Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 11/19**, rješavajući zahtjev **Milorada Dodika,** člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik
Tudor Pantiru, potpredsjednik
Miodrag Simović, potpredsjednik
Mirsad Ćeman, potpredsjednik
Valerija Galić, sutkinja
Seada Palavrić, sutkinja
Zlatko M. Knežević, sudija
Angelika Nussberger, sutkinja
Helen Keller, sutkinja

na sjednici održanoj 15. jula 2021. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **Milorada Dodika,** člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 23/04),

utvrđuje se da je **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 23/04) u saglasnosti sa članom I/6. Ustava Bosne i Hercegovine.

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 Milorad Dodik, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 8. novembra 2019. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 23/04).

II Postupak pred Ustavnim sudom

2 Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kao donosilaca osporenog akta, zatraženo je 12. novembra 2019. godine da dostave odgovore na zahtjev.

3 Od Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predsjedništvo) i Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština) 2. decembra 2019. godine zatražena je informacija o tome da li je Predsjedništvo, u smislu člana I/6. Ustava Bosne i Hercegovine, nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine, donijelo akt o potvrđivanju tog zakona.

4 Predstavnički dom je u ime Parlamentarne skupštine odgovor na zahtjev dostavio 11. decembra 2019. godine, a ustavnopravne komisije su u ime Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine odgovore na zahtjev dostavile 19. i 23. decembra 2019. godine. Predsjedništvo nije dostavilo odgovor na zahtjev.

III Zahtjev

a Navodi iz zahtjeva

5 Podnosilac zahtjeva tvrdi da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine, koji je usvojila Parlamentarna skupština 2004. godine, nije potvrdilo Predsjedništvo, u smislu člana I/6. Ustava Bosne i Hercegovine, što ga čini neustavnim.

6 Naime, podnosilac zahtjeva ističe da je Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 19/01) usvojila Parlamentarna skupština i da ga je potvrdilo Predsjedništvo Odlukom o potvrđivanju izgleda i oblika zastave Bosne i Hercegovine. Na taj način je, prema ocjeni podnosioca zahtjeva, ispoštovana odredba člana I/6. Ustava Bosne i Hercegovine.

7 Podnosilac zahtjeva tvrdi da sve izmjene i dopune koje su obuhvaćene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine nisu u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, jer tekst tog zakona, koji je usvojila Parlamentarna skupština, nije na snazi zato što ga nije potvrdilo Predsjedništvo.

b) Odgovor na zahtjev

8 Predstavnički dom Parlamentarne skupštine u odgovoru na zahtjev naveo je da je dopis Ustavnog suda proslijedio Ustavnopravnoj komisiji tog doma radi zauzimanja stava o podnesenom zahtjevu.

Još je naglašeno da Predstavnički dom Parlamentarne skupštine još nije imenovao Ustavnopravnu komisiju.

9 Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine u odgovoru na zahtjev, između ostalog, navela je „da je nakon rasprave jednoglasno konstatirala da je Parlamentarna skupština, u skladu sa svojim nadležnostima propisanim članom IV/4. Ustava Bosne i Hercegovine, usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 23/04)“.

10 Ustavnopravna komisija Doma naroda Parlamentarne skupštine u odgovoru na zahtjev, između ostalog, navela je: „Nakon što je razmotrila zahtjev za izjašnjenje o zahtjevu za ocjenu ustavnosti i dopis u vezi sa zahtjevom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Ustavnopravna komisija je konstatirala sljedeće: 1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine usvojila je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, a objavljen je u 'Službenom glasniku BiH' broj 23/04)…. Nakon rasprave Ustavnopravna komisija je jednoglasno odlučila da prepusti Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine odluku o zahtjevu.“

IV Relevantni propisi

11 U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Član I/6.

Simboli

Bosna i Hercegovina će imati one simbole koje svojom odlukom odredi Parlamentarna skupština i potvrdi Predsjedništvo.

Član VI/3.a)

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.

Član VI/4.

Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

12 **Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 19/01) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim zakonom uređuje se oblik i izgled zastave Bosne i Hercegovine, kao i njeno isticanje na nivou države Bosne i Hercegovine.

Član 2.

Zastavom Bosne i Hercegovine predstavlja se Bosna i Hercegovina i zastava se ističe kao simbol Bosne i Hercegovine.

