

## Izorno zakonodavstvo prve jugoslavenske države (1918. – 1941.)

BOJAN BALKOVEC

Odsjek za povijest Filozofskoga fakulteta Sveučilišta u Ljubljani,  
Republika Slovenija

U međuratnom jugoslavenskom izbornom zakonodavstvu razlikujemo dva razdoblja koja se podudaraju s općom podjelom političke povijesti Kraljevine. Dvadesetih godina vrijedilo je zakonodavstvo usvojeno 1920. i djelomično promijenjeno 1922. godine. Država je bila podijeljena na izborne jedinice. Glasali su samo muškarci, na tajnim izborima. Mandati su se dodjeljivali prema proporcionalnom sustavu. Tridesetih godina na snazi je bilo zakonodavstvo iz 1931., koje je ispravljeno 1933. godine. Još su uvijek glasali samo muškarci. Biralno se javno, i to za zemaljske liste kandidata. Izborni je zakon, unatoč proporcionalnoj podjeli mandata, favorizirao pobjedničku listu.

Ključne riječi: Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca / Jugoslavija; izbori; Narodna skupština; poslanici; biračko pravo; izborni zakon

U suvremenom demokratskom društvu samo je po sebi razumljivo da svaki pojedinac ima i politička prava.<sup>1</sup> U prošlosti su se politička prava, među kojima središnje mjesto zauzima biračko, shvaćala drugačije nego danas. Biračko pravo sastoji se zapravo od dvaju dijelova: prava da se bira te prava da se može kandidirati i biti biran. Često je pravo njihove uporabe različito. Za pasivno biračko pravo, tj. pravo po kojem se tko može kandidirati i biti biran, mogu se pojaviti različiti oblici ograničenja. Ograničenja su povezana s nespojivošću s obavljanjem određenih funkcija, odnosno poslova kandidata, koji se zbog posla ne mogu kandidirati u određenim okolinama, a mogu biti povezana i sa životnom dobi i sposobnošću odnosno obrazovanjem kandidata. Pokrajine koje su se 1918. ujedinile imale su prije toga različito izorno zakonodavstvo, a samim time i različitu praksu. Različite su bile odredbe o biračkom pravu, koje nije bilo opće i jednako. U Hrvatskoj je sve do kraja Austro-Ugarske na

<sup>1</sup> Opća deklaracija o pravima čovjeka, United Nations, pristup ostvaren 31.1.2015., <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, čl. 21. Hrvatski prijevod dostupan na: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=src2>.

snazi bio porezni cenzus. U austrijskom dijelu Monarhije opće je muško biračko pravo uvedeno na prijelazu iz XIX. u XX. stoljeće. I u Kraljevini Srbiji poznavali su porezni cenzus. Zbog različitih stupnjeva pismenosti primjenjivali su različite načine glasanja. Tako su, primjerice, birači u austrijskom dijelu Austro-Ugarske glasali na listićima na kojima su bili ispisani kandidati, a u Srbiji su glasali pomoću kuglica jer je stupanj nepismenosti bio toliko visok da bi drugačiji način glasanja nepismene stavio u neravnopravni položaj. Hrvatski su birači birali javno.<sup>2</sup> U članku će biti predstavljena temeljna svojstva starojugoslavenskoga izbornog zakonodavstva. Prikazat će se odredbe o biračkom pravu, načinu kandidiranja i podjeli mandata, koje su središnji dijelovi izbornoga zakonodavstva. U općim pregledima povijesti jugoslavenskih naroda ili povijesti međuratne Kraljevine izorno se zakonodavstvo predstavljalo samo u elementima biračkoga prava, gdje se naglašavalo da je ono ograničeno samo na muškarce, te u elementima načina glasanja, gdje se naglašavala javnost glasanja tridesetih godina te nužnost zemaljskih lista koje je predviđalo zakonodavstvo tridesetih godina. Veća pozornost u tim tekstovima posvećena je rezultatima izbora. Od rasprava o izbornom zakonodavstvu treba spomenuti samo Slobodana Jovanovića, koji je još 1920. analizirao iste godine usvojeni izborni zakon,<sup>3</sup> Danila Pavlovića, koji je izorno zakonodavstvo analizirao 1939.,<sup>4</sup> te Štefana Sagadina, koji je napisao komentar zakona izdanog 1920. godine.<sup>5</sup> Prilog se ograničava na izorno zakonodavstvo povezano s izborima poslanika u Narodnu skupštinu. Za općinske izbore i izbore u oblasne skupštine vrijedilo je posebno zakonodavstvo.

