Republike, a u djelokrugu jedinica lokalne samouprave u njihovim budžetima.

Član 5.

(1) Budžetom se obezbjeđuju finansijska sredstva za namjene utvrđene članom 3. tačka a) ovog zakona, u iznosu ne manjem od 0,2% ukupnih budžetskih prihoda budžeta iz prethodne godine.

(2) Sredstva iz stava 1. ovog člana raspoređuju se na sljedeći način:

a) 20% raspoređuje se u jednakim iznosima političkim strankama i koalicijama koje imaju poslanike, odnosno odbornike u skupštini i neovisnim poslanicima, odnosno odbornicima i

b) 80% raspoređuje se srazmjerno broju osvojenih mandata, koje politička stranka, koalicija, neovisni poslanik, odnosno odbornik ima u skupštini.

15. Zakon o finansiranju političkih stranaka („Službeni glasnik BiH“ br. 95/12 i 41/16)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 3. stav (1)

(Izvori finansiranja)

(1) Politička stranka može se finansirati iz:

a) članarina,

b) dobrovoljnih priloga pravnih i fizičkih lica,

c) izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala i organiziranja stranačkih manifestacija,

d) prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke,

e) budžeta Bosne i Hercegovine, u skladu sa članom 7. ovog zakona, entitetskih budžeta, kantonalnih budžeta i budžeta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te budžeta drugih jedinica lokalne uprave i samouprave u skladu sa zakonom,

f) dobiti preduzeća koja su u vlasništvu političke stranke,

Član 7.

(Izdvajanja iz državnog budžeta)

(1) U budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: budžet BiH) osiguravaju se sredstva za finansiranje političkih stranaka, odnosno koalicija političkih stranaka i nezavisnih kandidata zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i parlamentarnih grupa, odnosno klubova poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

(2) Ukupna sredstva iz stava (1) ovog člana ne mogu prelaziti iznos od 0,2% budžeta BiH u kalendarskoj godini.

(3) Političkim strankama, odnosno koalicijama političkih stranaka sredstva iz stava (1) ovog člana raspodjeljuju se na način da se:

a) 30% sredstava dijeli jednako svim političkim strankama, odnosno koalicijama političkih stranaka koje su osvojile mandate,

b) 60% sredstava dijeli prema broju poslaničkih, odnosno delegatskih mandata, koje svaka politička stranka, koalicija političkih stranaka, odnosno nezavisni kandidat ima u trenutku dodjele mandata,

c) 10% od ukupnog iznosa raspoređuje parlamentarnim grupama srazmjerno broju poslaničkih, odnosno delegatskih mjesta koja pripadaju manje zastupljenom spolu.

(4) Članovi koalicije političkih stranaka učestvuju u raspodjeli sredstava iz stava 3. ovog člana na osnovu sporazuma za raspodjelu novčanih sredstava, koji je deponiran u Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine, a ako takav sporazum ne postoji, sredstva se raspoređuju između članica koalicije političkih stranaka prema broju dobijenih mandata.

(5) Parlamentarne grupe, odnosno klubovi poslanika i delegata i nezavisni kandidati u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine učestvuju u raspodjeli sredstava iz stava (3) tačka b) ovog člana prema broju poslaničkih, odnosno delegatskih mandata u domovima Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

(6) Zajednička komisija za administrativne poslove Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine će svojim aktima detaljnije regulirati raspodjelu sredstava iz

ovog člana, kontrolu trošenja i druga finansijska pitanja u vezi s provođenjem ovog zakona.

16. **Odluka kojom se obustavljaju sve isplate budžetskih sredstava u svrhu finansiranja političkih stranaka za Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i Ujedinjenu Srpsku broj 18/25** (stupila na pravnu snagu objavljivanjem na službenoj stranici OHR-a od 24. aprila 2025. godine, te objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 24/25) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

(1) Sve isplate budžetskih sredstava u svrhu finansiranja političkih stranaka SNSD i Ujedinjena Srpska u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske, kantonalnim skupštinama, gradskim i općinskim skupštinama/vijećima i Skupštini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine odmah se obustavljaju.

(2) Sva sredstva čija je isplata obustavljena bit će prenesena na poseban račun koji će biti otvoren u Centralnoj banci Bosne i Hercegovine.

(3) Obustava isplate budžetskih sredstava u svrhu finansiranja političkih stranaka predviđena u stavovima (1) i (2) ovog člana bit će ukinuta na osnovu ili nakon pozitivne ocjene od strane visokog predstavnika o poštivanju Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini odnosno procjeni bilo kojih drugih relevantnih okolnosti koje visoki predstavnik ocijeni opravdanim.

