

Ermin Kuka³², Rade Tešić³³

OSNIVANJE LOKALNIH SAMOUPRAVA KROZ PRIZMU POLITIČKOG UTICAJA SA POSEBNIM OSVRTOM NA OPŠTINE ANKARAN U SLOVENIJI I STANARI U BIH

UDK: 352.071(497.4/.5)

Pregledni rad
doi:10.59864/rpjs060104EK

Rezime

Istraživanjem se analizira odnos između formalnih zakonskih okvira i neformalnih političkih procesa prilikom osnivanja novih jedinica lokalne samouprave. U procesu formiranja novih opština, čak i nakon provedene građanske inicijative i ispunjavanja svih zakonskih uslova, u praksi se, kao značajna prepreka, često javlja politički uticaj. Istovremeno, politička podrška u pojedinim slučajevima može djelovati kao snažan poticajni faktor, omogućavajući da se građanske inicijative za osnivanje novih opština ubrzano realizuju kroz pravni sistem. Cilj istraživanja jeste utvrditi da li i u kojoj mjeri politička podrška, odnosno njen izostanak, utiče na proces osnivanja novih opština. Poseban fokus stavlja se na pitanje da li je riječ o jednom od ključnih

³² Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu, R. Bosna I Hercegovina, e-mail: ermin.kuka@hotmail ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2960-3174>

³³ Ekonomski fakultet, Univerzitet PIM Banja Luka, R. Bosna I Hercegovina, e-mail: rade.tesic@fu.unsa.ba ORCID [0000-0001-8272-9804](https://orcid.org/0000-0001-8272-9804)

faktora koji određuju trajanje procesa realizacije građanske volje, kao i na to da li će ta volja uopšte biti ostvarena. Odgovori na navedena pitanja bit će ponuđeni kroz analizu dvije studije slučaja i to opštine Ankaran u Sloveniji i opštine Stanari u Bosni i Hercegovini. Pored navedene metode prikupljanja podataka, za potrebe istraživanja korištene su metode analize (sadržaja) dokumenata, kao i komparativna metoda.

Ključne riječi: Opštine, politički uticaj, građanske inicijative, lokalna samouprava, evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Uvod

Osnivanje novih jedinica lokalne samouprave rijetko je isključivo administrativni proces, što bi trebalo biti u praksi. Najčešće je to duboko političko pitanje koje reflektuje sukob interesa između lokalnih zajednica, centralne vlasti i ekonomskih centara moći.

Teoretski, lokalna samouprava je bila i ostala izraz nastojanja ljudi da samostalno upravljaju poslovnima svoje zajednice, odnosno ona je skup lokalnih organa koji se bave izvršavanjem lokalnih funkcija i nad kojim državni organi imaju manji ili veći uticaj.³⁴ Dok teorija zagovara decentralizaciju radi približavanja vlasti građanima, praksa u pojedinim slučajevima pokazuje kako politički uticaj može biti kočnica, ali i ključni katalizator ovih procesa.

³⁴ Kremenović O., Lokalna samouprava, Visoka škola Pimus, 2013. Banja Luka, 14.

Predmetno istraživanje kao težište ima komparativnu analizu procesa uspostavljanja jedinica lokalne samouprave u Ankaranu (Republika Slovenija) i Stanarima (Bosna i Hercegovina), sa posebnim naglaskom na ulogu i manifestacije političkog uticaja u tim procesima. Kroz studiju slučaja ova dva entiteta, istražuje se kako su specifični politički interesi, akteri i dinamike moći oblikovali institucionalne okvire i funkcionalne kapacitete novoosnovanih opština.

Oba slučaja karakteriše višedecenijska težnja lokalnog stanovništva za izdvajanjem iz sastava većih gradskih centara – Kopra, odnosno Doboja – ali su putevi do njihove finalne samostalnosti bili suštinski različiti.

Slučaj opštine Ankaran predstavlja jedinstven primjer u evropskoj praksi, gdje je zbog višegodišnjih političkih opstrukcija u Parlamentu Slovenije, konačnu odluku o osnivanju donio Ustavni sud Slovenije³⁵. S druge strane, obnavljanje opštine Stanari 2014. godine, nakon 55 godina od njenog ukidanja, ilustruje proces u kojem su se istorijske težnje naroda poklopile sa strateškim političkim i ekonomskim interesima republičkih vlasti, posebno u kontekstu kontrole nad značajnim energetske resursima, poput rudnika lignita i termoelektrane.³⁶

Kroz komparativni pristup, rad teži da objasni kako različiti pravni sistemi i politički konteksti oblikuju ishode lokalne samouprave, te kakve implikacije politički uticaj ima na

³⁵ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

³⁶ <https://www.opstinastanari.com/turizam/raniji-pokusaji-obnavljanja-opstine/>

demokratičnost i efikasnost novonastalih opština.

