

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, predsjednica Seada Palavrić, u predmetu broj **U-2/25**, rješavajući zahtjev **Denisa Bećirovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka e) i člana 64. st. (1), (2) i (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24) donio je 12. februara 2025. godine

## **ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI**

Usvaja se zahtjev **Denisa Bećirovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, za donošenje privremene mjere.

Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 4/25) privremeno se stavlja van pravne snage.

Ova odluka stupa na snagu odmah i proizvodi pravno djelovanje od dana stupanja na snagu Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 4/25) 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. Denis Bećirović, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 3. februara 2025. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 4/25). Podnosilac zahtjeva smatra da Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, i to čl. I/1, I/2, I/3, I/6, II/3, II/5, II/6, III/2.a), III/3.b), VI/5, te članom II/4. u vezi sa čl. 1.1. i 2.a) i c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (u daljnjem tekstu: Međunarodna konvencija) iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine, kao i Aneksom II uz Ustav Bosne i Hercegovine, tačka 2. Kontinuitet pravnih propisa. Podnosilac zahtjeva istovremeno zahtijeva donošenje privremene mjere kojom bi se Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne privremeno stavio van pravne snage.

### II. Zahtjev

#### a) Navodi iz zahtjeva

2. Podnosilac zahtjeva navodi da je Narodna skupština Republike Srpske (u daljnjem tekstu: NSRS) 4. jula 2024. godine usvojila Nacrt zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne, uz zaključak da se u roku od 30 dana provede javna rasprava u vezi s Nacrtom tog zakona. U vezi s tim, navedeno je da je javna rasprava provedena u pet općina i gradova u entitetu Republika Srpska (u daljnjem tekstu: RS) u prisustvu predlagača osporenog zakona predsjednika NSRS, predstavnika vlasti iz vladajuće koalicije, pojedinih pripadnika lokalnih i gradskih vlasti, boračkih organizacija u RS, te uz učešće malog broja građana, uglavnom srpske nacionalnosti. Predsjednik NSRS je kao predlagač zakona u obrazloženju Prijedloga zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne, između ostalog, naveo: „Razlozi za podnošenje ovog prijedloga jeste omogućavanje isticanje zastava i grbova i izvođenje himni stranih država sa kojima Republika Srpska ima potpisan Sporazum o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa, odnosno država sa kojima pojedini ili svi konstitutivni narodi ili ostali građani u Republici Srpskoj imaju zajedničko istorijsko, kulturološko i tradicionalno nasljeđe. Na ovaj način Republika Srpska doprinosi zaštiti identiteta svojih konstitutivnih naroda i ostalih građana, njihove kulture i tradicije, afirmira poštovanje ljudskih prava i unapređuje prijateljske odnose i saradnju među državama i narodima.“

3. NSRS je 5. novembra 2024. godine usvojila Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne u predloženom tekstu. Međutim, taj zakon nije dobio saglasnost Kluba delegata bošnjačkog naroda u Vijeću naroda, već je Klub delegata podnio zahtjev za zaštitu vitalnog interesa bošnjačkog naroda. Ustavni sud RS je utvrdio da Zakonom o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne nije povrijeđen nacionalni interes bošnjačkog naroda. Konačno, Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne je 24. januara 2025. godine objavljen u „Službenom glasniku RS“, tako da je stupio na pravnu snagu 1. februara 2025. godine.

4. Podnosilac zahtjeva smatra da je stvarni razlog za donošenje osporenog zakona sadržan u „višekratnoj javno publiciranoj namjeri vlasti u entitetu Republika Srpska koje posebno i javno prezentira Predsjednik NSRS, koji je i predlagač spornog zakona, da će ovim zakonskim aktom biti dozvoljeno da grb Nemanjića bude u upotrebi u svim institucijama i ministarstvima u Vladi RS, kancelarijama, opštinama i da se himna 'Bože pravde' izvodi na svim manifestacijama, po zakonu“. U vezi sa stupanjem na snagu Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne, podnosilac zahtjeva je podsjetio na „trijumfalnu“ izjavu predsjednika NSRS: „[o] sada ćemo ova obilježja mnogo češće vidati u upotrebi u javnim prostorima i institucijama Republike Srpske.“ Podnosilac zahtjeva ukazuje da takva izjava nosioca javne vlasti u RS govori da je stvarna svrha Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne političke prirode jer se takvim zakonskim rješenjem omogućava upotreba državnih simbola Republike Srbije (u daljnjem tekstu: R Srbija) u institucijama i na javnim događajima u RS. To, kako navodi podnosilac zahtjeva, u osnovu predstavlja politički pritisak, ali i „svaki drugi pritisak na građane Bosne i Hercegovine [u daljnjem tekstu: BiH] nesrpske nacionalnosti koji žive na ovim prostorima, a posebno na povratnike u RS, te pritisak na institucije BiH koji narušava ustavno-pravni okvir BiH“. Donošenjem Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne krše se odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, i to član I/2. i I/6, te imperativne norme o upotrebi simbola države BiH koji su uređeni posebnim zakonima, prema kojima nepoštovanje himne, grba i zastave BiH nije samo neustavno, već povlači i odgovornost.