(4) Iznosi obustavljenih sredstava predviđeni na svim nivoima vlasti u svrhu finansiranja političkih stranaka za relevantnu godinu neće se smatrati neizmirenom finansijskom obavezom prema SNSD-u i Ujedinjenoj Srpskoj.

(5) Nakon ukidanja obustave kako je predviđena u stavu (3) ovog člana, visoki predstavnik će donijeti odluku o namjeni sredstava akumuliranih na posebnom računu.

Član 4.

Ova Odluka će imati prvenstvo u odnosu na bilo koje nekonzistentne odredbe bilo kog zakona, propisa ili akta, bilo postojećeg, bilo budućeg. Ova Odluka izravno se primjenjuje i nije potrebna nijedna dodatna radnja radi osiguranja njenog pravnog dejstva.

Član 5.

Radi otklanjanja svake sumnje, ovim se izričito izjavljuje i propisuje da je visoki predstavnik utvrdio svaku pojedinu odredbu sadržanu u ovoj Odluci u skladu sa svojim međunarodnim mandatom i da stoga ne mogu biti predmet preispitivanja od strane sudova Bosne i Hercegovine, niti sudova njenih entiteta, niti bilo kojeg drugog tijela, te da se pred bilo kojim sudom ni u jednom trenutku ne može pokrenuti postupak u vezi s obavezama izvršenim saglasno tim odredbama.

Član 7. stav (1)

Ova Odluka stupa na snagu odmah po objavljivanju na službenoj internetskoj stranici Ureda visokog predstavnika.

17. Pri ispitivanju osnovanosti zahtjeva za donošenje privremene mjere, Ustavni sud polazi od odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 64. st. (1) i (4) Pravila Ustavnog suda.

18. Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

[...]

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

19. Član 64. st. (1) i (4) Pravila Ustavnog suda glasi:

(1) Ustavni sud može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru za koju smatra da je treba donijeti u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka.

[...]

(4) *Postupak za donošenje privremene mjere je hitan, a odluka kojom se usvaja zahtjev za donošenje privremene mjere je obavezujuća do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.*

[...]

20. Ustavni sud podsjeća da je član 64. Pravila Ustavnog suda primjenjiv u slučajevima u kojima Ustavni sud ocijeni, na osnovu razloga i dokaza o opravdanosti dostavljenih uz zahtjev za donošenje privremene mjere, da je to u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka, odnosno da bi mogle nastati neotklonjive štetne posljedice.

21. Ustavni sud smatra da navodi podnosioca zahtjeva u odnosu na sporni zakon pokreću vrlo ozbiljna i složena pitanja ustavnosti u odnosu na usklađenost odredbi spornog zakona s pravom na slobodu okupljanja i udruživanja iz člana II/3.j) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 11. Evropske konvencije, pravom na nediskriminaciju iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i odredbi čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

22. Naime, Ustavni sud smatra da je podnosilac zahtjeva iznio niz argumenata koji *prima facie* idu u prilog osnovanosti zahtjeva za donošenje privremene mjere u konkretnom slučaju. U vezi s tim, Ustavni sud, prije svega, ističe da u svjetlu judikature Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) političke stranke predstavljaju oblik udruživanja bitan za pravilno funkcioniranje demokratije (vidi Evropski sud, *Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi protiv Turske*, presuda od 10. maja 2022. godine, predstavka broj 41955/14, tačka 43. s daljnjim referencama). Također, prema praksi Evropskog suda, uskraćivanje javnog finansiranja predstavlja oblik miješanja u pravo na slobodu udruživanja iz člana 11. Evropske konvencije (vidi Evropski sud, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’Iparralde protiv Francuske*, presuda od 7. septembra 2007. godine, predstavka broj 71251/01, tač. 36–38). Stoga je potrebno razmotriti opravdanost takvog miješanja u svjetlu zakonitosti, postojanja legitimnog cilja i proporcionalnosti.

23. Također, kada je riječ o javnom finansiranju političkih organizacija, Ustavni sud zapaža da Venecijanska komisija (vidi Smjernice i izvještaj o finansiranju političkih stranaka koji je usvojila Venecijanska komisija na 46. plenarnoj sjednici održanoj 9. i 10. marta 2001. godine, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e), pregledano 26. novembra 2025. godine) ističe da javno finansiranje mora biti usmjereno na svaku stranku zastupljenu u zakonodavnom tijelu. Kako bi se osigurale jednake mogućnosti za različite političke snage, javno finansiranje moglo bi se proširiti i na politička tijela koja predstavljaju značajan dio izbornog tijela i

predlažu kandidate za izbore. Venecijanska komisija posebno naglašava da javno finansiranje političkih stranaka doprinosi sprečavanju neravnopravne konkurencije među strankama, smanjenju zavisnosti stranaka od privatnih donatora, te osiguravanju transparentnosti i stabilnosti političkog sistema.