Cilj je rasvijetliti kako se, uprkos formalnoj decentralizaciji i jačanju autonomije, stvarna moć i razvoj politika na subnacionalnom nivou često prelamaju kroz prizmu političkih vještina i vidljivosti aktera, a ne isključivo kroz institucionalne ovlasti.³⁷ Bez obzira što je riječ o državama potpisnicama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, politički uticaj često preuzima primat nad proklamovanim ciljevima autonomije i efikasnosti u pružanju javnih usluga građanima.³⁸

Lokalna samouprava predstavlja jedan od osnovnih stubova demokratskog uređenja i vladavine prava, omogućavajući građanima da neposredno učestvuju u upravljanju javnim poslovima od lokalnog značaja.³⁹ Iako međunarodni dokumenti, poput Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, zagovaraju princip supsidijarnosti i decentralizacije, procesi osnivanja novih opština u praksi su često opterećeni kompleksnim političkim uticajima i suprotstavljenim interesima različitih nivoa vlasti. Formiranje nove jedinice lokalne samouprave rijetko je, dakle, samo administrativni čin i najčešće predstavlja rezultat borbe između lokalnih težnji za autonomijom i

³⁷ Connel et al., How can subnational governments develop and deliver distinctive policy agendas?, *International Review of Administrative Sciences* 87, 2021, 598-614

³⁸ Kovač, P.. Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia). *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 12, 615-639. <https://doi.org/10.4335/12.3.615-639.2014>

³⁹ Sadiković, E.. LOKALNA SAMOUPRAVA – teorijski aspekti. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2010., 1.

nastojanja centralnih ili regionalnih centara moći da zadrže kontrolu nad teritorijom i resursima.

1. Definicija i značaj lokalne samouprave

Lokalna samouprava predstavlja temelj demokratskog upravljanja, omogućavajući približavanje vlasti građanima i efikasnije zadovoljavanje njihovih potreba kroz decentralizaciju moći i odgovornosti.⁴⁰ Ona obuhvata niz institucija i procesa koji omogućavaju lokalnom stanovništvu da samostalno rješava pitanja od lokalnog značaja. Tako se jača participacija građana i osigurava relevantnost javnih politika. Ovaj koncept podrazumijeva delegiranje specifičnih ovlasti s centralnog nivoa vlasti na subnacionalne jedinice, omogućavajući lokalnim zajednicama da preuzmu odgovornost za upravljanje svojim resursima i donose odluke koje direktno utiču na kvalitet života svojih stanovnika.

U tom kontekstu, lokalna samouprava se ne percipira samo kao administrativni mehanizam, već i kao ključni element demokratskog poretka koji podstiče lokalnu odgovornost i razvija kapacitete za rješavanje specifičnih društvenih izazova unutar definisanog geografskog prostora. Uprkos proklamovanim principima decentralizacije, politički uticaj često dominira nad opštim interesom.⁴¹ Ovo ukazuje na to da zakonodavni okviri nisu uvijek rezultat dublje analize

⁴⁰ Kokaj, A. i Sinani, S., *Decentralizacija kao ključni faktor u unapređenju lokalne samouprave*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2023., 12.

⁴¹ Milenković, D. *Lokalna samouprava: odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2012. 28.

nedostataka postojećih propisa, već su često ishod međupartijskih dogovora koji narušavaju princip depolitizacije.

Sušтина lokalne samouprave leži u stvaranju novog socijalnog i političkog prostora prilagođenog savremenim prilikama i potrebama, gdje ona ima značajnu ulogu u demokratskom i socijalnom razvoju.⁴² U tom smislu, lokalna samouprava se teorijski definiše kao oblik decentralizacije vlasti, gdje se politička i pravna teorija bave različitim značenjima ovog pojma, no u užem smislu podrazumijeva odnos između centralnih i nižih organa vlasti unutar političkog sistema države. Međutim, ključno je naglasiti da je prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, pravo i sposobnost lokalnih vlasti da regulišu i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova unutar zakonskih okvira, na vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, definisano kao primarni aspekt lokalne samouprave.

2. Politički uticaj na procese osnivanja lokalne samouprave

Politički uticaj može se manifestovati kroz direktno političko lobiranje, donošenje specifičnih zakonskih rješenja koja pogoduju određenim političkim akterima ili interesnim grupama, te kroz alokaciju resursa koja

⁴² Pejanović, M. i Sadiković, E. *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: TKD Šahinpašić (2010) 17.

reflektuje političke prioritete umjesto objektivnih potreba lokalne zajednice. Ovakva praksa narušava principe supsidijarnosti i autonomije, koji su temeljni za efikasno funkcionisanje lokalne samouprave prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Povelja, između ostalog, naglašava da lokalne vlasti predstavljaju jedan od osnovnih temelja demokratskog režima te da postojanje lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima osigurava upravu koja je efikasna i bliska građanima. Takođe, princip supsidijarnosti podrazumijeva da javne poslove prvenstveno treba obavljati na najnižem mogućem nivou vlasti, najbližem građanima, osim u slučajevima kada je efikasnije da ih obavlja viši nivo vlasti.