5. Podnosilac zahtjeva smatra da vlast u RS zloupotrebljava ustavom utvrđeno pravo entiteta da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama. Takvo postupanje vlasti u RS u suprotnosti je s Preambulom Ustava Bosne i Hercegovine, članom I/1, članom III/2.a) o nadležnostima entiteta, te stavovima Ustavnog suda iznesenim u konačnim i obavezujućim odlukama (U-5/98, U-10/04, U-9/05 i U-5/06). Podnosilac zahtjeva se posebno osvrnuo na Odluku Ustavnog suda broj U-4/04 od 31. marta 2006. godine kojom je Ustavni sud utvrdio neustavnost čl. 2. i 3. Zakona o upotrebi zastave, grba i himne u dijelu kojim je propisano da se zastavom, grbom i himnom „predstavlja državnost Republike Srpske“ i u dijelu kojim je propisano da se simboli RS

upotrebljavaju „u skladu s moralnim normama srpskog naroda“. Podnosilac zahtjeva navodi da se uporednom analizom forme i sadržaja spornog zakona može zaključiti da se zapravo radi o istom Zakonu o upotrebi zastave, grba i himne iz 1993. godine, koji je Ustavni sud ispitao i utvrdio da pojedine odredbe tog zakona nisu u saglasnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine. Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne je stoga očito suprotan Odluci Ustavnog suda broj U-4/04, što predstavlja očigledno kršenje člana VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

6. Unatoč tome, kako navodi podnosilac zahtjeva, vlast u RS Zakonom o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne na isti način kao zvanično obilježje RS uvodi i koristi grb Nemanjića (dvoglavi orao s krunom) i himnu „Bože pravde“ iako je te simbole Ustavni sud ukinuo i stavio van pravne snage jer je zaključio da su diskriminirajući u odnosu na Bošnjake i Hrvate, kao i ostale građane u BiH i RS. Podnosilac zahtjeva smatra da opetovanim donošenjem istog neustavnog zakona vlast u RS nastoji vratiti u upotrebu zastavu, grb i himnu „strane“ države R Srbije, pozivajući se na Sporazum o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa RS sa „stranim“ državama s kojima „pojedini ili svi konstitutivni narodi ili ostali građani u Republici Srpskoj imaju zajedničko historijsko, kulturološko ili tradicionalno nasljeđe“. Za podnosioca zahtjeva je takvo postupanje *prima facie* suprotno članu III/1, III/2.a) i d) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Podnosilac zahtjeva navodi da vlast u RS naizgled općom pravnom normom iz Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne zapravo pokušava stvoriti privid o tome da se uz simbole RS uvodi mogućnost upotrebe simbola bilo koje države, što je netačno. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva tvrdi da osporena pravna norma predstavlja obavezu i pravilo ponašanja svih subjekata u RS.

7. Podnosilac zahtjeva smatra da će se Zakonom o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne grb Nemanjića i himna „Bože pravde“ obavezno isticati i izvoditi kao zvanična obilježja RS, kako je predsjednik NSRS u svojoj izjavi naveo (vidi tačku 2. ove odluke). Dalje, podnosilac zahtjeva navodi da će sve institucije u RS biti dužne da se ponašaju u skladu sa Zakonom o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne, te da bi svako suprotno ponašanje predstavljalo delikt i izazvalo pravne posljedice u vidu prinudnih mjera. To bi, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, u multietničkoj BiH i u multietničkom entitetu RS, kao sastavnom dijelu BiH, izazvalo dodatne nejednakosti među ljudima, te tenzije, ali i nastavak dominacije srpskog naroda nad ostalim, nesrpskim stanovništvom. Na taj način, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, vlast u RS „namjerno, planski i sistematski nastavlja politiku agresivnog nacionalizma koju su provodili u ratu u nastojanju ostvarivanja velikodržavnog projekta, između ostalog, razgradnjom i podjelom BiH“. Podnosilac zahtjeva smatra da uporište za takvo djelovanje u miru vlasti RS nalaze u iskrivljenom i pogrešnom tumačenju Dejtonskog mirovnog sporazuma i Ustava Bosne i Hercegovine, vodeći etnopolitiku

