

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, predsjednica Seada Palavrić, 27. juna 2024. godine, u predmetu broj **AP-2540/24**, rješavajući zahtjev **Srpske demokratske stranke** za donošenje privremene mjere, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka e) i člana 64. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), donio je

## **ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI**

Usvaja se zahtjev **Srpske demokratske stranke** za donošenje privremene mjere.

Nalaže se Centralnoj izbornoj komisiji BiH da ovjeri učešće **Srpske demokratske stranke** na Lokalnim izborima 2024. godine, uz garantiranje svih pratećih prava do donošenja odluke o apelaciji.

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

## **OBRAZLOŽENJE**

1. Srpska demokratska stranka (u daljnjem tekstu: apelantica) iz Banje Luke, koju zastupa Advokatsko društvo „Ademović, Nožica i partneri“ d.o.o. Sarajevo, podnijela je 18. juna 2024. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Presude Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) broj S1 3 Iž 048216 24 Iž od 7. juna 2024. godine. Apelantica je također podnijela zahtjev za donošenje privremene mjere kojom će se naložiti Centralnoj izbornoj komisiji BiH (u daljnjem tekstu: CIK) da ovjeri učešće apelantice na Lokalnim izborima 2024. godine, uz garantiranje svih pratećih prava do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o apelaciji.

### **Uvodne napomene**

2. CIK je 8. maja 2024. godine donio Odluku o raspisivanju i održavanju Lokalnih izbora 2024. godine, koji će se održati 6. oktobra 2024. godine.

3. Apelantica je podnijela prijavu CIK-u za učešće na navedenim izborima. Apelantica je u prijavi navela da je u nemogućnosti kod banaka otvoriti i koristiti namjenski račun za uplatu takse i finansiranje troškova izborne kampanje jer se od 2004. godine nalazi na listi OFAC-a (Ured za

kontrolu strane imovine američkog Ministarstva trezora). Apelantica je naglasila da je pokrenula postupak ukidanja sankcija kod OFAC-a, o čemu je dostavila dokaz, i taj postupak je u toku. Dalje je naglasila da će, čim navedeni postupak bude okončan pozitivno, moći otvoriti transakcijski račun stranke, o čemu će CIK biti blagovremeno obaviješten. U međuvremenu, apelantica je istakla da je njeno predsjedništvo donijelo odluku o zaključenju ugovora o komisionu s generalnim sekretarom stranke, a u svrhu otvaranja bankovnog računa na ime generalnog sekretara. Naime, kako je obrazloženo, navedeni račun će služiti isključivo za potrebu uplate takse za učešće apelantice na izborima i finansiranje izborne kampanje za Lokalne izbore 2024. godine.

### **Osporene odluke**

4. Odlukom CIK-a broj 05-1-07-3-398/24 od 31. maja 2024. godine odbijena je apelanticina prijava. CIK je u obrazloženju istakao da je apelantica uz prijavu dostavila ugovor o otvaranju i vođenju platnog računa na ime apelanticinog generalnog sekretara (kao fizičko lice). Uz prijavu je dostavljena i odluka apelanticinog predsjedništva o davanju saglasnosti za zaključivanje ugovora o komisionu s generalnim sekretarom u svrhu otvaranja namjenskog računa za potrebe prijave i finansiranja apelantice za lokalne izbore na ime generalnog sekretara, a u korist i za navedene potrebe apelantice. CIK je istakao da je dostavljen i navedeni ugovor o komisionu. CIK se u obrazloženju odluke pozvao na odredbe čl. 4.4 stav 1, 15.1a stav 1. i 15.1b st. 1. i 2. Izbornog zakona BiH, kao i na odredbe člana 2. st. 1. i 2. Uputstva o postupku otvaranja i korištenja posebnog računa za finansiranje troškova izborne kampanje (u daljnjem tekstu: Uputstvo) i člana 3. stav 1. tačka f. i člana 4. stav 3. Pravilnika o prijavi i uvjetima za ovjeru političkog subjekta za učešće na Lokalnim izborima 2024. godine (u daljnjem tekstu: Pravilnik). CIK je istakao da iz navedenih odredbi proizlazi da je apelantica bila dužna dostaviti račun za finansiranje izborne kampanje otvoren na ime političke stranke, a ne na ime fizičkog lica, te uplatu takse za ovjeru izvršiti sa svog transakcijskog računa koji će se namjenski koristiti za izbornu kampanju.

