

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-6/25**, rješavajući zahtjev **Kemala Ademovića, zamjenika predsjedatelja Doma naroda 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:

Seada Palavrić, predsjednica

Valerija Galić, dopredsjednica

Angelika Nußberger, dopredsjednica

Mirsad Ćeman, sudac

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

Marin Vukoja, sudac

na sjednici održanoj 7. ožujka 2025. godine donio je

## **ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI**

Usvaja se zahtjev **Kemala Ademovića, zamjenika predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, za donošenje privremene mjere.

Privremeno se stavlja izvan snage Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija („Službeni glasnik RS“ broj 19/25).

Ova odluka stupa na snagu odmah i proizvodi pravno djelovanje od dana stupanja na snagu Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija („Službeni glasnik RS“ broj 19/25) 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**

### **I. Uvod**

1. Kemal Ademović, zamjenik predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 6. ožujka 2025. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija („Službeni glasnik RS“ broj 19/25).
2. Podnositelj zahtjeva je, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi se zabranila primjena Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o zahtjevu za ocjenu ustavnosti.

### **II. Zahtjev**

**a) Navodi iz zahtjeva**

3. Podnositelj zahtjeva smatra da osporeni Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija nije u skladu sa čl. I/2., II/1., II/2., II/3.f), g), h) i i), II/4., II/6., II/7., II/8. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, zatim čl. 8., 9., 10., 11. i 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kao i čl. 17., 18., 19., 22. i 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: MPGPP).

4. Podnositelj zahtjeva je najprije ukazao na ključne odredbe osporenog Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija, koji uvodi novu kategoriju „neprofitnih organizacija“ i „agente stranog utjecaja“ temeljenih na stranom financiranju. Zatim je naveo da taj Zakon propisuje obvezu registracije tih organizacija u poseban registar, označavanje svih njihovih materijala te mogućnost sankcija, uključujući i zabranu rada, ako organizacije ne poštuju propisane uvjete. U svezi s tim, smatra da iz citiranih odredaba nedvojbeno proizlazi da se uvođenjem potpuno nove kategorije udruženja i fondacija shodno izvoru financiranja, upisivanjem u poseban registar, nametanjem obveze označavanja svih materijala tih udruženja i fondacija vrši njihova stigmatizacija. Zatim smatra da se predviđanjem mogućnosti izricanja sankcija udruženjima i fondacijama koji ne postupaju u skladu s tim obvezama i, u konačnici, mogućnosti zabrane obavljanja rada tih udruženja i fondacija vrši diskriminacija u pogledu inozemnih donacija i stavova organizacija civilnog društva. Navedenim postupanjem, prema ocjeni podnositelja zahtjeva, vrši se izravna diskriminacija udruženja i fondacija koji primaju inozemne donacije, te se otežava njihov rad, kao i diskriminacija osoba koje financijski podržavaju rad udruženja i fondacija na temelju njihovog državljanstva. U tom pogledu, podnositelj zahtjeva je ukazao da je Europski sud pravde u predmetu broj C-78/18 te u sličnom predmetu protiv Mađarske zaključio da takvo normiranje zakonodavca predstavlja diskriminaciju. S obzirom na to, smatra da je osporeni zakon suprotan odredbama članka 14. Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, članka 26. MPGPP te članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine.

5. Dalje, podnositelj zahtjeva ističe da osporeni Zakon koji nameće obvezu prijave stranih donacija i pomoći krši temeljna ljudska prava i slobode, uključujući i pravo na slobodu udruživanja i pravo na poštovanje privatnog života. Prema njegovoj ocjeni, te odredbe odnosno obveze mogu stvoriti negativnu percepciju o organizacijama i ograničiti njihovu slobodu djelovanja. U tom pogledu ukazuje da ograničavanje slobode udruživanja, prema sudskoj praksi Europskog suda, može biti opravdano samo ako postoje opravdani ciljevi, što ovdje nije dovoljno obrazloženo. Također, smatra da takvo zakonodavstvo može imati odvrćajući učinak na strane donatore, koji bi se mogli suzdržati

od pomoći organizacijama zbog straha od prekomjerne kontrole i objave podataka. Osim toga, podnositelj zahtjeva smatra da Zakon ostavlja nejasnoće u pogledu definicije „druge vrste pomoći“, što dodatno komplicira primjenu Zakona i može uzrokovati nesigurnost za organizacije i njihove donatore.

