

Др Бранко Петрановић

УСТАВОТВОРНА СКУПШТИНА ЈУГОСЛАВИЈЕ

Уставотворна скупштина (Конституанта) јавља се у модерној историји као тело надлежно да донесе Устав, чиме се обично њена функција и улога испуњавају, независно од тога да ли се она распушта после тога чина или наставља рад на основу властите одлуке као народна скупштина, односно редовно легислативно тело.

У уставном развоју нове Југославије уставотворна скупштина произишла је из избора одржаних 11. новембра 1945. са задатком да уставно-правно потврди револуционарну смену власти до које је дошло у току народноослободилачког рата народа Југославије. Две године раније, револуционарна скупштина у Јајцу донела је одлуке декларативног карактера које су водиле рачуна о постојању нове државе створене у претходном процесу народноослободилачког рата и револуције, али које су имале и конститутивни значај стварањем највиших органа власти нове Југославије у форми АВНОЈ-а и НКОЈ-а, истина као привремених органа. Тиме је у Југославији крајем 1943. установљен привремени уставни поредак у формалном смислу речи, насупрот октроисаном уставу и негацијом старе уставне основе. Кажемо у „формалном смислу“, јер су одлуке Другог заседања АВНОЈ-а донете на основи промењених односа у Југославији омогућавајући да се револуционарни процес приведе до победоносног краја и формална ситуација „привремености“ претвори у трајно стање које одговара снагама револуције. АВНОЈ је предвидео да ће питање краља и монархије решити народ на основу слободно изражене воље после ослобођења целе Југославије. Вишки споразум стоји на истом принципу: одлука о облику владавине одлаже се до завршетка рата. Нови споразум између НКОЈ-а и краљевске владе, Београдски, закључен 1. новембра 1944, предвиђа да се Југославија привремено представља у спољном свету и у свим актима спољне политике у старом облику, док не добије дефинитивни облик владавине. У том споразуму стоји да ће се овакав поредак задржати до одлуке уставотворне скупштине, то јест до коначног уставног уређења државе. Анекс овог спора-

зума од 7. децембра 1944. предвиђа такође да ће избори за уставотворну скупштину бити „утврђени“ најдаље три месеца после ослобођења целокупне националне територије, и то саобразно закону о избору за уставотворну скупштину који ће на време бити изгласан. До уставотворне скупштине законодавна власт је предата АВНОЈ-у. Кримском препоруком шефова три велике савезничке силе законодавни акти АВНОЈ-а имали су да се поднесу на накнадно одобрење једне уставотворне скупштине.

За питање које третирамо од посебног интереса је порекло ове идеје о уставотворној скупштини: када се она јавила и зашто се јавила, и да ли је ова форма легализације тековина народноослободилачке борбе осигуравала победу револуционарних снага.

АВНОЈ је суверено одлучио да се установи привремено уставно уређење, водећи рачуна о унутрашњим политичким односима снага, међународној констелацији и тежњи да се прибави легитимно право међународног представљања органима нове Југославије у једном специфичном поступку преко споразума НКОЈ-а са краљевском владом, што је била и тежња великих савезничких сила, посебно Велике Британије и СССР-а, независно од противуречних интереса које су одређивале њихове политике. Као самосталан субјект народноослободилачки покрет, односно нова Југославија ушли су у те преговоре да би стекли легалну позицију у међународној заједници, иако она није била потребна да би се „оснажила“ смена власти извршена у самој Југославији, јер се легализација прибавља вољом друштвених снага које врше смену власти а не њеним међународним признањем, које се најчешће у пракси претвара у политичко питање.