5. Rješenjem Suda BiH broj S1 3 Iž 048216 24 Iž od 7. juna 2024. godine odbijena je apelanticina žalba podnesena protiv odluke CIK-a. Sud BiH je u obrazloženju istakao da su Izbornim zakonom BiH decidirano i taksativno propisani uvjeti čije ispunjenje je potrebno za ovjeru prijave svakog političkog subjekta za učešće na lokalnim izborima. Sud BiH je citirao odredbe člana 4.4 stav 1. i 15.1b Izbornog zakona BiH te naveo da iz njih nesporno proizlazi zaključak o isključivoj obavezi političke stranke da otvori poseban račun za finansiranje stranke. Sud BiH je istakao da apelantica neosnovano ukazuje da je zaključenjem Ugovora o komisionu s generalnim sekretarom ispunila uvjete iz člana 4.4 stav (1) citiranog zakona. Naime, kako je obrazloženo, takvo tumačenje dovodi do kršenja izričitih i jasnih odredbi Izbornog zakona BiH, koje se ne mogu

otkloniti zaključivanjem obligacionopravnih ugovora s fizičkim licima, makar to bili i članovi stranke ili nosioci funkcija u toj stranci. Sud BiH je istakao i da su neosnovani apelantici navodi kojima se ukazuje na neusklađenost Pravilnika s Izbornim zakonom BiH jer je u cijelosti u skladu s odredbom člana 4.4 Izbornog zakona BiH. Sud BiH je naveo i da žalbeni navodi kojima se ukazuje na razloge zbog kojih apelantica nije u mogućnosti otvoriti tekući račun nisu od utjecaja na odluku u konkretnom predmetu, u kojem se odlučuje ispunjava li apelantica formalne uvjete za ovjeru prijave za učešće na lokalnim izborima.

6. Apelantica smatra da joj je u konkretnom slučaju prekršeno pravo na slobodu udruživanja iz člana II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). Apelantica je istakla da je zabrana ovjere njene prijave za izbore *de facto* zabrana rada. Naime, njeno postojanje je „obesmišljeno“ ako se ima u vidu da je cilj apelantice osnivanja i djelovanja, u konačnici, učestvovanje na demokratskim izborima. Apelantica je naglasila da je na OFAC-ovoj „SDN listi“ te da je poznato kakve su posljedice za apelanticu u SAD-u, što je na kraju imalo za posledicu da apelantica ne može otvoriti račun na svoje ime. Međutim, u BiH ne postoji nijedna jedina odluka kojom se apelantica na bilo koji način ograničava u svom političkom djelovanju. Stoga apelantica smatra da je osporenim odlukama došlo do lišavanja, odnosno ograničavanja prava na slobodu udruživanja. U vezi s tim, apelantica je istakla da osporene odluke nisu zakonite jer niti jedna relevantna zakonska norma ne govori o tome da apelantica mora imati „vlastiti“ račun. Apelantica je obrazložila da sve norme ukazuju da politička stranka mora otvoriti račun namijenjen isključivo i samo za svrhe izborne kampanje za lokalne izbore, što je apelantica i uradila. Apelantica je istakla da čak i ako se zaključi da su osporene odluke zakonite, odluke kojima joj se zabranjuje učešće na izborima ne zadovoljavaju princip proporcionalnosti miješanja države u njeno pravo na slobodu udruživanja. U vezi s obavezom dostavljanja spornog računa, apelantica je istakla da tumačenjem Poglavlja 15 Izbornog zakona BiH u vezi sa Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH jasno proizlazi da je cilj zakonodavca održavanje i poticanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka, a ne formalističko ograničavanje političkih stranaka u učešću na izborima. Apelantica smatra da se navedeni javni interes može ostvariti i s komisionim računom, otvorenim i korištenim isključivo u svrhu izborne kampanje i plaćanja nužnih javnih nameta državi. Stoga, apelantica smatra da selektivnim i suviše formalističkim tumačenjem pojedinih normi CIK nije zaštitio javni interes, već je apelantici, bespotrebno, zabranio učešće u izbornom procesu.