Ipak, ono što se često dešava u praksi je da su potrebe lokalnog stanovništva u drugom planu u odnosu na političke ciljeve. Stoga se, uprkos načelu supsidijarnosti koje preferira djelovanje vlasti najbliže građanima, politička decentralizacija često zloupotrebljava za partikularne interese, umjesto za jačanje uloge građana u vođenju javnih poslova. Ovo dovodi do situacija gdje je implementacija Evropske povelje o lokalnoj samoupravi kompromitovana, posebno u kontekstu ustavnih garancija, samoupravnog djelokruga i finansijske autonomije jedinica lokalne samouprave. To znači da se u procesima osnivanja i funkcionisanja lokalne samouprave često zanemaruje prioritetna pozicija nižih nivoa vlasti u obavljanju javnih poslova, što je ključno načelo utvrđeno Poveljom.

3. Formiranje nove opštine - slučaj Ankaran

Ankaran je dugo bio dio Gradske opštine Kopar, najznačajnijeg lučkog centra Slovenije. Sukob je proizašao iz težnje lokalnog stanovništva da zadrži dio prihoda od lučkih djelatnosti i turizma za sopstveni razvoj, dok je Kopar nastojao da očuva teritorijalni i ekonomski integritet. Ankaran, kao relativno novija opština u Sloveniji, predstavlja zanimljiv primjer formiranja lokalne samouprave u kontekstu posttranzicijskih država, gdje se prepliću uticaji centralne vlasti i lokalnih inicijativa. Neki autori čak navode smjele tvrdnje da se sve takve države "još uvijek na neki način nalaze u periodu tranzicije, bile one članice Evropske unije ili ne. Sam njihov ulazak u Evropsku uniju, nije automatski značio završetak tranzicije, već upravo suprotno, u nekim zemljama je tek tada počela istinska društvena tranzicija."⁴³

Formiranje Ankarana kao samostalne opštine bilo je obilježeno kompleksnim administrativnim procedurama i političkim diskusijama, što je rezultovalo specifičnim modelom koji odražava i težnje za lokalnom autonomijom i nužnost usklađivanja s državnim okvirom. U tom smislu, prenos nadležnosti na lokalni nivo, zajedno s funkcijom donošenja odluka, predstavljao je pozitivnu promjenu u Sloveniji, gdje se lokalne vlasti često pokazuju prilagodljivijima i učinkovitijima u rješavanju problema

⁴³ Žunić S. Evropska politika lokalne samouprave i Bosna i Hercegovina, Atlantik, Sarajevo 2013. 13.

građana.⁴⁴

Analiza Ankarana stoga omogućava dublji uvid u izazove i mogućnosti implementacije principa supsidijarnosti i teritorijalne decentralizacije u praksi. Međutim, iako se supsidijarnost naglašava kao princip prema kojem javne poslove prvenstveno trebaju obavljati vlasti najbliže građanima, u praksi se često javljaju devijacije koje sprječavaju potpunu funkcionalnu autonomiju lokalnih jedinica. Specifičnost slovenskog modela, uprkos nastojanjima za racionalizacijom i demokratizacijom javne uprave, pokazuje da je reorganizacija lokalne administracije često opterećena problemima dvoslojnog javnog upravljanja i ekonomske neefikasnosti. Tako je u slučaju Ankarana Ustavni sud Slovenije morao intervenirati kako bi osigurao poštovanje ustavnog načela jednakosti pred zakonom, budući da Parlament nije izglasao osnivanje nove opštine uprkos pozitivnom ishodu referendumu.⁴⁵ Ova odluka Ustavnog suda naglasila je važnost osiguravanja pravne sigurnosti i sprječavanja arbitrarne legislative koja bi mogla narušiti proces teritorijalne decentralizacije i političke decentralizacije. Ključni politički akter koji se protivio osnivanju bio je tadašnji gradonačelnik Kopra, čiji je uticaj u slovenačkom Parlamentu bio dovoljan da zaustavi zakonodavni proces čak i nakon uspješnog

⁴⁴ Kovač, P. (2014). *Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia)*. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 12(3), 615-639.

⁴⁵ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

referenduma građana Ankarana.⁴⁶ Parlament je godinama odbijao da formalizuje volju građana, što je dovelo do “ustavne blokade”.⁴⁷

Navedena odluka Ustavnog suda naglasila je važnost osiguravanja pravne sigurnosti i sprječavanja arbitrarne legislative koja bi mogla narušiti proces teritorijalne decentralizacije i političke decentralizacije.

4. Istorijski kontekst i društveno-politička situacija

Konkretno, Ustavni sud je direktno uspostavio opštinu Ankaran, naglašavajući da se prilikom osnivanja jedinica lokalne samouprave mora uzeti u obzir volja naroda izražena na referendumu, bez obzira na administrativni kapacitet ili prethodne odluke Parlamenta.⁴⁸ Ovakav presedan, iako je izazvao kontroverze u vezi s nadležnostima Ustavnog suda u zakonodavnom procesu, osigurao je osnivanje opštine Ankaran u skladu s ranije utvrđenim kriterijima za osnivanje opština, čime je potvrđen značaj referenduma kao izraza lokalne samoodređenosti.⁴⁹ Protivljenje odluci Ustavnog suda,

⁴⁶ Bačlija Brajnik, I. i Lavtar, R. Factors contributing to municipal splits in Slovenia. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza 2020. 58.

