

УДК: 329(497.11)(497.1)“1881/1963“
Примљено: 5. августа 2010.
Прихваћено: 30. августа 2010.
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 3/2010.
год. 17. vol. 29.
стр. 317-332.

Урош Шуваковић

*Филозофски факултет Универзитета у Приштини,
са привременим седиштем у Косовској Митровици*

ДРУШТВЕНЕ ПРОМЕНЕ И РЕГУЛИСАЊЕ ПОЛОЖАЈА ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА У КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ И ПРВЕ ДВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ*

Сажетак

У раду се прати еволуција правног положаја политичких партија у нашој земљи, од времена њиховог настанка до наших дана. У том смислу, анализира се уставни и законски положај политичких партија у Краљевини Србији, Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевини Југославији, Демократској Федеративној Југославији и Федеративној Народној Републици Југославији у временском распону од 1881. године када је донет први закон о зборовима и удружењима Краљевине Србије до 1963 године године када је угашен последњи страначки лист у социјалистичкој Југославији. Промене у правном положају политичких странака у нашој земљи, одржавале су дубље друштвено-политичке промене у процесу демократизације.

Кључне речи: Политичке партије, правни положај, друштвене промене, Србија, Југославија, 1881-1963. година

*) Рад је резултат и рада на пројекту „Парламентарне политичке странке у Краљевини СХС-Југославији 1918-1941.“ који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

ПОЧЕЦИ СТРАНАЧКОГ ОРГАНИЗОВАЊА И РЕГУЛИСАЊА ПОЛОЖАЈА ПАРТИЈА У КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ¹⁾

До оснивања првих политичких партија у Србији дошло је у време владавине краља Милана Обреновића. Народна радикална странка усваја свој Програм и оснива се 20. јануара²⁾ 1881. а Српска напредна странка два дана касније, 22. јануара 1881. године (В. Крестић, Р. Љушић, 1991). Обе настају пре формалног доношења Закона о зборовима и удружењима, који је донет на предлог напредњачке владе 13. априла 1881. године. Управо та чињеница да су политичке партије прво настале, а тек потом правно регулисан њихов положај, указује на то да су се друштвени и политички живот Србије и друштвене промене одвијали динамичније него што су носиоци власти могли да предвиде. Слична се ситуација десила и приликом обнављања вишепартизма у нашој земљи 1989/90 године.

У том првом Закону о зборовима и удружењима, политичке странке се као појам не појављују, али законски текст прави разлику између политичких и неполитичких удружења. За стварање политичког удружења било је потребно допуштење полиције „али, како изгледа, оно је могло бити одречено само онда ако би у правилима удружења било нечега што се не би слагало са законом. Надзор власти над политичким удружењима био је строг; власт је имала права прегледати записнике Удружења и слати свог изасланика на његове састанке“ (С. Јовановић-5, 1990: 70). Без обзира на оваква ограничења, реч је о првом закону који уређује област страначког организовања у правној историји Србије, и то на начин да допушта оснивање и рад политичких странака. Пре њега, према тврдњи Слободана Јовановића, „политичка удружења била су у начелу забрањена. Оснивање странака и претресање политичких питања на јавним скуповима сматрало се као противно јавном поретку“ (С. Јовановић-5, 1990: 71). Међутим, две и по године касније избија Тимочка буна, краљ Милан за њу оптужује радикале и доноси, 2. новембра 1883. године акт са законском снагом којим „обустаља“ Закон о удружењима и зборовима „узимајући у обзир

1) Највећи део грађе за писање овог рада црпео сам из библиотечког и архивског фонда Библиотеке Народне скупштине Републике Србије. Посебно се захваљујем библиотекарки Радмили Стојановић на драгоценој помоћи коју ми је пружила у овом научно-истраживачком раду.

2) Сви датуми у тексту су дати по новом, грегоријанском календару.

да је та злоупотреба удружења и зборова постала опасна за јавну сигурност у земљи“ (М. Обреновић, 1883).

