

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-35/25**, rješavajući zahtjev **Darka Babalja, prvog zamjenika predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, za donošenje privremene mjere, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka e) i članka 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, dopredsjednica

Angelika Nußberger, dopredsjednica

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

Marin Vukoja, sudac

Larisa Velić, sutkinja

na sjednici održanoj 9. prosinca 2025. godine donio je

ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI

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

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

Ova odluka stupa na snagu odmah i obvezujuća 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 predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 30. listopada 2025. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o financiranju političkih organizacija („Službeni glasnik RS“ broj 45/25; u daljnjem tekstu: sporni zakon).
2. Podnositelj zahtjeva je podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere kojom se sporni Zakon privremeno stavlja izvan snage (vidi točku 12. ove odluke).

Relevantne činjenice

3. Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu Christian Schmidt (u daljnjem tekstu: visoki predstavnik) 24. travnja 2025. godine donio je Odluku kojom se obustavljaju sve isplate proračunskih sredstava u svrhu financiranja političkih stranaka za Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i Ujedinjenu Srpsku (broj 18/25). Navedena odluka je stupila na pravnu snagu istog dana objavom na zvaničnoj stranici Ureda 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. studenog 2025. godine; vidi točku 16. ove odluke).

4. Narodna skupština Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS) na 22. posebnoj sjednici održanoj 21. svibnja 2025. godine je po žurnom postupku usvojila sporni Zakon (vidi točku 13. ove odluke).

Navodi iz zahtjeva

5. Podnositelj zahtjeva navodi da su donošenjem spornog zakona povrijeđene odredbe članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, te članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao i članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

6. U odnosu na navode o kršenju članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva se prvenstveno poziva na načelo vladavine prava. U svezi s tim ističe da svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nositelja javne vlasti moraju biti utemeljeni na ustavu i zakonu bez bilo kakve diskriminacije (načelo ustavnosti i zakonitosti). Naime, podnositelj zahtjeva ukazuje da je Narodna skupština RS usvojila prijedlog spornog Zakona na prijedlog skupine poslanika vladajućih stranaka (SNSD, SP, DNS, DEMOS, SPS, NPS i Ujedinjena Srpska) unatoč upozorenjima i argumentima poslanika oporbe 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 potom objavljen u „Službenom glasniku RS“ i stupio na snagu 31. svibnja 2025. godine. Podnositelj zahtjeva ističe da članak 2. spornog Zakona ne predviđa mogućnost financiranja parlamentarnih stranaka prihodima iz proračuna, te je prvenstveno u suprotnosti s Prijedlogom proračuna Republike Srpske za 2025. godinu koji je 11. prosinca 2024. godine usvojila Narodna skupština RS, a koji je stupio na snagu 20. prosinca 2024. godine objavljivanjem u

„Službenom glasniku RS“ broj 110. U proračunu RS za 2025. godinu – proračunu 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 redovitim 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 proračuna RS za 2025. godinu („Službeni glasnik RS“ broj 110/2025), kojima se regulira način raspodjele proračunskih sredstava proračunskim 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 proračunskom sustavu Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 121/12, 52/14, 103/15 i 110/24). Zakon o proračunskom sustavu Republike Srpske propisuje da proračunski sustav RS čini proračun Republike, proračuni općina i gradova i proračuni – finansijski planovi općina. On također propisuje način raspodjele sredstava između općina i gradova u RS, te zahtjev da proračuni općina i gradova moraju biti usklađeni s proračunom RS. Osim toga, podnositelj zahtjeva ističe da, prema ranije važećem Zakonu, obveza financiranja rada političkih stranaka u RS nije bila propisana samo proračunom RS već i proračunima ostalih administrativnih jedinica (gradovi i općine) u RS. Stoga podnositelj zahtjeva smatra da je sporni Zakon, kojim je ukinuto proračunsko financiranje političkih organizacija, u suprotnosti s već usvojenim proračunima svih općina i gradova u RS u kojima su za 2025. godinu planirana sredstva za financiranje parlamentarnih stranaka koje imaju odbornike u lokalnim skupštinama.

