

*Проф. др Бранислав Ковачевић*

### **УКИДАЊЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ЈАВНЕ БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПОРЕТКА У ДРЖАВИ И ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ СУДУ ЗА ЗАШТИТУ ДРЖАВЕ**

У Другом свјетском рату западни савезници су у својој прагматичности појачавали интересовање за југословенско ратиште упоредо са преношењем ратних операција према југу Европе. Захтијевали су од Драже Михаиловића да се четници активирају против окупатора рушењем саобраћајница и разарањем њемачке позадине. Михаиловић је свој пасиван однос према окупатору правдао недостатком оружја и страхом од њемачких репресалија према недужном српском живљу. Међутим, основни разлог његове пасивности лежи у досљедном придржавању стратегије ишчекивања расплета на великим фронтovima. Таква стратегија подразумијевала је савлађивање, помоћу окупатора и у оквирима рата, НОП-а као револуционарне снаге, која спрјечава обнову монархије, поретка приватне својине и превласти српске грађанске класе у Југославији.

Михаиловићева изјава у присуству британског пуковника С. В. Била Белија, у фебруару 1943. у Горњем Липову, да су главни противници четницима комунисти, муслимани и Хрвати, а пријатељи Италијани, представљала је *de facto* одбацивање захтјева да се супротставља окупаторским снагама и британској стратегији отпора у њемачкој позадини. На основу извјештаја својих официра из Југославије, Черчил се све више увјеравао да су партизанске снаге и њихова војна ораганизација далеко изнад четничке и да су четници изгубили политички и морални углед у народу; да је народноослободилачки покрет не само једини ослонац антифашистичке борбе у Југославији, него и водећа снага будуће југословенске државе.

Британска политика према покретима у Југославији почела је да се мијења од марта 1943. године, што се поклапало са војничким сломом четника на Неретви. Креатор овакве политике био је Винстон Черчил, који

се не одриче четника, него у оквиру политике "двоструког колосјека" или "еквидистанце" и даље одржава везе са Дражом Михаиловићем, а истовремено преко својих официра повезује се и са НОП-ом. Од четника је тражено да прекину колаборацију са окупатором и да не нападају партизанске снаге, осим у нужној одбрани. На видјело је све више излазила спознаја да је дотадашња политика глорификације Драже Михаиловића као борца против окупатора била неоправдана и да искључиво народноослободилачка војска Југославије води борбу против окупатора.

На промјену британске политике у Југославији утицали су бројни фактори: партизански успјеси на југословенском ратишту, тешки пораз и слом четничких снага на Неретви и Дрини у прољеће 1943. и совјетска дипломатија (снадбјевена преко Коминтерне информацијама вођства НОП-а), која је још од лета 1942. године указивала на сарадњу Михаиловићевих команданата с окупатором. Совјетска политика према догађајима у Југославији била је одређена процјеном о односима снага у антифашистичкој коалицији. Уз то, Британцима је постало јасно да је четнички покрет војно и политички слаб, једнострано национално оријентисан и да монархија није више имала кохезиону снагу народа Југославије. Британци још нијесу напуштали монархију, него су само њену судбину узели у своје руке.

Капитулација Италије довела је до потпуно новог стања на Балкану. Истовремено, совјетске армије на источном фронту су остваривале велике побједи. Њемачка војска водила је безизгледну борбу са непрекидним покретима, без предаха, уз велике губитке и без икакве наде да ће више моћи да преузме иницијативу надмоћнијем противнику. Уз ово, извршена је потпуна блокада Њемачке у ваздуху, гдје њемачким ескадрилама више није било дозвољено никакво избијање у противнички табор.

Свађалачка и превазиђена у начину рада и вођењу политике, југословенска краљевска влада у Лондону представљала је баласт за британску политику и њеног премијера. И Рузвелт ће нешто касније, у прољеће 1944. године, размишљати о праведности политике обнове Југославије у условима све израженијих и непомирљивијих антагонизама првака српске и хрватске буржоазије.