⁴⁷ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

⁴⁸ Kovač, P.. Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia). *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 12, 615-639. <https://doi.org/10.4335/12.3.615-639.2014>

⁴⁹ Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno

uprkos njegovom pozivanju na ustavna načela, dovelo je do značajne rasprave o granicama sudske vlasti i njenom zadiranjima u zakonodavne prerogative. U ovom kontekstu, Ustavni sud je izuzetno postupio, preuzimajući ulogu korektivnog mehanizma kada je zakonodavna vlast, u ovom slučaju Parlament, propustila da postupi u skladu sa već utvrđenim kriterijumima i voljom građana.⁵⁰ Intervencija Ustavnog suda, iako inovativna i van uobičajenog okvira sudske prakse, osigurala je dosljednu primjenu ranijih kriterija za osnivanje opština, te je smatrana neophodnom za zaštitu prava stanovnika na lokalnu samoupravu.⁵¹

5. Proces osnivanja opštine Ankaran

Odluka Ustavnog suda, kojom je formirana nova opština Ankaran, bila je izrazito inovativna i naišla je na oštre reakcije u javnosti zbog zalaženja u funkcije Parlamenta kao zakonodavca.⁵² Naime, Ustavni sud je prihvatio zahtjev za pokretanje postupka ocjene ustavnosti Zakona o uspostavljanju opština, te je odlučio o meritumu slučaja. Sud je presudio da je Nacionalna skupština postupala arbitrarno neosnivanjem opštine Ankaran, čime je prekršila

upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011). 8.

⁵⁰ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

⁵¹ Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011). 10.

⁵² Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

načela vladavine prava.⁵³ Ova odluka je dodatno osnažena odbacivanjem prigovora da predložena Opština Ankaran ne ispunjava ustavne i zakonske uslove, budući da su sva pitanja već bila razriješena u postupku koji je prethodio raspisivanju referenduma. Takva konstatacija podupire tezu o ustavnosudskoj intervenciji kao nužnom korektivnom mehanizmu u zaštiti načela lokalne samouprave, uprkos potencijalnom preklapanju s nadležnostima zakonodavnog tijela.⁵⁴ Ustavni sud je, shodno tome, naložio uspostavu opštine Ankaran s odgođenim operativnim djelovanjem njezinih tijela, čime je omogućeno administrativno-tehničko usklađivanje s postojećim propisima. Ovo je bio presedan, s obzirom na to da je Ustavni sud odlukom, broj U-I-114/11-12, direktno uspostavio opštinu, što je neuobičajeno za sudsku praksu. Presudom je naglašeno da se time ne odstupa od prethodnih zakonodavnih odluka o lokalnoj samoupravi.⁵⁵

6. Identifikacija političkih aktera i njihovog uticaja

U kontekstu slovenačke pravne prakse, Ustavni sud je, suočen sa opstrukcijama zakonodavca, preuzeo ulogu

⁵³ Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011). 4.

⁵⁴ Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011). 11.

⁵⁵ Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011). 6.

aktivnog aktera u zaštiti ustavnih prava na lokalnu samoupravu. Time je potvrdio svoju poziciju vrhovnog tumača Ustava. Ova aktivistička uloga Ustavnog suda, iako nužna za zaštitu ustavnih vrijednosti i principa, potaknula je diskusiju o granicama sudske intervencionizma i potencijalnom zalaženju u područje političkog odlučivanja. Takva interakcija između sudske i zakonodavne vlasti, u kojoj sud preuzima ulogu „negativnog zakonodavca“, a u određenim situacijama i „pozitivnog zakonodavca“, predstavlja odstupanje od klasičnog Kelsenovog shvatanja ustavnog suda⁵⁶. Ova situacija ističe ključnu ulogu Ustavnog suda u osiguravanju ustavnosti procesa osnivanja jedinica lokalne samouprave, pri čemu sud djeluje kao arbitar između zakonodavne vlasti i lokalnih težnji za samoodređenjem, čak i kada to podrazumijeva donošenje presedanskih odluka.

Aktivnost Ustavnog suda, premda netipična, demonstrira njegovu ulogu u zaštiti ustavnih prava i osiguravanju vladavine prava u kontekstu procesa decentralizacije. Posebno je značajno da je Ustavni sud Slovenije preuzeo ulogu korektivnog tijela u situacijama kada zakonodavac nije poštovao vlastite odluke, produbljujući ustavnu krizu.⁵⁷ Time je efektivno zaštitio ustavno pravo na lokalnu samoupravu, što uključuje pravo na izbore, kao i pravo građana Ankarana na lokalnu samoupravu. Međutim,

⁵⁶ Ribičič, Ciril. 2010. "The Constitutional Court of Slovenia: Between Negative and Positive Activism." *Revus* 12: 109-123.