kojom u miru nastoje ostvariti nedovršene ratne ciljeve. Očigledan dokaz za to, kako podnosilac zahtjeva tvrdi, vidljiv je u donošenju Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne kojim vlast u RS provodi zaključke NSRS od 2. jula 2024. godine o obaveznom provođenju zaključaka, stavova i ciljeva iz Deklaracije o zaštiti nacionalnih i političkih prava srpskog naroda, koju je usvojio Svesrpski sabor srpskog naroda R Srbije i RS u Beogradu u junu 2024. godine. Neki od ukupno 49 zaključaka Deklaracije tiču se nastavka obilježavanja neustavnog 9. januara kao Dana nastanka RS i krsne slave, odluke da himna „Bože pravde“ predstavlja svesrpsku himnu te da dvoglavi orao Nemanjića predstavlja svesrpski grb.

8. Podnosilac zahtjeva navodi da je R Srbija jedina „strana“ i susjedna država s kojom RS ima zaključen Sporazum o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa, koji je potpisan 26. septembra 2006. godine. Dalje, podnosilac zahtjeva navodi da je RS, nakon stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine i nakon uspostavljanja Parlamentarne skupštine BiH u septembru 1996. godine, zaključila više sporazuma sa Saveznom Republikom Jugoslavijom (u daljnjem tekstu: SRJ), donijela više propisa o reguliranju nekih pitanja, uredbi, protokola, kao i Sporazum s Vladom Republike Crne Gore, bez saglasnosti Parlamentarne skupštine BiH, što izlazi van ustavnog okvira. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva se pozvao na mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem prava koja je na zahtjev Ureda visokog predstavnika za BiH ispitala ustavnost određenog broja sporazuma koje su, između ostalih, zaključile vlasti u RS sa SRJ. Podnosilac zahtjeva smatra da se sklapanjem takvih sporazuma dovodi u pitanje suverenitet i teritorijalni integritet države BiH, te da se radi o planskom, sistemskom i namjernom provođenju velikodržavne politike susjedne države R Srbije prema BiH preko vlasti u RS kao „izvođača“ te politike. Sve te aktivnosti su suprotne međunarodnom pravu, ali i Dejtonskom mirovnom sporazumu i obavezama R Srbije kao strane u „tragičnom sukobu u Bosni i Hercegovini od 1992. do 1995. godine“. Osporenim Zakonom o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne, uz upotrebu simbola RS, uvode se simboli (grb, zastava i himna) strane države R Srbije na teritoriji Bosne i Hercegovine kao suverene i međunarodno priznate države, što je suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine i međunarodnom pravu. Podnosilac zahtjeva smatra da se Zakonom o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne ne doprinosi zaštiti identiteta konstitutivnih naroda, ostalih građana, njihove kulture i tradicije, niti se afirmira poštovanje ljudskih prava u RS. Suprotno tome, kako navodi podnosilac zahtjeva, jednostrano, voljom većine u NSRS, okupljene oko vladajuće stranke SNSD, u kojoj su u apsolutnoj većini pripadnici srpskog naroda, promovira se nejednakost i diskriminacija konstitutivnih naroda i ostalih građana. Podnosilac zahtjeva navodi da se osporenim Zakonom o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne u RS vraćaju simboli koji su doneseni za vrijeme rata u BiH kada je RS, prema tada važećem članu 1. Ustava RS, bila „država srpskog naroda i