Нови Закон о удружењима и зборовима донет је 23. јуна 1884. године (Закони о штампи, удружењима и зборовима, итд, 1884). Садржи веома рестриктивне одредбе о свим удружењима и, посебно, у глави II, још рестриктивније одредбе у погледу политичких удружења. Од одредаба која се односе на сва удружења он прокламује да „српски грађани имају право удруживања“ (чл. 1 ст. 1), а у погледу удруживања са иностраним елементом допушта га тек уз одобрење министра унутрашњих дела. Тајна удружења се забрањују. Закон прописује да се уређењем (статутима) удружења мора назначити „цел удружења, средства и начин којим се има оно остварити; начин којим ће се друштво образовати и обнављати; седиште удружења; права и дужности чланова удружења; органи управе удружења; шта се захтева да би одлуке удружења имале вредност, како ће се оне састављати и објављивати; шта је прописано за наравнање сукоба или спорова који би се у пословима удружења догодили; ко ће удружење представљати, а каква ће му бити управа; како ће се решавати о престанку удружења“ (чл. 4, ст. 2). Карактеристично за закон је велико мешање у државу у рад свих удружења: властима се подноси предлог уређења, а она га може одобрити или не одобрити или забранити (чл. 6); председник или представник удружења дужан је државној власти саопштити списак чланова удружења, а уколико удружење има филијале, то је дужна и свака филијала да учини (чл. 10); извештај о раду који подноси својим члановима, удружење је дужно да достави и државним властима (чл. 11); „власт може и свога изасланика послати на сваки скуп удружења“ (чл. 15), итд. Када је о политичким удружењима реч, њихови чланови не могу бити „странци, женскиње, ђаци, непунoletна лица и сви који не уживају сва грађанска права“ (чл. 24). Председништво политичког удружења не може имати више од 10 чланова (чл. 26). Осим што је дужно да као и свако удружење преда властима списак својих чланова, политичко удружење „после је у свако доба на захтев власти, а редовно на крају сваке године, дужно јављати власти све личне промене, приновљење или исписане чланове“ (чл. 26). За разлику од других, политичким удружењима је забрањено да оснивају пододборе или филијале (чл. 27, ст. 1). Овим се заправо суштински спречава партијско организовање у државним оквирима, па се тиме политичке партије свде на политичке клубове. Забрањено је истовремено чланство у више политичких удружења (чл. 27, ст. 2). Закон забрањује утврђивање и ношење симбола политичког удружења (чл. 28), као и коришћење

општинских, црквених или државних зграда за састанке или скупове политичких удружења (чл. 39). Посебно је значајна и крајње рестриктивна одредба која предвиђа да уколико се неко неполитичко удружење упусти у политичке послове, на њега се имају применити одредбе Закона које се односе на политичка удружења, при чему је државна власт арбитражно овлашћена да процењује политичност удружења (чл. 30).

Компромис који је краљ Милан постигао са политичким странкама, првенствено са радикалима, омогућио је доношење тзв. радикалског Устава 1888. године. Њиме је, први пут у нашој уставно-правној историји, у самом уставном тексту гарантује слобода удруживања и она ће надаље бити гарантована у свим уставима Краљевине Србије³⁾. Доласком радикала на власт, под режимом краља Александра Обреновића, донет је и нови Закон о јавним зборовима и удружењима 12. априла 1891. године (Закон о јавним зборовима и удружењима, 1903)⁴⁾. Тај је закон значајно либералнији и демократскији у односу на закон који му претходи. Основна је разлика у томе да се више не прави разлика између удружења уопште и политичких удружења, већ се сва удружења третирају једнако. Закон прокламује право удруживања које важи за српске грађане „у циљевима који нису противни закону“ (чл. 32), уз позив на изричну Уставну одредбу да се то право „не може потчинити никаквој превентивној мери“. Закон одређује да „Удружење је скуп личности, које су међусобно стално везане заједничким смером или задатком“ (чл. 33). Под овај Закон, као ни под истоврсне претходне и потоње не потпадају трговачка удружења, а тајна удружења су забрањена. За оснивање удружења не тражи се ни претходно одобрење ни претходна пријава; обавеза је удружења само да „обзнани путем штампе, при самом постанку, своје уређење и своје председништво-управу“ (чл. 37), што се односило и на сваку промену у њима. Управна власт је изгубила право надзора над радом свих удружења, укључујући дакле и политичка. С обзиром на то да Закон не предвиђа разлоге за забрану рада удружења, Слободан Јовановић закључује како оно „није могло бити растурено, него само кажњено по прописима казненог законика“ (С. Јовановић-6, 1990: 44). Он оцењује да је „Радикални закон о зборовима и удружењима ишао много даље него напредњачки закон од 1881, иако је већ овај

3) Устави из 1888. и 1903. године то чине у истоветном тексту, у оба случаја у члану 25: „Српски грађани имају право удруживати се у целима које нису противне закону:/Ово право не може се потчинити никаквој превентивној мери“. Одредбу, у основи истоветну оној из става 1 овог члана, садржи и Устав Краљевине Србије из 1901. године.

4) Враћен у живот Уставом од 5. јуна 1903. године

изгледао врло слободоуман ...Најјача странка у земљи, радикали су, у свом властитом интересу, тежили да страначки живот који је долазио до израза у зборовима и удружењима, ослободе полицијског надзора што потпуније“ (С. Јовановић-6, 1990: 44).

