

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

Seada Palavrić, predsjednica

Valerija Galić, potpredsjednica

Angelika Nußberger, potpredsjednica

Mirsad Ćeman, sudija

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

Marin Vukoja, sudija

na sjednici održanoj 7. marta 2025. godine donio je

## **ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI**

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

Privremeno se stavlja van 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 predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 6. marta 2025. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija („Službeni glasnik RS“ broj 19/25).
2. Podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 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. Podnosilac 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. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i čl. 17, 18, 19, 22. i 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: MPGPP).

4. Podnosilac 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 finansiranju. Zatim je naveo da taj zakon propisuje obavezu registracije tih organizacija u poseban registar, označavanje svih njihovih materijala te mogućnost sankcija, uključujući zabranu rada, ako organizacije ne poštuju propisane uvjete. U vezi s tim, smatra da iz citiranih odredbi nedvosmisleno proizlazi da se uvođenjem potpuno nove kategorije udruženja i fondacija shodno izvoru finansiranja, upisivanjem u poseban registar, nametanjem obaveze 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 obavezama 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 podnosioca zahtjeva, vrši se direktna diskriminacija udruženja i fondacija koji primaju inozemne donacije, te se otežava njihov rad, kao i diskriminacija lica koja finansijski podržavaju rad udruženja i fondacija na osnovu njihovog državljanstva. U tom pogledu, podnosilac zahtjeva je ukazao da je Evropski 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 člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, člana 26. MPGPP te člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine.

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

od pomoći organizacijama zbog straha od prekomjerne kontrole i objavljivanja podataka. Osim toga, podnosilac 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 podnosioca zahtjeva, postoji neskladnost spornog zakona sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka jer osporavani zakon ne osigurava uvjete za zakonitu i pravičnu obradu ličnih 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 osnovna ljudska prava, uključujući slobodu misli, savjesti, vjere i izražavanja, što je u suprotnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim konvencijama. Podnosilac zahtjeva smatra da Zakon odstupa od evropskih normi poput Preporuka Vijeća Evrope o pravnom statusu nevladinih organizacija te prioriteta Evropske komisije za članstvo Bosne i Hercegovine u EU jer ograničava razvoj civilnog društva i time udaljava Bosnu i Hercegovinu od evropskog puta. Pored navedenog, u zahtjevu se ukazuje na neskladnost s Evropskom konvencijom jer Zakon ograničava slobodu udruživanja, što predstavlja protivzakonito i nesrazmjerno miješanje u pravo na slobodu udruživanja. U tom kontekstu, podnosilac zahtjeva pozvao se na presudu Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije* navodeći da je Evropski sud utvrdio da su obaveze, 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 nesrazmjerno miješanje u pravo na slobodu udruživanja.

7. Na kraju, podnosilac zahtjeva je ukazao na Mišljenje Venecijanske komisije CDLAD(2023)016 od 13. juna 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 ponovo razmotre njegovo usvajanje i da se uključe u daljnje konsultacije 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 nacrtu zakona, neophodno je jasno obrazložiti potrebu za tim. To podrazumijeva procjenu rizika sektora civilnog društva i značajno revidiranje i poboljšanje postojećih nacrtu odredbi 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. Podnosilac 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 sistema s pravnim sistemom Evropske unije i evropskom pravnom stečevinom, što bi moglo značajno utjecati na evropski put Bosne i Hercegovine. Osim toga, smatra da bi primjena osporavanog zakona narušila prava i slobode zajamčene Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim konvencijama. Naposljetku, ističe da bi primjena osporavanog zakona mogla prouzrokovati nesagledivu štetu ugledu Bosne i Hercegovine, slobodnom i demokratskom društvu te napretku Bosne i Hercegovine na evropskom 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**Član 1.*

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

*Član 2.*

*Udruženje je u smislu ovog zakona svaki oblik dobrovoljnog povezivanja više fizičkih ili pravnih lica 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 pravno lice koje 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.*

### Član 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 predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate i finansiranje kandidata, odnosno političkih stranaka.*

### Član 4.

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

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

*Ograničenje iz prethodnog stava se ne odnosi na primjerene nadoknade niti na pokriće troškova u vezi 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 obaveze formiranja posebnog pravnog lica.*

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

*Nijedna odredba iz ovog člana neće ograničiti imovinu udruženja i fondacije iz člana 35. ovog zakona.*

*Član 5.*

*Udruženja i fondacije podnose godišnji izvještaj o radu i finansijski izvještaj 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. marta 2025. godine) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 1.*

*Ovim zakonom uspostavlja se Poseban registar neprofitnih organizacija osnovanih u Republici Srpskoj koje finansijski ili na drugi način pomažu strani subjekti (u daljem 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.*

*Član 2.*

*(1) Pod neprofitnim organizacijama iz člana 1. ovog zakona podrazumijevaju se udruženja i fondacije, kao i strane i međunarodne nevladine organizacije osnovane i registrirane u Republici Srpskoj u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama Republike Srpske (“Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 52/01 i 42/05), koje u cijelosti ili djelimično finansiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašteni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrirane nevladine organizacije koje se finansiraju iz inozemstva (u daljem 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 ovog zakona, jeste neprofitna organizacija koju finansijski ili na drugi način pomažu strani subjekti, a koja se bavi političkim djelovanjem ili političkim aktivnostima propisanim članom 3. ovog 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.*