Отуда је „уставни провизоријум“ у Југославији после 1943. другачије природе у односу на неке формално аналогне ситуације у историји, националној и општој, јер су односи друштвених снага или радикално измењени, што је констатовао и АВНОЈ у Јајцу. Народноослободилачки рат је добио општенародни карактер, основна диференцијација за и против народноослободилачке борбе изведена, НОВЈ била доминирајући чинилац на југословенском ратишту, народноослободилачки одбори, као основне установе револуције, функционисали на ослобођеним територијама и у позадини непријатеља, а кључна начела државног уређења проглашена (федеративно уређење, принцип јединства власти, монарх суспендован и избегличкој влади оспорена законитост). У односу на ове промене творци одлука Другог заседања АВНОЈ-а и његови сазивачи нису губили из вида да сви крајеви Југославије нису били до крајњих могућности захваћени народноослободилачком борбом, а на другој страни — да страни фактори нису престали да рачунају на конзервативне католичке снаге у Словенији и Хрватској, на квислиншке војне јединице и на отпор четника.

Комунисти од своје појаве у политичком животу Југославије (Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца) нису апсолутизирали улогу уставотворне скупштине као идеалне демократске установе за верификацију народне воље, јер је њихово опредељивање за њу, улазак у ову установу и питање да ли ће се у њој остати зависило од процене ситуације, с тим што је — према ставу из 1919. године — одлуку о томе морала да донесе партијска организација путем референдума или конгреса. Они су у предратним политичким борбама везаним за државно-правну реорганизацију Краљевине Југославије и у оквиру политике Народног фронта подржавали удружену опозицију за слободне изборе 1936. из којих би произишла суверена уставотворна скупштина, јер су у залагању за прогресивна начела грађанске демократије видели могућност да се у датој ситуацији мобилишу масе у борбу против фашистичког спољнополитичког курса и обуздају насртаји режима против националних, социјалних и политичких права. Комунисти су сматрали да у уставотворној скупштини не сме бити ни надгласавања ни уцењивања, а да сами избори морају да добију плебисцитарни карактер. У условима појачане опасности од фашистичке агресије, која је угрожавала слободу и независност малих народа, било је тим потребније задовољити оправдане захтеве угњетених народа. За комунисте спровођење слободних избора 1936. за Народну скупштину није отежавало борбу за уставотворну скупштину, него ју је напротив још више олакшавало. Ти захтеви за слободно изабрану конституанту били су захтеви за поштовање демократског права грађана и за формирање демократског тела које треба суверено да одлучује о државном и друштвеном уређењу земље као виду опште демократизације политичких односа.

Идеја конституанте није била страна руководећем језгру народноослободилачког покрета ни у току народноослободилачког рата. Говорећи о накнадном одређивању облика владавине АВНОЈ је предвидео да промене у току револуције буду подвргнуте вољи народа. Уобичајено искуство историје показује да је такво тело углавном била конституанта, али се то у одлукама другог заседања АВНОЈ-а не каже. Касније израђени Нацрт статута АВНОЈ-а, на основу овлашћења заједничке седнице Председништва АВНОЈ-А и НКОЈ-а, истицао је међу посебним дужностима Председништва припрему изборног реда за уставотворну скупштину. М. Пијаде пише Е. Кардељу у априлу 1944. да би требало размислити о конституанти као облику осигурања свих народа Југославије од мајоризације, а преко тога истовремено и о обезбеђењу њихове суверености у садашњој спољној ситуацији и у „могућој перспективи“. Декларација о народној власти, чији је назив Пијаде касније преиначио у Декларација о основним правима нација и грађана ДФЈ, о чему је известио Е.

Кардеља, била је замишљена као замена Устава, и једна врста уставне разраде одлука АВНОЈ-а у рату.

Споразум између НКОЈ-а и краљевске владе од 1. новембра 1944. предвиђа изричито уставотворну скупштину. Карактеристично је да је крајем 1944. у највишим британским круговима постојало мишљење да је адекватнија форма изражавања народне воље путем директног плебисцита, него посредним путем преко уставотворне скупштине. Полазило се, при томе, од вредности коју директан плебисцитарни начин има у очима иностраног јавног мњења, супротно Шубашићу који је сматрао да се преко уставотворне скупштине искључује притисак органа власти. Одговарајући на једну Черчилову поруку маршал Тито је 21. децембра 1944. истакао да још није коначно одлучено којим би се средствима најбоље могла установити жеља народа, али да се за сада предвиђа могућност да се искористи плебисцит. Маршал Тито је сматрао да ће о томе дефинитивну одлуку донети АВНОЈ и нова влада.