С доношењем новог Устава 1901. године, било је покренуто питање и усвајања новог Закона о зборовима и удружењима. Владин предлог је предвиђао поновно увођење одобрења полицијске власти за регистрацију удружења, која није ценила сврсисходност циљева, већ само законитост, а против њеног решења била је допуштена жалба Државном савету. Решења прихваћена у Скупштини и Сенату Краљевине Србије у погледу овог законског пројекта су се разликовала, тако да он није формално усвојен чак ни у другом покушају, марта 1902. у Сенату, и то, „према општем мишљењу вољом самог краља“ (С. Јовановић-7, 1990: 232-234, 273-274).

Мајским превратом 1903. године и доношењем новог Устава исте године, поново је враћен на снагу Закон о јавним зборовима и удружењима из 1891. године. „Доношењем Устава од 1903. године су у Србији остварене уставне, правне претпоставке за увођење парламентарне владе по енглеском моделу“ (Љ. Кркљуш, 2009: 220). Међутим, упркос настанку политичких партија у модерном смислу који се датира са 1881. годином, иако се јасно профилисани различити политички програми, идеје и групе које су их заступале, али без партијско-организацијског елемента, могу издвојити и неколико деценија раније (В. Крестић, Р. Љушић, 1991), упркос њиховој легализацији кроз законе о удружењима, упркос томе што су скупштински избори 1883. године спроведени са већ организованим партијама, ниједан устав Кнежевине, односно Краљевине Србије није познавао појам политичке партије, политичке странке и сл. па им самим тим није ни могао да намени неку улогу у изборном процесу (на пример, функцију кандидовања) нити у политичком животу уопште. „Изостанак појма политичке партије/странке из уставних текстова био је резултат воље уставотвораца да гарантују на општи начин слободу удруживања, што је општи појам и за политичко, и синдикално итд. удруживање, док су властодршци себи тиме задржавали могућност најдиректнијег утицаја, омогућавања, селективног омогућавања и онемогућавања партијског деловања и утицаја“ (У. Шуваковић, 2007: 121).

РЕГУЛИСАЊЕ ОСНИВАЊА И РАДА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У КРАЉЕВИНИ СХС-ЈУГОСЛАВИЈИ

Стварањем Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, настављен је рад политичких странака које су на територији новоформиране државе деловале и пре акта уједињена, али је дошло и до формирања нових политички партија (Историја грађанских странака у Југославији, књ. 1, 1952). Видовданским уставом из 1921. године гарантована је слобода удруживања (чл. 14) (М. Радојевић, 2004), али је она била суштински ограничена. Тако Устав прописује да „Грађани имају право удруживања, збора и договора. Ближе одредбе о томе донеће закон“ (чл. 14, ст. 1 Устава), те да „Грађани имају право удруживати се у циљевима који нису по закону кажњиви“ (чл. 14, ст. 2 Устава). Уставом је остављено закону да реши о увођењу бирачког права за жене (чл. 70, ст. 3 Устава), али изборним законодавством оно женама није признато никада током постојања прве југословенске државе. Сем ових ограничења, Устав је предвиђао и могућност законске суспензије овог права за целу државну територију „у случају рата или опште мобилизације“, односно за део територије „за случај оружане побуне“ (чл. 127. Устава). Из ових разлога тачна је оцена Драгоша Јевтића да је Видовдански устав „садржао низ одредаба којима је прокламовао права грађана“, али да је „обилним коришћењем тзв. „каучук-параграфа“ он дозволио законодавној власти да прокламоване слободе и права грађана не само ограничи већ их и укине“ (Д. Јевтић, 1988: 108). Управо је до таквог ограничавања и дошло већ 2. августа 1921. године доношењем Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави (Закон о заштити, 1923). Овим законом је стављена ван закона Комунистичка партија Југославије, односно свако удружење у циљу пропагирања комунизма, анархизма или повезивање са иностраним елементом у циљу „добивања какве помоћи отуда ради припреме за револуцију“ су проглашени као „злочинство у смислу Казненог Законика“ (Закон о заштити, 1923: чл. 1). Иако је Видовдански Устав у дефиницији државе садржао одредбу којом је монархија карактерисана као „парламентарна“, она суштински по свом карактеру то није била будући да уставним одредбама „о надлежности централних органа власти ово начело било је деформисано, а битна обележја парламентарног режима негирана“ (Р. Марковић, 2003: 133). Уосталом, чињеница да је од укупно 24 владе колико их је промењено од успостављана Краљевине СХС до увођења шестојануарске диктатуре, само две промењено вољом

Народне скупштине (прва влада М. Веснића 1920. и пета влада Н. Узуновића 1926.), а остале вољом владара (Б. Петрановић, 1988: 132), најбоље сведочи у прилог тези да центар одлучивања није био парламент нити политичке странке, већ владар и његова камарила.