8. Članak 2. spornog Zakona, kako to navodi podnositelj zahtjeva, u suprotnosti je i sa člankom 3. Zakona o financiranju političkih stranaka („Službeni glasnik BiH“ br. 95/12 i 41/16). Također se navodi i da je članak 5. spornog Zakona u suprotnosti sa člankom 3. Zakona o financiranju političkih stranaka koji je usvojen na razini Bosne i Hercegovine u dijelu koji se odnosi na ograničenje ukupne visine dobrovoljnih priloga koje fizičke ili pravne osobe mogu donirati političkoj stranci tijekom jedne kalendarske godine. U svezi s tim, podnositelj zahtjeva je dalje ukazao na sadržaj članka 6. st. (3), (4) i (5) potonjeg Zakona. Podnositelj zahtjeva ističe da su spornim Zakonom (članak 5. st. (3), (4) i (5)) iznosi dobrovoljnih priloga političkoj stranci od fizičkih i pravnih osoba, pa i članova političke stranke, propisani u dvostruko većim iznosima u odnosu na način kako je to regulirano prethodno citiranim Zakonom o financiranju političkih stranaka BiH. Takav zakonski nesklad financiranja političkih stranaka na razini države i na razini entiteta RS (na temelju spornog Zakona) u pogledu (ne)mogućnosti javnog/proračunskog financiranja i propisane visine iznosa na ime dobrovoljnih

priloga pravnih i fizičkih osoba, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, podriva demokratski poredak i načelo vladavine prava, te stvara pravnu nesigurnost.

9. U odnosu na navode o kršenju članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 14. Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, podnositelj zahtjeva ističe da je osporeni Zakon u koliziji s odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon BiH). Podnositelj 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 financirane u skladu s odredbama važećeg Zakona o financiranju političkih stranaka, kako na razini RS tako i na lokalnoj razini. Međutim, podnositelj 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 proračuna i na republičkoj i na lokalnoj razini, dok stranke s teritorija Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: FBiH) ostvaruju uredno proračunsko financiranje. Posljedično tome, podnositelj zahtjeva smatra da su političke organizacije iz RS stavljene u neravnopravan položaj u pogledu ostvarivanja prava na financiranje iz proračunskih 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 poduzeća i ustanova koje kontroliraju vladajuće stranke i tako mogu legalno javnim novcem financirati svoje političke aktivnosti, dok političke organizacije koje ne sudjeluju u vlasti, odnosno koje su oporba ostaju bez bilo kakvih izvora financiranja, osim članarina i dobrovoljnih donacija. Na taj način, kako navodi podnositelj zahtjeva, stvara se paralelni sustav i otvara veliki prostor za korupciju, podriva se institucionalni poredak i stvara pravna nesigurnost. Pri tome je navedeno da usvajanje spornog Zakona po žurnoj proceduri predstavlja reakciju vladajuće koalicije na uredbu koju je donio Christian Schmidt, kojom se zabranjuje prebacivanje novca iz proračuna na račun dvije političke stranke u RS (SNSD i Ujedinjena Srpska) na svim razinama, zbog retorike i politike njihovih lidera Milorada Dodika i Nenada Stevandića. Podnositelj zahtjeva ukazuje da su parlamentarne stranke nakon osvajanja mandata očekivale prihode iz proračuna 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 oporbe koje sporni Zakon najviše pogađa (uslijed nedostatka

sredstava koja im pripadaju iz proračuna 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 ureda, 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 Središnjem izbornom povjerenstvu 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 kojoj osnovi, između ostalog, i po osnovi političkog i drugog mišljenja.

10. U odnosu na navode o kršenju članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelj 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 razini države koji reguliraju različite aspekte društvenog, političkog, gospodarskog i pravnog života. U svezi s tim je navedeno da je upravo člankom 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 sustava u Bosni i Hercegovini, koji se donošenjem ovakvih zakona nastoji destabilizirati.

