

Радослав Распоповић

ПРОПИСИ О ИЗБОРИМА

Прокламацијом Краља Александра 3. септембра 1931. донијет је такозвани октроисани односно „мали“ Устав Краљевине Југославије. Тиме је на десету годишњицу Краљевог крунусања, двије године послје завођења диктатуре, у земљи поново успостављен уставни систем власти. Септембарским уставом није промијењен централистички карактер државног уређења, нити битније измијењена суштина стања насталог завођењем диктатуре. Ипак, враћање на парламентарни, вишестраначки, систем, ма колико редукован у погледу основних елемената демократског поретка, значило је и успостављање одређених форми грађанске демократије. Представничка тијела, која је нови систем подразумијевао, бирања су сходно изборној процедури коју је требало правно посебно регулисати. Она се тицала како избора посланика за Народну скупштину и чланова Сената тако и бановинских вијећника и одборника, односно вијећника за органе општинске управе. Разумијевање ове стране проблема, односно начина конституисања органа управне власти, на нивоу појединих административно-територијалних јединица, њихове надлежности и начина рада може указати и на карактер политичког система који је овим уставом успостављен. Мада наше намјере у овом случају немају претензије те врсте, ипак дио одговора на то питање садржан је и у анализи изборне праксе за органе општинске управе у Зетској бановини.

Правни основ избора, одржаних у Бановини крајем 1936, садржан је у више аката. Осим Устава из 1931. и законских прописа од важности за Краљевину у цјелини: Закона о општинама¹, Закона о градским

¹ Закон о општинама од 24. марта 1933, Службене новине Краљевине Југославије бр. 85–XXVI од 15. априла 1933.

општинама², Закона о бирачким списковима³, релевантни за ову тему су и прописи који су на основу ових закона донијети, а непосредно се тичу организовања избора у Зетској бановини. У такве пр. је свега убрајамо: „Уредбу о саставу кандидатских листа, саставу и раду бирачких одбора и о поступку код гласања за избор општинских одбора у Зетској бановини“⁴, од 8. септембра 1933, као и акте на основу којих је одржавање избора непосредно наређено (Овлашћење Министра унутрашњих послова бр. 4804 од 15. октобра 1936. на основу кога је бан Зетске бановине истога дана издао „Оглас“ и наредио одржавање избора).⁵ Садржај поменутих Уредбе и Закона о општинама ипак упућују да међу поменутих актима највећу пажњу треба њима посветити.

Потпунија нормативна реконструкција изборног процеса остала би непотпуна уколико осим начина бирања општинских органа не укажемо и на статус, институционалну организованост и начин рада општина.

Већ смо рекли да се сходно уставу Југославије управна власт у земљи остваривала у бановинама, срезовима и општинама. Бановине су биле управне и самоуправне јединице. На њиховом челу налазио се бан, као представник врховне власти кога је на предлог Министарског савјета именовано Краљ. Унутар бановина функционисале су уже административно-територијалне јединице, срезови и општине. У дјелокруг општина долазили су послови који се тичу интереса општинске заједнице а односе се на њен економски, културни и социјални статус. У ред таквих послова убрајани су: управљање општинском имовном (доношење буџета, располагање општинским дажбинама, закључивање зајмова, куповање, продаја и давање у закуп општинске имовине), грађење и одржавање путева, мостова, скела, канала и других саобраћајница, старање о одгоју сиромашне и напуштене дјеце, организовање лекарске службе и унапређивање рада здравствених установа, подизање школа, оснивање читаоница итд. Општина је обављала и послове мјесне полиције и вршила казнену власт у дијелу непоштовања уредаба и наредаба које је она доносила.⁶

У пракси је у погледу институционалног организовања и нормативног регулисања прављена разлика између градских општина и општина. Ова подјела, без обзира на то што није почивала на битнијим разликама у дјелокругу и врсти надлежности, осим оних које су проистикале из величине или географског положаја, значајно је утицала на изборну процедуру. Наиме, статус градских општина имало је 76 градова чија су

2 Закон о градским општинама од 13. јула 1934. Службене новине Краљевине Југославије бр. 169–XLIII од 25. јула 1934.