Револуционарним снагама у Југославији није сметало да се то питање, практично одлучено у народноослободилачкој борби, формално реши на овај или онај начин, јер је одговор народа био дат већ у току рата, без обзира колико Британци наглашавали дубину монархистичке традиције у Србији. Утицај монархије најупадљивије је истицао у лето и јесен 1944, уочи Московске конференције највиших представника СССР-а и Велике Британије, чиме су Британци појачавали своје позиције у преговорима са Стаљином, мада су извештаји њихових посматрача и официра из Југославије стављали до знања да је у питању једна велика заблуда, свесно восталом потхрањивана, јер је омладина хладна према монархији, сасвим равнодушна према њеној судбини, а и део старијих генерација не може да опрости краљу напуштање Југославије 1941, брзи војни слом, његово попуштање лошим саветницима.

Начелно гледано монархија се није мирила са идејом народног суверенитета конкретизованог у АВНОЈ-у и народноослободилачким одборима. За револуционарно-демократски карактер народноослободилачког покрета монархија је као установа представљала анахронизам. У току рата краљ се идентификовао са Михаиловићем и снагама које су се бориле против народноослободилачког покрета. Због личног режима и аутократских тенденција краља Александра и кнеза Павла монархија није била омиљена код најнапреднијих снага српског народа, а потову у Хрватској, Словенији и другим земљама Југославије. Иако монархија није укинута у Јајцу на Другом заседању АВНОЈ-а је преовлађивао републикански дух и расположење. Личност монарха чијим су поступцима господарили дворски кругови и Британци, није била дорасла озбиљности историјске ситуације. Да није у питању само младост монарха види се из британских извора ко-

ји за њега кажу да је био под непоправљивим утицајем велико-српске околине, али истовремено скицирају личност „слабашног карактера“, неспособну да проникне у крупне политичке проблеме, нестабилну, превртљиву и импулсивну, која није успела да одрасте „безнадежно неотпорну у присутности јаког карактера“ и потпуно недораслу сложеним ситуацијама које су надмаши-вале његове могућности.

Независно од овог општег одбацивања монархије у току рата, она је и конкретно осуђена у више наврата од народа и пре избора од 11. новембра 1945. АВНОЈ у Јајцу, као и земаљска антифашистичка тела, ставила су до знања и осудила улогу краља у борби против народноослободилачког покрета подржавањем Михаиловића и његове колаборационистичке спреге са окупаторима. Краљево устајање против споразума закљученог у Београду 1. новембра и предаје овлашћења намесницима осуђено је на слободним територијама Југославије јануара 1945. На иницијативу СК КПЈ организоване су демонстрације против Петра II које су се претвориле у талас негодовања против његовог понашања. Монарх се нашао усамљен: без подршке великих сила; НКОЈ је могао да одбаци закључени споразум, али је поштовање уставне форме било у његовом интересу, због чега је показивао стрпљивост; краљу се супротставио и његов председник владе. И Шубашић чији је покушај удаљавања остао без успеха. Преко отпора Петра II примени споразума Треће заседање АВНОЈ-а прелази у августу 1945. „простим прелазом на дневни ред“, јер се радило о једностраном покушају краља да повуче овлашћења пренета на намеснике. Што се тиче форме изјашњавања народа о облику владавине, оно је добило карактер општег плебисцита на изборима од 11. новембра 1945., када је Народни фронт освојио апсолутну већину на изборима, и касније посредним путем, изјашњавањем посланика изабраних у Уставотворну скупштину за републику и укидање монархије.

Друго питање које нас интересује тиче се проблема суверености Конститутанте 1945. године.