6. Dalje, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, postoji neskladnost spornog Zakona sa Zakonom o zaštiti osobnih podataka jer osporavani Zakon ne osigurava uvjete za zakonitu i pravičnu obradu osobnih podataka, što ga čini pravno upitnim. Smatra da sporni Zakon, osim toga, previše široko definira političko djelovanje nevladinih organizacija, uključujući i aktivnosti koje mogu biti interpretirane kao pokušaj formiranja javnog mnijenja radi postizanja političkih ciljeva, što ugrožava slobodu izražavanja i rad nevladinih organizacija. Također, osporavani Zakon narušava temeljna ljudska prava, uključujući i slobodu misli, savjesti, vjere i izražavanja, što je u suprotnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim konvencijama. Podnositelj zahtjeva smatra da Zakon odstupa od europskih normi poput Preporuka Vijeća Europe o pravnom statusu nevladinih organizacija, te prioriteta Europske komisije za članstvo Bosne i Hercegovine u EU jer ograničava razvoj civilnog društva i time udaljava Bosnu i Hercegovinu od europskog puta. Pored navedenog, u zahtjevu se ukazuje na neskladnost s Europskom konvencijom jer Zakon ograničava slobodu udruživanja, što predstavlja protuzakonito i nerazmjerno miješanje u pravo na slobodu udruživanja. U tom kontekstu, podnositelj zahtjeva se pozvao na presudu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije* navodeći da je Europski sud utvrdio da su obveze, ograničenja i sankcije koji su udruženjima i drugim sudionicima civilnog društva u Rusiji bili nametnuti Zakonom o stranim agentima imali obeshrabrujući učinak te su predstavljali nezakonito i nerazmjerno miješanje u pravo na slobodu udruživanja.

7. Na kraju, podnositelj zahtjeva je ukazao na Mišljenje Venecijanske komisije CDLAD(2023)016 od 13. lipnja 2023. godine dok je osporeni Zakon još bio u fazi nacрта. U tom mišljenju su, kako je navedeno, također naglašeni ozbiljni nedostaci u Nacrtu zakona, te je navedeno: „S obzirom na postojeće ozbiljne nedostatke Nacrta zakona, ODIHR i Venecijanska komisija pozivaju vlasti Republike Srpske da ponovno razmotre njegovo usvajanje i da se uključe u daljnje konzultacije sa svim akterima s ciljem garantiranja uživanja prava na slobodu udruživanja i slobode izražavanja u Republici Srpskoj, uz proširenje djelokruga propisa. Ukoliko organi javne vlasti ipak nastave s procedurom donošenja ovog Nacrta zakona, neophodno je jasno obrazložiti potrebu za tim. To podrazumijeva procjenu rizika sektora civilnog društva i značajno revidiranje i poboljšanje postojećih nacрта odredaba kako bi se osigurala usklađenost s načelima pravne sigurnosti, legitimiteta, neophodnosti i proporcionalnosti u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava.“

**b) Navodi iz zahtjeva za donošenje privremene mjere**

8. Podnositelj zahtjeva smatra da je donošenje privremene mjere neophodno kako bi se spriječile štetne posljedice koje bi proizašle iz primjene osporavanog Zakona za Bosnu i Hercegovinu. Smatra da bi osporeni Zakon omogućio diskriminaciju udruženja, što bi u konačnici moglo rezultirati zabranom rada pojedinih udruženja ili značajnom finansijskom i drugom štetom za njihov rad i djelovanje. Nadalje, navodi da bi to doprinijelo neusklađenosti domaćeg pravnog sustava s pravnim sustavom Europske unije i europskom pravnom stečevinom, što bi moglo značajno utjecati na europski put Bosne i Hercegovine. Osim toga, smatra da bi primjena osporavanog Zakona narušila prava i slobode zajamčene Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim konvencijama. Naposlijetku, ističe da bi primjena osporavanog Zakona mogla prouzročiti nesagledivu štetu ugledu Bosne i Hercegovine, slobodnom i demokratskom društvu te napretku Bosne i Hercegovine na europskom putu.