У таквој ситуацији британска политика "дуплог колосјека" или "једнаке дистанце" у Југославији прерасла је у јесен 1943. у политику компромиса, којој су децембра исте године пришли и Совјети, руковођени другим разлозима. Промјена у британској политици и напуштање Драже Михаиловића манифестује се доласком британских мисија код руководства НОП-а: капетана В.Стјуарта и Ф.В. Дикина у мају и бригадира Фицроја Маклејна у септембру 1943. године. Поред тога, Британци су послје пада

влада Слободана Јовановића и Милоша Трифуновића утицали на стварање једног слабог и прелазног кабинета под предсједништвом Божицара Пурића, за који су рачунали да ће уклонити Дражу Михаиловића из кабинета. Умјесто тога, Пурић је оптуживао Британце да из страха чине концесије Совјетском Савезу и да Југославију предају Титу, што је називано "лудачком" политиком.

Велика Британија је имала "мандат" над Балканом, будући заинтересована за балканске државе и политички и економски. Била је најближа Балкану од свих савезника, на Малту и Египат. У Британији су се налазиле избјегличке владе држава којима је британска влада дала уточиште и преко којих је рачунала да обнови своју моћ и утицај послје рата. Черчил је био упоран и одлучан у настојањима која су била у складу са британском улогом у глобалној политици антифашистичке коалиције. У децембру 1943. била је одлучена судбина Драже Михаиловића, јер је ријешено да се краљу Петру II саветује да уклони из владе свог министра војног.

Југословенска краљевска влада у другој половини 1943. године све се више исцрпљивала у јаловим расправама о спољној и унутрашњој политици и све изразитијем српско-хрватском спорењу. Она је била збуњена самом чињеницом да је Британци више нијесу уважавали и да су размишљали и о новим могућностима дјеловања и мимо ње. Игре са заљубљеним краљем Петром II постајале су све фаталније по самог краља. Краљева нестабилност и мијењање мишљења "из часа у час" (Rendl) постала је пословична. Влада Слободана Јовановића је спутавала краљеву самовољу а краткотрајна влада М. Трифуновића изнуђено је дала сагласност за краљеву женидбу. У Форин Офису су подстицали одлазак "свађалачки расположених Југословена" из Лондона у Каиро, па и самог краља Петра II, како би, према ријечима Идна, били ближи земљи "која ће прије или касније постати активна ратна зона". Крајем септембра 1943. Пурићева влада прелази у Каиро. У октобру исте године Маклин је, по доласку у Каиро, саопштавао своја увјерења да су партизани доминантни ратујући фактор у Југославији и да ће и послје завршетка рата бити одлучујући политички чинилац. Такво мишљење овладало је у скоро свим званичним круговима у Каиру. Све то је утицало на поступке краљевске владе, која је краљевом Уредбом од 17. новембра 1943. године укинула Закон о заштити јавне безбједности и поретка у држави са свим његовим измјенама и допунама, као и Закон о државном суду за заштиту државе са свим његовим измјенама и допунама.

У Скупштини Југославије 2. августа 1943. године изгласан је Закон о заштити јавне безбједности и поретка у држави, којим је забрањена Комунистичка партија Југославије а њени посланици искључени из

Скупштине. Скупштина је донијела овакав закон користећи атентат на регента Александра (неуспјели) и на бившег министра унутрашњих дјела Милорада Драшковића (успјели), који су извршили комунистички оријентисани омладинци. Закон о заштити државе садржи веома ригорозне одредбе којима се за злочин сматра и само исповиједање комунистичких начела. КПЈ је проглашена за превратничку снагу и стављена ван закона а они њени малобројни чланови који се нијесу мирили с поразом, остајући вјерни револуционарном курсу, прешли су у илегалност, у којој ће остати до 1941. године.

Одредбе Закона о заштити јавне безбједности и поретка у држави су допуњене, пооштрене и проширене и на грађанске политичаре (6. јануар 1929) како би се прокламована лична власт краља Александра што боље обезбиједила. Закон о Државном суду за заштиту државе предвиђао је постојање специјалног суда надлежног за политичке кривце. Суд за заштиту државе је судио не само комунистима него и грађанским политичарима.

Југословенска влада 16. децембра 1939. године проширава стари Закон о заштити државе и доноси прописе о оснивању концентрационих логора у држави, пунећи их и комунистима и другим политичким незадовољницима.

По одредбама Закона о заштити јавне безбједности и Закона о Државном суду у току Другог свјетског рата суђено је великом броју лица. У Црној Гори, с позивом на овај закон током 1942. године, донијето је више пресуда комунистима, њиховим симпатизерима и другим грађанима - родољубима који нијесу прихватили власт окупатора и њихових сарадника.