24. Ustavni sud zapaža da sporni (entitetski) zakon, za razliku od ranije važećeg (entitetskog) zakona koji se primjenjivao u vrijeme održavanja posljednjih izbora u Bosni i Hercegovini, ne omogućava finansiranje političkih organizacija iz budžeta RS, odnosno budžeta jedinica lokalne samouprave u RS. S druge strane, važeći Zakon o finansiranju političkih stranaka koji je donesen na nivou države Bosne i Hercegovine propisuje takvu mogućnost (član 3; vidi tačku 15. ove odluke) za sve političke stranke s prostora cijele Bosne i Hercegovine. Postojanje bitno različitih zakonskih rješenja na državnom i entitetskom nivou kada je riječ o javnom finansiranju političkih stranaka/organizacija ukazuje na argumentiranu sumnju da bi primjena osporenog zakona mogla ugroziti ustavno načelo vladavine prava i rezultirati različitim tretmanom u ostvarivanju političkih prava i aktivnosti političkih stranaka iz entiteta RS. U tom smislu, Ustavni sud posebno ukazuje da se radi o javnim sredstvima namijenjenim finansiranju dijela troškova redovnog rada političkih stranaka, troškova izborne kampanje, te dijela troškova rada klubova i grupa, što predstavlja ključnu pretpostavku za osiguranje minimalnog nivoa institucionalne i političke ravnopravnosti među političkim subjektima. Radi se dakle o novčanim sredstvima koja su već bila predviđena usvojenim Zakonom o budžetu RS za 2025. godinu („tekući grantovi parlamentarnim strankama“).

25. U vezi s tim, Ustavni sud smatra relevantnom i činjenicu da se postupak odlučivanja odvija u samom završetku budžetske godine, kada je potrebno izvršiti raspodjelu već planiranih sredstava. Nedonošenje privremene mjere bi, u slučaju da zahtjev podnosioca naknadno bude usvojen, dovelo do situacije u kojoj se ta sredstva više ne bi mogla rasporediti za tekuću godinu te bi njihova isplata bila onemogućena. Dodatno, zbog iste okolnosti, postoji realna mogućnost da sredstva za javno finansiranje političkih subjekata uopće ne budu planirana u budžetu RS za 2026. godinu. Time bi važenje spornog zakona, ukoliko bi bio proglašen neustavnim, proizvelo dugotrajne nepovratne posljedice koje bi se odrazile ne samo na raspodjelu sredstava za 2025. godinu već i na ukupnu mogućnost osiguranja zakonski predviđenog nivoa finansiranja u godini održavanja općih izbora. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da se naredne godine, odnosno u oktobru 2026. godine održavaju opći izbori i da će prije raspisivanja izbora političke stranke i nezavisni kandidati morati preduzimati aktivnosti pripreme za izbore. Ta okolnost dodatno naglašava neposredne i potencijalno nepopravljive posljedice primjene osporenog zakona za političke stranke. Naime, ograničavanje ili uskraćivanje javnog finansiranja u izbornoj godini koja slijedi direktno utječe na njihovu sposobnost

da ravnopravno učestvuju u izbornom procesu, da predstave svoje programe i da ostvare jednaku mogućnost političkog nadmetanja, što je suština demokratskog poretka. Stoga, cijeneći iznesene argumente podnosioca zahtjeva, Ustavni sud smatra da postoji dovoljno razloga koji ukazuju na to da bi provođenje osporenog zakona prije nego što Ustavni sud odluči o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti imalo ozbiljne i neotklonjive štetne posljedice.

26. Osim toga, Ustavni sud smatra da je donošenje privremene mjere u interesu stranaka i pravilnog vođenja postupka budući da se šteta nastala primjenom osporenog pravnog akta neće moći popraviti naknadnim donošenjem meritorne odluke o zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Uzevši u obzir sve navedeno, Ustavni sud smatra da je, u smislu člana 64. stav (1) Pravila Ustavnog suda, neophodno donošenje privremene mjere kojom se sporni zakon privremeno stavlja van pravne snage do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu.

27. U smislu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda, odluka o privremenoj mjeri proizvodi pravno djelovanje do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

28. Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu ove odluke.

29. Ustavni sud podsjeća na to da odluka o privremenoj mjeri ni u kojem slučaju ne prejudicira odluku o dopustivosti, odnosno o meritumu podnesenog zahtjeva.

30. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mirsad Ćeman

