

ISTORIJAT IZBORA U KRALJEVINI SHS I KRALJEVINI JUGOSLAVIJI

Apstrakt

Zajednička država Južnih Slovena je od nastanka do kraja svog postojanja bila opterećena političko – nacionalnim problemima za koje nikada nije pronađeno adekvatno rešenje. U ovom radu autor analizira izborni sistem međuratne države kroz tri njegove faze: sistem Kraljevine SHS, sistem Kraljevine Jugoslavije i sistem koji je postojao od stvaranja Banovine Hrvatske do sloma države 1941. godine. Karakteristika svih izbornih zakona Kraljevine Jugoslavije jeste odsustvo opšteg biračkog prava, jer je ono ženama, kao i delu muškog stanovništva bilo uskraćeno. Takođe, izborni sistemi su često bili konstruisani tako da favorizuju velike partije, a posebno režimsku stranku, što je ugrožavalo normalan politički život i demokraciju parlamentarizma (koji je dva puta čak bio i ukinut).

Ključne reči: *Izborni sistem, Izborni zakon, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, Kraljevina Jugoslavija, Vidovdanski ustav, Septembarski ustav.*

1. Uvod

Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (Kraljevina SHS), kasnije Kraljevina Jugoslavija, je tokom svog trajanja, između dva svetska rata, imala nekoliko različitih vidova parlamentarizma, kao i apsolutističku monarhiju. Nastala je u politički turbulentnom vremenu ujedinjenjem naroda od kojih su neki samo jednim svojim delom istinski baštinili želju za

¹ Dipl.pravnik. Istraživač - pripravnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu; student prve godine doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

stvaranjem države Južnih Slovena – države “troimenog naroda”. Politički antagonizmi koji su vidljivi od samog početka stvaranja zajedničke države, kako po nacionalnoj, tako i po monarhističko - republikanskoj osnovi imali su za svoju posledicu nekoliko radikalnih promena ustavnopravnog sistema, a stoga i načina izbora narodnih predstavnika ².

U literaturi se ističe kako je u svom ustavnopravnom i političkom razvitku, Kraljevina Jugoslavija (KSHS) prolazila kroz nekoliko faza, koje su delom karakteristične i za izborni sistem. Međutim, oko definisanja ovih faza postoje razmimoilaženja, posebno od strane novije naučne misli u odnosu na socijalistička shvatanja posle Drugog svetskog rata. Prof. Ratko Marković u svom udžbeniku tako rezimira da se celokupna ustavna istorija prve jugoslovenske države može podeliti na pet glavnih perioda: doba privremene ustavnosti (1918-1921), doba monarhijskog parlamentarizma (1921-1929), doba apsolutne monarhije (1929-1931), doba posrednog parlamentarizma (1931-1939) i doba egzekutivne (nepredstavničke) vlasti (1939-1941).³

Drugom, politički obojenom linijom idu nešto stariji autori poput Vladislava Popovića koji u svojoj doktorskoj tezi objašnjava da je politički razvoj “stare Jugoslavije” imao tri faze, koje su, kako autor tvrdi, karakteristične i za izborni sistem: “Prvu fazu čini revolucionarno nagoveštavanje novih progresivnih snaga i obuhvata period od 1919. do 1922. godine; drugu fazu tzv. lažne demokratije karakteriše pokušaj da se stabilizuju reakcionarne snage i ona se završava Šestojanuarskom diktaturom; a treća faza je monarhofašistička diktatura koja traje sve do sloma stare Jugoslavije.”⁴

Jasno je da se ovo drugo, izrazito ideološki obojeno stanovište ne može prihvatiti, a posebno se neopravdanom čini kvalifikacija “monarhofašistička diktatura”.

² „U mladoj i krhkoj državi odmah na početku i pre donošenja Ustava mogle su se prepoznati dve interesne pozicije – srpska („srbijska“, „hegemonistička“ „velikosrpska“, „unitaristička“, kako je sve nazivana), koja je jedinstvenu parlamentarnu monarhiju sa načelom podele vlasti smatrala jedinim prihvatljivim rešenjem, i pozicija na kojoj je stajala većina stranaka i političkih organizacija sa „prekodrinskih“ teritorija, a koje su tražile federalno ili konfederalno uređenje sa parlamentarnom podelom vlasti, monarhijskog ili, ređe, republikanskog oblika vladavine. Ovaj politički rasep, šireći se, ponekad stagnirajući, a retko smanjujući se, trajao je koliko i Kraljevina.“ – S. Orlović, Ustavni položaj organa vlasti u prvoj jugoslovenskoj državi, *Dva veka srpske ustavnosti*, SANU, Beograd, 2010, 288 – 289.

³ R. Marković, *Ustavno pravo*, Justinijan, Beograd, 2005, 149.

⁴ V. Popović, *Izborni sistem Jugoslavije*, doktorska teza, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1961, 41 – 42.