svih njenih građana“, što je suprotno Odluci Ustavnog suda broj U-5/98-III od 1. jula 2000. godine o konstitutivnosti naroda i o priznavanju prava konstitutivnih naroda na cijeloj teritoriji BiH. Polazeći od toga, podnosilac zahtjeva smatra da Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne nije u saglasnosti sa članom I/1. i I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao ni sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa čl. 1.1. i 2.a) i c) Međunarodne konvencije iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine. Iako se obaveze iz međunarodnih sporazuma iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine odnose na države članice, podnosilac zahtjeva smatra da se te obaveze, u smislu člana II/1. i II/6. Ustava Bosne i Hercegovine, odnose i na entitete. Podnosilac zahtjeva je ukazao i na praksu entitetskih ustavnih sudova koji su svojim odlukama utvrđivali neusklađenost s entitetskim ustavima u odnosu na izgled simbola pojedinih kantona, općina i gradova zbog preovlađujućeg etničkog načela u korist samo jednog od konstitutivnih naroda. Podnosilac zahtjeva je predložio da se iz svih činjenica i razloga sadržanih u obrazloženju zahtjeva utvrdi neustavnost Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne sa članom I/1. i I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa čl. 1.1. i 2.a) i c) Međunarodne konvencije iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, zahtjev bi trebalo usvojiti i zbog neprovođenja konačnih odluka Ustavnog suda, opetovanog donošenja propisa koji su suprotni Ustavu Bosne i Hercegovine te nepoštovanja nadležnosti BiH iz člana III/2.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

### **Zahtjev za donošenje privremene mjere**

9. Podnosilac zahtjeva smatra da je vlast u RS usvojila Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne koji nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, niti s odlukama Ustavnog suda, koje su konačne i obavezujuće. Dalje, podnosilac zahtjeva smatra da su razlozi koji su sadržani u obrazloženju zahtjeva, te kontinuirano kršenje Ustava Bosne i Hercegovine, međunarodnih konvencija i konačnih i obavezujućih odluka Ustavnog suda dovoljni za donošenje odgovarajućih odluka Ustavnog suda u skladu s Pravilima Ustavnog suda. Zbog pravne prirode spora o ustavnosti, odnosno usklađenosti Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne s Ustavom Bosne i Hercegovine, te nepopravljive štete po osiguranje ljudskih prava i osnovnih sloboda koja bi mogla nastati primjenom ovog zakona, podnosilac zahtjeva predlaže da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi se Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne privremeno stavio van snage do donošenja konačne odluke Ustavnog suda u ovom predmetu.

10. **Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne** („Službeni glasnik RS“ broj 4/25) glasi:

#### *Član 1.*

*U Zakonu o upotrebi zastave, grba i himne (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 4/93) u članu 8. poslije stava 2. dodaje se novi stav 3, koji glasi:*

*“Zajedno sa isticanjem zastave i grba/emblema Republike Srpske i izvođenjem himne Republike Srpske mogu se isticati zastave i grbovi i izvoditi himne stranih država sa kojima Republika Srpska ima potpisan Sporazum o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa, odnosno država sa kojima pojedini ili svi konstitutivni narodi ili Ostali ili građani u Republici Srpskoj imaju zajedničko historijsko, kulturološko i tradicionalno nasljeđe.”*

*Član 2.*

*Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u “Službenom glasniku Republike Srpske”.*

**11. Zakon o upotrebi zastave, grba i himne** („Službeni glasnik RS“ br. 4/93 i 47/06 – odluka USBiH)

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. Neslužbeni prečišćeni tekst propisa sačinjen u Ustavnom sudu BiH u relevantnom dijelu glasi:

*Član 1.*

*Ovim zakonom uređuje se upotreba zastave, grba i himne Republike Srpske.*

*Član 2.*

*Zastavom, grbom i himnom Republike Srpske izražava se pripadnost Republici Srpskoj.*

*Član 3.*

*Zastava, grb i himna Republike Srpske upotrebljavaju se u skladu s odredbama ovog zakona, javnim poretkom, kao i na način kojim se ne narušavaju ugled i dostojanstvo Republike Srpske.*

*Član 9.*

*Zastava Republike Srpske vije se:*

*1) na rezidenciji predsjednika Republike;*

2) na određenim objektima na granici Republike Srpske i na drugim objektima u Republici Srpskoj u blizini granice prema posebnim propisima;

3) u drugim slučajevima, pod uvjetima i na način koji su utvrđeni zakonom.

Zastava Republike Srpske upotrebljava se kao oznaka na vazduhoplovu, brodu ili drugom plovilu, kao i na drugim javnim prijevoznim sredstvima, radi označavanja njihove pripadnosti Republici Srpskoj, pod uvjetom i na način koji su utvrđeni odgovarajućim propisima.