<sup>2</sup> Osnovne crte izbornih sustava u pojedinim jugoslavenskim pokrajinama prije Prvoga svjetskog rata predstavljene su u preglednim prezentacijama političkoga razvoja određene okoline. Češće su zanimljive analize lokalnih događaja. Izborni sustav u austrijskom dijelu Monarhije detaljno je analizirao Vasilji Melik u knjizi *Volitve na Slovenskem 1861 – 1918* (1965). Knjiga je dostupna na: <http://sistory.si/publikacije/prenos/?target=pdf&urn=SISTORY:ID:903>. Godine 1997. tiskana je i na njemačkom jeziku pod naslovom *Wahlen im alten Österreich : am Beispiel der Kronländer mit slowenischsprachiger Bevölkerung*. Za usporedbu s trendovima u zapadnoj Europi poslužit će, primjerice, pregled pod naslovom *A Short History of Electoral Systems in Western Europe* Andrewa McLarena Carstairsa. Knjiga predstavlja izborne sustave u nekoliko zapadnoeuropskih država od uvođenja izbora do sadašnjega vremena. Hrvatsko izorno zakonodavstvo predstavio je Ivo Perić u svojoj knjizi *Hrvatski državni sabor 1848. – 2000*. Prve dvije knjige opisuju vrijeme od 1848. do 1918. godine. Perić se u radu fokusira na rad Sabora i izorno je zakonodavstvo predstavljeno samo u osnovnim crtama. Perićev opis upozorava na složenost sustava čiji je rezultat bila ograničenost biračkoga prava na mali dio stanovništva i nejednakost među samim biračima. Hrvatsko je izorno zakonodavstvo, slično kao ugarsko, čuvalo moć starih prijeparlamentarnih ekonomskih i političkih struktura te privilegije staleža.

<sup>3</sup> Slobodan Jovanović, "Izborni zakon za ustavotvornu skupštinu", *Arhiv za pravne i društvene nauke* 18 (1920), br. 1: 208-215.

<sup>4</sup> Pavlović B. Danilo, *Izborni sistem po vidovdanskom ustavu* (Beograd, 1939).

<sup>5</sup> Štefan Sagadin, prir., *Volilni red za Ustavotvornu skupščinu Krajevine Srbov, Hrvatov in Slovencev* (Ljubljana: Tiskovna zadruga, 1920).

## Usvajanje izbornoga zakonodavstva

Usvajanje izbornoga zakonodavstva za izbore u Ustavotvornu skupštinu trebalo je biti središnji zadatak Privremenoga narodnog predstavništva, koje je započelo svoj rad 16. ožujka 1919. uvodnim govorom regenta Aleksandra. Demokratska vlada Ljube Davidovića poslala je 29. kolovoza 1919. u privremeni parlament prijedlog zakona o izborima poslanika u Ustavotvornu skupštinu. Ubrzo nakon toga slijedilo je polugodišnje razdoblje kada između 15. rujna 1919. i 16. veljače 1920. privremeni parlament nije sazvan. Zbog toga se, naravno, nije mogla održati rasprava o izbornom zakonu.

Vlada Stojana Protića uvrstila je u ožujku 1920. na dnevni red privremenoga parlamenta Zakon o izborima u Ustavotvornu skupštinu. Rasprava je počela tek 12. lipnja 1920., u vrijeme Vesnićeve vlade, a završila usvajanjem zakona 2. rujna 1920. godine. U međuvremenu je Vesnić podnio ostavku i sastavio novu vladu, pa privremeni parlament četrdeset dana opet nije održavao sjednice.<sup>6</sup>

Nakon tri dana principijelne rasprave, 15. lipnja započela je rasprava o pojedinostima zakona, ali je zbog komplikacije s nespojivošću s obavljanjem poslova učitelja i poslanika Vesnićeve vlada odstupila.<sup>7</sup> Komplikacije su proizročili poslanici Demokratske stranke, koji su podupirali vladu, ali su prigovarali vladinu prijedlogu o nespojivosti učiteljskoga i poslaničkoga posla. Pregovori o novoj vladi trajali su do kraja kolovoza. Poslanici su nakon toga naglo, za tri dana, od 31. kolovoza do 2. rujna, završili raspravu o izbornom zakonu i zakon potvrdili sa 143 glasa za i 22 protiv.<sup>8</sup>

Treća, Pašićeva vlada radikalala i demokrata usvojila je 21. lipnja 1922. promjene izbornoga zakona. Nekoliko se demokrata nije složilo s prijedlogom, što je bio odraz razilaženja unutar Demokratske stranke.