Ako se u obzir uzme samo izborni sistem, u literaturi su prisutna shvatanja po kojima se istorija izbora u Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji može podeliti na samo dve faze. Tako se ističe da je od “osnivanja zajedničke države pa do proglašenja diktature 6. januara 1929. godine važio jedan način i sistem izbora, a od donošenja ustava 3. septembra 1931. godine, kada je ustanovljen dvodomni predstavnički sistem, važio drugi način i sistem izbora.”⁵ Ukoliko se zavođenje šestojanuarske diktature uzme kao međa ove dve faze, onda se fleksibilno može reći da su između dva rata postojala dva izborna sistema: izborni sistem Kraljevine SHS i izborni sistem Kraljevine Jugoslavije (promena imena države desila se u periodu ustavnog interregnuma, kada nije bilo narodnog predstavnštva, pa samim time ni izbora).⁶

Ovakva klasifikacija, iako pregledna, ipak nije potpuna, jer u obzir uzima samo Vidovdanski i Septembarski ustav, kao i izborne zakone koji su po njima doneti. Previđa se Uredba o Banovini Hrvatskoj od 26. avgusta 1939. godine, koja je suštinski ustavopravnog karaktera i kojom je *de facto* izvršen državni udar. Njome je aktom izvršne, a ne zakonodavne vlasti izmenjen Septembarski ustav, čime je povređen inače vrlo čvrst sistem za promenu ovog ustava. Kako su obrazovanjem jedine nacionalno inspirisane banovine na nju preneti mnoga ovlašćenja centralne vlasti (čime je stvorena asimetrična kvazifederalna država), otvoreno je i pitanje izbora predstavnika za Sabor Banovine Hrvatske. U isto vreme je, kako ćemo videti, u formi uredbe donet novi izborni zakon.

Iz tog razloga čini se da je istorijat izbornih sistema u međuratnoj Jugoslaviji možda bolje sagledavati kroz tri, umesto dva perioda, i to: period Kraljevine SHS, period Kraljevine Jugoslavije do formiranja Banovine Hrvatske i period od formiranja Banovine Hrvatske do sloma Jugoslavije 1941. godine. Takođe, ovakvoj sistematizaciji ide u prilog i činjenica da je sa donošenjem neustavne Uredbe o formiranju Banovine Hrvatske, raspušteno Narodno predstavnštvo (koje nije ponovo formirano sve do kraja postojanja države). 18. februara 1940. godine je doneta Uredba o izboru narodnih poslanika, koja je između ostalog predviđala i neka znatno drugačija rešenja od prethodnih, ali izbori po ovoj uredbi usled izbijanja Drugog svetskog rata i sloma države nikada nisu sprovedeni. Isto važi i za Banovinu Hrvatsku, za čiji Sabor izbori

⁵ K. Rašić – Mihajlović, Sistem i način izbora za predstavnička tela u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca i Kraljevini Jugoslaviji, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd, 9, 1990, 762.

⁶ 3. oktobra 1929. godine kralj je proglasio Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja, po kome je država dobila novi naziv – Kraljevina Jugoslavija.

takođe nisu održani, iz istog razloga. Stoga bi se moglo reći da je taj treći period (doba egzekutivne, nepredstavničke vlasti) zaista poseban zbog drugačijih materijalno-pravnih rešenja u izbornoj oblasti.

2. Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (Kraljevina SHS)

Pre stvaranja zajedničke države, na prostoru Jugoslavije bilo je više pravnih područja sa različitim izbornim sistemima. Samo su Srbija i Crna Gora pre ujedinjenja bile nezavisne države i imale svoje Narodne skupštine. Srbija je jedina imala proporcionalni izborni sistem po ustavima iz 1888. i 1903. godine i pratećim izbornim zakonima (jedna od četrdesetak razlika između ova dva slična ustava jeste vezana baš za izborni sistem – modifikovan je proporcionalni sistem raspodele mandata kako bi se olakšalo stvaranje parlamentarne većine⁷). Takvo rešenje srpskog Ustava iz 1888. godine, koje je omogućilo da u parlamentu budu zastupljene i manje partije, bilo je velika novina. “Sa proporcionalnim sistemom, koji je uveden Ustavom iz 1888. godine napravljen je najveći preokret. Proporcionalni sistem bio je u Evropi nova, teorijska, iskustvom neproverena stvar. Osim Danske i nekih švajcarskih kantona, u to vreme taj sistem nigde nije bio uveden i primenjen.”⁸ Na ostalim teritorijama važio je većinski sistem raspodele mandata.

Bosna i Hercegovina je Zemaljskim ustavom iz 1910. godine dobila Sabor i “prividnu” autonomiju, dok je suštinski ona bila pod upravom austrougarskog Ministarstva finansija.⁹ Lokalni Sabor imale su takođe i Slavonija i Hrvatska, a jedino Vojvodina, kojoj je 1910. godine ukinut Narodno – crkveni zbor u Sremskim Karlovcima, pre stvaranja zajedničke države nije imala nikakvo predstavničko telo, već je bila direktno potčinjena Mađarskoj. U momentu ujedinjenja tajno glasanje postojalo je u Srbiji, Sloveniji i Bosni i Hercegovini (gde je pravo na tajno glasanje doduše bilo rezervisano samo za velikoposjednike i stanovnike

⁷ Više o izbornom sistemu Kneževine i Kraljevine Srbije vidi u: M. Đorđević, *Istoriijat izbora u Kneževini i Kraljevini Srbiji, Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, 275 – 288.

⁸ M. Pavlović, *Narodna skupština u ustavima Kneževine i Kraljevine Srbije, Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd, SANU, 2010, 111.

⁹ D. Pavlović, *Izborni sistem po Vidovdanskom ustavu*, doktorska teza, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1939, 13.

određenih gradova).¹⁰ Ovo ne treba da začudi, jer je u XIX veku javno glasanje neretko prisutno i branjeno od strane najuglednijih teoretičara poput Džona Stjuarta Mila i drugih, dok se danas ono smatra nečim što je *a priori* nespojivo sa demokratijom.¹¹ Interesantno je da su u Sloveniji i Bosni i Hercegovini, doduše uz cenzus i isključivo preko punomoćnika (nikad neposredno), i žene imale pravo glasa.

U Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji žene pak nisu imale pravo glasa, pa će tako u Srbiji one prvi put ovo pravo moći da ostvare na izborima za Ustavotvornu skupštinu 11. novembra 1945. godine, kada je uvedeno opšte pravo glasa. Iako postoje države koje se mogu pohvaliti da od samog početka XX veka priznaju biračko pravo ženama (Finska od 1906, Norveška od 1913, Island od 1915. godine itd.), Jugoslavija nije u ovom pogledu izolovan slučaj, jer je opšte biračko pravo u Portugaliji, na primer, ustanovljeno tek 1974. godine, u Švajcarskoj 1971. godine, Lihtenštajnu 1984. itd.¹² No, iako nije postojalo, opšte pravo glasa je u jugoslovenskoj državi često proklamovano.

Tako se već u Krfskoj deklaraciji od 20. jula 1917. godine, koja je bila pravno neobavezujući, ali zato politički važan sporazum (sačinjen između predstavnika Jugoslovenskog odbora i srpske vlade) u tački 13 ističe da je u budućoj državi „troimenog naroda“: „Izorno pravo za izbor narodnih poslanika za Narodno Predstavništvo, kao i izorno pravo za opštine i druge jedinice, jednako i opšte, i vršiti će se neposrednim i tajnim glasanjem po opštinama.“ U duhu proklamovane opšte jednakosti svih pripadnika troimenog naroda pred zakonom, obećano opšte biračko pravo kao da je pre imalo za cilj da naglasi jednakost pripadnika različitih naroda u vršenju biračkog prava, nego da promoviše suštinsko opšte biračko pravo, koje bi uključivalo i žene.

Krfska deklaracija takođe predviđa da će biti donet “Ustav, koji će posle zaključenja mira doneti Ustavotvorna Skupština, izabrana na osnovu opšteg i jednakog, neposrednog i tajnog prava glasa. [On će biti] osnova celokupnom državnom životu, izvor i utoka svih vlasti i prava, i po njemu će se uređivati celokupni državni život.”

Ženevska deklaracija, takođe pravno neobavezujući, ali politički važan akt, 1918. godine kaže: „Vlada Kraljevine Srbije i Narodno Veće u Zagrebu produžit će otpravljati poslove svaki u svom unutrašnjem

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Z. Đukić – Veljović, *Ogledi o političkom predstaništvu i izborima*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1995, 108 – 119.

¹² M. Kasapović, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003, 43.

pravnom i teritorijalnom delokrugu na redovan način kakav gde postoji, dok Velika Skupština ujedinjenih Srba, Hrvata i Slovenaca (Konstituanta), izabrana opštim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem svih građana, ustavom ne propiše definitivno ustrojstvo države.“

Ubrzo posle Prvodecembarskog akta kojim je proglašeno ujedinjenje obrazovano je Privremeno narodno predstavništvo (12. marta 1919. godine)¹³, kome je centralni zadatak bio da pripremi izbore za ustavotvornu skupštinu i da organizuje početak njenog rada.

Dana 3. septembra 1919. godine, Privremeno narodno predstavništvo je zajedno sa Kraljem donelo Zakon o izboru narodnih poslanika za ustavotvornu skupštinu. Uzor ovom zakonu bio je srpski izborni zakon, ali su unete određene novine kako bi se on prilagodio novonastalim prilikama i potrebama.¹⁴ Ukidanjem imovinskog cenzusa biračko telo je prošireno, ali pored žena ono i dalje nisu imale neke kategorije stanovništva poput vojnika i oficira. Uslovi za aktivno biračko pravo bili su uz državljanstvo, 21 navršena godina života i prebivalište u izbornoj jedinici. Za pasivno biračko pravo, pored uslova predviđenih za aktivno biračko pravo bilo je neophodno još da kandidat ima najmanje 25 navršenih godina života (što je ujedno odstupanje od rešenja iz zakona uzora – srpskog Izbornog zakona iz 1890. godine, koji ovde pak propisuje minimum od 30 godina starosti). Zakon je predviđao i kvalifikovane poslanike (moraju imati završen fakultet ili kakvu visoku školu izjednačenu u rangu sa fakultetom), koji su morali biti prisutni na svakoj izbornoj listi (minimum jedan po listi).

Izborne jedinice su bili okruzi, kao i gradovi Beograd, Zagreb i Ljubljana. Birači su glasali tajno (kuglicom) za kandidatske liste, a u literaturi se ističe činjenica da su ovi izbori vršeni po popisu iz 1910. godine (jedan mandat na 30.000 stanovnika), dakle pre ratova koji su umnogome promenili demografsku sliku, posebno u Srbiji (pa je tako Srbija, čija je muška populacija posle Prvog svetskog rata smanjena za trećinu, dobila srazmerno veći broj mandata od Hrvatske, u kojoj je bio osetan porast stanovništva).¹⁵ U pogledu sistema raspodele mandata, nije prihvaćen D'Ontov sistem, već sistem izbornog količnika koji je bio propisan

¹³ Koje je suprotno dogovoru postignutim sa predstavnicima Narodnog Veća države Slovenaca, Hrvata i Srba, imenovala vlada (Prvodecembarski akt je predviđao da će ovo telo biti formirano sporazumom Narodnog veća i predstavnika Kraljevine Srbije). – R. Marković (2005), 127.

¹⁴ D. Pavlović (1939), 27.

¹⁵ K. Rašić – Mihajlović (1990), 763.