⁵⁷ Abramovič, M., i M. Šipec. 2011. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankarana*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Pravna praksa, 8.

ovakvo aktivno uplitanje Ustavnog suda u procese koji tradicionalno spadaju u nadležnost Parlamenta izazvalo je značajne rasprave o ravnoteži moći između grana vlasti i tumačenju ustavnih ovlasti.⁵⁸ Ovaj slučaj je jedinstven u evropskim okvirima jer je Ustavni sud Slovenije preuzeo ulogu zakonodavca. Odlukom, broj U-I-114/11, sud je direktno osnovao opštinu Ankaran, navodeći da je Parlament arbitražno narušio ustavna prava građana.⁵⁹ Opština je postala funkcionalna 2014. godine, sa obavezom zaštite italijanske nacionalne manjine koja ima garantovano mjesto u opštinskom vijeću.⁶⁰

Odlukom su zaustavljeni i svi postupci koji su se odnosili na Centar za strance koji se nalazio na tom području. Riječ je o objektima Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Slovenije na poluostrvu Debeli rtič koje je država koristila kao mjesto za smještaj migranata u postupku deportacije i kao odmaralište za policiju. Stanovnici su smatrali da ovakva namjena (posebno "zatvorski" tip centra) narušava turistički potencijal i ekološku vrijednost područja i snažno su se borili za izmještanje istog.⁶¹

⁵⁸ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

⁵⁹ Venice Commission. 2012. *The Constitutional Court of Slovenia and the Principle of the Rule of Law*. Strasbourg: Council of Europe, 27 June 2012, 16.

⁶⁰ Government of the Republic of Slovenia. 2017. *Fourth Report Submitted by Slovenia Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Ljubljana: Council of Europe.

⁶¹ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

7. Formiranje nove opštine - slučaj Stanari

Stanari su bili opština sve do 1959. godine, kada su izgubili taj status, da bi ga ponovno stekli tek 2014. godine.⁶² Od ukidanja stanarske lokalne samouprave i njenog pripajanja opštini Doboje, stanovništvo je podnosilo brojne inicijative za obnovu opštinskog statusa. Prvu inicijativu podijeli su već 1965. godine, prepoznajući važnost samostalnosti u rješavanju vitalnih životnih problema. Međutim, zbog nedovoljnog razumijevanja tadašnjih okolnosti i političkih opstrukcija, inicijativa za obnavljanje opštine Stanari nije realizovana ni u nekoliko narednih pokušaja, što je rezultovalo zamrzavanjem inicijative 1991. godine, kako se ne bi doveli u pitanje širi nacionalni interesi. Naime, inicijativni odbor je cijenio da bi odvajanjem Stanara u tom momentu – pred početak ratnih sukoba, narušilo aktuelni nacionalni paritet na štetu srpskog naroda.

Ipak, težnja za samostalnošću ostala je prisutna, a geopolitičke promjene nakon 1995. godine i uspostava entitetskih struktura, definisanih Dejtonskim mirovnim sporazumom, stvorile su novi kontekst za ponovno pokretanje inicijative. Ova nova politička realnost, uključujući i svijest građana o pripadnosti jedinici lokalne samouprave kao osnovi za daljnji razvoj državnosti Bosne i Hercegovine i njene integracije u Evropsku uniju, otvorila je mogućnosti za redefinisane teritorijalne organizacije, uključujući i pokušaje izdvajanja iz postojećih, često

⁶²

<https://www.opstinastanari.com/turizam/raniji-pokusaji-obnavljanja-opstine/>

prevelikih, opština⁶³. Tako je Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, utvrđen 1999. godine, predvidio mogućnost izdvajanja Stanara iz sastava opštine Doboj, čime je formalno otvoren put za buduće političke inicijative na lokalnom nivou. Uprkos tome, put do konačnog osnivanja opštine Stanari 2014. godine bio je kompleksan i obilježen borbom za pravnu i finansijsku autonomiju, posebno u kontekstu visokog stepena centralizacije vlasti na entitetskom nivou u Republici Srpskoj.

8. Identifikacija političkih aktera i njihovog uticaja

Mreže interesa entitetskih vlasti i vladajuće političke partije, te ključnih političkih figura vjerovatno su igrali ključnu ulogu u političkim kalkulacijama oko osnivanja opštine Stanari. Ovakav strateški potez ukazuje na kompleksnu dinamiku između entitetskih i lokalnih političkih aktera, gdje se administrativne reforme koriste kao sredstvo za rekonfiguraciju političke moći na terenu, odražavajući pritom centralizovani sistem javnog odlučivanja karakterističan za Republiku Srpsku. Evidentno je da je entitetskim vlastima, koje je predvodio Savez nezavisnih socijaldemokrata smetala činjenica da konstantno gube izbore u opštini Doboj. Ovdje nije riječ samo o odličnim rezultatima koje je opoziciona Srpska demokratska stranka pravila na lokalnim izborima, već i

⁶³ Mirko Pejanović i Elmir Sadiković, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: TKD Šahinpašić, 2010), 147.