Član 3.

Zastava Bosne i Hercegovine je plave boje. Desno od centra nalazi se trougao žute boje. Paralelno lijevoj strani trougla, od gonjeg ruba zastave do donjeg ruba, proteže se red bijelih petokrakih zvijezda. Zastava je pravougaonog oblika. Odnos između dužine i širine zastave je 1:2.

Član 5.

Zastava Bosne i Hercegovine se službeno ističe na nivou države Bosne i Hercegovine na slijedeći način:

a) na svim zgradama Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Vijeća ministara i njegova tri ministarstva, Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Stalnog komiteta za vojna pitanja, Komisije za ljudska prava, Centralne banke i Stalne izborne komisije nakon njenog formiranja, kao i na bilo kojoj drugoj zgradi zajedničkih Institucija ili institucuja kojom upravljaju zajedničke institucije ili koja je odgovorna zajedničkim institucijama;

b) na svim zgradama diplomatsko-konzularnih predstavništava Bosne i Hercegovine;

c) prilikom službenog odlaska članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine u inostranstvo i njihovog povratka iz inostranstva u Bosnu i Hercegovinu;

d) na službenim prijevoznim sredstvima koja koriste članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine;

e) prilikom svih zvaničnih međunarodnih posjeta, takmičenja i drugih skupova (političkih, naučnih, kulturno-umjetničkih sportskih i drugih) na kojima Bosna i Hercegovina učestvuje ili je predstavljena;

f) na graničnim prijelazima Bosne i Hercegovine.

U svim slučajevima iz prethodnog stava, druge zastave iz Bosne i Hercegovine neće se isticati zajedno sa zastavom Bosne i Hercegovine.

Zvanično isticanje zastave u entitetima i nezvanična upotreba zastave regulisat će se posebnim zakonom.

Član 6.

Nepoštovanje zastave Bosne i Hercegovine predstavlja kažnjivo djelo. Entiteti će usvojiti odgovarajuće propise u roku od dva mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 7.

Ovaj zakon će se objaviti u "Službenom glasniku BiH" i službenim glasilima entiteta.

13 **Odluka o potvrđivanju izgleda i oblika zastave Bosne i Hercegovine Predsjedništva Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 28/01) glasi:

I

Potvrđuje se izgled i oblik zastave Bosne i Hercegovine koji je utvrdila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine Zakonom o zastavi Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 19 od 3. augusta 2001. godine).

II

Ova odluka stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom glasniku BiH".

14 **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 23/04) glasi:

Član 1.

U Zakonu o zastavi Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 19/01) u članu 5. stav 1. tačka a) riječi: "njegova tri ministarstva" zamjenjuju se riječima: "njegovih ministarstava"; iza riječi: "Ustavnog suda Bosne i Hercegovine" dodaju se riječi: "Suda Bosne i Hercegovine,

Tužilaštva Bosne i Hercegovine"; riječi: "Stalne izborne komisije nakon njenog formiranja" zamjenjuju se riječima: "Izborne komisije Bosne i Hercegovine".

U istom članu u stavu 1. dodaje se tačka g) koja glasi:

"g) na ulazima u objekte Oružanih snaga Bosne i Hercegovine".

U članu 5. stav 2. mijenja se i glasi:

"U svim slučajevima iz prethodnog stava, osim tačke g), druge zastave iz Bosne i Hercegovine neće se isticati zajedno sa zastavom Bosne i Hercegovine".

Član 2.

Član 6. mijenja se i glasi:

"Upotreba zastave Bosne i Hercegovine suprotno odredbama čl. 3. i 4. Zakona, kao i neupotreba zastave Bosne i Hercegovine saglasno odredbi člana 5. Zakona predstavlja prekršaj za koji će se kazniti novčanom kaznom:

1. u iznosu od 1.500 KM do 7.500 KM organ vlasti, privredno društvo ili drugo pravno lice,

2. u iznosu od 300 KM do 750 KM odgovorno lice u organu vlasti, privrednom društvu ili drugom pravnom licu,

3. u iznosu od 300 KM do 750 KM lice koje samostalno obavlja privrednu djelatnost,

4. u iznosu od 100 KM do 400 KM građanin.