Увођењем шестојануарке диктатуре наступио је још тежи период за политичке партије у Југославији, будући да су Краљевом прокламацијом парламентаризам и све политичке партије у земљи означени „сметњом за сваки плодни рад у држави“ (А. Карађорђевић, 1929), па су стога странке распуштене. „Све политичке странке из парламентарног режима стављене су после 6. јануара ван закона. Оне се нису никада – ни у Србији ни у Аустро-Угарској раније налазиле у таквом положају од тренутка када су настале. Тешко су се сналазиле, изузев Комунистичке партије Југославије, која је деловала илегално од 1921. године“ (Д. Тошић, 2006: 50). Распуштајући све политичке странке, у име потребе да „између Краља и Народа не може и не сме више бити посредника“ коју је објавио у свом манифесту, краљ Александар се определио за увођење беспартијског система у Југославији. Међутим, у реализацији те идеје шестојануарски режим се већ у првим данима „суочио с потребом супституисања функције политичких партија бар у оном сегменту који се односи на ширење одређене идеологије, у конкретном случају идеологије интегралног југословенства“ (У. Шуваковић – 1, 2007: 218). У сврху покушаја проналажења организације-супститута за политичке партије, барем у погледу вршења њихове идеологизацијске функције, покушано је од стране власти коришћење кулурно-просветног система, штампе и друштва „Соко“ (Н. Жутић, 1991). Међутим, већ се половином 1930. године увиђају велике тешкоће у том смислу. Зато режим долази на идеју о стварању једне једине Владине странке, док би рад осталих странака био онемогућен. Трећег септембра 1931. године краљ Александар октроише нови Устав (М. Радојевић, 2004) којим је прокламовано да „грађани имају право удруживања, збора и договора у границама закона. Не може бити удруживања на верској или племенској или регионалној основи у партиско-политичке сврхе...“ (чл. 13, ст. 1 Устава). Како се види, опет се користе тзв. „каучук одредбе“ за ограничавање права удруживања, уз допунску рестрикцију у односу на Видовдански устав: забрану стварања политичких партија на верској, племенској или регионалној основи. То је, у пракси, значило да све партије које се оснивају морају имати југословенски карактер. Такву краљеву вољу спроводи, неколико недеља касније донет Закон о удружењима, зборовима и договорима (Закон о удружењима, итд,

1931). Његов је смисао заправо био да онемогући формирање оних партија које нису биле по вољи власти. Идеја је заправо била да се никако не допусти обнављање старих, „бивших странака“, већ да се странке приморају да прођу кроз процес поновне регистрације. Основно полазиште Закона, у погледу страначког организовања, предвиђа да „Оснивање политичких удружења (политичких друштава, политичких странака), која не могу имати верски, племенски или регионални карактер, нити задатак који би био противан народном јединству, целини државе или државном или друштвеном поретку, везано је за нарочиту дозволу Министра унутрашњих послова, који решава и о томе да ли се неко удружење има сматрати политичким“ (члан 12. став 1). Процедура је даље налагала да је за оснивање странке потребно да свој потпис да 100 бирача и да се пријава поднесе министру унутрашњих послова, који је овлашћен да одлучи о допуштању оснивања политичке странке, што се објављује у „Службеним новинама“. Тек по пријему ове одлуке, потписници пријаве могу да крену са стварањем организације своје странке, тако да у сваком срезу у држави морају имати организацију од најмање 60 чланова. Каснијим Законом о изменама и допунама овог Закона из 1933. године смањен је број тражених потписа на по 30 у $\frac{1}{2}$ укупног броја срезова „с тим да су ови срезови на територији бар $\frac{2}{3}$ бановина“ (Закон о изменама Закона о удружењима, итд, 1933). По завршеном оснивању организација, подноси се министру унутрашњих послова доказ да је партија организована у целој држави на наведени начин, а Министар одлучује у року од 2 месеца да ли одобрава да странка постоји и ради. Јасно је да је оваква процедура значајно отежавала, поступак оснивања и рада политичких партија, односно да је доприносила њиховом непостојању. Законодавац је, изреком прописујући какве се партије могу оснивати, заправо полазио од схватања партија као средстава за остваривање националног интереса (У. Шуваковић, 2004: 167-169), какво је најприсутније, компаративно посматрајући, у оним земљама које свој политички систем граде као тековину антиколонијалне борбе и националног ослобођења, као и у државама са једнопартијским политичким системом (Р. Смиљковић, 1993: 11). Закон је постигао ефекат. На Митровданским изборима 1931. године грађани су гласали за једну једину изборну листу – листу генерала Петра Живковића. На њој су се налазили они политичари који су били укључени у шестојануарски режим. Радило се у највећем броју о личностима који су се одвојили од својих „бивших“ странака, првенствено радикалима и демократама, али и из свих других „бивших“ странака, са изузетком Корошечеве СЛС. „Формално

гледајући, парламентарни избори одржани новембра 1931. године јесу одржани у складу са беспартијским начелом.