činjenica da je u tom period gotovo nadpolovičan broj glasača sa područja opštine Doboj davao podršku opoziciji na entitetskim, odnosno opštim izborima.

Kroz politički manevar uspostave nove opštinske administracije, koja je uglavnom odražavala partijsku strukturu vladajuće stranke na entitetskom nivou, ostvarene su dugoročne implikacije na distribuciju resursa i razvojne prioritete unutar novoformirane jedinice lokalne samouprave.

Istovremeno, opština Doboj, koja je u to vrijeme bila bastion opozicione Srpske demokratske stranke, oslabila je svoje godišnje prihode za iznos koncesionih naknada, ali i poreza, koji nisu zanemarivi, obzirom da je pored rudnika lignita u Stanarima otvorena i moderna termoelektrana. Takvo preusmjeravanje resursa i slabljenje finansijske osnove jedne opštine u korist druge, demonstrira kako političke odluke o teritorijalnoj reorganizaciji mogu direktno uticati na ekonomsku održivost i razvoj jedinica lokalne samouprave.⁶⁴ Osim toga, osnivanje opštine Stanari, sa značajnim ekonomskim resursima poput rudnika lignita i termoelektrane, predstavljalo je i strateški potez za centralnu vlast u kontekstu kontrole nad energetske sektorom i njegovim prihodima. Ovakav pristup, u kojem entitetska vlast putem administrativne reorganizacije zadržava kontrolu nad ključnim privrednim resursima, odražava visok stepen centralizacije u Republici Srpskoj i

⁶⁴ Kovač, P., Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia). *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 12, 615-639. <https://doi.org/10.4335/12.3.615-639.2014>

ograničava punu autonomiju lokalnih samouprava.⁶⁵

Epilog je prelazak kompletnog dobojskog odbora najveće opozicione partije u Republici Srpskoj u redove vladajućeg Saveza nezavisnih socijaldemokrata i gotovo potpuni nestanak opozicionog djelovanja na prostoru Doboja.

Kako bi mogla ekonomski funkcionisati, novoformirana opština Stanari oslobođena je svih materijalnih tereta iz prethodnog perioda. Potpisivanjem Sporazuma, kome su "kumovale" entitetske vlasti, 2020. godine Doboje je pristao da sva njegova imovina na području Stanara pređe u vlasništvo ove opštine. Doboje se, istovremeno, obavezao i da nastavi izmirivati kreditne obaveze u iznosu od 2,9 miliona konvertibilnih maraka, za radove koji su realizirani na području Stanara, dok su bili u sastavu opštine Doboje. Istovremeno, entitetske vlasti obećale su Doboju finansijsku podršku.⁶⁶

9. Komparativna analiza Ankarana i Stanara

Uporedba slučaja Ankarana u Sloveniji i Stanara u Republici Srpskoj pruža jedinstvenu perspektivu za razumijevanje razlika u procesima osnivanja lokalnih samouprava, posebno u kontekstu uticaja nacionalne, odnosno entitetske politike na lokalne inicijative. Dok je u Ankaranu naglasak bio na demokratskim procesima i volji građana za samostalnom upravom, u Stanarima su značajnu ulogu

⁶⁵ M. Pejanović i E. Sadiković, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: TKD Šahinpašić, 2010), 146-148.

⁶⁶ <https://doboje.gov.ba/sporazum-doboje-stanari/> pristupljeno 26.04.2026.

odigrali interesi entitetskih političkih aktera i kontrola nad značajnim ekonomskim resursima. Nadalje, dok je u Sloveniji, kao članici Evropske unije i potpisnici Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, politički uticaj imao negativne konotacije i praktično opstruisao formiranje opštine Ankaran, dotle je u Republici Srpskoj politički uticaj bio presudan faktor za brzo uspostavljanje opštine Stanari, motivisan strateškim interesima vladajuće partije i centralizovanom kontrolom nad resursima. Ova dihotomija naglašava kako se principi decentralizacije i lokalne autonomije, iako nominalno prihvaćeni, u praksi različito interpretiraju i primjenjuju u zavisnosti od specifičnog političkog konteksta i dominantnih interesa.⁶⁷

Shodno navedenom, iako su oba slučaja obuhvaćena širim diskursom decentralizacije, njihove specifične geneze otkrivaju suštinske razlike u operativnoj implementaciji koncepta vertikalne separacije moći i samoupravljanja. Ovo dovodi do zaključka da politička decentralizacija, koja podrazumijeva povjeravanje javnih poslova nižim jedinicama u njihov vlastiti djelokrug, može biti podložna manipulaciji ukoliko centralna vlast teži jačanju svog uticaja.