**III. Relevantni propisi**

9. **Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske** („Službeni glasnik RS“ br. 52/01 i 42/05)

Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa koji je u službenom glasilu objavljen samo na srpskom jeziku, ali lektoriran na službene jezike u Bosni i Hercegovini i koji u relevantnom dijelu glasi:

*OPĆE ODREDBE**Članak 1.*

*Zakonom o udruženjima i fondacijama (u daljnjem tekstu: Zakon) uređuje se osnivanje, registracija, unutarinja organizacija i prestanak rada udruženja i fondacija.*

*Članak 2.*

*Udruženje je u smislu ovog zakona svaki oblik dobrovoljnog povezivanja više fizičkih ili pravnih osoba radi unapređenja ili ostvarivanja nekog zajedničkog ili općeg interesa ili cilja, u skladu s Ustavom i zakonom, a čija osnovna svrha nije stjecanje dobiti.*

*Fondacija je pravna osoba koja nema svoje članstvo, koja se osniva radi upravljanja određenom imovinom u javnom ili zajedničkom interesu.*

*Udruženja i fondacije ostvaruju carinske, porezne i druge olakšice za svoj rad u skladu sa zakonom.*

### *Članak 3.*

*Udruženja i fondacije samostalno određuju svoje ciljeve i djelatnosti u skladu s Ustavom i zakonom.*

*Statut i djelovanje udruženja i fondacija ne mogu biti suprotni ustavnom poretku niti usmjereni na njegovo nasilno podrivanje, raspirivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivost ili diskriminacije zabranjene Ustavom i zakonom.*

*Ciljevi i djelatnost udruženja i fondacija ne mogu uključivati angažiranja u predizornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate i financiranje kandidata, odnosno političkih stranaka.*

### *Članak 4.*

*Udruženja ili fondacije mogu obavljati djelatnost kojom se stječe dobit (privrednu djelatnost) jedino ako stjecanje dobiti nije osnovni statutarne cilj udruženja ili fondacije.*

*Višak prihoda nad rashodima ostvaren obavljanjem privredne djelatnosti mora se investirati u osnovne statutarne aktivnosti udruženja ili fondacije. Nije dozvoljena izravna niti neizravna raspodjela viška prihoda nad rashodima iz privredne djelatnosti osnivačima, članovima udruženja, članovima upravljačkih organa, odgovornim osobama, radnicima, donatorima ili trećim osobama.*

*Ograničenje iz prethodnog stavka se ne odnosi na primjerene nadoknade niti na pokriće troškova u svezi s ostvarivanjem ciljeva aktivnosti utvrđenih statutom udruženja ili fondacije.*

*Udruženja ili fondacije mogu obavljati privredne djelatnosti koje su neposredno povezane s ostvarivanjem njihovih osnovnih statutarne ciljeva i aktivnosti (srodne privredne djelatnosti) bez obveze formiranja posebne pravne osobe.*

*Udruženja ili fondacije obavljaju privredne djelatnosti koje nisu neposredno povezane s ostvarivanjem njihovih osnovnih statutarne ciljeva i aktivnosti (nesrodne privredne aktivnosti) preko posebno osnovane pravne osobe.*

*Nijedna odredba iz ovog članka neće ograničiti imovinu udruženja i fondacije iz članka 35. ovog Zakona.*

*Članak 5.*

*Udruženja i fondacije podnose godišnje izvješće o radu i financijsko izvješće u skladu sa zakonom, drugim propisima i statutom.*

10. **Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija** („Službeni glasnik RS“ broj 19/25, objavljen 5. ožujka 2025. godine) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 1.*

*Ovim zakonom uspostavlja se Poseban registar neprofitnih organizacija osnovanih u Republici Srpskoj koje financijski ili na drugi način pomažu strani subjekti (u daljnjemu tekstu: Registar), političko djelovanje i političke aktivnosti neprofitnih organizacija koje ih određuje kao agente stranog uticaja, uređuju uvjeti i način obezbjeđenja javnosti rada, te propisuju druga pitanja u vezi sa radom tih organizacija.*