#### Član 10.

Zastava Republike Srpske ističe se:

1) u dane slava i svetkovina Republike Srpske – na zgradama u kojima su smješteni državni organi u Republici Srpskoj i koje su za vrijeme njihovog trajanja;

2) pri ispraćaju predsjednika Republike iz Republike Srpske i njegovom dočeku pri povratku iz inostranstva u Republiku Srpsku;

3) na prijevozna sredstva koja koristi predsjednik Republike Srpske;

4) u dane žalosti, koje odredi Vlada Republike Srpske, i koje su na pola koplja za vrijeme trajanja žalosti;

5) u drugim slučajevima, pod uvjetima i na način koji su utvrđeni zakonom.

#### Član 15.

Grb Republike Srpske upotrebljava se:

1) u sastavu pečata državnih organa Republike Srpske, prema propisima o tim pečatima;

2) u sastavu štambilja državnih organa prema propisima o tim štambiljima;

3) u službenim natpisima državnih organa istaknutim na zgradama u kojima su oni smješteni u Republici Srpskoj;

4) na objektima kojima se obilježava granica Republike Srpske i drugim objektima u Republici Srpskoj u blizini granice prema posebnim propisima;

5) u drugim slučajevima, pod uvjetima i na način koji su utvrđeni zakonom.

#### Član 16.



*Grb Republike Srpske može se upotrijebiti:*

- 1) na zgradama u kojima su smješteni državni organi u Republici Srpskoj, kao i u svečanim prostorijama tih organa;*
- 2) na zgradama u kojima se nalaze prostorije diplomatskog ili konzularnog predstavništva Republike Srpske u inostranstvu, na razglednici rukovodioca tog predstavništva i na prijevoznim sredstvima koja on lično koristi u vršenju službene djelatnosti, u skladu s odgovarajućim međunarodnim ugovorima, propisima i običajima zemlje u kojoj se predstavništvo nalazi, odnosno pravilima, praksom međunarodne organizacije pri kojoj je predstavništvo;*
- 3) prilikom međunarodnih susreta, takmičenja i drugih skupova (političkih, naučnih, kulturno-umjetničkih, sportskih i dr.) na kojima Republika Srpska učestvuje ili je prezentirana, u skladu s pravilima i praksom održavanja takvih skupova;*
- 4) na vojnim i pomorskim zastavama Republike Srpske i komandnim i zastavama, prema propisima o ustanovljenju tih zastava;*
- 5) na vazduhoplovima, brodovima ili drugim plovilima, kao i na drugim javnim prijevoznim sredstvima pod uvjetima i na načini koji su utvrđeni odgovarajućim propisima;*
- 6) na zvaničnim pozivnicama, čestitkama i sličnim aktima, koje koriste: republike, potpredsjednici Republike Srpske, predsjednik Narodne skupštine Republike Srpske, predsjednik Vlade Republike Srpske, pod uvjetima i na način koji se uređuju njihovim, kao i rukovodioci diplomatskih i konzularnih predstavništava Republike Srpske u inostranstvu;*
- 7) u drugim slučajevima, ako njegova upotreba nije u suprotnosti s odredbama ovog zakona.*

#### *Član 19.*

*Himna Republike Srpske izvodi se:*

- 1) prilikom polaganja vijenca na vojna groblja, grobove palih boraca i druga slična mjesta od strane od zvaničnih predstavnika Republike Srpske;*

- 2) *pri ispraćaju predsjednika Republike Srpske iz Republike Srpske u zvaničnu posjetu stranoj državi i pri njegovom povratku u Republiku Srpsku;*
- 3) *pri zvaničnom dolasku u Republiku Srpsku odnosno pri ispraćaju iz Republike Srpske šefa strane države ili ovlaštenog predstavnika međunarodne organizacije;*
- 4) *u drugim slučajevima predviđenim zakonom.*

*Član 20.*

*Himna Republike Srpske može se izvoditi:*

- 1) *na proslavama, političkim skupovima, paradama i drugim svečanostima kojima se zvanično obilježavaju događaji od značaja za jedinice oružanih snaga Republike Srpske, građane Republike Srpske;*
- 2) *prilikom međunarodnih susreta, takmičenja i drugih skupova (političkih, naučnih, kulturno-umjetničkih, sportskih i dr.) na kojima Republika Srpska zvanično učestvuje ili je reprezentirana, u skladu s pravilima i praksom održavanja takvih skupova;*
- 3) *na pogrebu zaslužnih ličnosti koje su građani Republike Srpske kad im se od strane Republike Srpske ukazuje posebna počast;*
- 4) *u drugim slučajevima, ako njena upotreba nije u suprotnosti s odredbama ovog zakona.*