10. Razlike u političkom uticaju i njegovim manifestacijama

Dok u idealnom scenariju decentralizacija teži osnaživanju

⁶⁷ Daria Dubajić, "Lokalna samouprava u Sloveniji," *Hrvatska i komparativna javna uprava* 10, br. 2 (2010): 480-482.

lokalnih jedinica da autonomno donose odluke i obavljaju poslove iz vlastite nadležnosti, iskustva opština Ankarana i Stanara demonstriraju kako se ova teorijska postavka može značajno razlikovati u praksi. Naime, decentralizacija podrazumijeva da su politički predstavnici nižih nivoa vlasti neposredno izabrani od strane građana, te da centralni organi vlasti kontrolišu isključivo zakonitost i ustavnost akata, bez prava na njihovo mijenjanje ili poništavanje ukoliko nisu suprotni zakonu. Međutim, u stvarnosti, politički uticaj se često manifestuje kroz različite oblike, od direktnog pritiska do suptilnog usmjeravanja odluka, posebno kada su u pitanju ekonomski ili strateški interesi centralne vlasti. U tom smislu, princip supsidijarnosti, iako temeljni postulat decentralizacije koji preferira niže instance vlasti u vršenju javnih poslova, često biva zanemaren u praksi, što rezultuje dominacijom centralizovanog upravljanja.

Dok je u Sloveniji postojao jak politički uticaj gradske opštine Kopar, koja bi izgubila značajan dio koncesionih prihoda formiranjem opštine Ankarana, što je najvjerojatnije i bio razlog za političku opstrukciju formiranja ove lokalne samouprave, u Republici Srpskoj je centralna vlast imala izrazit interes da oslabi finansijsku poziciju tadašnje opštine Doboj u kojoj je vladala opoziciona Srpska demokratska stranka i istovremeno preuzme vlast na dijelu teritorije te opštine u novoformiranoj opštini Stanari. Ova kontrastna situacija jasno ilustruje kako politički interesi, bilo da su usmjereni na očuvanje postojećeg *statusa quo* ili na redefinisanje

teritorijalne organizacije, mogu fundamentalno oblikovati procese decentralizacije i uticati na stvarnu primjenu načela supsidijarnosti.

Stoga, iako je supsidijarnost načelo koje prednost daje nižim instancama vlasti u vršenju javnih poslova, njegova implementacija je često kompromitirana geopolitičkim ili ekonomskim interesima širih političkih entiteta. Takođe, važno je napomenuti da su u oba slučaja lokalne jedinice, prema opštoj klauzuli, obavljale isti spektar lokalnih poslova u skladu s načelom supsidijarnosti, definisanim u članu 4/3 Povelje⁶⁸. Ova distinkcija naglašava da iako je supsidijarnost fundamentalni princip Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i politički postulat Evropske unije, stepen njene primjene znatno varira ovisno o političkim uticajima centralne vlasti u toj zemlji.

U Sloveniji je, uprkos ratifikaciji Povelje i ugradnji načela supsidijarnosti u zakonski okvir, politički uticaj rezultirao opstrukcijama u formiranju opštine Ankaran, što je u suprotnosti s idealima decentralizacije. U Republici Srpskoj je istovremeno primjenjen "munjevitom" brzinom, ali ne samo zbog poštovanja odredbi Povelje, već primarno zbog širih političkih interesa centralne vlasti. Ovo pokazuje da implementacija supsidijarnosti često nije vođena isključivo načelima efikasnosti i autonomije, već je podložna pragmatičnim političkim kalkulacijama i borbama za moć. Navedeni primjeri ilustruju da iako je supsidijarnost, kao temeljni princip Evropske povelje o lokalnoj samoupravi,

⁶⁸ Daria Dubajić, "Lokalna samouprava u Sloveniji", *Hrvatska i komparativna javna uprava* 10, br. 2 (2010): 472.

teorijski okvir za raspodjelu poslova od lokalnog značaja, stvarna implementacija ovog načela može biti značajno modificirana unutrašnjim političkim dinamikama.

Zaključno razmatranje

Na temelju provedene komparativne analize osnivanja lokalne samouprave u Ankaranu i Stanarima, evidentno je:

1. da politički uticaj igra ključnu ulogu u oblikovanju procesa decentralizacije,

često preovladavajući nad normativnim načelima supsidijarnosti i autonomije;

- Nalaz podvlači izazov implementacije Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u praksi, gdje se njena načela tumače i primjenjuju kroz prizmu nacionalnih i subnacionalnih političkih interesa. Konkretnije, politička volja i oportunistički, više nego pukim pridržavanjem pravnih okvira, određuju dinamiku i ishod procesa formiranja novih jedinica lokalne samouprave, što dovodi do diskrepancije između proklamovanih ciljeva i stvarne decentralizacije.

2. potvrđuje da je stvarna autonomija lokalne samouprave, u Bosni i Hercegovini i šire, često kompromitovana centralizacijom moći na višim nivoima vlasti, sprečavajući efektivno ostvarivanje funkcija koje su propisane Poveljom;

- Zato se naglašava potreba za jačanjem institucionalnih mehanizama koji bi osigurali dosljedniju primjenu principa supsidijarnosti i decentralizacije, nezavisno o kratkoročnim političkim kalkulacijama. Time bi se podržala transparentnost i odgovornost u upravljanju lokalnim

zajednicama.