3 Закон о бирачким списковима од 5. септембра 1931. Службене новине Краљевине Југославије ванредни бр. 205 од 7. септембра 1931.

4 Уредба о саставу кандидатских листа, о саставу и раду бирачких одбора и о поступку код гласања за избор општинских одбора у Зетској бановини 8. септембра 1935. Зетски гласник, Службени лист Краљевске банске управе Зетске бановине бр. 67 – од 9. септембра 1935.

5 Зетски гласник бр. 84–85 од 17. октобра 1936.

6 Закон о општинама . . .

имена била таксативно наведена у чл. 2 Закона о градским општинама. Из оквира Зетске бановине тај статус су имали градови: Дубровник, Котор, Пећ, Подгорица, Херцег-Нови и Цетиње. Градске општине – градови били су самоуправна тијела и представљали су природну и економску цјелину. Сходно закону, функцију органа градске општине имали су градска вијећа и предсједник градске општине. Број чланова вијећа зависио је од броја становника града. Кретао се од 27 у градовима који су имали до 10.000 становника до 72 у градовима од 100 или више хиљада становника. Број градских вијећника који је за поједине категорије општина зависио од броја становника прецизније је утврђен у члану 22 наведеног закона.⁷ Но, у појединим случајевима он је могао бити и мањи од прописаног. Смањивање се могло извршити највише до једне трећине од предвиђеног броја, уз услов да то буде утврђено у статуту општине. Избор вијећника градског вијећа вршен је на два начина. Предсједник и двије трећине чланова вијећа бирани су на изборима општим непосредним и јавним гласањем, једну трећину постављао је бан, а за градове Београд и Панчево то је чинио министар унутрашњих послова. Мандат предсједника и градских вијећника трајао је четири године, а у случају пријевремених избора до првих наредних. За разлику од градских општина, општине су биле знатно мање територијалне јединице. Закон о општинама утврђивао је да свака општина мора имати најмање 3.000 становника. Изузетно, због теренских прилика или других оправданих разлога, тај број је могао бити и мањи. Простор који је обухватала општина требало је, као и у случају градских општина, да представља природну и економску цјелину. Састав општинских органа, односно број чланова општинског вијећа, такође је зависио од броја становника општине. Према закону о општинама, општине од 3.000 до 5.000 становника бирале су 24 одборника, а општине од пет до осам хиљада 30 одборника. У општинама од осам хиљада становника или више број одборника је утврђен на 36 лица. У општинама у којима је број становника био мањи од 3.000 у општински одбор је бирано 18 одборника. Овако утврђен број одборника по овлашћењу бана могао је бити смањен општинским статутом за једну трећину.

За разлику од градских вијећника, општински одборници до потребног броја у цјелини су бирани општим непосредним и јавним гласањем. Није постојала категорија „вирилних одборника“ односно оних које именује бан. Мандат општинским одборницима био је краћи и трајао три године, а не четири као код вијећника.

Разлику у процедури и начину избора општинских одборника и градских вијећника подвлачимо због тога што 1936. нијесу вршени избори

7 Градска вијећа су се састојала:

- 1) у градовима од 10.000 становника из 27 вијећника;
- 2) у градовима од 10.000 до 20.000 становника из 36 вијећника;
- 3) у градовима од 20.000 до 40.000 становника из 45 вијећника;
- 4) у градовима од 40.000 до 100.000 становника из 54 вијећника;
- 5) у градовима од 100.000 становника или више из 72 вијећника.

Види Закон о градским општинама.

за органе управе у градским општинама већ само у општинама. Даља упоређивања једног или другог типа општинских јединица, ван аспекта изборне процедуре, нијесу од интереса за основни предмет нашег рада.