12. **Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 1/98, 19/01, 23/04 i 11/23 – odluka USBiH) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 2.*

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

*Član 5.*

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

*[...]*

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

13. **Zakon o grbu Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 8/98, 19/01 i 23/04) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 2.*

*Grbom Bosne i Hercegovine predstavlja se Bosna i Hercegovina i grb se ističe kao simbol Bosne i Hercegovine.*

*Član 9.*

*1. Grb Bosne i Hercegovine se zvanično ističe i koristi na sljedeći način:*

*[...]*

*2. U svim slučajevima navedenim u prethodnom paragrafu, neće moći biti izložen ni jedan drugačiji grb iz Bosne i Hercegovine zajedno sa ovim grbom Bosne i Hercegovine.*

14. **Zakon o državnoj himni Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 19/01 i 17/04) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 1.*

*Ovim zakonom utvrđuje se Državna himna Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: himna) i određuje njena upotreba kao simbola Države.*

*Član 5.*

*Himna će se izvoditi:*

*[...]*

*4. U drugim prilikama u skladu sa Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine.*

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

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.*

Član 64. st. (1), (2) 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.*

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

*(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.*

16. Ustavni sud podsjeća da je član 64. Pravila Ustavnog suda primjenjiv u slučajevima u kojim 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 mogla nastati nenadoknativa šteta.

17. U konkretnom slučaju Ustavni sud zapaža da Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne omogućava da se uz isticanje grba i zastave RS kao entiteta i izvođenje himne RS ističu grbovi i zastave i izvode himne stranih država. Primjena Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne podrazumijeva da se na svim javnim ustanovama RS, osim simbola RS, mogu isticati i simboli stranih država. Navedeno implicira na zaključak da javna vlast u RS može, u skladu sa Zakonom o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne, preduzeti konkretne korake na postavljanju i isticanju simbola stranih država na svim javnim institucijama uz postojeće simbole RS. Također, prema tom zakonu, simboli stranih država se, pored grba RS, mogu koristiti i na pečatima i štambiljima koje koristi javna vlast u RS i sl.

18. Ustavni sud naglašava da je očigledno da okolnosti ovog predmeta pokreću vrlo ozbiljna i složena pitanja ustavnosti osporenog Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne u odnosu na odredbe Ustava Bosne i Hercegovine. Prije svega, Ustavni sud primjećuje da na osnovu samog uvida u predmet reguliranja Zakona o upotrebi zastave, grba i himne i dopune Zakona proizlazi da se njime „uređuje upotreba zastave, grba i himne Republike Srpske“. Iz toga proizlazi da se postavlja pitanje nadležnosti NSRS da donošenjem Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne regulira mogućnost isticanja simbola drugih država.

19. Ustavni sud dalje ukazuje da ima ovlaštenje da usvoji privremenu mjeru samo ako postoji hitnost, u smislu da se može nanijeti nenadoknadviva šteta interesima koji su predmet ovog postupka. Ustavni sud zapaža da propisi koji se odnose na upotrebu simbola predstavljaju jednu od najvažnijih oblasti reguliranja u svakoj državi jer su simboli izraz suvereniteta, identiteta i ustavnog poretka određene države ili njenog dijela, te se oni istovremeno koriste i u međunarodnim odnosima. Stoga je reguliranje upotrebe simbola ključno jer simboli odražavaju ustavni poredak i pravnu strukturu i oni moraju biti usklađeni s ustavnim načelima i organizacijom države, zbog čega nejasna i preširoka regulacija može narušiti ustavom uspostavljenu hijerarhiju između države i njenih administrativno-teritorijalnih jedinica. Uslijed toga, Ustavni sud, ne prejudicirajući odluku o meritumu ovog zahtjeva za ocjenu ustavnosti, ukazuje da se omogućavanje isticanja simbola stranih država može tumačiti kao stvaranje pravnog okvira koji narušava suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine na jednom dijelu njene teritorije, što može imati dugoročne posljedice po ustavni poredak. U takvoj situaciji, isticanje simbola stranih država uz simbole entiteta, sa ili bez istaknutih simbola države Bosne i Hercegovine, može stvoriti privid nepostojanja suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti Bosne i Hercegovine. U tom pogledu, Ustavni sud naglašava da je u članu 6. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine izražena opredijeljenost za „suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u skladu s međunarodnim pravom“. Ustavni sud, stoga, smatra da postoje valjane sumnje da bi osporeni zakon mogao narušiti ustavni poredak i političku stabilnost Bosne i Hercegovine, što je u ovoj fazi dovoljno da se utvrdi postojanje „dokazive tvrdnje“ za mogućnost nastupanja neotklonjivih štetnih posljedica kao uvjeta da bi Ustavni sud usvojio zahtjev za privremenu mjeru.