Radikalnim ustavom iz 1888. godine.¹⁶ Tako je podela mandata vršena po sistemu najvećeg izbornog količnika koji se izračunavao deobom glasova birača sa brojem mandata u okrugu. Preostala poslanička mesta dodeljivala su se listama sa najvećim ostatkom, makar to bile i liste koje nisu uopšte dostigle količnik. Na taj način se obezbeđivala i zastupljenost relativno malih partija u Ustavotvornoj skupštini.¹⁷ Ova izmena u odnosu na pre ujedinjenja važeći Izborni zakon Kraljevine Srbije iz 1903. godine¹⁸ (koji je, kao što je već rečeno, bio uzor Zakonu o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu) jeste povratak na staro rešenje koje je predviđao Izborni zakon Srbije iz 1888. godine. Ono je u literaturi neretko pozitivno ocenjivano, jer je “ukinulo jednu očitu nepravdu, koja je u tom pogledu postojala u ranijem srpskom Izbornom zakonu [Zakonu iz 1903. godine, neznatno noveliranom 1910. godine].”¹⁹

Izbori po ovom zakonu sprovedeni su 28. novembra 1920. godine kada su izabrani poslanici za Ustavotvornu skupštinu, čime je Privremeno narodno predstavništvo raspušteno. Na njima su učestvovala 22 političke partije i grupe, od kojih je njih 16 osvojilo mandate.²⁰ Broj birača koji predstavlja biračko telo u odnosu na ukupan broj stanovnika u državi bio je vrlo mali. Po popisu koji je obavljen svega nekoliko meseci posle izbora, u Kraljevini je živelo skoro 12 miliona stanovnika (11.934.911) od kojih je biračko telo činilo samo 2.480.623 birača. Izlaznost je bila 64,9% što znači da je glasalo 1.607.265 građana.²¹

Ustavotvorna skupština, oformljena sa jednim zadatkom – da novostvorenoj državi podari ustav, sastala se 12. decembra 1920. godine. Njoj je izloženo jedanaest vrlo različitih nacрта ustava, od kojih je centralno mesto zauzimao nacrt vlade Nikole Pašića, koji je “služio kao osnov za načelnu diskusiju”.²² Konačna verzija ustava bila je bazirana

¹⁶ D. Pavlović (1939), 28.

¹⁷ M. Jovanović, *Izborni sistemi (Izbori u Srbiji 1990-1996)*, Institut za političke studije, Beograd, 1997, 113.

¹⁸ Srpski Izborni zakon iz 1903. godine je u stvari Izborni zakon iz 1888. godine, uz nekoliko izmena, od kojih je o jednoj ovde reč. Više o ova dva zakona i njihovim razlikama vidi u: Ž. Ristić, *Izborni zakoni Srbije*, doktorska teza, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1935. 89 – 159.

¹⁹ D. Pavlović (1939), 29.

²⁰ V. Popović (1961), 45.

²¹ *Ibid.*

²² D. Pavlović (1939), 38.

na Pašićevom predlogu,²³ uz određene izmene (prvobitno je npr. bio predviđen dvodomni sistem, od koga se odustalo).

Na Vidovdan, 28. juna 1921. godine, Ustavotvorna skupština je Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca dala prvi ustav (“Vidovdanski”), po kome je ova država „ustavna, parlamentarna i nasledna monarhija“. Ustav je izglasan minimalnom apsolutnom većinom²⁴ i to “zahvaljujući kupljenim glasovima muslimanskih poslanika iz Makedonije i Bosne i Hercegovine“.²⁵

Vidovdanski ustav se površno bavi izbornim pitanjima, te svaku detaljniju regulativu ostavlja zakonu. U članu 40 on kaže da „Narodnu skupštinu sastavljaju poslanici koje narod slobodno bira opštim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem, sa predstavništvom manjina“. Iako je ovde ponovo proklamovano opšte biračko pravo, ono je i dalje uskraćeno vojnicima i oficirima, kao i ženama, jer Ustav ostavlja izbornom zakonu da reši o pitanju ženskog prava glasa, koje će ovaj, pak, (27. juna 1922. godine) isključiti. Ustav je propisivao da se poslanik bira na svakih 40.000 stanovnika, a ako višak stanovnika u jednoj izbornoj jedinici bude veći od 25.000, biraće se i za taj ostatak jedan poslanik.

Uprkos insistiranjima Slobodana Jovanovića, koji se u svom nacrtu zalagao da u ustavu bude predviđen D’Ontov sistem raspodele mandata, Ustavotvorna skupština (koja je i sama bila sazvana po proporcionalnom sistemu) nije nikako htela da se takva odredba nađe u ustavu. Zapravo, poslanici su mnogo više raspravljali *pro et contra* dvodomnog parlamenta, dok se o izbornom sistemu diskutovalo vrlo malo.²⁶ Tako su mnoga suštinska pitanja izborne materije prepuštena zakonskoj regulativi.

Ustav je propisivao dve mogućnosti za donošenje izbornog zakona: donošenjem novog zakona po redovnoj zakonodavnoj proceduri (od strane Narodne skupštine) i drugim postupkom, koji je bio predviđen u članu 133. Ustava. Ovaj član, u cilju ujednačavanja zakonodavstva sa Ustavom, ovlašćuje zakonodavni odbor da po skraćenom postupku u

²³ „O svima drugim nacrtima nije se skoro ni vodilo računa. Jedino su poslanici, članovi Ustavnoga odbora, pokušavali, prilikom diskusija, da pojedine odredbe Ustava izmene u smislu ustavnih nacрта svojih klubova, ali bez mnogo uspeha.“ – *Ibid*, 39.

²⁴ Za Ustav je glasalo 223 poslanika, protiv 35, dok je 158 bilo odsutno. Rezultati glasanja su objavljeni u dnevnom listu „Politika“ 29. juna 1921. godine. Digitalizovan primerak se može pronaći na internet stranici: <http://serbia-forum.mi.sanu.ac.rs/wb/?action=getbook&bookkey=5609#page/1/mode/1up>, 14.10.2013.

²⁵ R. Marković (2005), 129.