Извјесни општи аспекти изборног механизма, у погледу бирачког права нпр., били су јединствено регулисани за цијелу земљу и односили су се на све врсте избора. Према Закону о бирачким списковима, бирачко право је имао сваки мушки држављанин по рођењу или прирођењу ако је навршио 21 годину старости. То право нијесу имали официри активни, као ни подофицири и војници под заставом. Привремено су губили бирачко право они: „1) који су осуђени на робију или затвор дужи од годину дана док се не поврате у право; 2) који су осуђени на губитак часних права за вријеме док траје та казна; 3) који су под стециштем; 4) који су под старатељством; 5) који су пресудом изгубили бирачко право због изборних кривица“.⁸

Бирачи са правом гласа могли су гласати само на основу бирачких спискова. У сталне бирачке спискове уписивани су сви који имају бирачко право ако су најмање шест мјесеци настањени у општини код које се води бирачки списак. Уз стални бирачки списак општински суд је морао саставити и један заједнички азбучни (абecedни) именик свих бирача у општини у који су поред имена сваког бирача уношени страна и број бирачког списка под којим је овај у бирачки списак уведен.

Полазећи од наведених општинских начела, Закон о општинама је у чл. 27 прописао да за општинског одборника може бити изабран онај члан општине који има бирачко право и који је навршио 25 године а није искључен од избора. Могућност да буду изабрани за одборнике према томе закону (чл. 28) нијесу имали: „1) општински службеници док су у активној служби; 2) чиновници оних власти које над општином воде непосредан надзор; 3) они који су са општином у парници док се парница не сврши; 4) општински набављачи, предузимачи општинских радова и закупци општинских добара и прихода; 5) они који имају о управи општинске имовине или о управи којег општинског завода, или о повереном им од општине каквом послу рачун положити док то не учине; 6) они који се без оправданог разлога нису примили одборничке дужности приликом последњих избора; 7) они који стално уживају издржавање или потпору из општинских или других јавних средстава осим државних; 8) они који су у сродству по крви до четвртог или по браку до другог степена, закључно са председником или члановима управе“.⁹

Извјесне рестрикције у погледу избора одборника биле су предвиђене и у наредном члану. Лица која не говоре и не пишу службеним језиком, лица која се налазе у активној државној или самоуправној служби, као и свештеници нијесу могли бити стављени као кандидати на првих шест мјеста кандидатске листе.

8 Закон о бирачким списковима.

9 Закон о општинама.

Редовне изборе, према чл. 30 Закона о општинама, наређивао је бан по овлашћењу министра унутрашњих послова. Одржавање избора за општинске одборнике у Зетској бановини 1936, на основу овлашћења Министра унутрашњих послова од истог дана, наредио је бан Петар Иванишевић 15. октобра. Наређење је у форми огласа објављено у службеном дијелу „Зетског гласника“ бр. 84–85 од 17. октобра 1936.¹⁰ Избори су заказани за 22. новембар 1936, а имали су се одржати у свим општинама на територији Зетске бановине за које је важио Закон о општинама. Тиме је удовољено законској обавези према којој је дан избора требало објавити 30 дана раније. Иста обавеза постојала је за органе општинске управе у погледу одређивања мјеста, односно зграде у којима ће се гласање обавити. Гласање се морало обавити на подручју општине у којој се избори одржавају на онолико мјеста колико има бирачких спискова и није се могло вршити по богомољама. Бирачи су могли гласати само једанпут, само лично, само на гласачком мјесту своје општине и само за једну од утврђених кандидатских листа. На пет дана пред изборе бирачи нијесу могли бити позвани на скупове (заједнички рад или кулук, војничке смотре или вјежбања . . .), а ако су били раније позвани требало их је распустили на три дана пред изборе. На дан избора гласање је трајало непрекидно од 7 до 18 сати. Уколико би изборни поступак због нереда или из других разлога био прекинут, за колико је прекид трајао продужавано је вријеме за гласање послје 18 сати.