Међутим, у измијењеним унутрашњополитичким и спољнополитичким условима, на предлог министра унутрашњих послова, заступника министарства правде и по саслушању Министарског савјета, краљ Петар II донио је Уредбу са законском снагом којом се укида Закон о заштити јавне безбједности и поретка у држави, са свим његовим измјенама и допунама и Закон о државном суду за заштиту државе, са свим његовим измјенама и допунама. Уредба је донијета 17. новембра 1943. а објављена у "Службеним новинама" у Каиру 31. децембра исте године.

О укидању овог закона није се код нас писало, осим узгредних напомена др Веселина Ђуретића у књизи "Влада на беспућу" и публицисте Илије М. Павловића у раду "Милан Ђ. Недић и његово доба". Ђуретић овај акт краља Петра II и његове владе види као тежњу ка компромису и "помирењу", док Павловић презентира неколико претпоставки, не поткрепљујући их довољно и пренаглашавајући овај чин. Чињеницу да је Уредба донијета дванаест дана прије Другог засједања АВНОЈ-а и савезничке Конференције у Техерану, Павловић оцјењује да је тиме Тито

третиран у свему као савезник у рату против сила Осовине, а Дража на предлог Черчила и Рузвелта одбачен. "Са правне и политичко-дипломатске тачке гледишта ово показује и доказује", наводи Павловић, "да је Тито легално одржао Друго засиједање АВНОЈ-а и да је у Техерану легално прихваћен и признат од Черчила и Рузвелта, као једини легални војни и политички чинилац у Југославији, иако су се томе, колико-толико опирали и Стаљин и Молотов". Павловић, даље, наводи да су од Техеранске конференције и Другог засиједања АВНОЈ-а и Њемци измијенили свој однос према народноослободилачком покрету: "Од тада су и Немци признавали комунистичку герилу у Југославији као зараћену страну. Више их нису убијали као бандите, него слали у заробљеничке логоре, највише на копањеве ровова у западноевропским земљама од Француске до Норвешке". За Павловића су легализација Комунистичке партије Југославије и говор краља Петра II од 12. септембра 1944. године у Лондону "омогућили Титу да 18. септембра 1944. године, без дозволе Енглеза, са острва Виса одлети у Москву и с правом, од Стаљина затражи помоћ Црвене армије да би у заједници са њом овладао савременом Србијом и Београдом као престоницом, а затим и целом Југославијом". "Легализација КПЈ, према наводима И. Павловића, омогућила је маршалу Титу да преко краља Петра II и Шубашића, а затим преко краљевских намјесника (које је сам одредио) и најзад преко своје Народне скупштине (коју је, такође, сам формирао) све војне и политичке функције приграби за себе преко својих сигурних људи, па је тако сасвим легално дошао на власт и као такав био је признат од свих народа у свету".

Посредна легализација Комунистичке партије Југославије изазивала је знатније међу појединим емигрантима. Тако се извјесни Милан Марковић (Хот Спрингс, САД) обратио др Милошу Секулићу, уреднику "Гласа српске општине" који је излазио у Лондону, с молбом да се у својим сјећањима осврне и на ово питање. Умјесто прецизног одговора, др Секулић препричава свој сусрет са Де Голом у Лондону у новембру 1941. године, када га је Де Гол упитао о ставу Драже Михаиловића према комунистима, на што је Секулић одговорио: "Дража чини напор да их ухвати на ланац демократских принципа. Они су га први посетили на слободној територији. Начинили су споразум о сарадњи. Они су себе сматрали за Стаљинове војнике. Зато је Дража поручио предсједнику краљевске владе Душану Симовићу да настоји да уговор о пријатељству Југославије са Совјетским Савезом претвори у ратни савез између двије државе. Зато је пре свега требало да се укине Уредба о заштити државе донета уз забрану Комунистичке партије..." На крају свог одговора М. Марковићу др Секулић закључује: "За време владе Симовића учињен је покушај да се начини ратни уговор савеза између Краљевине Југославије и Совјетског Савеза, што влада Јовановића није покушала. На томе су радили Симовић и

Милићевић (Владета, министар у Пурићевој влади, прим. Б.К.), али у разво време".