²⁶ D. Pavlović (1939), 41.

ograničenoj meri izmeni tekst Izbornog zakona,²⁷ kako bi ga uskladio sa Ustavom. Zakonodavni odbor se odlučio za skraćeni postupak, po kome poslanici o predlogu nisu mogli raspravljati, već samo dati jednu kratku izjavu, dok je sam predlog mogao samo u celosti biti prihvaćen ili odbačen. Tako je 27. juna 1922. godine donet novi Izborni zakon u vidu novele ranijeg Izbornog zakona za Ustavotvornu skupštinu. Nezadovoljni ovakvim načinom promene izborne materije (između ostalog, sistema raspodele mandata) poslanici opozicije su „ono malo što ih je bilo ostalo, po završetku načelne debate o Izbornom zakonu na 78. redovnoj sednici 17. juna 1922. godine napustili Odbor, izjavivši da se ovakvim zakonskim predlogom vrši atentat na demokratiju i interese države...“²⁸

Formalno gledano, ovaj zakon jeste novela već postojećeg Izbornog zakona, ali je suštinski, zbog značaja unetih izmena (od toga posebno izmenjenog načina raspodele mandata) i prirode Izbornog zakona za Ustavotvornu skupštinu (koji je imao da važi samo za tu priliku), on jedan nov izborni zakon.

Neke od važnijih izmena Izbornog zakona od 27. juna 1922. godine u odnosu na svog prethodnika jesu: biranje jednog poslanika na 40.000 stanovnika (što jeste usaglašavanje sa Vidovdanskim ustavom), čime je ukupan broj poslanika sa 419 smanjen na 313, zatim ukidanje kvalifikovanih poslanika, promenjen način kandidovanja i povećanje starosnog cenzusa za vršenje pasivnog biračkog prava sa 25 na 30 godina. Svakako je najvažnija izmena uvođenje kombinovanog sistema raspodele mandata, koji je predstavljao kombinaciju više načela. Tako su postojali slučajevi kada su se mandati dodeljivali po većinskom sistemu (relativna većina – u izbornim jedinicama koje biraju jednog kandidata), po izbornom količniku (u okruzima gde je potvrđena samo jedna izborna lista), ili pak po D’Ontovom sistemu raspodele mandata (u slučaju da je u izornoj jedinici podneto više lista). U literaturi se ističe da je jedna od osnovnih karakteristika ovog zakona isključivanje iz raspodele mandata onih lista koje nisu dostigle količnik, čime su defavorizovane male partije.²⁹ Po ovom zakonu izbori su održani 18. marta 1923. godine, 8. februara 1925. godine i 11. septembra 1927. godine (dakle, na svake dve godine, iako je Ustav predviđao da se Narodna skupština bira na svake četiri).

Kritike ovakvog izbornog sistema nisu retke, pa tako na primer Vladislav Popović u svojoj tezi ocenjuje da se „ovim zakonom, naročito

²⁷ Tačnije, Izbornog zakona za Ustavotvornu skupštinu – čije je važenje produženo.

²⁸ D. Pavlović (1939), 43.

²⁹ M. Jovanović (1997), 114. Detaljnije o raspodeli mandata po ovom zakonu vidi i u K. Rašić – Mihajlović (1990), 765 – 766.

uvodenjem kombinovanog sistema, išlo na to da se postavi takav sistem koji bi bio sposoban da uspostavi čvrste i jake partije preko kojih bi vladajuće snage vladale parlamentom³⁰. Takođe ima opravdanih ocena da „zbog lišenja aktivnog i pasivnog biračkog prava više od polovine punoletnih građana, kao i zbog relativno visokog starosnog cenzusa za njihovo uživanje, ona [Narodna skupština] nije bila pravo narodno predstavništvo“³¹.

3. Kraljevina Jugoslavija

Usled političko – nacionalnih previranja koja su kulminirala višestrukim ubistvom u Narodnoj skupštini 20. juna 1928. godine, kralj Aleksandar je 6. januara 1929. godine izvršio državni udar: ukinuo Vidovdanski ustav, raspustio parlament i zaveo diktaturu. Tim činom je došlo do ustavnog diskontinuiteta u zemlji koji će trajati sve do donošenja “Septembarskog”, oktroisanog ustava 3. septembra 1931. godine.

U odsustvu ustava i parlamenta, pojedina pitanja ustavnog karaktera kralj je regulisao donošenjem zakona. Tako je Zakonom o kraljevoj vlasti i vrhovnoj državnoj upravi od 6. januara 1929. godine Kraljevina SHS prestala da bude ustavna i parlamentarna monarhija i postala apsolutistička monarhija u kojoj je kralj nosilac sve vlasti u zemlji. Sa parlamentarizmom je prestao da postoji i svaki vid javnog političkog života, jer su dopunom Zakona o zaštiti javne bezbednosti i poretka u državi zabranjene sve političke stranke koje nose versko ili nacionalno obeležje.

Dana 3. oktobra 1929. godine donet je Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja, kojim je država teritorijalno podeljena na devet banovina, što nije dovodilo u pitanje unitarno uređenje države, već je samo predstavljalo način dekoncentracije vlasti. Istim aktom je promenjen i naziv države u “Kraljevina Jugoslavija”.

Delom zbog unutrašnjih činilaca, a delom zbog spoljnih pritisaka, period ustavnog interregnuma se morao okončati, što je kralj učinio “darivanjem” ustava 3. septembra 1931. godine. Ovaj ustav nije značio povratak na vidovdanski ustavno - politički sistem, već je uspostavljanjem jednog kvaziparlamentarizma jedva načinio kakav iskorak u odnosu na otvorenu diktaturu. Iako Septembarski ustav predviđa parlament (i

³⁰ V. Popović (1961), 51.