Једина листа која је на њима учествовала – листа генерала Петра Живковића није још увек била партијска изборна листа“ (Д. Маликовић, А. Растовић, У. Шуваковић, 2007: 247). Од посланика са те листе ће се тек крајем те године почети са формирањем нове, Владине странке – Југословенске радикално-сељачке демократије (ЈРСД), која ће 1933. године променити име у Југословенска национална странка. Из ње се већ 1932. издваја странка „Борбаша“, а крајем 1932. и почетком 1933. године долази до формирања Радикално-социјалне странке. Ове две су, иако су покушавале да стекну опозициони статус, заправо биле креација режима, који је тиме прикривао озбиљан дефицит демократског легитимитета. На основу Устава из 1931. године и Закона о удружењима, зборовима и договорима рад је покушала да обнови Радикална странка, пре увођења диктатуре најутицајнија и најуспешнија странка у земљи. Међутим, у време владе Милана Сршкића, иначе бившег радикала, тај је захтев одбијен, уз образложење да је пријављена радикална странка „племенски обележена“. Такав одговор режима потврдио је став Љубе Давидовића, шефа Демократске странке, „када је јула 1933. објашњавао својим страначким пријатељима зашто опозиционе странке не треба да се пријављују за дозволу за рад“ (Д. Тошић, 2006: 58). Тек након смрти краља Александра долази до оживљавања старих политичких странака, али уз задржавање Устава из 1931. године и постојећег законодавства и успостављања једне врсте вишестраначког система „који је био толерисан од стране кнеза Павла и који се може означити као контролисано вишестраначје“ (Д. Маликовић, А. Растовић, У. Шуваковић, 2007: 252). Ваља уочити и то да уставни текстови Краљевине СХС/Југославије настављају са традицијом из периода Кнежевине/Краљевине Србије да не познају појам политичке партије/странке, уколико се наравно изузме Октоисани устав из 1931. године који појам партије помиње у контексту њихове забране (чл. 13. став 1 Устава).

РЕГУЛИСАЊЕ ОСНИВАЊА И РАДА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У ПРВИМ ГОДИНАМА ПОСЛЕ II СВЕТСКОГ РАТА

Завршетак II светског рата, значио је за Југославију и промену друштвеног уређења земље. Ратни победници, Титови партизани тежили су успостављању социјализма, налик оном који је

постојао у СССР-у. Међутим, однос снага у свету тих првих поратних година није дозвољавао тако нагао раскид са претходним уређењем. Пошто је уз посредовање Винстона Черчила потписан споразум Тито-Шубашић, нова југословенска влада створена после ослобођења земље под председништвом маршала Тита укључивала је у свој састав и један број грађанских политичара из странака некадашње Краљевине Југославије. Међу њима у Савезну владу су ушли др Шубашић и др Шутеј из ХСС, Милан Грол, председник Демократске странке, Влада Зечевић, бивши члан Главног одбора Демократске странке, а у Владу Србије бивши демократа Милош Царевић и бивши радикал Бата Ђуровић. Председник АВНОЈ-а био је бивши председник Главног одбора Демократске странке др Иван Рибар.

Већ 31. августа 1945. године објављен је нови Закон о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима („Службени лист ДФЈ“, 65/31.08.1945). Тим закон се „у циљу развијања политичке, културне и друштвене активности народних маса, грађанима Демократске Федеративне Југославије зајемчује право удруживања у политичка, културна, научна, техничка, фискултурна и друга удружења“ (чл. 1). Као и неки ранији закони, и овај Закон разликује положај политичких странака (удружења) од положаја других удружења која немају такав карактер. Закон прописује да политичка странка може имати делокруг рада на територији појединих аутономних области или на територији једне федералне јединице (земаљске политичке странке) или на територији „целог савеза (савезне политичке странке)“. Закон захтева подношење претходне пријаве странке надлежним органима, уз коју су дужни да приложе програм и статут своје странке (чл. 3). За регистрацију политичке странке аутономне области или земаљске политичке странке неопходни су потписи најмање 50 бирача, док је за регистрацију савезне политичке странке неопходно сакупити потписе 100 бирача (чл. 4). Странци и они који немају бирачко право не могу учествовати у оснивању и раду странке, а власт може забранити оснивање и рад само оних странака које имају фашистички или профашистички карактер „или служе изазивању и раширивању националне, расне или верске неједнакости, мржње и раздора или ако су оснивачи односно лица која су на челу странке носиоци таквог рада“ (чл. 8, ст. 1). У зависности од нивоа организовања странке, против решења о забрани дозвољена је жалба надлежном земаљском или савезном Врховном суду. Од обавеза, Закон прописује да су „Политичке странке (удружења) дужне једанпут годишње да објаве извор својих прихода и њихову величину, као и то на што су утрошени“ (чл.