*Članak 2.*

*(1) Pod neprofitnim organizacijama iz članka 1. ovoga zakona podrazumijevaju se udruge i fondacije, kao i strane i međunarodne nevladine organizacije osnovane i registrirane u Republici Srpskoj sukladno sa Zakonom o udrugama i fondacijama Republike Srpske (“Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 52/01 i 42/05), koje u cijelosti ili djelimično financiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašteni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrirane nevladine organizacije koje se financiraju iz inozemstva (u daljnjemu tekstu: neprofitne organizacije).*

*(2) Pod stranim subjektom podrazumijeva se vlada, izvršni organ druge države ili strana politička stranka, fizičko lice koje nema državljanstvo Bosne i Hercegovine i prebivalište u Bosni i Hercegovini ili pravno lice ili grupa pravnih lica koja je organizirana, registrirana ili osnovana po propisima druge države ili koja ima sjedište u drugoj državi.*

*(3) Vlada druge države označava izvršni organ vlasti svake države osim Bosne i Hercegovine.*

*(4) Strana politička stranka označava svaku političku stranku registriranu po propisima druge države.*

*(5) Agent stranog uticaja, u smislu ovoga zakona, jeste neprofitna organizacija koju finansijski ili na drugi način pomažu strani subjekti, a koja se bavi političkim djelovanjem ili političkim aktivnostima propisanim člankom 3. ovoga zakona, kao i drugim aktivnostima koje se odnose na političko organiziranje i djelovanje usmjereno na ugrožavanje demokratije, narušavanje integriteta Republike Srpske, kršenje Ustavom Republike Srpske zajamčenih sloboda i prava i raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i netrpeljivosti.*

#### *Članak 5.*

*Materijali neprofitnih organizacija koji se objavljuju putem elektronskih medija, informacijskih i telekomunikacijskih mreža ili se na drugi način distribuišu moraju imati oznaku neprofitne organizacije.*

#### *Članak 8.*

*(1) Neprofitna organizacija obvezna je da podnese prijavu Ministarstvu, u roku od 15 dana od dana prijema finansijskih sredstava ili druge vrste pomoći od stranog subjekta, na obrascu prijave koji pravilnikom propisuje ministar pravde (u daljnjemu tekstu: ministar).*

*(2) Podnositelj prijave obvezan je da o svim promjenama u svom djelovanju dostavi dopunu prijave u roku od 30 dana od dana nastanka promjene.*

#### *Članak 11.*

*(1) Neprofitna organizacija koja je upisana u Registar obvezna je da Ministarstvu dostavi polugodišnji i godišnji finansijski izvještaj sa naznakom uplatitelja, visine doznačenih sredstava, vrste i iznosa naknade i prihoda izraženih u novcu ili drugoj vrijednosti, kao i izvještaj o utrošku sredstava.*

*(2) Ministarstvo dostavlja Poreskoj upravi Republike Srpske finansijski izvještaj radi kontrole finansijskog poslovanja.*

#### *Članak 12.*

*Nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije vrši nadležni inspeksijski organ.*



*Članak 13.*

*Redovit inspekcijski nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije vrši se jednom godišnje.*

*Članak 14.*

*Izuzetno, izvanredni inspekcijski nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije provodi se po predstavkama građana, pravnih lica, javno dostupnih informacija, organa Republike Srpske ili na zahtjev nadležnog odbora Narodne skupštine Republike Srpske.*

*Članak 15.*

*Ministarstvo prati aktivnosti neprofitnih organizacija iz članka 2. stavak 1. ovoga zakona kako na teritoriji Republike Srpske, tako i u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine.*

*Članak 16.*

*U slučaju da neprofitna organizacija u svom djelovanju postupa suprotno Ustavu Republike Srpske i propisima Republike Srpske, djeluje i provodi aktivnosti na način kako je to propisano člankom 3. ovoga zakona, odnosno kao agent stranog uticaja na štetu individualnih i drugih prava građana, ili ukoliko Poreska uprava Republike Srpske utvrdi nepravilnosti u finansijskom poslovanju, Ministarstvo dostavlja prijedlog nadležnom sudu za zabranu obavljanja rada i podnosi prijavu protiv odgovornih lica sukladno sa odredbama krivičnog zakonodavstva Republike Srpske.*

*Članak 17.*

*Na pitanja koja nisu propisana ovim zakonom primjenjuju se odredbe Zakona o udrugama i fondacijama Republike Srpske.*

*Članak 18.*

*Novčanom kaznom od 1.000 KM do 5.000 KM kaznit će se za prekršaj neprofitna organizacija, koja:*

- 1) ne obilježi promotivni materijal sukladno sa člankom 5. ovoga zakona,*
- 2) ne podnese prijavu ili prilikom podnošenja prijave ili dopune prijave da netočan podatak u vezi sa upisom u Registar iz članka 8. ovoga zakona,*

3) ne dostavi dopunu prijave o izvršenim promjenama u roku propisanom u članku 8. stavak 2. ovoga zakona,

4) ne dostavi finansijski izvještaj iz članka 11. ovoga zakona.