³¹ R. Marković (2005), 131.

to dvodomni, kakav je u istoriji ustavnog razvitka Srbije bio predviđen još samo “Aprilskim”, takođe oktroisanim ustavom iz 1901. godine), u prvom članu se Kraljevina Jugoslavija definiše kao ustavna i nasledna monarhija. Izostavljanje reči “parlamentarna” je potpuno opravdano, jer po odredbama ovog ustava vlada nije bila politički odgovorna parlamentu.³²

Kako je šestojanuarskim državnim udarom i kasnije Septembarskim ustavom ustanovljen jedan drugačiji poredak u državi, može se trenutak preimenovanja države, tj. “stvaranja” Kraljevine Jugoslavije uzeti kao zgodan graničnik između prve i druge faze u istoriji izbornog sistema međuratne države.

Ubrzo po „darivanju” Ustava, doneti su 10. septembra 1931. godine Zakon o izboru narodnih poslanika za Narodnu skupštinu i 26. septembra iste godine Zakon o izboru senatora, kao i Zakon o biračkim spiskovima (od 6. septembra). Dvodomni parlament se sastojao od gornjeg doma – Senata i donjeg doma – Narodne skupštine.

Izbori za Senat su vršeni tako što je kralj postavljao polovinu senatora, dok je izbor druge polovine vršen posrednim izborima. Svaka banovina i grad Beograd činili su izborne jedinice. Bilo je predviđeno da se na svakih 300.000 stanovnika bira jedan senator, ali je ostatak koji u izornoj jedinici premaši 150.000 davao još jednog senatora. Biračko telo za izbor senatora činili su: narodni poslanici svih srezova odnosno mesta banovine, svi banski većnici, kao i svi načelnici opština banovine. Na teritoriji grada Beograda biračko telo su činili narodni poslanici za ovo upravno područje, predsednici i potpredsednici opština sa tog područja, opštinski odbor grada Beograda i po pet odbornika opštine zemunske i pančevačke, koje opštinski odbor izbere iz svoje sredine.³³ Za pasivno biračko pravo predviđao se starosni cenzus od 40 godina, državljanstvo Kraljevine Jugoslavije i uslov pismenosti. Sistem raspodele mandata za izbor senatora vršen je po D’Ontovom sistemu.

Septembarski ustav je u članu 54. predviđao da se izbori za Narodnu skupštinu vrše opštim, jednakim i neposrednim glasanjem. Međutim, od opšteg prava glasa nije ostalo ništa pošto su Izbornim zakonom, kao i u slučaju vidovdanskog izbornog sistema, žene, vojnici i oficiri izuzeti iz biračkog tela.

Glasanje se vršilo javno, što je otvorilo mogućnost značajnog uticaja na birače i povećalo apstinenciju birača. Ističe se da je tako policija “prisiljavala građane da izađu na izbore i glasaju za listu vladajuće političke

³² *Ibid.* 138.

³³ V. Popović (1961), 65.

partije”³⁴ U literaturi se takođe navodi da je Septembarski izborni sistem, iako načelno proklamuje opšte, jednako i neposredno biračko pravo „uvođenjem javnog glasanja izgubio svaki demokratski smisao, utoliko više, što je i izborna tehnika bila ventil sigurnosti da spreči demokratsku suštinu opšteg, jednakog i neposrednog izbornog prava“.³⁵

Aktivno biračko pravo na izborima za Narodnu skupštinu imali su muškarci, najmanje dvadeset i jedne godine starosti, koji su makar šest meseci bili nastanjeni u dotičnoj opštini. Za pasivno biračko pravo bilo je neophodno posedovati aktivno biračko pravo i ispuniti dodatni uslov u vidu starosnog cenzusa od 30 godina života.

Dosta složenim mehanizmom za podnošenje kandidatskih lista, administrativnim otežavanjima, kao i kvazi proporcionalnim sistemom raspodele mandata (koji je u praksi pre davao rezultate većinskog izbornog sistema)³⁶, favorizovana je lista sa najvećim brojem glasova – režimska lista. Milan Jovanović primećuje da je “ovaj zakon u suštini kombinovao princip majoriteta sa načelom proporcionalnosti, i to na takav način koji je ne samo proizvodio većinske efekte, nego i apsolutno nedemokratskim postupcima favorizovao partiju sa najvećim brojem glasova. Ako se tome pridoda da je javnim glasanjem efikasno kontrolisan i vršen pritisak na birače, nije ni čudo što je generalska vlada Petra Živkovića jedina izašla na izbore 1931. godine”.³⁷

Pored pomenutih izbora iz 1931. godine, po ovom zakonu oni su održani još dva puta, 1935. i 1938. godine. Kako su prvi izbori iz 1931. godine, činjenicom da se kandidovala samo jedna kandidatska lista, pokazali svu nedemokratskost ovakvih rešenja, novelom od 24. marta 1933. godine ona su delom ublažena. Međutim, načinjene izmene nisu proizvele značajnije promene. Pod kapom proporcionalnog izbornog sistema i dalje je *de facto* je stajao većinski sistem koji je izrazito favorizovao listu sa najviše glasova – režimsku listu (kojoj je pritom veoma pogodovalo javno glasanje). To dobro ilustruje izborni rezultat sa izbora 1938. godine, na kojima je Zemaljska kandidatska lista vlade na čelu sa Milanom Stojadinovićem dobila 54,09% i 306 poslaničkih mandata, a Mačekova lista „udružene opozicije“ sa 44,9% samo 67 poslaničkih mandata.³⁸

³⁴ K. Rašić – Mihajlović (1990), 767.

³⁵ V. Popović (1961), 62.

³⁶ Više o ovome vidi u: K. Rašić – Mihajlović (1990), 768 – 769.

³⁷ M. Jovanović (1997), 115.

³⁸ *Ibid*, 116.