10). Како се види, Закон је релативно либерално поставио услове за оснивање и рад политичких странака, омогућајући заштиту страначких интереса како на државном, так и на нижим нивоима. Већ септембра исте године Демократска странка је поднела пријаву Министарству унутрашњих послова и добила одобрење за рад. Исто је у октобру поступила и радикална странка, којој је такође одобрен рад. Истоветно су поступили и социјалисти, земљорадници, Југословенска демократска републиканска странка, Самостална демократска странка, Хрватска републиканска сељачка странка, Социјалдемократска партија и Народна сељачка странка и свима је одобрен рад. Дакле, девет предратних грађанских партија, додуше различите снаге и утицаја у некадашњој Краљевини, је обновило свој рад у социјалистичкој Југославији. Међутим, њихов је проблем био, и отуда можда оваква демократичност наведеног Закона, у томе да је „ослобођење дочекано, што се тиче грађанских странака, у ситуацији у којој те странке уствари више нису постојале као организовани, стабилни и опредељени политички чиниоци. Постојали су само поједини политичари, некадашњи чланови страначких вођстава, који су одржавали међусобно везе, формирајући групе и политизирајући у кругу малобројних некадашњих страначких величина. Чланства више нису имали за собом, нити су постојале страначке организације“ (Историја грађанских странака у Југославији, књ. 2, 1952: 141). Будућем социјалистичком поретку у земљи са те стране није претила никаква опасност. Јуна 1946. године донет је Закон о потврди и изменама Закона о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима („Службени лист ФНРЈ“, бр. 51/25.06.1946), којим су у погледу страначког организовања потврђене одредбе претходног Закона.

Са своје стране, један број грађанских политичара и страначких првака показао је одмах спремност за укључење у Народни фронт, док се други део томе одупирао, невољно му приступајући и убрзо иступајући из њега, а у суштини остајући по страни од учешћа у политичком животу земље. Неки од њих су, гајећи наду у западну интервенцију у Југославији, предузели недозвољене активности, због чега су се сукобили са законом и били осуђени. Већ 1947. године на Другом конгресу Народног фронта Југославије, Тито у свом реферату каже да би „Многобројне и хетерогене по својим схватањима политичке партије представљале би у нашој земљи највећу сметњу за брзи и трајни развитак наше земље“ (Ј. Б. Тито, 1948: 386). Истоветна аргументација, чак је и реченички склоп, терминологија, налик „образложењу“ из шестојануарског манифеста краља Александра којим су укинуте политичке партије

у земљи. Тај је Титов говор и био путоказ за даљи развој политичког система у правцу замирања партијског вишестраначја. На наредном, Трећем конгресу Народног фронта Југославије, априла 1949. године, одржаном у сенци сукоба са Стаљином и ИБ-ом, утврђено је да је КПЈ „руководећа снага“ ове организације. Програмском декларацијом Народног фронта, тада усвојеном, утврђено је како „Програм Комунистичке партије Југославије изражава у пуној мери и циљеве и тежње Народног фронта Југославије и на основу тога позива све организације и чланове Народног фронта да се свестрано залажу за остваривање тог програма као свог“ (наведено према В. Коштуница, К. Чавошки, 1990: 169). Оваквим ставовима јасно је утврђен положај КПЈ као партије-хегемона у односу на остале, грађанске странке које су стављене у немогућу ситуацију: требало је да истовремено спроводе програм на основу кога су регистроване и да прихвате програм КПЈ као свој! На сцени је, заправо, била политика покушаја трпљења и очувања контролизованог вишепартизма, али некомпетитивног карактера, у смислу Сарторијевог класификације система са хегемонистичком партијом (Ђ. Сартори, 2002: 108-118), какав је већ покушаван да се изгради само у монархистичкој Југославији неких две деценије раније.