7. U vezi sa zahtjevom za donošenje privremene mjere, apelantica je naglasila da je njena uloga „bitna za demokratiju u BiH, posebno u Republici Srpskoj“, imajući u vidu da je trenutno

najjača opoziciona stranka. Stoga, apelantica smatra da se konkretnom zahtjevu, s tačke gledišta javnog interesa, „apsolutno mora dati značaj“. Apelantica je istakla da ako se ne usvoji ova privremena mjera, čak i da Ustavni sud usvoji apelaciju, meritorna odluka ne bi bila izvršiva u smislu svoje efektivnosti. Naime, CIK provodi izborne aktivnosti prema rokovima i redoslijedu aktivnosti propisanim Uputstvom o rokovima i redoslijedu izbornih aktivnosti za Lokalne izbore 2024. godine. Navedenim uputstvom je predviđeno da politički subjekti imaju obavezu podnijeti kandidatske liste u periodu između 26. juna i 8. jula 2024. godine, te da će CIK najkasnije 2. augusta 2024. godine konačno ovjeriti te liste. Dakle, kandidatske liste subjekata koji će učestvovati na lokalnim izborima zatvaraju se 8. jula 2024. godine. Apelantica je istakla da tada slijede izborne aktivnosti koje utječu na „akcesorna pitanja – utvrđivanje redoslijeda već utvrđenih kandidata, podnošenje zahtjeva za akreditiranje posmatrača, uređenje biračkog mjesta itd. Sve te aktivnosti apelantica će propustiti ukoliko Ustavni sud ne usvoji prijedlog za donošenje privremene mjere“. Dakle, ako se ne usvoji privremena mjera, a Ustavni sud usvoji apelaciju, apelantica *de facto* neće imati mogućnost učešća na izborima jer će navedene izborne aktivnosti biti okončane pa apelantica u njima ne bi mogla učestvovati. Apelantica je naglasila i da konkretni postupak može trajati i više mjeseci, a u tom roku mogu nastupiti nesagledive i nenadoknadive posljedice koje se eventualnom pozitivnom odlukom Ustavnog suda neće moći sanirati. S druge strane, apelantica je istakla da su posljedice privremenog odobrenja učešća na izborima neuporedivo manje od posljedica koje bi mogle nastupiti u slučaju nedonošenja privremene mjere, a apelacija bude usvojena. Naime, ukoliko Ustavni sud usvoji zahtjev za privremenu mjeru, a odbije apelaciju, apelantica, jednostavno, neće učestvovati na izborima.

### **Relevantni propisi**

8. **Izborni zakon BiH** („Službeni glasnik BiH“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – odluka USBiH, 63/11 – odluka USBiH, 15/12 – rješenje USBiH, 11/13 – rješenje USBiH, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – odluka USBiH, 54/17 – rješenje USBiH, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24, 24/24 – ispravka)

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

#### *Član 4.4 stav 1.*

*(1) Prijava za ovjeru političke stranke ili nezavisnog kandidata sastoji se od spiska koji sadrži ime i prezime, originalni potpis, broj važeće lične karte i jedinstveni matični broj svakog birača upisanog u Centralni birački spisak koji*

*podržava prijavu političke stranke ili nezavisnog kandidata. Prijava sadrži broj računa za finansiranje izborne kampanje.*