#### *Član 5.*

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

#### *Član 8.*

*(1) Neprofitna organizacija obavezna 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 daljem tekstu: ministar).*

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

#### *Član 11.*

*(1) Neprofitna organizacija koja je upisana u Registar obavezna je da Ministarstvu dostavi polugodišnji i godišnji finansijski izvještaj sa naznakom uplatioca, 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.*



*Član 12.*

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

*Član 13.*

*Redovan inspeksijski nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije vrši se jednom godišnje.*

*Član 14.*

*Izuzetno, vanredni inspeksijski 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.*

*Član 15.*

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

*Član 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 članom 3. ovog 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 u skladu sa odredbama krivičnog zakonodavstva Republike Srpske.*

*Član 17.*

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

*Član 18.*

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

- 1) ne obilježi promotivni materijal u skladu sa članom 5. ovog zakona,*
- 2) ne podnese prijavu ili prilikom podnošenja prijave ili dopune prijave da netačan podatak u vezi sa upisom u Registar iz člana 8. ovog zakona,*
- 3) ne dostavi dopunu prijave o izvršenim promjenama u roku propisanom u članu 8. stav 2. ovog zakona,*
- 4) ne dostavi finansijski izvještaj iz člana 11. ovog zakona.*

*Član 19.*

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

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

*Član 20.*

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

11. 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.
12. 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 odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.*

*- 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.*

13. 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.*

*[...]*

14. 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.

15. Prije svega, Ustavni sud primjećuje da reguliranje područja djelovanja neprofitnih organizacija, uključujući njihovo finansiranje i obaveze izvještavanja, predstavlja značajnu oblast jer direktno zadire u osnovna prava i slobode, kao što su sloboda udruživanja, izražavanja i zaštita

privatnosti. Ove 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 osnovu 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 osnovanih u Republici Srpskoj koje finansijski ili na drugi način pomažu strani subjekti. U tom pogledu, Ustavni sud, bez prejudiciranja odluke ovoga suda o meritumu zahtjeva, zapaža da su sadržaj navedenog zakona dok je bio u formi nacрта analizirali Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Komisija Vijeća Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). U saopćenju 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 brojnim međunarodnim i domaćim obavezama u sferi poštovanja ljudskih prava. Ovim zakonom narušava se sloboda udruživanja, koja ima presudan značaj za funkcioniranje raznolikih i inkluzivnih organizacija civilnog društva, nezavisnih medija i boraca za ljudska prava, koji imaju presudan značaj za zdravo, participatorno demokratsko društvo. Uspostavljanjem 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, nezavisnih medija i branilaca ljudskih prava“ (dostupno ovdje). Polazeći od općepoznate činjenice da je rad nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini u najvećoj mjeri finansiran 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 osnovu izvora njihovog finansiranja, što može dovesti do diskriminacije i nesrazmjernog ograničenja osnovnih prava i sloboda, naročito 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 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 osnovne 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 ovlaštenja da usvoji privremenu mjeru samo ako postoji hitnost, u smislu da se može nanijeti nenadoknadiva šteta interesima koji su predmet ovog postupka. U tom pogledu, Ustavni sud, bez prejudiciranja ishoda odluke o meritumu, zapaža da postoji izgledna vjerovatnoća da će se odmah nakon stupanja na snagu Zakona stvoriti ozbiljne posljedice za takva udruženja i fondacije. Obaveza registriranja u poseban registar, označavanje materijala, prijavljivanje 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 finansijske gubitke, zabranu rada ili značajno smanjenje djelatnosti. Njihov prestanak rada i gubitak povjerenja donatora, posebno stranih, imao bi dugoročne i nepovratne posljedice. Čak i ako bi kasnije Zakon bio proglašen neustavnim, šteta koja je već nanesena organizacijama ne bi se mogla jednostavno ispraviti budući da bi njihove aktivnosti bile prekinute, članovi i zaposlenici mogli bi napustiti trenutna zaposlenja, a finansijska sredstva mogla bi 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 van 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 da preduzimaju radnje na osnovu 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 osnovu tih odredbi uspostavljen sistem djelovanja neprofitnih organizacija koji u potpunosti funkcioniра. 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 osnovna 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.

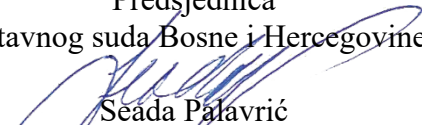
19. Uzevši u obzir sve navedeno, Ustavni sud smatra da je, u smislu člana 64. stav (1) Pravila Ustavnog suda, neophodno donošenje privremene mjere kojom se Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija („Službeni glasnik RS“ broj 19/25) privremeno stavlja van pravne snage *ab initio* do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenom zahtjevu.

20. U smislu člana 64. stav (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 osnovu 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 članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
  
Seada Palavrić