Počiniocu prekršaja iz stava 1. ovog člana može se izreći i zaštitna mjera oduzimanja predmeta kojim je izvršen prekršaj".

Član 3.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku BiH".

V. Dopustivost

15 Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

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 pitanje:

- *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.

16 U konkretnom slučaju, u smislu navedenih odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, nesporno je da je Ustavni sud nadležan za odlučivanje o ustavnosti državnog zakona, konkretno Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine. Osim toga, zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je član Predsjedništva, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni subjekt, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, te da ne postoji nijedan razlog za nedopustivost zahtjeva iz člana 19. Pravila Ustavnog suda.

VI. Meritum

17 Podnosilac zahtjeva smatra da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine nije u skladu sa članom I/6. Ustava Bosne i Hercegovine, jer, nakon što ga je usvojila Parlamentarna skupština, tu odluku nije potvrdilo Predsjedništvo. Ustavni sud podsjeća na to da je u članu 3. navedenog zakona utvrđeno da stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine je objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 23/04 od 25. maja 2004. godine, što znači da je stupio na snagu.

18 Ustavni sud podsjeća da su simboli u ustavnopravnom kontekstu bili predmet odlučivanja u Odluci broj *U 4/04*. U toj odluci je, između ostalog, Ustavni sud naglasio „da su simboli usko vezani za njegovanje i očuvanje tradicije, kulture, osobitosti svakoga naroda, te da oni utječu na okupljanje ljudi i sjedinjavanje u jednoj ideji i vjerovanju. Nedvosmisleno, simboli nose određene emocije i smisao koji na specifičan način doživljavaju oni koji u simbolima prepoznaju dio svoje historije, tradicije i kulture. Simboli ne predstavljaju puke slike ili ukrase, nego svaki na svoj način nosi neka dublja skrivena značenja…Dalje, zastava predstavlja simbol koji sublimira dostignuća, nade i ideale svih građana jedne zemlje“ (vidi, Ustavni sud, Djelimična odluka o meritumu od 31. marta 2006. godine, tačka 113, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 47/06, dostupna i na web-stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

19 Kako član I/6. Ustava Bosne i Hercegovine glasi: „Bosna i Hercegovina će imati one simbole koje svojom odlukom odredi Parlamentarna skupština i potvrdi Predsjedništvo“, nesporno je da je Ustavom Bosne i Hercegovine utvrđena zajednička nadležnost Parlamentarne skupštine i Predsjedništva u odlučivanju o tome koje će simbole imati Bosna i Hercegovina. Ta zajednička nadležnost je utvrđena tako da prvo Parlamentarna skupština donosi odluku o simbolima, a da bi takva odluka bila u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, mora da je potvrdi svojom odlukom Predsjedništvo.

20 Ustavni sud podsjeća da je Parlamentarna skupština na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 6. juna 2001. godine, i na sjednici Doma naroda, održanoj 23. maja 2001. godine, usvojila Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine. U članu 1. ovog zakona je utvrđeno da se „uređuje (se) oblik i izgled zastave Bosne i Hercegovine, kao i njeno isticanje na nivou države Bosne i Hercegovine“, članom 3. su utvrđeni oblik i izgled zastave, dok su čl. 5. i 6. propisani način i mjesto službenog isticanja zastave, odnosno da nepoštivanje zastave predstavlja kažnjivo djelo, a članom 7. propisano je da će se Zakon objaviti u „Službenom glasniku BiH“ i u službenim glasilima entiteta. Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine je objavljen u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 19/01 od 3. augusta 2001. godine.

21 Nakon toga je Predsjedništvo, na sjednici održanoj 12. oktobra 2001. godine, donijelo Odluku o potvrđivanju izgleda i oblika zastave Bosne i Hercegovine. U članu I ove odluke je navedeno: „Potvrđuje se izgled i oblik zastave Bosne i Hercegovine koji je utvrdila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine Zakonom o zastavi Bosne i Hercegovine“(„Službeni glasnik BiH“ broj 19 od 3. augusta 2001. godine), a u članu II da „Ova odluka stupa na snagu danom objavljivanja u 'Službenom glasniku BiH'“. Odluka Predsjedništva je objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 28/01 od 13. novembra 2001. godine.