У случају да се због нереда на једном или више гласачких мјеста не обави гласање, бирачки одбор је дужан да нареди одржавање избора у идућу недјељу. Против неправилности избора свани уписани бирач могао је у року од осам дана од дана одржавања избора поднијети жалбу надлежном управном суду. У случају поништавања избора због неправилног поступка бирачког одбора, нове изборе је требало одржати у року од мјесец дана. Точење алкохолних пића било је забрањено како на дан избора тако и дан прије и дан послје тога. Забрану ове врсте морала је да обнародује општина. Нико од гласача није смио ступити на биралиште под оружјем. То нијесу моли ни државни ни самоуправни службеници који по службеној дужности носе оружје уколико су као бирачи, ради гласања, дошли на биралиште. Бирачки одбор није могао ускратити право да гласа никоме од лица која су уписана у бирачки списак. Такође нико од бирача који су гласали није могао бити позван на одговорност због начина на који је дао свој глас на изборима. Избори су вршени на основу кандидатских листа. На листи се морало налазити онолико кандидата и њихових замјенина колико општина има одборника, изузев уколико избори нијесу расписивани ради попуне упражњених мјеста у општинском одбору или у другим случајевима из члана 48 Закона о општинама.¹¹ Такође, на кандидатску листу морала су бити унијета имена и потписи лица која

10 Зетски гласник бр. 84–85, Цетиње 17. октобар 1936.

11 Ако се упражне мјеста првих трију кандидата најјаче листе и ако се одбор смањи на једну трећину вршен је нови избор у цјелости.

предлажу одборнике и њихове замјенике. Према чл. 1 Уредбе о саставу кандидатских листа, о саставу и раду бирачких одбора и о поступку при гласању за избор општинских одборника у Зетској бановини, у општинама до 4.000 становника кандидатску листу својим потписима могло је предложити 40 предлагача, а за општине преко 4.000 становника број предлагача за листу одређен је на 60.

Предлагачи су морали бити уведени у бирачки списак оне општине за коју предлажу одборнике. Неписмене предлагаче или лица која се сама нијесу могла потписати по њиховом допуштењу потписивали су други. Једно лице није могло потписати више од 10 предлагача.

Уредбом је био прописан и посебан образац за састављање кандидатских листа. Осим података да је ријеч о кандидатској листи за избор општинског одбора у тој и тој општини у Зетској бановини који ће бити одржани одређеног датума, листа је садржала и имена (породично и рођено име) и податке о занимању и стану најприје одборника а потом његових замјеника. У листу су затим уношени лични подаци о представнику кандидатске листе у главном бирачком одбору и његовом замјенику, као и имена представника и замјеника листе у одбору на гласачком мјесту. Након податка о мјесту и датуму састављања листе, слиједила су имена предлагача.

Кандидатске листе су према чл. 38 Закона о општинама у два оригинална примјерка достављане надлежном среском односно првостепеном (окружном) суду на потврду најдаље до осмог дана прије избора. Уз оригиналне листе предаван је и писмени пристанак кандидата за одборнике и замјенике и по један примјерак кандидатске листе за свако гласачко мјесто без имена предлагача. Уколико је листа била прописно састављена, суд ју је потврђивао у року 48 сати. Од потврђених листа један примјерак је задржаван код суда, а други је враћан подносиоцима. Листе без имена предлагача општина је слала бирачким одборима. Једном потврђене кандидатске листе нијесу се могле више исправљати ни мијењати, осим у случају да од дана потврде листе па до дана избора који кандидат умре или изгуби услове предвиђене законом. Измјене ове врсте могле су бити обављене до 3-ћег дана пред изборе – уз поновну потврду суда. Према чл. 3 Уредбе о кандидатским листама, исправљену листу морала је потписати најмање половина предлагача који су ранију листу потписали.