Kralj Aleksandar raspustio je parlament 6. siječnja 1929. godine. Nakon više od dvije godine stanki kralj je ujesen 1931. ublažio osobnu diktaturu. Ustav proglašen 3. rujna 1931. predviđao je dvodomni parlament. Tjedan dana poslije kraljevom zapovijedi počinje vrijediti zakon o izborima, koji je ispravljen već prije kraja istoga mjeseca. Zadnje promjene izbornoga zakonodavstva usvojene su 24. ožujka 1933. godine.

<sup>6</sup> Neda Engelsfeld, *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca – privremeno narodno predstavništvo* (Zagreb: Globus; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1989), 159, 251.

<sup>7</sup> *Isto*, 197.

<sup>8</sup> *Isto*, 261. Slovenske su novine čitatelje obavijestile o rezultatima glasanja za prihvatanje zakona. *Jutro* (Ljubljana), 3. i 4. rujna 1920. U *Jutru* su napisali da će zakon omogućiti izražavanje volje naroda.

## Osnovna svojstva zakonodavstva

### *Biračko pravo*

Poslanike za Ustavotvornu skupštinu mogli su birati svi punoljetni muškarci upisani u biračke popise. Dobna granica punoljetnosti bila je 21 godina. Zakon o državljanstvu još nije postojao, stoga je sam izborni zakon određivao tko su državljani Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (SHS) – to su bili svi koji su bili državljani Kraljevine Srbije i Crne Gore prije 1. prosinca 1918., oni koji su imali državljanstvo u Hrvatskoj, u Slavoniji i Dalmaciji, pripadnost u Bosni i Hercegovini i domovinsko pravo “v občinah ali v delu občin drugih jugoslovenskih dežel, ki so prišle pod oblast kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev”. Biračko pravo dobili su i brojni bjegunci iz Ruskoga Carstva jer je zakon davao biračko pravo Slavenima “po plemenu in jeziku” koji su bili stalno prijavljeni bilo gdje u Kraljevini SHS. Zakon je određivao i biračko pravo nacionalnih manjina. Nijemci, Mađari i Talijani koji su živjeli u Kraljevini SHS, ali su imali pravo na optiranje, nisu smjeli glasati. Isto je vrijedilo za stanovnike južne Srbije (Kosovo, Metohija i Makedonija) koji su otišli prije studenoga 1915. i prije toga bili turski državljani.<sup>9</sup> Promjene izbornoga zakona 1922. nisu promijenile odredbe o optantima i iseljenicima iz južne Srbije.

Slovenski socijaldemokratski poslanici upozoravali su na to da bi za Nijemce trebalo uzeti u obzir da su neki od njih starosjedioci, primjerice oni na području Kočevja. Dragotin Lončar nije uspio s prijedlogom da ograničenje vrijedi samo za one Nijemce koji su domovinsko pravo stekli nakon 1890. godine. Unatoč potpori slovenskih demokrata, manjega broja srpskih i hrvatskih demokrata i poslanika Narodnoga kluba, prijedlog nije usvojen.<sup>10</sup> Poslanik Ivo Evetović, inače svećenik iz Baje, isto je tako zahtijevao biračko pravo za starosjedioce njemačke i mađarske manjine.<sup>11</sup>

Žene nakon Prvoga svjetskog rata postaju politički priznati subjekti. Put je bio postupan i rasprava o tome odvijala se i u Privremenom narodnom predstavništvu. Stranke su prema ženskom pravu glasa imale različit odnos. Narodni radikali tome su se oštro suprotstavljali. Bili su uvjereni da se žene

<sup>9</sup> *Stenografski zapiski Začasnega narodnega predstavništva*. Prijedlog Antonija Isakovića na 103. sjednici PNP-a 18. 6. 1920. i glasanje na 104. sjednici 19. 6. 1920. godine. S prijedlogom se slagao ministar za Konstituantu Stojan Protić i poslanici su članak izglasali. Nekoliko komentara o tome vidi npr. u: Slobodan Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca* (Beograd: Izdavačka knjižarnica Goce Kona, 1924), 78-80.