#### Članak 19.

(1) Ministarstvo će uspostaviti Registar u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga zakona.

(2) Ministar će u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovoga zakona donijeti Pravilnik o sadržaju i obrascu prijave za upis u Registar iz članka 8. stavak 1. ovoga zakona.

#### Članak 20.

Ovaj zakon stupa na snagu narednoga dana od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske".

11. 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.

12. 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 odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.*

*- 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.*

13. 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.*

*[...]*

14. 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.

15. Prije svega, Ustavni sud primjećuje da reguliranje područja djelovanja neprofitnih organizacija, uključujući i njihovo financiranje i obveze izvješćivanja, predstavlja značajnu oblast jer izravno zadire u temeljna prava i slobode kao što su sloboda udruživanja, izražavanja i zaštita privatnosti. Te oblasti čine ključan segment demokratskog društva, gdje nevladine organizacije i fondacije imaju ulogu u očuvanju pluralizma, participacije građana i kontrole vlasti. Upravo zbog toga regulacija mora biti usklađena s najvišim pravnim standardima i ne smije proizvoljno ograničavati prava i slobode zajamčene Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim konvencijama.

16. Ustavni sud dalje zapaža da se na temelju uvida u predmet reguliranja Zakona o udruženjima i fondacijama Republike Srpske i osporenog Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija može ustanoviti da je Narodna skupština osporenim zakonom nastojala na poseban način regulirati djelovanje i rad neprofitnih organizacija utemeljenih u Republici Srpskoj, koje financijski ili na drugi način pomažu strani subjekti. U tom pogledu, Ustavni sud, bez prejudiciranja odluke ovog suda o meritumu zahtjeva, zapaža da su sadržaj navedenog Zakona dok je bio u formi nacrtu analizirali Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Ured Vijeća Europe za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija). U priopćenju OSCE-a iz 2024. godine ukazano je da su u analizi zaključili da je Nacrt zakona u suprotnosti „s Ustavom Republike Srpske i s Ustavom Bosne i Hercegovine, kao i s mnogobrojnim međunarodnim i domaćim obvezama u sferi poštovanja ljudskih prava. Tim Zakonom narušava se sloboda udruživanja, koja ima presudan značaj za funkcioniranje raznolikih i inkluzivnih organizacija civilnog društva, neovisnih medija i boraca za

ljudska prava, koji imaju presudan značaj za zdravo, participatorno demokratsko društvo. Uspostavom posebnog registra i nametanjem opterećujućih zahtjeva za neprofitne organizacije dodatno se sužava demokratski prostor za djelovanje civilnog društva, koji je već ugrožen stvaranjem mogućnosti za targetiranje, obeshrabrivanje i stigmatizaciju organizacija civilnog društva, neovisnih medija i branitelja ljudskih prava“ (dostupno ovdje). Polazeći od općepoznate činjenice da je rad nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini u najvećoj mjeri financiran od stranih subjekata, Ustavni sud smatra da se tim Zakonom *prima facie* uspostavlja razlika u postupanju koja može dovesti do diskriminacije. Prema tome, Ustavni sud zapaža da Zakon uspostavlja diferenciran tretman neprofitnih organizacija na temelju izvora njihovog financiranja, što može dovesti do diskriminacije i nerazmjernog ograničenja temeljnih prava i sloboda, osobito slobode udruživanja i izražavanja. S obzirom na te okolnosti, te da je rad organizacija civilnog društva ključan za demokratsko društvo, a da je Zakon već u fazi nacрта bio predmet ozbiljnih kritika međunarodnih institucija, uključujući i OSCE i Venecijansku komisiju, postoji osnovana pravna sumnja u njegovu usklađenost s Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim standardima ljudskih prava. Ustavni sud, stoga, smatra da postoje valjane sumnje da bi osporeni Zakon mogao narušiti ljudska prava i temeljne slobode, što je u ovoj fazi dovoljno da se utvrdi postojanje „dokazive tvrdnje“ (engl. *arguable claim*) za mogućnost nastupanja neotklonjivih štetnih posljedica kao uvjeta da bi Ustavni sud razmatrao zahtjev za privremenu mjeru.