Непосредно руковођење гласањем било је у надлежности бирачких одбора. Према Уредби, за свако гласачко мјесто требало је организовати бирачки одбор, који су сачињавали: један писмени бирач општине кога је срески начелник одређивао 8 дана прије избора и два општинска одборника које у истом року изабере општински одбор. Члановима бирачког одбора одређивани су замјеници. Члан одбора кога одреди срески начелник био је уједно и предсједник одбора. У општинама у којима се гласало на више мјеста постојао је Главни бирачки одбор. Он се састојао од свих предсједника бирачких одбора у мјесту и једног општинског одборника или његовог замјеника кога изабере општински

одбор. Најстарији предсједник бирачког одбора уједно је био и предсједник Главног бирачког одбора.

Чланови бирачког одбора су материјале за гласање (бирачки списак, општи гласачки списак, спискове за уписивање гласача за сваку листу ако их има више, књигу за вођење записника, кандидатске листе, општински печат) добијали на дан избора непоредно прије почетка гласања. Одбор је био дужан да примљене кандидатске листе постави на видно мјесто у просторији у којој се гласа. О одржавању реда приликом гласања старао се предсједник бирачког одбора. У просторију у којој се гласа гласачи су морали улазити редом по један, али никоме више од пет одједанпут. Лице које је дошло да гласа чим уђе у гласачку собу морало је да гласно каже своје породично и рођено име и занимање, а у општини са више гласачких мјеста и своју адресу. Након провјере да ли је то лице уведено у бирачки списак, предсједник одбора, ако га нико од чланова одбора не познаје, позивао је бирача да још једанпут потврди да је он баш то лице под чијим именом се пријавио да гласа, уз упозорење на законске посљедице у случају гласања под туђим именом. За оваквог непознатог бирача било је предвиђено састављање записника према посебном обрасцу у који су уношени његов лични опис и адреса. Предсједник бирачког одбора могао је наредити да се такав непознати бирач одмах фотографише. Уколико докази о идентитету не би били потпуни, одбор је могао такво лице да не пусти на гласање.

У случају позитивних оцјена о идентитету гласање се обављало на слjedeћи начин: предсједник бирачког одбора сваком гласачу је показао све кандидатске листе по именима њихових носилаца и питао за коју листу гласа; бирач је гласао тако што је јавно именовао носиоца кандидатске листе за коју гласа, а његов глас је уношен у списак који је вођен за сваку поједину кандидатску листу. Бирач који на наведени начин није могао гласати због тјелесних мана могао је то да учини преко пуномоћника.

О раду бирачког одбора од почетка до свршетка гласања требало је водити посебан записник, према посебном обрасцу. По завршетку гласања, по општем гласачком списку утврђиван је број бирача који је гласао на одређеном гласачком мјесту. Податке о броју лица која су гласала, када је гласање завршено, и друге који се тичу гласања требало је посебно записнички констатовати. Након тога вршено је пребројавање гласова по појединим кандидатским листама. Резултати до којих се дође такође су записнички констатовани, уз потписе свих чланова бирачког одбора. У општинама се више гласачких мјеста бирачки одбори су резултате гласања са свим актима достављали предсједнику главног бирачког одбора. Бирачки одбор, односно главни бирачки одбор, по завршеном послу подносио је рјешење о резултатима избора и истога дана писмено их објављивао на општинском дому.

На изборима на којима је било истакнуто више кандидатских листа према чл. 47 Закона о општинама, са листе која је добила највише гласова биране су двије трећине одборника. У случају да двије листе добију једнак број гласова предвиђено је било понављање избора у другу наредну

недјељу. Остала (једна) трећина одборничких мјеста попуњавана је на сљедећи начин: „Број гласова сване од осталих кандидатских листа а тако исто и број гласова најјаче кандидатске листе ако је ова добила апсолутну већину гласова дели се са 1, са 2 са 3 и тако редом па се са листа чији су највећи количници узима редом од потребног броја по један одборник. На случај да два кандидата са једнаким количником не могу да уђу у одбор коцка ће одлучити који ће од њих ући“.¹²