11. Imajući u vidu navedeno, podnositelj zahtjeva predlaže da Ustavni sud usvoji u zahtjev cijelosti, utvrdi da sporni Zakon nije u suglasnosti s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, stavi izvan snage sporni Zakon u skladu sa člankom 61. stavak (2) Pravila Ustavnog suda te, u skladu sa člankom 61. stavak (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, utvrdi da sporni Zakon prestaje važiti narednog dana od dana objave 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, podnositelj zahtjeva je predložio da Ustavni sud, u skladu sa člankom 64. Pravila Ustavnog suda, donese privremenu mjeru kojom se sporni Zakon privremeno stavlja izvan snage, te da takva odluka Ustavnog suda stupa na snagu odmah i proizvodi pravni učinak 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, podnositelj zahtjeva ističe da je to u interesu zaštite pravne sigurnosti i

vladavine prava, te načela ustavnosti. U svezi s tim je ponovljena konstatacija u kontekstu usvajanja spornog Zakona i djelovanja Christiana Schmidta i donošenja uredbe kojom se zabranjuje prebacivanje novca iz proračuna na račun dvije političke stranke (SNSD i Ujedinjena Srpska) zbog retorike i politike njihovih lidera Milorada Dodika i Nenada Stevandića. Iz navedenog, kako to navodi podnositelj zahtjeva, vidi se jasna namjera političkog rukovodstva RS da uskrate financiranje političkih organizacija koje nisu pogođene navedenom uredbom. Podnositelj zahtjeva smatra da usvajanje spornog Zakona predstavlja vid revanšizma, s ciljem da se zabrani primarni izvor financiranja političkih organizacija koje nisu dio vlasti u RS. Sukladno tome, podnositelj 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 svezi 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 financiranju političkih organizacija** („Službeni glasnik RS“ broj 45/25, stupio na snagu 31. svibnja 2025. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 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.

Članak 2. stavak (1)

(1) Politička organizacija može da se financira 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 gospodarskog društva koje je u vlasništvu političke organizacije.*

Članak 3.

Financijska sredstva iz članka 2. stavak 1. ovoga zakona politička organizacija može da koristi isključivo za ostvarivanje ciljeva utvrđenih svojim programom i statutom.

Članak 5. st. (1) i (4)

- (1) Fizička i pravna lica mogu da daju dobrovoljne priloge političkim organizacijama jednokratno ili više puta tijekom kalendarske godine.*
- (4) Ukupan iznos dobrovoljnih priloga pravnog lica jednoj političkoj organizaciji ne može prelaziti iznos od 100.000,00 KM u kalendarskoj godini.*

Članak 7.

- (1) Sredstva za financiranje 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.*

Članak 8.

Financijska sredstva za pokriće troškova iz članka 7. ovoga zakona, u djelokrugu nadležnosti Narodne skupštine Republike Srpske i Vijeća naroda Republike Srpske, obezbjeđuju se u proračunu Republike Srpske, a u djelokrugu nadležnosti jedinica lokalne samouprave u njihovim proračunima.

Članak 16.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o financiranju političkih stranaka iz proračuna Republike, grada i općine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 65/08).

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

Članak 1.

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

Članak 2.

Pravo na finansijska sredstva sukladno 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.*

Članak 3.

Financijska sredstva stečena sukladno sa ovim zakonom rabe se za:

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

Članak 4.

Financijska sredstva za financiranje troškova iz članka 3. ovoga zakona, u djelokrugu Republike, osiguravaju se u proračunu Republike, a u djelokrugu jedinica lokalne samouprave u njihovim proračunima.

Članak 5.

(1) Proračunom se osiguravaju financijska sredstva za namjene utvrđene člankom 3. točka a) ovoga zakona, u iznosu ne manjem od 0,2% ukupnih proračunskih prihoda proračuna iz prethodne godine.

(2) Sredstva iz stavka 1. ovoga članka 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 financiranju 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:

Članak 3. stavak (1)

(Izvori financiranja)

(1) Politička stranka može se financirati iz:

- a) članarina,*
- b) dobrovoljnih priloga pravnih i fizičkih osoba,*
- c) izdavačke djelatnosti, prodaje promidžbenog materijala i organiziranja stranačkih manifestacija,*
- d) prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke,*
- e) proračuna Bosne i Hercegovine sukladno članku 7. ovoga zakona, entitetskih proračuna, kantonalnih proračuna i proračuna Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te proračuna drugih jedinica lokalne uprave i samouprave sukladno zakonu,*
- f) dobiti poduzeća koja su u vlasništvu političke stranke.*

Članak 7.