4. Od Banovine Hrvatske do sloma Jugoslavije

Septembarskim ustavom nije rešen ni jedan od problema koji su postojali za vreme važenja Vidovdanskog. Naprotiv, nacionalna suprotstavljenost, pre svega na srpsko – hrvatskoj liniji, bila je čak sve intenzivnija.³⁹ Postalo je jasno da unitaristička politika koja zagovara integralno jugoslovenstvo ne daje rezultate, pa je u odnosu na tzv. „hrvatsko pitanje“ 1939. godine učenjen radikaln politički preokret.

Dana 26. avgusta 1939. godine kao rezultat političkog sporazuma Cvetković – Maček doneta je Uredba o formiranju Banovine Hrvatske, koja u preambuli kaže da se ona donosi kako bi se „obezbedilo učešće Hrvata u životu države i time očuvali javni interesi“.⁴⁰ Ovaj neustavni akt, značajno je svojim rešenjima izmenio državno ustrojstvo. Pokriće za ovakav postupak traženo je u članu 116, stav 1 Septembarskog ustava koji kaže: „U slučaju rata, mobilizacije, nereda i pobune, koji bi doveli u pitanje javni poredak i sigurnost države, ili kada su do te mere uopšte ugroženi državni interesi, Kralj može, u tom izuzetnom slučaju, ukazom narediti da se privremeno preduzmu sve izvanredne, neophodno potrebne mere u celoj Kraljevini ili u jednom njenom delu nezavisno od ustavnih i zakonskih propisa.“ Stav 2 istog člana, međutim, dodaje da će se sve izuzetno preduzete mere naknadno podneti Narodnom predstavništvu na saglasnost.

Iako u literaturi ima pokušaja da se ovakva argumentacija opravda podvođenjem „hrvatskog pitanja“ pod četvrti uslov koji ovaj član predviđa („ili kada su do te mere uopšte ugroženi državni interesi“), već iz samog tona ove odredbe je jasno da je njen smisao drugačiji i da je ona u konkretnom slučaju zloupotrebljena za rešavanje jednog čisto političkog problema. Ova odredba nije omogućavala donošenje odluka fundamentalno - ustavnopravnog karaktera sa trajnim posledicama. Uz to, za svaku odluku koja je po njoj donesena tražila se naknadna saglasnost Narodnog predstavništva, koja je izostala, jer je parlament odmah po donošenju Uredbe raspušten i do kraja postojanja države nije bio ponovo sazivan (čime je Jugoslavija do aprilskog sloma bila ustavna, nepredstavnička monarhija).

Za razliku od ranije podele na 9 banovina, sada je stvorena jedna nacionalno motivisana, kvazi federalna tvorevina, koja je i teritorijalno i

³⁹ S. Orlović (2010), 291 – 292.

⁴⁰ R. Marković (2005), 146.

po svojim ovlašćenjima odudarala od ostatka države, čime je pak stvoreno asimetrično i suštinski nelogično rešenje⁴¹. Istoga dana, 26. avgusta 1939. godine, verovatno sa ciljem da se nekada u budućnosti takva asimetrija ispravi i unutrašnje uređenje Kraljevine uredi uz uvažavanje nacionalnih različitosti, doneta je još jedna neustavna uredba – Uredba o proširenju propisa koji važe za Banovinu Hrvatsku na ostale banovine. Ovaj podzakonski akt sadržao je rešenje ustavnopravnog karaktera, jer je davao pravo kralju da ukazom spaja i menja teritorijalni obim banovina i daje im ovlašćenja kakva su data Banovini Hrvatskoj. Čudno je da se u literaturi ne posvećuje mnogo pažnje ovom aktu, jer je on, iako nije nikada i primenjen, sa jedne strane *per excellence* neustavan (ne može se ni na koji način pravdati članom 116. Septembarskog ustava), a sa druge politički interesantan, jer implicira planove da se nacionalni antagonizmi rešavaju na način bitno drugačiji od ranijeg.

Tako je donošenjem Uredbe o Banovini Hrvatskoj, kako sa čuđenjem primećuje Slobodan Orlović: „podzakonskim aktom – uredbom - izmenjen ustav?!“⁴², što je ostavilo posledice, između ostalog, i na izborni sistem.

Banovina Hrvatska imala je tako svoje predstavničko telo, Sabor. Član 6. stav 2. Uredbe o Banovini Hrvatskoj kaže da „Sabor sastavljaju zastupnici koje narod slobodno bira opštim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem sa predstavništvom manjine“. Činjenica da je Uredba predvidela tajno glasanje interesantna je, jer je to rešenje odstupalo od formalnopravno još uvek važećeg Izbornog zakona iz 1931. godine, koji je poznao javno vršenje biračkog prava.

Iako zbog izbijanja Drugog svetskog rata izbori za Sabor nikada nisu održani, postojanje ovakve odredbe, zajedno sa činjenicom da je parlament raspušten, važno je sa teorijskog stanovišta. Ako se ovome pridoda i Uredba o izboru narodnih poslanika za Narodnu skupštinu, jasno je da od stvaranja Banovine Hrvatske konstruisan jedan nov izborni sistem, koji iako nikada nije imao prilike da zaživi, formalnopravno i teorijski predstavlja treću fazu u istorijatu izbora Kraljevine.⁴³

⁴¹ Zakonom o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja iz 1929. godine želeo se učvrstiti nacionalni unitarizam i državni centralizam, tj. „hrvatsko pitanje“ je rešavano jačanjem integralnog jugoslovenstva, dok je sa druge strane Uredba o Banovini Hrvatskoj bila nešto potpuno suprotno – popuštanje hrvatskom nacionalizmu i separatizmu.

⁴² S. Orlović (2010), 292.