„Државно-правни“ или „уставни провизоријум“ после 1918. трајао је више од две године, док су избори и сазивање конституанте у новој Југославији уследили свега неколико месеци после завршетка рата. Прва седница Уставотворне скупштине одржана је 29. новембра 1945., на двогодишњицу установљења АВНОЈ-а, као највишег органа власти, што значи и од проглашеног привременог уставног уређења, мада се у наведеној ситуацији мора имати у виду да је рат ометао њено раније сазивање. За време, „уставног провизоријума“ у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца власт је припадала краљу и централној влади у Београду. Привремено народно представништво започело је у марту 1919., мада су комунисти по оснивању СРПЈ (к) тражили

да се што пре распишу избори за уставотворну скупштину и земља ослободи „наказног парламента“ или скупа „самозванаца и политичких шпекуланата“, како је називано ово тело због његовог састава и начина постанка. Од свог другог заседања АВНОЈ је највиши орган власти нове Југославије. И на основу споразума НКОЈ-а и краљевске владе АВНОЈ је задржао законодавну власт. АВНОЈ нису могли да заобиђу ни велики савезници 1945. Кримском препоруком, чак и када су супротно унутрашњем развоју нове Југославије „препоручивали“ да се револуционарна скупштина попуни некомпромитованим посланицима Народне скупштине Краљевине Југославије, изабраним 1938. Претварањем у Привремену народну скупштину у августу 1945. АВНОЈ је наставио рад у нешто другачијем саставу, али његов дотадашњи програм и већина Народног фронта нису били угрожени, као прелазна установа која је требала да донесе политичко законодавство и да припреми изборе за уставотворну скупштину. Влада Љ. Давидовића, налазила се под критиком због одлагања избора за уставотворну скупштину. Привремена народна скупштина ДФЈ је одлагана у два наврата због проширивања овог тела у складу са Кримском препоруком, али је реч о одлагањима везаним за дане. Ова скупштина је за релативно кратко време донела потребно законодавство и њено Председништво расписало изборе за 11. новембар. Изборно право у Краљевини СХС ускраћивало је право гласа војницима и женама; предвиђена је недемократска установа квалификованих посланика. На основу општер права гласа које је стечено у народноослободилачкој борби народа Југославије предратно бирачко тело је двоструко увећано укључивањем војника, жена и омладине са навршених 18 година, изузимајући активне сараднике непријатеља и присталице предратних фашистичких организација и удружења.

Суверена права Уставотворне скупштине Краљевине СХС била су окрњена доношењем владиног привременог пословника, којим је владар уздигнут на ниво неприкосновеног чиниоца о коме се није могло расправљати, јер је сваки посланик био обавезан да унапред положи заклетву краљу. Без обзира на мишљење комуниста да се ради само о „политичкој манифестацији у корист монархије“, суверенитет Конситуанте био је озбиљно доведен у питање. У једној друкчијој историјској ситуацији легална грађанска опозиција покушала је да оспори сувереност Уставотворне скупштине пре њеног избора и сазива, приликом расправе о Предлогу закона о Уставотворној скупштини који је предвиђао њен дводоми карактер (Савезна скупштина и Скупштина народа), сматрајући да се тиме прејудицира будуће државно уређење као федеративно. Отварање спора о суверености Уставотворне скупштине има своје дубље објашњење. Ова опозиција морала је да се суочи са вољом народа и промењеним системом

власти у новој Југославији. Она је појачавала рад против нових установа, настојећи да скрене пажњу великих сила на то да се споразум Тито — Шубашић не примењује, али без успеха, јер на Потсдамској (Берлинској) конференцији није добила њихову подршку, упркос Черчиловом ангажовању. Своју немоћ она је покушавала да представи као недостатак услова за легални рад што се није изједначавало са политичком борбом против основа поредка, коју није могла ни добити, налазећи се под сталним политичким и психолошким притиском Народног фронта. Ова опозиција није могла никако да се помири са новим стањем у Југославији, тражећи поделу власти у складу са Споразумом, поновне изборе за народноослободилачке одборе, устајала против тековина народноослободилачке борбе, захтевала да се „сунђером“ пређе преко дотадашње борбе и нове револуционарне ситуације. Опозиција је сматрала да је дводомост Уставотворне скупштине везивала руке овом телу, спречавајући га да слободно и суверено одлучује о свим видовима државног уређења и облику владавине. Оптерећена формалним и процедуралним обзирима, иза којих се скривала класна страна политичких мотивација, ова опозиција није могла нити хтела да увиди да је Уставотворна скупштина слободна али да се не налази ван стварности нових односа. Она је имала да инкарнира вољу народа изражену кроз претходну народноослободилачку борбу.