(Izdvajanja iz državnog proračuna)

- (1) U proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: proračun BiH) osiguravaju se sredstva za financiranje političkih stranaka, odnosno koalicija političkih stranaka i neovisnih kandidata zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i parlamentarnih skupina, odnosno klubova zastupnika i izaslanika u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.*
- (2) Ukupna sredstva iz stavka (1) ovoga članka ne mogu premašivati iznos od 0,2% proračuna BiH u kalendarskoj godini.*
- (3) Političkim strankama odnosno koalicijama političkih stranaka sredstva iz stavka (1) ovoga članka raspodjeljuju se tako što se:*
 - a) 30% sredstava dijeli jednako svim političkim strankama odnosno koalicijama političkih stranaka koje su osvojile mandate,*
 - b) 60% sredstava dijeli prema broju zastupničkih odnosno izaslaničkih mandata što ih svaka politička stranka, koalicija političkih stranaka, odnosno neovisni kandidat ima u trenutku dodjele mandata,*

c) 10% od ukupnog iznosa raspoređuje parlamentarnim grupama razmjerno broju zastupničkih odnosno izaslaničkih mjesta koja pripadaju manje zastupljenom spolu.

(4) Članovi koalicije političkih stranaka sudjeluju u raspodjeli sredstava iz stavka (3) ovoga članka na temelju sporazuma o raspodjeli novčanih sredstava, koji je položen u Središnjem izbornom povjerenstvu Bosne i Hercegovine, a ako takvog sporazuma nema, sredstva se raspoređuju među članicama koalicije političkih stranaka po broju dobivenih mandata.

(5) Parlamentarne skupine odnosno klubovi zastupnika i izaslanika i neovisni kandidati u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine sudjeluju u raspodjeli sredstava iz stavka (3) točke b) ovoga članka po broju zastupničkih odnosno izaslaničkih mandata u domovima Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

(6) Zajedničko povjerenstvo za administrativne poslove Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine svojim će aktima podrobnije propisati raspodjelu sredstava iz ovoga članka, kontrolu trošenja i druga financijska pitanja u vezi s provedbom ovoga Zakona.

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

Članak 1.

(1) Sve isplate proračunskih sredstava u svrhu financiranja 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 proračunskih sredstava u svrhu financiranja političkih stranaka predviđena u stavcima (1) i (2) ovog članka 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 razinama vlasti u svrhu financiranja političkih stranaka za relevantnu godinu neće se smatrati neizmirenom finansijskom obvezom prema SNSD-u i Ujedinjenoj Srpskoj.

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

Članak 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 učinka.

Članak 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 njezinih entiteta, niti bilo kojeg drugog tijela, te da se pred bilo kojim sudom ni u jednom trenutku ne može pokrenuti postupak u vezi s obvezama izvršenim suglasno tim odredbama.

Članak 7. stavak (1)

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

[...]

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

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

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog

ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:

[...]

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta .

19. Članak 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 pravilnoga vođenja postupka.

[...]

(4) Postupak za donošenje privremene mjere je žuran, a odluka kojom se usvaja zahtjev za donošenje privremene mjere je obvezujuća do donošenja konačne odluke Ustavnoga suda.

[...]

20. Ustavni sud podsjeća da je članak 64. Pravila Ustavnog suda primjenjiv u slučajevima u kojima Ustavni sud ocijeni, na temelju 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 odredaba spornog Zakona s pravom na slobodu okupljanja i udruživanja iz članka II/3.(j) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 11. Europske konvencije, pravom na nediskriminaciju iz članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kao i odredaba čl. I/2. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

22. Naime, Ustavni sud smatra da je podnositelj zahtjeva iznio niz argumenata koji *prima facie* idu u prilog utemeljenosti zahtjeva za donošenje privremene mjere u konkretnom slučaju. U svezi s tim,

Ustavni sud prije svega ističe da u svjetlu judikature Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) političke stranke predstavljaju oblik udruživanja bitan za pravilno funkcioniranje demokracije (vidi Europski sud, *Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi protiv Turske*, presuda od 10. svibnja 2022. godine, predstavka broj 41955/14, točka 43. s daljnjim referencama). Također, prema praksi Europskog suda, uskraćivanje javnog financiranja predstavlja oblik miješanja u pravo na slobodu udruživanja iz članka 11. Europske konvencije (vidi Europski sud, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’Iparralde protiv Francuske*, presuda od 7. rujna 2007. godine, predstavka broj 71251/01, toč. 36–38.). Stoga, potrebno je razmotriti opravdanost takvog miješanja u svjetlu zakonitosti, postojanja legitimnog cilja i proporcionalnosti.