Иако је даљи развој друштвено-политичких односа у социјалистичкој Југославији ишао у правцу учвршћивања једностраначја, са монополом КПЈ/СКЈ, треба уочити да никада током њеног постојања није формално дошло до забране других политичких партија. Положај КПЈ/СКЈ у друштвено-политичком систему је водио ка њиховом нестајању. Као последњи реликти вишестраначја најдуже су се одржала два паријска листа, „Република“, као орган Југословенске републиканске демократске странке, која престаје да излази 1956. године и „Слободни дом“, као орган Хрватске републиканске сељачке странке, који је излазио до 1963. године (В. Коштуница, К. Чавошки, 1990: 36). Године које су следиле учврстиле су социјалистичко друштвено уређење у земљи са једностраначјем као обликом политичког система. Током 1989. и 1990. године долази до обнављања вишестраначја тада још увек заједничкој држави – СФРЈ, али се партије оснивају у највећем броју на нивоу југословенских република, што је можда било и најбољи индикатор за утврђивање тога на ком је нивоу седиште политичке моћи у оквирима југословенске федерације која ће бити разбијена две године касније.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Почев од првог закона који је регулисао материју страначког организовања, Закона о зборовима и удружењима од 1. априла 1881. године, до закона који су регулисали ову материју у првим годинама социјалистичке Југославије, странке су различито третиране у српском и југословенском законодавству. То колебање у погледу односа према политичким странкама кретало су у дијапазона од потпуног оспоравања њиховог значаја и залагања за беспартизам, преко заговара псеудопарламентаризма и контролисаног вишестраначја до признавања друштвено-политичке улоге политичких странака у политичком систему земље. Тај различит третман био је последица односа снага у друштву. У временима у којима су доминирале конзервативне и аутократске снаге, политичке партије су биле гуране ка маргинама политичког одлучивања, третиране као „нужно зло“, држава им је отежавала услове за рад, стварала формалне препреке за регистровање, онемогућавала оснивање мреже партијских организација на нивоу земље, чак их и забрањивала као „сметњу за сваки плодни рад у држави“ (краљ Александар, 1929), односно као „највећу сметњу за брзи и трајни развитак наше земље“ (Тито, 1948). Обратно, у временима када су прогресивне политичке снаге преузимале управљање земљом, и политичке странке су добијале на значају у политичком животу а држава им је доносили либералне и демократске прописе омогућавала несметан рад и развој политичких странака. Ипак, само постојање више политичких странака није значило у свим временима и постојање компетитивног политичког система. Напротив, не само да су на српској политичкој сцени биле јаке оне снаге које су оспоравале друштвено-политичку улогу политичких партија у политичком систему, залажући се за беспартизам или монопартизам, већ и у неким периодима када су странке легално постојале међу њима није било конкуренције, него се заправо радило о некој врсти контролисаног вишестраначја и система са хегемонистичком партијом. Такву смо ситуацију имали у Краљевини Југославији од 1931. до 1941. године, али и после II светског рата, у социјалистичкој Југославији, све до 1963. године када су престале да излазе новине „Слободан дом“ као последњи реликт југословенског вишепартизма. Више од четврт века је након тога прошло до реуспостављања вишестраначја у Југославији.

Uros Suvakovic

SOCIAL CHANGES AND REGULATING POSITION OF POLITICAL PARTIES IN KINGDOM OF SERBIA AND FIRST TWO YUGOSLAV STATES

Summary

This article analyzes the evolution of legal status of political parties in our country, from the time of their creation to the present day. In this regard it analyzes the constitutional and legal status of political parties in the Kingdom of Serbia, Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Kingdom of Yugoslavia, the Democratic Federal Yugoslavia and Federal People's Republic of Yugoslavia starting from the first Law on Meetings and Associations of the Kingdom of Serbia in 1881 and ending with 1963 when the last political journal in socialistic Yugoslavia was closed. Changes in legal status of political parties are good indicator of social-political change in the process of democratization.

Key words: political parties, legal position, social changes, Serbia, Yugoslavia, year 1881-1963.

ЛИТЕРАТУРА

- Жутић, Н (1991), *Соколи-идеологија у физичкој култури Краљевине Југославије 1929-1941*, Angrotrade, Београд
- Историја грађанских у Југославији I-II* (1952), Београд
- Јевтић, Д (1988), „Видовдански и Октроисани устав од 3. IX 1931. године – Сличности и разлике“, *Архив Правног факултета*, бр. 1-2, Београд
- Јовановић, С (1990), „Влада Милана Обреновића“, књ. друга (1878-1889), *Сабрана дела*, том 5, БИГЗ, Југославијапублик, СКЗ, Београд
- Јовановић, С (1990), „Влада Александра Обреновића“, књ. прва (1889-1897), *Сабрана дела*, том 6, БИГЗ, Југославијапублик, СКЗ, Београд
- Јовановић, С (1990): „Влада Александра Обреновића“, књ. друга (1897-1903), *Сабрана дела*, том 7, БИГЗ, Југославијапублик, СКЗ, Београд
- Коштуница, В, Чавошки, К (1990), *Странацки плурализам или монизам*, „Привредно правни приручник“, Београд
- Крестић, В, Љушић, Р (1991.), *Програми и статуту српских политичких странака до 1918*, „Књижевне новине“, Београд
- Кркљуш, Љ (2009), *Правна историја српског народа*, друго допуњено издање, Правни факултет, Службени гласник, Београд
- Маликовић, Д, Растовић, А, Шуваковић, У (2007), *Парламентарне странке у Краљевини СХС-Југославији*, књ. I, Филозофски факултет Универзитета у Приштини, „Трећи миленијум“, Косовска Митровица-Београд
- Марковић, Р (2003), *Уставно право и политичке институције*, ИП „Јустинијан“, Београд