Наредно питање од интереса је везано за конституисање Уставотворне скупштине и последице које су тиме наступиле.

Уставотворна скупштина је изабрана на изборима 11. новембра 1945. спроведеним на основу изборног закона Привремене народне скупштине, а конституисала се на основу Закона о уставотворној скупштини. Њен главни задатак био је да донесе устав. Истовремено са сазивањем Уставотворне скупштине испуњен је споразум НКОЈ-а и краљевске владе из јуна и новембра, односно децембра 1944. , као и Кримска препорука којом се санкционисао тај споразум и проширивали „услови“ које су велике силе постављале за међународно признање нове Југославије. Заседање Уставотворне скупштине почело је 29. новембра 1945. и трајало до 1. фебруара 1946. Доношењем Декларације о проглашењу републике укинута је и формално монархија, а краљ лишен права која су му са целом династијом припадала. У Декларацији је стајало да је ФНРЈ савезна држава равноправних народа који су слободно изразили своју вољу да остану уједињени у Југославији. Усвајањем Декларације о републици је одлучено пре него што је донет први устав ФНРЈ.

Проглашавањем републике и укидањем монархије престала је функција Намесништва, формално гледано једног од органа власти у привременом уставном уређењу, предвиђеног Београдским споразумом. Заједно са овим органом у систему савезно

највише власти постојали су АВНОЈ, односно ПНС, и Привремена влада ДФЈ. Краљ је на намеснике пренео своја овлашћења, која је касније покушао поново да поврати. Ова установа је прелазног привременог карактера лишена битнијих овлашћења, јер се она стичу у АВНОЈ-у и његовом Председништву, а касније након претварања АВНОЈ-а у Привремену народну скупштину у њој и њеном Председништву. Намесништво се може узети као формални чувар тих овлашћења или као нека врста контроле споразума. Значај једне установе зависи од њених овлашћења, места у систему власти и односа са другим органима истог ранга, пре свега социолошки гледано од односа друштвених и политичких снага у датом друштву, али и од персоналног састава одређене установе. У последњем случају реч је о људима који су били на заласку своје каријере, ван већег утицаја у политичком животу, а и лично неспремним да се залажу за ствар монархије у Југославији. Ова установа Намесништва може се узети као декор уставности или вид прилагођавања револуционарних промена уставној форми.

Уставотворна скупштина конституисана је избором Председништва на челу с др Иваном Рибаром, шест потпредседника, секретаром и члановима, које је након проглашења ФНРЈ у име Скупштине, као највећег органа власти, представљао државни и народни суверенитет; у оквир њеног конституисања спада и избор председништва Скупштине народа и Савезне скупштине и формирање одбора заједничке скупштине (Верификационог, Уставотворног, Одбора за привредни план и финансије, Мандатног и имунитетског, Административног одбора и Одбора за молбе и жалбе). Савезна скупштина верификовала је мандате 346 посланика, а Скупштина народа 168 посланика.

Маршал Тито је у својству председника Привремене владе (Министарског савјета ДФЈ) поднео 30. новембра 1945. оставку, јер је влада извршила један од главних задатака — да припреми и спроведе изборе за Уставотворну скупштину. Понуђена оставка владе није прихваћена, чиме је Уставотворна скупштина дала поверење влади на челу с Ј. Б. Титом, која наставља рад као Влада ФНРЈ, с том разликом што је у њој од оставке М. Грола у августу 1945. био само један потпредседник (Е. Кардељ, који је истовремено био министар за конституанту), а после оставки Шубашића и Ј. Шутеја у октобру 1945. маршал Тито вршио дужност и заступника министра за иностране послове.