<sup>10</sup> *Stenografski zapiski Začasnega narodnega predstavništva*, sv. V, 113. sjednica, 17. 7. 1920., 270-272. Poslanici Anton Kristan i Milan Korun upozorili su i na neugodne posljedice neusvajanja zakona za plebiscit u Koruškoj. Vidi i: *Slovenski narod* (Ljubljana), 21. 7. 1920. U novinama *Naprej* objašnjavali su pitanje opcija i usto podržavali biračko pravo za starosjedioce manjinskih naroda. *Naprej* (Ljubljana), 1. 7. 1920.

<sup>11</sup> *Slovenski narod*, 22. 6. 1920., izvještaj o 103. sjednici PNP-a; *Slovenec* (Ljubljana), 20. 6. 1920. O jezičnim i nacionalnim svojstvima u mjestima gdje je službovao Ivo Evetović vidi internetsku objavu: *Zvonik. Katolički list, on-line izdanje* (2007), br. 152, pristup ostvaren 23. 11. 2015., <http://www.zvonik.rs/arhiva/152/povijesni.html>.

trebaju najprije izboriti za ostala prava, primjerice za ravnopravnost pri ostavštini ili za jednaku plaću za jednaki posao.<sup>12</sup> Slagali su se s općim mišljenjem da su žene još uvijek nesposobne samostalno rasuđivati i da su podvrgnute različitim utjecajima (Katolička crkva u Sloveniji i Hrvatskoj, islam u Bosni i Hercegovini, podređeni položaj prema mužu u Srbiji).<sup>13</sup> Sa svojim strahom išli su čak i dalje, jer su upozoravali i na mogućnost raspadanja obitelji.<sup>14</sup> Vladina većina bila je uvjerena da je politički neiskusna žena lak plijen revolucionarnih stranaka, što bi trebao dokazivati veliki udio žena među boljševicima i anarhistima.<sup>15</sup> Ženskom pravu glasa suprotstavljali su se i poslanici Narodnoga kluba.<sup>16</sup> Prema Gligorijevićevu mišljenju, Demokratska je stranka 1919. bila naklonjena ženskom pravu glasa zbog suradnje sa socijaldemokratima u vladi, a 1920. tijekom rasprave u Privremenom narodnom predstavništvu govorili su protiv ženskoga prava glasa s izgovorom da će o tome odlučivati poslije.<sup>17</sup>

Prema mišljenju Slovenske ljudske stranke (SLS), bilo je potrebno izjednačiti žene s muškarcima i priznati im ulogu političkoga subjekta. Stanovište SLS-a u govorima je predstavljao poslanik, inače svećenik, Josip Hohnjec, koji je tvrdio da ženama treba dopustiti glasati jer na to imaju pravo bez obzira na različite zahtjeve. Naime, neke su se stranke protivile ženskom pravu glasa jer ga žene nisu ni zahtijevale.<sup>18</sup> Naravno da su politički suparnici ubrzo našli suprotni odgovor i SLS prekoravali da se bori za pravo glasa za žene jer su žene pod utjecajem Crkve te bi stoga glasale za njih. Hohnjec je taktički povukao prijedlog i planirao ga predložiti tijekom drugoga čitanja, što se nije dogodilo.<sup>19</sup> Pravo glasa za žene zahtijevali su i na skupovima, primjerice u Kostanjevici 27. lipnja 1920. godine. Tijekom ispravka zakona 1922. Hohnjec je u Zakonodavnom odboru ponovno zahtijevao pravo glasa za žene.<sup>20</sup>

Pravo glasa za žene zagovarali su i srpski republikanci i liberali. Republikanci su se složili i s djelomičnim dodjeljivanjem, primjerice samo građanskim i neudanim ženama.<sup>21</sup> Usto su republikanci naglašavali da su žene sklone monarhiji, što ipak ne umanjuje republikansku potporu ideji širenja prava glasa i na njih. Voditelj republikanaca Jaša Prodanović svoje je suparnike optuživao da se njihovo suprotstavlanje širenju prava glasa i na žene temelji na oportunističkom, a ne na čvrstim stavovima odnosno argumentima.<sup>22</sup> O iznudama tijekom potpore ženskom pravu glasa govorili su i u Samostojnoj kmetijskoj

<sup>12</sup> Govor Stojana Protića na 104. sjednici. *Stenografski zapiski Začasneg narodnoga predstavništva*.