17. Ustavni sud ukazuje da ima ovlasti usvojiti privremenu mjeru samo ako postoji hitnost, u smislu da se može nanijeti nenadoknativa šteta interesima koji su predmet ovog postupka. U tom pogledu, Ustavni sud, bez prejudiciranja ishoda odluke o meritumu, zapaža da postoji izgledna vjerojatnoća da će se odmah nakon stupanja na snagu Zakona stvoriti ozbiljne posljedice za takva udruženja i fondacije. Obveza registracije u poseban registar, označavanje materijala, prijava stranih donacija i potencijalne sankcije mogu imati trenutni učinak na rad organizacija, dovodeći ih u pravnu nesigurnost i otežavajući njihovo djelovanje. Takve mjere mogu rezultirati smanjenjem aktivnosti organizacija civilnog društva, njihovim gašenjem ili povlačenjem donatora, čime se ugrožavaju već započeti projekti, a time i pravo na slobodu udruživanja i pravo na slobodu izražavanja. U skladu s tim, Ustavni sud smatra da postoji realan rizik od nenadoknadive štete. Ako se osporeni Zakon počne primjenjivati prije donošenja konačne odluke, organizacije bi mogle pretrpjeti financijske gubitke, zabranu rada ili značajno smanjenje djelatnosti. Njihov prestanak rada i gubitak povjerenja donatora, osobito stranih, imao bi dugoročne i nepovratne posljedice. Čak i ako bi Zakon kasnije bio proglašen neustavnim, šteta koja je već nanosena organizacijama ne bi se mogla jednostavno ispraviti budući da bi njihove aktivnosti bile prekinute, članovi i uposlenici mogli bi napustiti trenutna uposlenja, a

financijska sredstva mogla biti nepovratno izgubljena. Zbog toga, Ustavni sud smatra da postoji hitnost u donošenju privremene mjere kako bi se eventualno spriječile daljnje štetne posljedice stupanja na snagu osporenog Zakona.

18. S druge strane, ocjenjujući mogućnost nastanka štetnih posljedica u slučaju privremenog stavljanja osporenog Zakona izvan snage, Ustavni sud zapaža da je Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija tek stupio na snagu. Prema tome, Ustavni sud smatra da bi donošenje privremene mjere, ako eventualno bude donesena odluka o neusklađenosti Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija s Ustavom Bosne i Hercegovine, također spriječilo negativne posljedice koje bi mogle nastati u slučaju kada bi nadležne javne vlasti u Republici Srpskoj nastavile poduzimati radnje na temelju tog Zakona. S druge strane, Ustavni sud uočava da je oblast djelovanja neprofitnih organizacija na jedinstven način već regulirana Zakonom o udruženjima i fondacijama Republike Srpske koji se primjenjuje od 2001. godine i da je na temelju tih odredaba uspostavljen sustav djelovanja neprofitnih organizacija koji u potpunosti funkcionira. S obzirom na navedene argumente, privremena mjera se nameće kao razumno i opravdano rješenje kako bi se izbjegla potencijalno nesaglediva šteta te nepovratne posljedice za organizacije civilnog društva i temeljna ljudska prava. Stoga, Ustavni sud smatra da, s aspekta nepobitnih interesa za pravnu sigurnost, ljudska prava i zaštitu načela ustavnosti, usvajanje privremene mjere ima mnogo više opravdanja.

19. 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 Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija („Službeni glasnik RS“ broj 19/25) privremeno stavlja izvan pravne snage *ab initio* do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenom zahtjevu.

20. U smislu članka 64. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, odluka o privremenoj mjeri proizvodi pravno djelovanje od dana stupanja na snagu Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija („Službeni glasnik RS“ broj 19/25) do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

21. Na temelju izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu ove odluke.

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

23. U skladu sa člankom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine



Seada Palavrić