Кандидати који су сходно претходним прописима изабрани за општинске одборнике увођени су у дужност десетог дана од дана избора. На тој првој сједници општинског одбора новоизабрани одборници су полагали заклетву.¹³ Одборници који не прихвате избор или одбију да положе заклетву могли су бити новчано кажњени. За предсједника општине биран је онај одборник који је био носилац најјаче кандидатске листе. Општинску управу коју су осим предсједника чинили чланови одређивао је општински одбор према потреби, а имајући у виду број одборника и обим послова. Бирана су два до пет чланова у општинску управу, и то они који су били на другом или наредним мјестима са најјаче листе. Служба предсједника општине и чланова управе била је почасна. Изузетно, Законом о општинама била је дозвољена могућност да у општинама гдје је служба предсједника захтијевала сво или већи дио радног времена општински одбор може одредити општинским статутом предсједнику сразмјерну надокнаду.

Надлежност општинске управе кретала се у оквиру дјелокруга општине. Тицала се управљања општинском имовином, састављања и предлагања општинског буџета и годишњег завршног рачуна, надзора над радом општинских установа итд., док је функција предсједника општине била у домену извршне власти: спровођење одлука општинског одбора и управе, подношење на одобрење одлука на које је потребна сагласност вишег органа, организација рада администрације и распоред општинских службеника, чување општинских печата и потпис свих аката у име општине итд.

У Зетској бановини 1936. г., према изјави бана Петра Иванишевића, (сем градова у којима нијесу одржани) од 275 општина избори су одржани у њих 266. У девет општина избора није било ради тога што су судови одбили све листе као неисправне или из неких других локалних разлога. На изборима је истакнуто 636 кандидатских листа, од којих су Југословенској радикалној заједници припадале 462. Остале листе припадале су Удруженој опозицији и другим политичким групацијама. У општинама у којима су избори одржани у бирачке списнове су била уписана 229.094 бирача, а гласала су 165.464, или 70,42%. Изабрано је укупно 266

12 Закон о општинама.

13 Текст заклетве је гласио: „Ја Н. Н. закљичем се јединим Богом да ћу краљу и отаџбини бити веран; да ћу се у раду придржавати устава и земаљских закона; да ћу чувати државно и народно јединство и да ћу дужности свога звања тачно отпраљвати и самоуправне и државне интересе савесно заступати и бранити. Тако ми Бог помогао.“

општинских управа, од којих је Југословенској радикалној заједници припало 77,45%.¹⁴

С обзиром на оволики број општина, било би веома тешко утврдити да ли је у свим случајевима поштована изборна процедура. Познато је да су у том погледу у пракси чињена одступања у односу на законом утврђене принципе. Истраживања те врсте ми нијесмо могли вршити, а објективно су прелазиле и границе нашег рада. Реферати других учесника скупа могу, међутим, томе допринијети.

Оцјена која се ипак може дати на основу глобалног осврта на вриједносне одреднице изборне процедуре садржана је у сљедећем. Иако је због саме могућности бирања путем гласања исказана оријентација на форме грађанске демократије, што се несумњиво може оцијенити као позитивно након периода диктатуре, ипак се због битног ограничења о изборној процедури не може избјећи и прилично негативан општи утисак. Избори нијесу били тајни, па је самим тим доведена у питање могућност слободног изјашњавања бирачког тијела. Због јавности избора, као и због знатног сужења броја лица са правом гласа изостављањем од бирачког права жена, лица млађих од 21 годину и свих оних који су дошли под удар закона, тј. који су осуђени на казну робије или на казну затвора од једне године, односно губитак часних права, а таквих је било највише из редова комуниста – знатан дио становништва био је искључен од могућности учешћа у политичком животу државе кроз легалне форме политичког дјеловања. Ако се овим ограничењима изборних права која имају системски карактер додају и она која су била резултат злоупотребе законских прописа током избора од стране појединих најчешће владајућих политичких партија, онда се општа оцјена о битно ограниченој могућности слободног изјашњавања не може избјећи.

14 Зетски гласник бр. 96, Цетиње 23. новембар 1936.