<sup>13</sup> Branislav Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji 1919 – 1929* (Beograd: Narodna knjiga, 1979), 68.

<sup>14</sup> *Isto*, 68.

<sup>15</sup> *Isto*, 70.

<sup>16</sup> *Isto*, 68.

<sup>17</sup> *Isto*, 69.

<sup>18</sup> *Slovenec*, 19. 6. 1920.

<sup>19</sup> *Slovenec*, 24. 6. 1920.; *Slovenski narod*, 23. 6. 1920.

<sup>20</sup> *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora*, LXXVII sednica, sv. II, 451.

<sup>21</sup> *Stenografski zapiski Začasneg narodnoga predstavništva*, sv. IV, 579.

<sup>22</sup> *Slovenski narod*, 22. 6. 1920., izvještaj o 103. sjednici PNP-a.

stranci (Samostalna seljačka stranka). U njihovu glasilu *Kmetijski list* možemo pročitati: “Vemo dobro, da uvajajo klerikalci sedaj žensko volilno pravico samo zato, ker upajo s pomočjo agitacije in izpovednice ženske pridobiti zase in ker mislijo, da bodo žene spravile na njihovo stran tudi tiste može, ki niso za klerikalce.”<sup>23</sup> Srpska Liberalna stranka predložila je da bi pravo glasa trebale dobiti i žene s invaliditetom te majke poginulih u ratu, kao priznanje. Njihov poslanik Dimitrije Mašić, među ostalim, izjavio je: “Od davanja prava tim ratničkim ženama nema opasnosti za poremećaj njihove domaćinske materinske dužnosti, jer verujem da ni polutina od njih ne će učiniti upotrebu od toga prava, pošto su kao majke zanjete brigom za svojom kućom i decom, ali time bi im dali znak priznanja i blagodarnosti, a time bi dali podstreka omladini da se žrtvuje u budućnosti za otadžbinu. Da se pokažemo da smo narod blagodaran i da nismo divljaci uživajući njihove plodove, a one svoju decu i čeljad da upropašćuju. Zato tražim, da žene i majke, čiji su muževi ili sinovi izginuli i pomrli u ratovima, da imaju pravo glasanja, koje primaju invalidi.”<sup>24</sup> Slično su ograničeno pravo glasa za žene podupirali i srpski “zemljoradnici”. Prema njihovom mišljenju, žene bi trebale glasati samo na općinskim izborima.<sup>25</sup>

Žensko su pravo glasa bez ikakvih ograničenja podupirali socijaldemokrati<sup>26</sup>, komunisti (koji inače nisu bili u Privremenom narodnom predstavništvu) i Hrvatska pučka seljačka stranka, koja svoje poslanike nije poslala u Beograd.

Pravo glasa nisu imali zatvorenici, oni koji su izgubili građanska prava, među njima i pripadnici vjeroispovijedi koji nisu obavljali građanske dužnosti te su stoga bili kažnjeni, primjerice Jehovini svjedoci.<sup>27</sup> Tridesetih godina pravo glasa izgubili su i oni koji su bili kažnjeni zbog prekršaja u vezi s izborima.<sup>28</sup>

Tko se god želio kandidirati, morao je imati biračko pravo, biti stariji od 25 godina i imati stalno prebivalište u Kraljevini SHS. Osobe koje nisu bile državljanice od rođenja morale su u Kraljevini SHS živjeti deset godina. Naravno, kandidat je morao biti pismen. Za izbore u Ustavotvornu skupštinu za dio kandidata (kvalificirani mandati) bio je uvjet i završeni fakultet ili slična škola.<sup>29</sup> Odredba o kvalificiranim poslanicima bila je preuzeta iz staroga srpskoga izbornog zakona.

<sup>23</sup> *Kmetijski list* (Ljubljana), 1. 7. 1920.

<sup>24</sup> *Stenografski zapiski Začasnega narodnega predstavništva*, sv. V, 102. sjednica, 17. 6. 1920., 42.