22 Nakon toga Parlamentarna skupština je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine. Ovaj zakon je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“. U „Službenom glasniku BiH“ nije objavljena nikakva odluka Predsjedništva u vezi sa ovim zakonom, a Predsjedništvo nije odgovorilo na poziv Ustavnog suda da ga obavijesti o tome da li je donosilo akt o potvrđivanju ovog zakona.

23 Vraćajući se na konkretni zahtjev, Ustavni sud ukazuje da se ne radi o odluci, odnosno zakonu Parlamentarne skupštine kojim se utvrđuje zastava kao simbol Bosne i Hercegovine u smislu vrste, izgleda i oblika simbola (to je urađeno Zakonom o zastavi Bosne i Hercegovine), već o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine kojim su na drugačiji način

regulirana pitanja isticanja zastave Bosne i Hercegovine i nepoštivanja pojedinih zakonskih odredaba propisivanjem prekršajne odgovornosti. Činjenica je da su Zakonom o zastavi Bosne i Hercegovine, kao jedinstvenim zakonom, uređena i pitanja zastave kao simbola, njenog izgleda i oblika, ali i pitanja njenog isticanja i sankcioniranja nepoštivanja pojedinih zakonskih odredaba. Međutim, u smislu člana I/6. Ustava Bosne i Hercegovine, zajednička nadležnost Parlamentarne skupštine i Predsjedništva se odnosi isključivo na vrstu, izgled i oblik, odnosno sadržaj simbola koje će imati Bosna i Hercegovina. Ostala pitanja, kao što su način i obaveza isticanja, sankcije za nepoštivanje pojedinih zakonskih odredaba i druga pitanja, u nadležnosti su Parlamentarne skupštine, koja ih može regulirati jedinstvenim zakonom, kao što je već navedeno, ili pak posebnim zakonom.

24 Na osnovu navedenog Ustavni sud zaključuje da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine, koji je usvojila Parlamentarna skupština i koji je stupio na snagu osam dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“, u saglasnosti sa članom I/6. Ustava Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

25 Ustavni sud zaključuje da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 23/04) saglasan sa članom I/6. Ustava Bosne i Hercegovine, jer propisuje isticanje zastave i odgovornost za nepoštivanje pojedinih zakonskih odredaba, što je u isključivoj nadležnosti Parlamentarne skupštine, a ne utvrđuje koje će i kakve simbole imati Bosna i Hercegovina, što je zajednička nadležnost Parlamentarne skupštine i Predsjedništva. Dakle, nakon što je usvojila Parlamentarna skupština ovaj zakon, suprotno tvrdnji podnosioca zahtjeva, nije potrebno da ga potvrdi Predsjedništvo, u smislu člana I/6. Ustava Bosne i Hercegovine.

26 Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

27 U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čine izdvojena mišljenja suprotna odluci potpredsjednika Miodraga Simovića i sudije Zlatka M. Kneževića.

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

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Izdvojeno mišljenje potpredsjednika Miodraga Simovića suprotno odluci

Ustavni sud je na 122. plenarnoj sjednici, održanoj 15. jula 2021. godine, u predmetu broj U 11/19 većinom glasova donio odluku kojom se utvrđuje da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 23/04) u saglasnosti sa članom I/6. Ustava Bosne i Hercegovine. Takvu odluku Suda, donesenu povodom zahtjeva Milorada Dodika, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, nisam podržao u osnovi zbog sljedećih razloga:

(1) Načelo ustavnosti nalaže zakonodavcu da u svojoj redovnoj zakonodavnoj aktivnosti poštuje norme sadržane u ustavu. Radi ostvarivanja tog načela, postoji funkcija ustavnog sudstva ili kontrola ustavnosti. Ona sankcionira povredu ustava kao vrhovnog zakona. Bez postojanja sankcije za povredu ustava od konstitutivnih vlasti, kakva je i zakonodavna vlast, umjesto principa poretka, dobila bi se konfuzija činjenica. U slučaju sukoba između ustava i zakona, ili će ustav dobiti prevagu nad zakonom koji mu je suprotan, ili će običan zakon promijeniti ustav. Srednje rješenje nije moguće.