*Član 15.1a stav 1.*

*(1) Politička stranka i nezavisni kandidat koji učestvuju na izborima za organe vlasti Bosne i Hercegovine na svim nivoima imat će jedan račun za finansiranje izborne kampanje i dužni su, u vrijeme podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima, Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine podnijeti finansijski izvještaj za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru. Osim toga, u roku od trideset (30) dana od dana objavljivanja izbornih rezultata u Službenom glasniku BiH, podnosi se i finansijski izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru za izbore do dana ovjere rezultata izbora. Ovi izvještaji sadrže:*

*[...]*

*Član 15.1b st. 1. i 2.*

*(1) Politička stranka i nezavisni kandidat koji učestvuju na izborima za organe vlasti Bosne i Hercegovine na svim nivoima dužni su otvoriti poseban račun za finansiranje troškova izborne kampanje, u skladu s članom 4.4, stav (1) ovog Zakona.*

*(2) Račun za finansiranje izborne kampanje otvara lice ili organ kojeg ovlasti politička stranka odnosno nezavisni kandidat.*

**9. Uputstvo o postupku otvaranja i korištenja posebnog računa za finansiranje troškova izborne kampanje** („Službeni glasnik BiH“ broj 31/24) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 2. st. 1. i 2.*

*(Poseban račun za finansiranje troškova izborne kampanje političke stranke i nezavisnog kandidata)*

*(1) Politička stranka i nezavisni kandidat koji učestvuju na izborima za organe vlasti Bosne i Hercegovine na svim nivoima vlasti, dužni su otvoriti poseban račun za finansiranje troškova izborne kampanje.*

*(2) Račun za finansiranje izborne kampanje otvara centrala, odnosno glavni odbor političke stranke putem ovlaštenog lica političke stranke.*

10. **Pravilnik o prijavi i uvjetima za ovjeru političkog subjekta za učešće na Lokalnim izborima 2024. godine** („Službeni glasnik BiH“ broj 31/24) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 3. stav 1. tačka f.*

*(Uvjeti za ovjeru prijave – član 1.6, član 1.13, član 4.3, član 13.14 i član 15.1 Izbornog zakona BiH)*

*(1) Politički subjekt, uz prijavu za učešće na Lokalnim izborima 2024. godine, pored potpisa podrške iz člana 4.4 Izbornog zakona BiH, podnosi sljedeću dokumentaciju:*

*f) broj računa za finansiranje izborne kampanje u skladu sa članom 15.1b Izbornog zakona BiH,*

*Član 4. stav 3.*

*(Visina takse za ovjeru – član 4.16 stav (1) Izbornog zakona BiH)*

*(3) Politička stranka i nezavisni kandidat obavezni su novčani iznos takse za ovjeru iz stava (1) ovog člana, uplatiti sa svog transakcijskog računa koji će se namjenski koristiti za izbornu kampanju tokom Lokalnih izbora 2024. godine, na račun JRT broj: 0000030000000145 kod Centralne banke BiH, svrha uplate: uplata takse na podračun Centralne izborne komisije BiH broj 37111614.*

11. Prilikom ispitivanja osnovanosti zahtjeva za donošenje privremene mjere, Ustavni sud je pošao od odredbi člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 64. stav (1) Pravila Ustavnog suda.

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

*b) Ustavni sud također ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.*

Član 64. st. (1) i (2) 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.*

(2) *Izuzetno, predsjednik Ustavnog suda može, u nemogućnosti sazivanja sjednice, odrediti privremenu mjeru iz stava (1) ovog člana.*

12. Ustavni sud naglašava da osnovanost apelacije ispituje odvojeno od osnovanosti zahtjeva za donošenje privremene mjere. Dakle, razlozi koje Ustavni sud uvažava pri usvajanju ili neusvajanju zahtjeva za donošenje privremene mjere različiti su od razloga koje Ustavni sud uvažava pri odlučivanju o apelaciji. Razlozi i dokazi koje je apelantica navela u pogledu navodnih kršenja ustavnih prava ne mogu se analogno primijeniti pri odlučivanju o osnovanosti zahtjeva za donošenje privremene mjere. Stoga apelantica mora posebno obrazložiti i dokazati zašto traži donošenje privremene mjere.