<sup>25</sup> Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji*, 70.

<sup>26</sup> *Stenografski zapiski Začasnega narodnega predstavništva*, sv. V, 102. sjednica, 17. 6. 1920., 42-44, govor socijalista Vase Kneževića.

<sup>27</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslanecv za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, Uradni list Deželne vlade za Slovenijo*, 15. 9. 1920., br. 106, čl. 11. Zakon je bio objavljen u: *Službeni list Zemaljske vlade za Sloveniju*, br. 106, 15. 9. 1920. i *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 195, 6. 9. 1920. Zakon je propisao da gubitak političkih prava ne vrijedi za one koji su u Austro-Ugarskoj osuđeni zbog protudržavnih akcija prije 1. prosinca 1918. godine. Znači da im je kazna u smislu gubitka građanskih prava izbrisana.

<sup>28</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslanecv za Narodno skupščino, Službeni list Kraljevske banske uprave Dravske banovine*, 1931., br. 55, čl. 9. Zakon je objavljen u br. 210 *Službenih novina Kraljevine Jugoslavije* 12. rujna 1931. godine.

<sup>29</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslanecv za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 12, 13 i 14.

Inicijativu za obavezne vještine čitanja i pisanja tijekom poslaničke rasprave predložio je Mihajlo Jovanović, čemu se suprotstavio republikanac Jaša Prodanović, koji je zagovarao samo moralni cenzus. Prema Prodanovićevu mišljenju, sve ostalo nije bilo značajno. “Zemljoradnik” Dimitrije Popadić, koji se predstavio kao seljak, izjavio je: “Dalje se zabranjava nepismenom seljaku da uđe u Skupštinu, a kad je trebalo ići u rat onda se nije pitalo, ko je pismen i nepismen; onda se nije kazalo: ajde vi pismeni napred, a vi nepismeni u pozadinu. Onaj, koji je umeo da oslobodi ovu otađbinu taj može ući i u Parlament, ako uživa poverenje narodno.”<sup>30</sup>

Jaša Prodanović suprotstavljao se kvalificiranim mandatima jer je to navodno produbljavalo jaz između inteligencije i naroda.<sup>31</sup> Nakon prvoga čitanja bilo je prihvaćeno da će u svakom okružju na svakih 140 000 birača biti jedan kvalificirani poslanik.<sup>32</sup> Tijekom drugoga čitanja Jaša Prodanović ustrajao je na ukidanju kvalificiranih poslanika.<sup>33</sup> Protivljenje kvalificiranim mandatima socijaldemokrat Anton Kristan objasnio je riječima da će stranke, ako su mudre, same u parlament poslati intelektualce koji su učinili nešto za narod. Prijedlogu je zamjerao da želi u parlament dovesti obrazovane “parazite”.<sup>34</sup>

Godine 1922. pročistili su tekst te promijenili odredbu o najnižoj dobi – podignuli su je na trideset godina. U dijelu o jeziku detaljno su napisali da kandidat mora vladati (čitati, pisati i govoriti) službenim jezikom (srpsko-hrvatsko-slovenski). Ukinuti su i kvalificirani mandati.<sup>35</sup>

Tijekom prihvaćanja zakona poslanici Privremenoga narodnog predstavništva predložili su da ne trebaju postojati ograničenja pri obavljanju poslaničkoga posla. To je značilo da bi svatko tko je izabran mogao obavljati i svoj prethodni posao. Često su upozoravali prije svega na učitelje, koji bi u slučaju nespojivosti ostali bez posla. Na kraju su kao spojivi ostali položaji nekadašnjih i aktualnih ministara te profesora pravnih fakulteta. Nespojivost je vrijedila za različite policijske i državne činovnike. Mandat bi izgubili poslanici koji su prihvatili državni posao ili postali državni dobavljači.<sup>36</sup>

Godine 1920. u Kraljevini još nisu postojali stalni birački popisi i zakon je detaljno odredio način sastavljanja popisa. Birač je morao na određenom

<sup>30</sup> *Stenografski zapiski Začasna narodna predstavništva*, sv. V, 113. sjednica, 17. 7. 1920., 274.