Поштујући императив историчара да се чује и друга страна, интервјуисали смо Милована Ђиласа. Ђилас се сјећа да су за акт краља Петра II и владе у Каиру о укидању Закона о заштити државе сазнали уочи Другог засиједања АВНОЈ-а, те да је код партијског и војног руководства НОП-а изазвао подсмјех, "јер смо се већ осјећали као побједничка страна, или страна која ће сигурно побиједити, па нам таква одлука није ништа представљала, нити смо јој придавали значај. Укидање Закона није уопште утицало на одлуке Другог засиједања АВНОЈ-а, јер су оне биле раније припремљене. Могуће је да су велика тројица у Техерану знала за овај акт краља и југословенске избјегличке владе, али не вјерујем да су на њих утицале да признају НОВЈ. Њемци нијесу измијенили однос према НОП-у, ни послије Другог засиједања АВНОЈ-а. Чињеница да су били мање арогантни и супериорни доказ је губитка моћи, а не промјене политике према НОП-у. Укидање Закона којим је био забрањен рад КПЈ могло се схватити као легализација Комунистичке партије Југославије, али то није имало никаквог значаја нити утицаја на унутрашње односе, а ни на спољнополитичке. То нас, уосталом, није интересовало, јер смо ми као народноослободилачки покрет и војна снага били легални и признати. Ријечју - одлука о укидању наведених закона је била без значаја, па јој отуда и није придаван никакав значај".

Наше је увјерење да је акт краља Петра и владе у Каиру - укидање Закона о заштити јавне безбједности и поретка у држави и Закона о државном суду за заштиту државе - био условљен општим околностима на југословенској и међународној војно-политичкој сцени, које су одређивале сваку одлуку краљевске владе која није имала ни идеолошких ни политичких стабилних упоришта. Послије капитулације Италије, у септембру 1943. године, НОП још више добија у значају и представља константу свих комбинација о југословенској будућности. Нарастање НОП-а и његови успјеси изазивају скоро опште поштовање, уважавање и признање, како у земљи тако и у иностранству. Титово име постаје симбол народноослободилачке борбе и отпора окупатора, док Дража Михаиловић губи подршку и код оних који су га донедавно глорификовали. Дражин легитимитет, без резултата на терену, изгубио је сваки смисао. Божидар Пурић је убрзо схватио да ауторитет владе не зависи од слоге и воље премијера и министра него од општих и посебних услова на домаћој и међународној сцени. Општу слику стања и расположења према краљу Петру II налазимо у Пурићевом извјештају краљу у јесен 1943. године, у коме га обавјештава о оном што се незванично чује у Каиру, тј. да уколико краљ жели да сачува пријесто треба да приђе Титу, "чак и да оде код њега. То је постепено пос-

тала и званична теза". Титов покрет није више третиран као комунистички већ "општи и народни, врста front populero, да је у њему уједињен сав југословенски народ". Пурић, надаље, пише краљу да нијесу изостајали методи притиска и застрашивања "истовремено са примамљивањем и обећањима. С једне стране да ће све државе Средње Европе крајем рата ићи далеко улево, да је боље ићи и са тим покретима него бити против њих, да ми немамо појма о ситуацији у нашој земљи".

Британски амбасадор код краљевске владе Стивенсон, такође се залагао да краљевска југословенска влада треба да постигне договор с НОП-ом, који може бити судбоносан. Сличне сугестије стизале су и из Москве.

Рад владе Божидара Пурића и њена оријентација може се пратити и преко јавних наступа краља Петра II. У његовим порукама више него раније наглашени су социјални и реформистички тонови. У говору од 6. септембра 1943. године, између осталог се наглашава да ће "народ умети наћи правилно решење бољег политичког и социјалног државног уређења". У сличном тону му је и говор из новембра 1943. У таквој ситуацији Пурић наступа помирљиво, не схватајући суштину процеса. Циљ му је да укидањем Закона о заштити јавне безбједности и поретка у држави и Закона о државном суду за заштиту државе отклони елементе неспоразума у Југославији и у самој влади, као и да покаже међународним факторима спремност на компромис са снагама које воде борбу против окупатора. Тежња ка компромису и "помирењу" је потврда слабости и немоћи владе а не израз њених демократских тежњи, којима је жељела да представи савезницима спремност да прихвати нове услове.

Укидањем наведених закона формално-правно је легализована Комунистичка партија Југославије што, међутим, није имало никаквог практичног значаја и утицаја на њен рад. Народноослободилачки покрет су предводили комунисти и то није била ни за кога тајна. Да је оваква одлука донијета на почетку оружане борбе против окупатора у Југославији, како је наводно Дража Михаиловић предлагао влади у Лондону у септембру 1941. године (како пише др Милош Секулић), њен значај био би другачији и она би логично утицала на ток НОБ-а и однос појединих снага према њему.