23. Također, kada je riječ o javnom financiranju političkih organizacija, Ustavni sud zapaža da Venecijanska komisija (vidi Smjernice i izvješće o financiranju političkih stranaka koje je usvojila Venecijanska komisija na 46. plenarnoj sjednici održanoj 9. i 10. ožujka 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. studenog 2025. godine) ističe da javno financiranje mora biti usmjereno na svaku stranku zastupljenu u zakonodavnom tijelu. Kako bi se osigurale jednake mogućnosti za različite političke snage, javno financiranje 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 financiranje političkih stranaka doprinosi sprečavanju neravnopravne konkurencije među strankama, smanjenju ovisnosti stranaka o privatnim donatorima, te osiguravanju transparentnosti i stabilnosti političkog sustava.

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 financiranje političkih organizacija iz proračuna RS, odnosno proračuna jedinica lokalne samouprave u RS. S druge strane, važeći Zakon o financiranju političkih stranaka koji je donesen na razini države Bosne i Hercegovine propisuje takvu mogućnost (članak 3.; vidi točku 15. ove odluke) za sve političke stranke s prostora cijele Bosne i Hercegovine. Postojanje bitno različitih zakonskih rješenja na državnoj i entitetskoj razini kada je riječ o javnom financiranju 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 financiranju dijela troškova redovnog rada političkih stranaka, troškova izborne kampanje, te dijela troškova rada klubova i skupina, što predstavlja ključnu pretpostavku za osiguranje minimalne razine institucionalne i političke ravnopravnosti među

političkim subjektima. Radi se, dakle, o novčanim sredstvima koja su već bila predviđena usvojenim Zakonom o proračunu RS za 2025. godinu („tekući grantovi parlamentarnim strankama“).

25. U svezi s tim, Ustavni sud smatra relevantnom i činjenicu da se postupak odlučivanja odvija u samom završetku proračunske godine, kada je potrebno izvršiti raspodjelu već planiranih sredstava. Nedonošenje privremene mjere bi, u slučaju da zahtjev podnositelja 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 financiranje političkih subjekata uopće ne budu planirana u proračunu 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 predviđene razine financiranja u godini održavanja općih izbora. U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća da se naredne godine, odnosno u listopadu 2026. godine održavaju opći izbori i da će prije raspisivanja izbora političke stranke i neovisni kandidati morati poduzimati aktivnosti pripreme za izbore. Ta okolnost dodatno naglašava izravne i potencijalno nepopravljive posljedice primjene osporenog Zakona za političke stranke. Naime, ograničavanje ili uskraćivanje javnog financiranja u izbornoj godini koja slijedi izravno utječe na njihovu sposobnost da ravnopravno sudjeluju u izbornom procesu, da predstavljaju svoje programe i da ostvare jednaku mogućnost političkog nadmetanja, što je bit demokratskog poretka. Stoga, cijeneći iznesene argumente podnositelja zahtjeva, Ustavni sud smatra da postoji dovoljno razloga koji ukazuju na to da bi provedba osporenog Zakona prije nego što Ustavni sud odluči o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti imala ozbiljne i neotklonjive štetne posljedice.

26. Osim toga, Ustavni sud smatra da je donošenje privremene mjere u interesu stranaka i pravilnog vođenja postupka s obzirom na to 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 članka 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, neophodno donošenje privremene mjere kojom se sporni Zakon privremeno stavlja izvan pravne snage do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu.

27. U smislu članka 64. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, odluka o privremenoj mjeri proizvodi pravni učinak do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

28. Na temelju 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 članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mirsad Ćeman