13. Ustavni sud primjećuje da je u konkretnom slučaju riječ o učešću apelantice na Lokalnim izborima 2024. godine, koji će se održati 6. oktobra 2024. godine. Dalje, Ustavni sud zapaža da je apelantica jasno ukazala da postoji osnovan rizik da će nastupiti nenadoknadiva šteta po nju ukoliko konkretni zahtjev ne bude usvojen, imajući u vidu rokove i aktivnosti koje treba preduzeti u vezi s održavanjem navedenih izbora. Pri tome, Ustavni sud zapaža da apelantica navodi da joj je osporenim odlukama *de facto* zabranjen rad jer odbijanjem njene prijave za učešće na lokalnim izborima apelantica, u suštini, gubi osnovnu funkciju radi koje se udružila, a to je upravo učestvovanje na izborima. Ustavni sud zapaža da apelantica navodi i da je dostavljanjem „komisionog računa“, zaključenog na ime generalnog sekretara apelantice a u korist apelantice, otvorenog isključivo u svrhu konkretnih izbora, ispunila svoju zakonsku obavezu, odnosno ostvarila javni interes, te da su osporene odluke nezakonite i da ne zadovoljavaju princip proporcionalnosti miješanja u apelanticino pravo na slobodu udruživanja. Ustavni sud smatra da iz činjenica konkretnog predmeta proizlazi da su apelacijom pokrenuta ozbiljna pravna pitanja koja Ustavni sud mora razmotriti u redovnom postupku ispitivanja dopustivosti i merituma apelacije. Naime, Ustavni sud podsjeća da, s obzirom na značajnu ulogu političkih stranaka u osiguravanju pluralizma i pravilnog funkcioniranja demokratije, svaka mjera preduzeta protiv njih utječe i na slobodu udruživanja i, prema tome, na demokratiju u dotičnoj državi (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Republikanska stranka Rusije protiv Rusije*, presuda od 12. aprila 2011. godine, predstavka broj 12976/07, tačka 78).

14. Stoga, razloge koje je apelantica iznijela u vezi s potrebom za donošenjem privremene mjere Ustavni sud smatra dovoljnim za ocjenu kako su ispunjeni uvjeti da se, do donošenja konačne odluke, privremeno naloži CIK-u da ovjeri učešće apelantice na Lokalnim izborima 2024. godine, uz garantiranje svih pratećih prava. Naime, Ustavni sud smatra da navedeni nalog CIK-u nije suprotan javnom interesu, te da to neće imati za posljedicu značajniju štetu za druge kandidate na

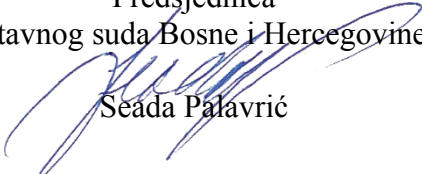
izborima. Međutim, neusvajanjem privremene mjere prije donošenja odluke Ustavnog suda o apelaciji moglo bi se doći u situaciju da eventualno utvrđivanje povrede apelantičnih prava ne bi imalo smisla jer bi apelantica bila onemogućena da ravnopravno učestvuje na Lokalnim izborima 2024. godine s drugim kandidatima. S druge strane, ukoliko apelacija bude odbijena, prestat će važnje privremene mjere i apelantica će moći biti eliminirana iz daljnje izborne utrke.

15. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da javni interes preteže u korist usvajanja privremene mjere. Stoga je Ustavni sud ocijenio da je u interesu vođenja postupka i stranaka da se usvoji privremena mjera na način kako je to određeno u izreci.

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

17. Ustavni sud podsjeća da odluka o privremenoj mjeri ni u kojem slučaju ne prejudicira odluku o dopustivosti, odnosno o meritumu predmetne apelacije.

18. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
  
Seada Palavrić