- Петрановић, Б (1988), *Историја Југославије 1918-1988, I*, НОЛИТ, Београд
- Радојевић, М (2004), *Српски уставни: од 1835. до 1990, са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Граматик, Београд
- Сартори, Ђ (2002), *Странке и страначки састави*, „Политичка култура“, Загреб
- Смиљковић, Р (1993), *Политичке партије*, ИМП „Књижевне новине комерц“, д.д, Београд
- Тито, Ј. Б (1948), *Изградња нове Југославије*, том II, књ. 2, „Култура“, Београд
- Тошић, Д (2006), *Демократска странка 1920-1941*, „Фонд Љуба Давидовић“, „Службени лист СЦГ“, Београд
- Шуваковић, У (2004), *Политичке партије и глобални друштвених циљева*, „Трећи миленијум“, Београд
- Шуваковић, У (2007), „Политичке партије у политичком систему концепираном доношењем Устава Републике Србије 2006. године“, у: *Устав Републике Србије из 2006 – неки елементи новог политичког система* (уредили и приредили У. Шуваковић, М. Јовановић, Ж. Обрадовић), Институт за политичке студије, „Трећи миленијум“, Београд, стр. 120-133

СПИСАК ИЗВОРА

- Закон о изменама Закона о удружењима, зборовима и договорима* (1933), „Службене новине Краљевине Југославије“, 15. април, Београд,
- Закон о јавним зборовима и удружењима од 31. марта 1891. године* (1903), Државна штампарија Краљевине Србије, Београд
- Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави* (1923), друго издање, „Геца Кон“, Београд
- Закон о удружењима, зборовима и договорима* (1931), „Службене новине Краљевине Југославије“, 28. септембар, Београд
- Закон о потврди и изменама Закона о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима* (1946), „Службени лист ФНРЈ“, бр. 51, 25. јуни
- Закон о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима* (1945), „Службени лист ДФЈ“, бр. 65, 31. август, Београд
- Закони о штампима, удружењима и зборовима итд. за Краљевину Србију* (1884), Краљевско-српска државна штампарија, Београд
- Карађорђевић, А (1929), *Мом драгом народу – Свима Србима, Хрватима и Словенцима*, проглас, „Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, година XI, бр. 6, 06. јануар 1929, Београд
- Обреновић, М (1883), *Прокламација краља Милана о обустављању важења Закона о удружењима и зборовима из 1881. године*, Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 21. марта до 31. децембра 1883. године, Краљевско-српска државна штампарија, Београд

Abstract

Parties have been treated differently in Serbian and Yugoslav legislation, starting from the first law that treated the subject of party organization – the Law on assemblies and associations from the 1 April 1881, to the laws that regulated this subject in the first years of the socialist Yugoslavia. This fluctuation regarding the relation to political

parties was moving within range from the complete derogation of their importance and pleading up for partyless system, through pleading for pseudoparliamentarism and controlled multi-party system, to recognition of social-political role of political parties in the political system of the country. That different treatment was the consequence of power ratio in the society. In times when conservative and autocratic powers were dominant, political parties were being pushed towards the margins of political decision making, treated as “necessary evil”, the state was making worse working conditions by creating formal obstacles for registration, disabling foundation of network of party organizations on the level of the state, even forbidding them as an “obstacle for any fruitful work in the state” (King Alexander, 1929), i.e. as “the greatest perturbation for fast and lasting development of our state” (Tito, 1948). On the other hand, in times when progressive political powers were taking over the control of running the country, political parties also were gaining importance in the political life, and the state was providing undisturbed work and development of political parties by bringing democratic and liberal regulations.

However, the mere existence of more political parties have not meant in all times also the existence of competitive political system. On the contrary, not only that those powers were strong that were derogating social-political role of political parties in political system by standing up for partyless and single-party system, but also during some periods when parties legally existed there was no competition among them, but it was actually some kind of a controlled multi-party system, it was party system with hegemonic party. We had such a situation in the Kingdom of Yugoslavia from 1931 to 1941, but also after the Second World War in the socialist Yugoslavia, until 1963 when the newspapers “Free Home” – as the last relict of Yugoslav multiparty system ceased to be published. After that, more than a quarter of the century has elapsed until re-establishment of multi-party system in Yugoslavia.