Наводи М. Павловића да је послје Другог засиједања смањен терор Њемаца према партизанима само су дјелимично тачни, али не зато што су Њемци промијенили политику према НОП-у него зато што су већ били знатно ослабљени, како запажа Ђилас. Њихова моћ од краја 1943. нагло слаби. Заузети на Источном фронту, гдје су трпјели поразе, Њемци нијесу имали више такву снагу какву су показивали у вријеме снажног успона 1941. године. И поред тога, у Црној Гори су Њемци у јесен 1943. и током

1944. хапсили велики број грађана, проглашавајући их за таоце. Прогласом Кајпера од 12. новембра 1943. објављено је да ће приликом сваког напада на припаднике њемачких снага или колаборациониста извршити репресалије: за сваког убијеног њемачког војника биће стријељано 20, а за колаборационисту 10 талаца; за рањеног Њемца 10, а за рањеног колаборационисту 5 талаца. На основу ове одлуке њемачки окупатор је у назначеном времену у Црној Гори стријељао 71 припадника НОП-а и 61 таоца.

Укидање Закона о заштити државе може се посматрати као уставно-правно и политичко питање. Стручњаци уставног права сматрају да акт укидања наведеног закона у овом случају има само формалистички карактер, јер није произвело никакве фактичке нити правне посљедице, зато што је рат учинио своје и произвео друге посљедице. Уосталом, у рату закони ћуте. Зато смо на овај акт превасходно гледали као на политички покушај "хватања за сламку спаса" краљевске владе и краља Петра II у Каиру, да се слиједећи британску политику компромиса покуша спасити што се спасити може. Односно, то је био узалудни покушај да се спаси оно што се више није могло спасити - губитак практичне могућности да се на крају рата учествује у власти. Овај акт владе и краља је потврда ондашњих односа на општем и посебном плану у Југославији и својеврсна потврда генезе мотива и одлука које одређују мјесто посебности у глобалним пројекцијама и манифестацијама.

Анализа овог документа изазива и другачије асоцијације и питања. Ако је у новембру 1943. легализована Комунистичка партија Југославије од оних који су је забранили, зашто је она наставила конспиративно свој рад. Није прилика за расправу о овој контроверзи, али је у питању чињеница којој не треба губити из вида. Пошто одговор на ово питање излази из теме нашег саопштења то ћемо се задовољити само његовим отварањем. КПЈ није 1945. тражила своју легализацију, мада је од свих предратних политичких странака захтијевала поновну регистрацију и доказе о испуњавању услова за рад.



### ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА:

- Владимир Дедијер, *Нови њрилози за биографију Јосипа Броза Тита*, Загреб-Ријека 1980.
- Зборник докумената и података о НОР-у народа Југославије*, том III, књ. 6 и 7.
- Службене новине (краљевске владе)*, Каиро, 31. децембра 1943.
- Пакао или комунизам у Црној Гори*, свеска 1-8, Цетиње 1943.
- Тито - Churchill сирого титно* (приредио: Д. Бибер), Загреб 1981.
- Macleay Fitzroy, *Раи на Балкану*, Загреб 1964.
- Веселин Ђуретић, *Влада на беснују*, Београд 1982.
- Милован Ђилас, *Революционарни раи*, Београд 1990.
- Интервју Б. Ковачевића са Милованом Ђиласом* од 12. априла 1995.
- Илија М. Павловић, *Милан Ђ. Недић и његово доба*, Београд 1994.
- Бранко Петрановић/Момчило Зечевић, *Југославија 1918/1988*. Тематска збирка докумената, Београд 1988.
- Бранко Петрановић, *Историја Југославије 1918-1988*, Београд 1988.
- Душан Пленча, *Међународни односи Југославије у шоку Другог светског раи*, Београд 1962.
- Елизабет Баркер, *Британска ђолишика на Балкану у Другом светском раиу*, Загреб 1978.
- Фердо Чулиновић, *Документи о Југославији*, Загреб 1968.
- Ђоко Слијепчевић, *Југославија уочи и за време Другог светског раи*, Минхен, 1980.

## **SUMMARY**

It was with the abolishment of both "The National Security and Public Order in The State law", and "The Law the Legal Protection of The State" in November 1943, that the Communist Party in Yugoslavia was officially legalized.

With these actions, the Royal Government and King Peter II, following the British policy of compromise, sought to secure their participation in the Government of Yugoslavia.