Рад Уставотворне скупштине заслужује пажњу, али ћемо се задовољити да у оквиру овог осврта истакнемо само неке најзначајније аспекте.

Нови устав рађен је у Министарству за конституанту и као владин достављен Уставотворној скупштини на дискусију и разматрање. Карактеристично је да је Нацрт устава брзо урађен и

да је рад Уставотворне скупштине, односно њених уставотворних одбора, текао у знаку начелне једнодушности. Расправе су се концентрисале око техничко-правних, термилолошких и композиционих питања, „прочишћавања“ Нацрта од одредаба које нису спадале у материју устава, јачег истицања појединих питања и прецизирања формулација. У односу на ранију уставну праксу у Југославији појавила се и једна новина, која се огледала у давању Нацрта на дискусију у јавности која се у позиву Министарства за конституанту грађанима да узму учешћа у разматрању уствног нацрта назива „саветодавним референдумом“.

Брзи рад Уставотворне скупштине и поменута начелна једнодушност у дебатама може се објаснити чињеницом да је нови политички систем израстао у току народноослободилачког рата и да је сада само тражио формалну уставно-правну потврду. Уставна основа нове Југославије заснивала се на одлукама Другог заседања АВНОЈ-а, других одлука уставног значаја и закона који су пре доношења Устава регулисли установе новог државног уређења и нове друштвене односе. Ново уређење и поредак настали су у рату а не у крилу расправе Уставотворне скупштине. Уставна решења нису била плод стравачких надметања, заморних политичких договора, тражења компромисних формула представника разних друштвених снага. Устав долази да потврди постојећу ситуацију, али води рачуна и о перспективи будућег развитка. Многа решења у Уставу антиципирана су још у рату: изборно право, скупштински систем, федеративно уређење, зборови бирача као установе непосредне демократије, једнакост мушкараца и жена, забрана изазивања расне, националне и верске мржње и раздора, начела аграрне реформе, поступак конфискације као специфичне форме стварања општенародне (државне) својине. Устав је прогласио сувереност народа и савезни карактер државе. Основицу власти чинила су представничка тела: народне скупштине и народни одбори као јединствени органи власти на своје подручју из којих су проистицали други органи и њима одговарали за свој рад. Оснивањем народноослободилачких одбора још у рату, као јединствених органа власти на њиховим територијама, разбијен је дуализам власти: државне и самоуправне, од којих је ова последња била лишена стварних овлашћења и почивала на неразвијеној материјалној основици, карактеристичној за буржоаску државу. Организација државне власти заснивала се на принципу јединства власти и демократског централизма. Устав је дао значајна овлашћења влади да доноси „уредбе са законском снагом“, чиме су оне у одређеној области, нарочито привредној и финансијској, добијале део законодавних компетенција, независно од тога што су ове уредбе морале накнадно да се подносе на одобрење Народној скупштини. Одредбе о друштвено-економском уређењу регулишу тзв. мешовити си-

стем привреде: државни, сектор, који је имао одлучујућу улогу с обзиром на средства која су се налазила у његовом власништву, задружни, чији је значај наглашаван у систему нове економике, и приватни, нарочито јак у пољопривреди, грађевинарству, занатству и трговини до национализације трговинских радњи 1948. Приватни сектор није укидан у новом систему друштвено-економских односа, али његова делатност није смела да се заснива на искоришћавању и експлоатацији туђег рада. Рад приватног сектора био је одређен садржајем и границама тзв. општедруштвеног интереса, Првим уставом није била предвиђена национализација средстава за производњу, мада је обухватање укупне економике државе преко конфисковања имовине и секвестра користила акумулацију предузећа која су се налазила под његовом управом и контролом без мењања својинског основа. Устав је истовремено предвиђао могућност да се приватна својина експроприше или ограничи уколико је то у општем интересу. Аграрна реформа и колонизација, као вид решавања тзв. сељачког питања у новој Југославији, већ су били законски регулисани од стране Привремене народне скупштине у августу 1945, три месеца пре избора за Уставотворну скупштину, свodeћи аграрни максимум на 25, одн. 35. ha, укинуте рударске концесије и рад предузећа ван државне својине стављен под управу и надзор државе. Административним мерама и путем пореза државна власт је могла да одређује границе и оквире рада приватног сектора.