(2) Članom I/6. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđeno je da "Bosna i Hercegovina će imati one simbole koje svojom odlukom odredi Parlamentarna skupština i potvrdi Predsjedništvo". Oba uvjeta za određivanje simbola države Bosne i Hercegovine su, dakle, postavljena kumulativno: a) traži se odluka (to ne mora biti samo zakon nego i druga odluka) Parlamentarne skupštine BiH i b) potvrda Predsjedništva BiH. U konkretnom slučaju izostala je ustavna obaveza potvrde Predsjedništva BiH.

(3) Važnost poštovanja ustavne odredbe iz člana I/6. proizlazi i iz činjenice da autori Ustava Bosne i Hercegovine u Dejtonu nisu uspjeli da se ustavno definiraju državni simboli. Potpisnice su se dogovorile da će ovlaštenja za donošenje odluke o simbolima dati Parlamentarnoj skupštini BiH, ali uz ograničenje da odluku mora potvrditi i Predsjedništvo BiH. Kao što je poznato, u Parlamentarnoj skupštini BiH godinama nije bilo moguće dogovoriti se o zajedničkim državnim simbolima, tako da je Visoki predstavnik za BiH 3. februara 1998. godine simbole jednostavno nametnuo (Odluka o nametanju Zakona o zastavi BiH, „Službeni glasnik BiH" broj 1/98). Uz to, državni simboli, kao što su zastava, grb i himna, obično su dio identifikacije sa državom.

(4) Odlukom Ustavnog suda dovode se u pitanje i ustavne nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz člana V/3. Ustava Bosne i Hercegovine u poglavlju koje je ispravno naslovljeno „Ovlaštenja". Ali, uprkos tom naslovu, taj stav ne sadrži iscrpnu listu ovlaštenja Predsjedništva. Također, Predsjedništvo ima ustavna ovlaštenja koja su mu dodijeljena prema članu V/4. i 5, kao i

drugim članovima Ustava BiH, kako se to u daljnjem tekstu navodi. Jedna od tih nadležnosti utvrđena je u članu I/6. ovog ustava.

(5) Nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine navedene u stavu 3. člana 5. Ustava se dijele na dvije kategorije: one koje zahtijevaju „odluku" Predsjedništva i one koje uključuju radnje manjeg pravnog značaja nego što je to donošenje odluke kao što su „izvještavanje", „koordinacija" i „predlaganje". Nadležnost iz člana I/6. Ustava ima poseban značaj, jer uključuje "potvrdu" Predsjedništva Bosne i Hercegovine, koja ima obavezujući karakter.

(6) Ustavni sud, razumije se, nije vezan stavom doktrine, ali je sa svoje strane dužan da formulira vlastitu interpretaciju koja će se uvjerljivim ustavnopravnim argumentima suprotstaviti „pogrešnom" doktrinarnom tumačenju ustavnog prava. Umjesto jednog takvog odgovora, većinski sastav Ustavnog suda je slijedio drugi, lagodniji put. Kolebajući se između „sudske uzdržanosti" i „sudskog aktivizma", Ustavni sud je pogriješio. Ovdje je Sud, pretjerujući u vlastitoj „sudskoj uzdržanosti", impresioniran političkim značajem ustavnog spora, očigledno ustuknuo pred obavezom da se upusti u suštinu ovog ustavnog spora.

I, da zaključim, da se Ustavni sud u ovom predmetu oslonio na Ustav Bosne i Hercegovine i nepodijeljeni stav bh. ustavnopravne doktrine, sigurno bi došao do ocjene da se radi o obavezujućem pravnom pravilu iz člana I/6. koje ima ustavni karakter. Umjesto odluke o utvrđivanju neustavnosti u proceduri donošenja spornog zakona, Sud je suštinski donio odluku o odbijanju zahtjeva za ocjenu ustavnosti osporenog zakona. Očigledno je da uloga Ustavnog suda u ovom predmetu ne odgovara onoj koju mu je ustavotvorac namijenio.

Izdvojeno mišljenje sudije Zlatka M. Kneževića suprotno odluci

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je na svojoj Plenarnoj sjednici, održanoj 15/16. jula 2021. godine, odlučujući povodom zahtjeva o ocjeni ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 23/04) ovlaštenog podnosioca zahtjeva Milorada Dodika, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, donio odluku kojom je utvrdio da je osporavani Zakon o izmjenama i dopunama u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno članom I/6. Ustava.