Navedeni pristup bi omogućio istinsku participaciju građana i udruženja u dijalogu s nosiocima političke vlasti, što je esencijalno za ostvarivanje prava i sloboda u lokalnim zajednicama.

Interesantno je i da istraživanje daje za pravo teoretičarima koji tvrde da određene zemlje bez obzira na okončan proces priključivanja Evropskoj uniji i dalje zadržavaju recidive prethodnih sistema, koji se strahovito reflektuju, između ostalog i na poštovanje principa Povelje.

U tom smislu, neophodno je kontinuirano raditi na uspostavljanju okvira za djelotvornu koordinaciju i transparentnost u donošenju odluka o alokaciji resursa na lokalnom nivou, što bi minimiziralo politički uticaj i osiguralo autonomiju, a u konačnici i odgovornost lokalne samouprave.

Dakle, u osnovi stoji potreba za jačanjem institucionalnih mehanizama koji bi osigurali dosljedniju primjenu principa supsidijarnosti i decentralizacije, nezavisno o kratkoročnim političkim kalkulacijama, čime bi se podržala transparentnost i odgovornost u upravljanju lokalnim zajednicama.

Literatura

1. Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011).

2. Brajnik, I. B., & Lavtar, R. (2020). *Factors contributing to municipal splits in Slovenia*. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2020-0026>
3. Connell, A., Denny, E. S., & Martin, S. (2021). How can subnational governments develop and deliver distinctive policy agendas? *International Review of Administrative Sciences*, 88(4), 1159. <https://doi.org/10.1177/0020852321996429>
4. Dubajić, D. (2010). Lokalna samouprava u Sloveniji. *University of Zagreb University Computing Centre (SRCE)*, 10(2), 465. <https://hrcak.srce.hr/135437>
5. *Fourth Periodic Report of the Government of the Republic of Slovenia on the Implementation of the Framework Convention of the Council of Europe for the Protection of National Minorities in Slovenia*. (2016).
6. Kokaj, A. i Sinani, S., *Decentralizacija kao ključni faktor u unapređenju lokalne samouprave*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2023., 12.
7. Kovač, P.. Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia). *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 12, 615–639.
8. Kremenović O., *Lokalna samouprava*, Visoka škola Pimus, 2013. Banja Luka
9. Milenković, D. *Lokalna samouprava: odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2012.
10. Pejanović, M. i Sadiković, E. *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: TKD

Šahinpašić (2010).

11. Pusić, E. (2005). Hrvatska javna uprava i pregovori o pridruživanju Europskoj uniji. *University of Zagreb University Computing Centre (SRCE)*, 5(1), 13. <https://hrcak.srce.hr/195253>
12. Ribičič, C., Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.
13. Ribičič, Ciril. 2010. "The Constitutional Court of Slovenia: Between Negative and Positive Activism." *Revus* 12: 109-123.
14. Sadiković, E., *Lokalna samouprava – teorijski aspekti*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2010.
15. Venice Commission. 2012. *The Constitutional Court of Slovenia and the Principle of the Rule of Law*. Strasbourg: Council of Europe, 27 June 2012.
16. Žunić S. *Evropska politika lokalne samouprave i Bosna i Hercegovina*, Atlantik, Sarajevo 2013.
17. <https://www.opstinastanari.com/turizam/raniji-pokusaji-obnavljanja-opstine/> 26.04.2026.
18. <https://doboj.gov.ba/sporazum-doboj-stanari/> pristupljeno 26.04.2026.

**ESTABLISHMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS
THROUGH THE PRISM OF POLITICAL INFLUENCE
WITH SPECIAL REFERENCE TO THE
MUNICIPALITIES OF ANKARAN IN SLOVENIA AND
STANARI IN BIH**

Abstract

The research analyzes the relationship between formal legal frameworks and informal political processes during the establishment of new local self-government units. In the process of forming new municipalities, even after the citizens' initiative has been implemented and all legal requirements have been met, in practice, political influence often appears as a significant obstacle. At the same time, political support in certain cases can act as a strong incentive factor, enabling citizens' initiatives for the establishment of new municipalities to be rapidly implemented through the legal system. The goal of the research is to determine whether and to what extent political support, or its absence, affects the process of establishing new municipalities. A special focus is placed on the question of whether this is one of the key factors that determine the duration of the process of realization of citizens' will, as well as whether this will be realized at all. Answers to the above questions will be offered through the analysis of two case studies, namely the municipality of Ankaran in Slovenia and the municipality of Stanari in

Bosnia and Herzegovina. In addition to the mentioned method of gathering data, for the purposes of research, methods of analysis (content) of documents were used, as well as a comparative method.

Key words: Municipalities, political influence, citizen initiatives, local self-government, European charter on local self-government.

Datum prijema (Date received): 22.04.2026.

Datum prihvatanja (Date accepted): 29.05.2026.