Нацрт првог устава ФНРЈ усвојен је — без иједног гласа против и без иједног гласа уздржања — на састанцима Савезне скупштине и Скупштине народа 30. јануара 1946, а проглашен одлуком Уставотворне скупштине сутрадан. Иако су у време усвајања Устава политички односи у Југославији били стабилизовани, уставну дебату и дискусију о Нацрту устава у јавности искористиле су поражене грађанске снаге да оживљују националне конфронтације на питању „цепања српства“; старе снаге истичу захтев за посебним положајем Далмације као области или чак као републике; оне злоупотребљавају чињеницу што је у Нацрту устава било изостављено право на отцепљење предвиђено у одлуци Другог засједања АВНОЈ-а о изградњи Југославије на федеративном принципу. Једном представком ђаковачког бискупа Акшамовића Римокатоличка црква се супротставља уставном предлогу о одвајању цркве од државе и цркве од школе. Бискуп је устајао против обавезног грађанског брака, тражио да се црквеним добрима прикључи значај „народног добра“ и осигуравање „душебрижничке службе“ у болницама, казнионицама, војсци и спортским удружењима. Хварски бискуп М. Пушић тражио је обештећење за аграрну реформу на поседима Римо-

католичке цркве и увођење науке о вери као обавезног предмета у школама.

Легална грађанска опозиција на челу с М. Гролом доживела је пораз у Привременој народној скупштини и принуђена на апстиненцију (на предстојећим изборима да не би открила своју слабост, чиме је фактички нестала из политичког живота као политички субјект великом победом Народног фронта 11. новембра. За разлику од ситуације и Привременој народној скупштини, у Уставотворној скупштини није било јавне опозиције уставним решењима која су усвојена једногласно, када је реч о битним питањима политичког система. Међутим, Драгољуб Јовановић, генерални секретар Народне сељачке странке у Народном фронту, развијао је „сељачку идеологију“ и покушавао да изгради неки „сељачки блок“, што је, уосталом, била његова стара политичка преокупација, помоћу језгра посланика и политичара из ХСС, Савеза земљорадника и Народне сељачке странке, подели утицај са КПЈ у Народном фронту препуштајући „комунистима“ раднике а везујући за себе сељаке. Присталице у суштини двостраначког или вишестраначког система, Јовановић се изјашњавао за Народни фронт као „колаборацију странака“ а не „механичку коалицију“. Својим иступањем у Уставотворном одбору Уставотворне скупштине у децембру 1945. Јовановић је, и поред изјашњавања за Устав, устао против развоја нове Југославије на основама које су биле дате у уставном нацрту и спровођење у пракси од стране владајућих снага револуције у току. Јовановић опозицију узима као коректуру сваке власти. Он је такође нападао „етатизам“ у привредном систему, запостављање задругарства и јачање привреде у оквирима планског система. Оваква схватања морала су да изазову сукоб већине Народног фронта са Јовановићем и његовим једномисленицима, јер се политички систем није градио на темељима грађанског либерализма већ на снажној државној интервенцији у све сфере живота. Тиме је истовремено обележен разлаз Народног фронта са Јовановићем, који је до тада привидно лојално сарађивао у оквирима ове организације, иако још није било дошло до коначног обрачуна. Левица и земљорадничким странкама у НФ одупреће се Јовановићевој политици и искључити га из Народне сељачке странке. Епизода са Јовановићем сведочанство је да се „фронтска опозиција“ није мирила са перспективом социјалистичке изградње Југославије и руководећом улогом КПЈ у политичком систему.

Усвајањем Устава ФНРЈ Уставотворна скупштина продушила је рад као Народна скупштина ФНРЈ.