⁴³ U literaturi se pak izbornom sistemu koji predviđa Uredba iz 1940. godine neopravdano vrlo retko poklanja pažnja, verovatno pod izgovorom da je on ostao mrtvo slovo na papiru. Ovo nije slučaj i sa nekim drugim, istina važnijim aktima, poput Sretenjskog ustava, koji je takođe bio neprimenjen, ali je njegov pravnoistorijski i teorijski značaj nesumnjiv.

Uredba o izboru narodnih poslanika za Narodnu skupštinu Kraljevine Jugoslavije doneta je 12. februara 1940. godine kao podzakonski akt (jer je parlament bio raspušten), ali je sadržinski ona u stvari bila nov izborni zakon. Cilj njenog donošenja bio je upravo da se bezpredstavničko stanje prekine i Jugoslavija ponovo postane parlamentarna monarhija, ali zbog sloma Kraljevine izbori planirani za 1941. godinu nisu održani. Jedan od ciljeva je takođe bio i demokratizacija izbornog sistema i vraćanje u politički život građanskih političkih partija (osnovne crte izbornog sistema koje Uredba uvodi određene su sporazumom Cvetković - Maček).⁴⁴

Proklamovani su slobodni, opšti i jednaki izbori sa tajnim glasanjem. Što se tiče navedene „opštosti“ glasanja, i ovde stoje sve primedbe koje su bile izložene kod ranijih izbornih zakona, jer su iste grupe stanovništva izuzete iz biračkog tela. Propisivanjem tajnog glasanja nestala je kratkotrajna nelogičnost (koja je samo kuriozitet, jer nije imala praktičnog značaja) da se poslanici parlamenta Kraljevine biraju javno, a članovi Sabora Banovine Hrvatske, njenog autonomnog dela - tajno. Štaviše, bila je predviđena kazna za javno glasanje, kakva je u Srbiji postojala još pre ujedinjenja po Izbornom zakonu iz 1890. godine.⁴⁵

Uredbom je zemlja podeljena na 55 izbornih okruga. Uvedene su okružne liste koje su grupisane u jednu zemaljsku listu, koju pak može da podnese svaka politička grupa ili koalicija političkih grupa.⁴⁶ Sistem kandidovanja izbornih lista bio je postavljen tako da primora birače da se udruže u veće političke grupe, pa čak i koalicije većih grupa, jer bez takvog udruživanja nisu mogli učestvovati na izborima.⁴⁷ Ukрупnjavanje političke scene, tj. „isključivanje malobrojnih grupa birača sa interesima partikularnog karaktera“⁴⁸ imalo je za cilj širu koheziju unutar države i staranje o potrebama šireg društvenog interesa, koje se odnosi na celokupnu državnu zajednicu.

Osim navedenih izmena, izbornim sistemom propisanim Uredbom o izboru narodnih poslanika nisu učinjene druge značajnije promene u odnosu na prethodni izborni sistem Kraljevine, ali se one mogu oceniti

⁴⁴ V. Popović (1961), 69.

⁴⁵ Ž. Ristić (1935), 131.

⁴⁶ V. Popović (1961), 68.

⁴⁷ S. Popović, Izborni sistem u svetu i Kraljevini Jugoslaviji, *Pravni život*, 7 – 8, 1990, 1095.

⁴⁸ Ibid.

kao korak ka „izvesnoj demokratizaciji ranijih izbornih načela“.⁴⁹ Ova rešenja, kao što je već rečeno, nisu imala primenu u praksi, jer izbori planirani za 1941. godinu, usled sloma države u aprilskom ratu, nisu održani.

*

* *

Izborni sistem Kraljevine SHS, potom Kraljevine Jugoslavije oslanjao se velikim delom na izborne zakone Kraljevine Srbije. Problemi koji su opterećivali Kraljevinu Jugoslaviju od samog njenog nastanka, sve do kraja nisu bili prevaziđeni ni kroz politiku integralnog jugoslovenstva, ni kroz udovoljavanje nacionalističkim i separatističkim težnjama. Način na koji su izbori vršeni i na koji se uopšte odvijao politički život nije odgovarao svim narodima, od kojih neki od početka nisu imali mnogo entuzijazma za stvaranje zajedničke države, a pogotovo ne zajedničke unitarne države „troimenog naroda“. Ogledalo političkih težnji da se na ovaj ili onaj način ti antagonizmi umanje jesu i izborni sistemi koje je Kraljevina poznavala. Međutim, u ovom, kao i u mnogo drugih aspekata međuratne države, pokazala se tačnom latinska maksima: *Quod ab initio vitiosus est non potest tractu tempore convalescere*.

⁴⁹ V. Popović (1961), 69.

Miroslav Đorđević,
Research Assistant
Institute of Comparative Law Belgrade

HISTORY OF ELECTIONS IN THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENS AND THE KINGDOM OF YUGOSLAVIA

Summary

Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (later renamed to Kingdom of Yugoslavia) was from its creation until the end of its existence burdened by political and national problems that never found adequate answers. The author analyzes the electoral system of the Kingdom in its three phases: the system of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes; the system of the Kingdom of Yugoslavia and the system that has existed since the creation of the Banovina of Croatia until the collapse of the state in the year of 1941. Although all three phases of the history of the electoral system had its roots in the electoral systems of the Kingdom of Serbia, there were significant differences among them. They were the mirror of political problems, as well as constant inter-ethnic antagonisms. A characteristic of all election laws of the Kingdom of Yugoslavia was the absence of universal suffrage because women and some categories of the male population did not have the right to vote. In addition, electoral systems were often designed to favor large, regime parties. That has threatened parliamentarism, which was even twice completely abolished.

Keywords: Electoral System; Election Law; Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes; Kingdom of Yugoslavia; “Vidovdan Constitution”; “September Constitution”.