Takvu većinsku odluku nisam prihvatio i glasao sam protiv nje zbog sljedećih razloga:

- Nesporno je da je Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 19/01) donesen u skladu sa odredbom Ustava Bosne i Hercegovine koja regulira ovu materiju, članom I/6, koji nalaže da nakon što Parlamentarna skupština donese odluku/zakon o zastavi, tu odluku/zakon potvrdi Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. To je i učinjeno, a detaljno je obrazloženo u Odluci broj U 11/19.
- Međutim, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine **NIJE** donesen na isti način i po istoj proceduri, što ovlašteni podnosilac i ukazuje, jer ga nikada nije potvrdilo Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. U Odluci broj U 11/19 se i to detaljno navodi.
- Zaključak koji je većina sudija izglasala se svodi na stav da se ovlaštenje Predsjedništva Bosne i Hercegovine odnosi na vrstu, izgled, oblik i sadržaj zastave, pa je, stoga, Parlamentarna skupština bila ovlaštena da donese izmjene i dopune, ali da Predsjedništvo nema ovlaštenje da potvrđuje ovu odluku/zakon, to jest da se odredba iz člana I/6. ne odnosi na izmjene i dopune zakona, jer se radi o načinu i obavezi isticanja, sankcijama za nepoštovanje i nekim drugim pitanjima.
- Smatram da je takva odluka Suda pogrešna zbog najmanje dva bitna razloga:
    1. Iz obrazloženja odluke proizlazi da osnovni tekst Zakona i njegove eventualne izmjene ili dopune nemaju isti ***pravni karakter,*** odnosno **istu pravnu snagu.** Notorna činjenica je da zakon i njegove izmjene i dopune **moraju** biti doneseni na isti način, jer imaju istu snagu i djelovanje. Iako se u obrazloženju odluke (paragraf 19) priznaje da se u ovoj materiji radi o podijeljenoj nadležnosti između Parlamentarne skupštine i Predsjedništva, ne postoji argument kojim bi se ta podijeljena nadležnost **prevukla** u korist samo jednog (Parlamentarne skupštine) nosioca podijeljenog ovlaštenja tim prije što Ustav u članu I/6. govori da se radi o simbolima (a zastava jeste simbol) koje odredi Parlamentarna skupština i potvrdi Predsjedništvo. Dakle, radi se o osnovnom zakonu i sve njegove izmjene i dopune moraju biti na isti način donesene, na način i u proceduri kako je predviđeno Ustavom. Možda bi dio obrazloženja iz paragrafa 23. Odluke imao svoj *ratio* da se radilo o nekom drugom zakonu koji bi regulirao materiju načina i

obaveze isticanja, ali bi čak i tada postojala ozbiljna sumnja u ispravnost takvog zaključka.

2. Drugi pogrešan zaključak u ovoj odluci jeste, prema mom mišljenju, još ozbiljniji. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ima svoju izričitu nadležnost utvrđenu Ustavom i ne postoji organ koji može svojom odlukom umanjiti, ili oduzeti nadležnost Predsjedništva. Ustavni sud može i treba da tumači odredbe Ustava, ali se nikako ne može upustiti u odlučivanje kojim bi smanjio nadležnost Predsjedništva. Takvim stavom uvodi se mogućnost da se nekim zakonom/odlukom drugog organa smanjuje nadležnost Predsjedništva. Nesporno je da se zakonom Predsjedništvu može predati u nadležnost i odlučivanje o nekim drugim pitanjima, ali nikada umanjiti. Nadležnost najvišeg izvršnog organa (prema našem Ustavu, to je Predsjedništvo) i u ustavnim sporovima se uvijek tumači na način da se striktno formalno uvijek poštuju nadležnosti određene Ustavom. U konkretnom slučaju se ne radi o nadležnosti koja je **izvučena** iz nekih drugih zakona, već o izričitoj ustavnoj normi. Prema mom shvatanju, Predsjedništvo kao institucija u svojoj ukupnosti ima interes da se ne okrnje njegove nadležnosti. Stoga, ne mogu da prihvatim umanjenje nadležnosti Predsjedništva, jer se time krši izričita ustavna norma.
3. Ti razlozi su me opredijelili da ne prihvatim predloženu odluku i da glasam protiv nje.