20. Također, Ustavni sud zapaža da korištenje simbola stranih država od strane entiteta RS može imati elemente diplomatskih odnosa, što otvara pitanje nadležnosti entiteta RS u ovoj oblasti s obzirom na to da je članom III/1.a) Ustava BiH propisano da je vanjska politika u isključivoj nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. U tom pogledu, Ustavni sud smatra da preduzimanje bilo

kakvih radnji na osnovu osporenog zakona i prije odlučivanja o meritumu ovog predmeta može biti percipirano kao čin paralelne vanjske politike. Uslijed toga, moguće je nastupanje štetnih posljedica i u međunarodnim odnosima ako bi se u RS isticali ili koristili simboli stranih država u javnosti i na službenim dokumentima, i to van onoga što predstavlja službenu vanjsku politiku Bosne i Hercegovine. Osim toga, imajući u vidu prošlost u Bosni i Hercegovini, nesporno je da pitanje upotrebe simbola stranih država od entiteta RS predstavlja osjetljivo pitanje, zbog čega bi primjena takvog zakona potencijalno mogla izazvati političke napetosti unutar BiH i dodatno pogoršati odnose između entiteta i državnih institucija. U ovim okolnostima, Ustavni sud zaključuje da postoji hitnost koja opravdava donošenje privremene mjere.

21. Na kraju, u slučaju da Ustavni sud utvrdi nesaglasnost spornog Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne s Ustavom Bosne i Hercegovine, posljedice primjene takvog zakona zahtijevale bi i skidanje simbola stranih država s javnih institucija u RS, odnosno uklanjanje pečata i štambilja sa simbolima stranih država na dokumentima koje je ovjeravala javna vlast RS, što bi dovodilo u pitanje načelo pravne sigurnosti i valjanosti takvih dokumenata. To bi svakako, prema mišljenju Ustavnog suda, izazvalo štetne posljedice i u međunarodnim odnosima koje bi se efikasno mogle izbjeći privremenim stavljanjem van snage tek usvojenog Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne. Naime, sporni Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne je stupio na pravnu snagu nedavno, tj. 1. februara 2025. godine. Stoga, privremeno obustavljanje njegove primjene bi, svakako, izazvalo manje štete nego otklanjanje posljedica primjene takvog zakona u slučaju da Ustavni sud usvoji zahtjev za ocjenu ustavnosti.

22. Konačno, kako bi se izbjegle štetne posljedice koje bi mogle nastati primjenom Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne, prije donošenja konačne odluke o zahtjevu, Ustavni sud smatra da je u interesu svih strana u postupku da se Zakon o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne privremeno stavi van snage do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu. Pri tome je Ustavni sud uvjeren da je, u smislu člana 64. stav (1) Pravila Ustavnog suda, zaštita suvereniteta, ustavnog poretka i stabilnosti Bosne i Hercegovine, uključujući i njene entitete, u interesu svih strana u ovom postupku. Stoga, Ustavni sud smatra da privremeno obustavljanje primjene Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne do donošenja konačne odluke o podnesenom zahtjevu nije u suprotnosti s navedenim interesima, već im direktno doprinosi.

23. 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 dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 4/25) privremeno stavlja van pravne

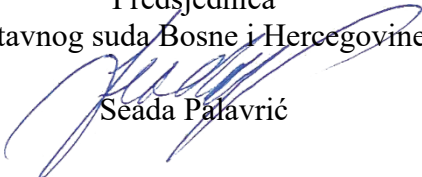
snage *ab initio* do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenom zahtjevu.

24. U smislu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda, odluka o privremenoj mjeri proizvodi pravno djelovanje od dana stupanja na snagu Zakona o dopuni Zakona o upotrebi zastave, grba i himne („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 4/25) do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

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

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

27. 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