<sup>31</sup> *Isto*, sv. V, 104. sjednica, 19. 6. 1920., 83. Kvalificiranim poslanicima suprotstavljali su se i Milutin Stanojević te Dimitrije Popadić. Prije toga su se u Zakonodavnom odboru tome suprotstavljali Dimitrije Mašić, Kerubin Šegvić i Josip Hohnjec iz SLS-a.

<sup>32</sup> *Isto*, sv. V, 104. sjednica, 19. 6. 1920., 87.

<sup>33</sup> *Isto*, sv. V, 113. sjednica, 17. 7. 1920., 275.

<sup>34</sup> *Isto*, sv. V, 102. sjednica, 17. 6. 1920., 30.

<sup>35</sup> *Zakon o izpremabah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920*, *Uradni list Pokrajinske uprave za Slovenijo*, 26. 7. 1922., br. 78. Vidi ispravke čl. 13. Zakon je objavljen u *Službenim novinama Pokrajinske uprave za Sloveniju* 26. srpnja 1922. godine. Ta je objava prijeverod objave u *Službenim novinama Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, 10. 7. 1922., br. 150.

<sup>36</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 15 i 18.

mjestu živjeti barem šest mjeseci. Nakon 1922. koristili su se stalni birački popisi i iz izbornoga su zakona otpali članci koji su objašnjavali kako se uređuju birački popisi.

Kraljevina SHS 1920. još nije imala jedinstvenu upravnu podjelu i izborni je zakon morao detaljno odrediti način oblikovanja izbornih okruga. Odlučili su koristiti dotadašnju sudsku i upravnu podjelu u pojedinim pokrajinama.<sup>37</sup> U Srbiji u granicama nakon balkanskih ratova te u Bosni i Hercegovini granice izbornih okruga podudarale su se s granicama upravnih okruga.<sup>38</sup> U Srbiji je tako bilo osamnaest izbornih okruga, u Bosni i Hercegovini šest, na Kosovu i Metohiji pet i u Makedoniji sedam. I u Hrvatskoj sa Slavonijom uzeli su u obzir upravnu podjelu i u devet izbornih okruga oslonili se na županije.<sup>39</sup>

U Dalmaciji, Sloveniji i Bačkoj s Banatom i Baranjom granice izbornih okruga prilagodili su granicama sudskih okruga. Teritorij okružnih sudova u Zadru i Šibeniku bio je jedan, a teritorij okružnih sudova u Splitu, Dubrovniku i Kotoru drugi dalmatinski okrug. Štajerska, koja je obuhvaćala teritorij okružnih sudova Maribor i Celje, Prekomurje i izborni okrug Velikovec, bila je jedan izborni okrug. Drugi slovenski okrug obuhvaćao je teritorij zemaljskoga suda u Ljubljani, okružnoga suda u Novom mestu, zapadni dio Koruške i Gorice. Od pet vojvođanskih okruga dva su bila u Banatu (jedan na teritoriju sudbenih stolova Velika Kikinda i Veliki Bečkerek, drugi na području sudbenih stolova Bela Crkva i Pančevo). U Bačkoj je bio jedan izborni okrug na teritoriju sudbenoga stola Subotica, a drugi na teritoriju sudbenoga stola Novi Sad. Teritorij sudbenoga stola Sombor s Baranjom bio je samostalni izborni okrug. Crna Gora u granicama prije balkanskih ratova bila je jedan izborni okrug.<sup>40</sup> Stari srpski izborni zakon određivao je gradove kao izborne okruge odvojene od svoje okolice. Time je trebao gradske birače zaštititi od nadglasavanja seoskih stanovnika koji su bili brojniji. Za izbore 1920. određeno je da će taj posebni status dobiti Beograd, Zagreb i Ljubljana. Veliki broj riječi namijenjen je i određivanju poslanika iz tih gradova. Na kraju je određeno da će u Beogradu birati šest, u Zagrebu pet, a u Ljubljani četiri poslanika.<sup>41</sup> Promjenama iz 1922.

<sup>37</sup> *Isto*, čl. 4.

<sup>38</sup> Iznimke su bile ujedinjenje upravnih okruga Prijepolje, Pljevlja, Berane i Bijelo Polje te upravnih okruga Zvečane i Raška. *Isto*, čl. 4.

<sup>39</sup> Međimurje su dodijelili Varaždinskoj županiji, a Istru, gdje razgraničenje s Italijom još nije bilo konačno, Modruško-riječkoj županiji. *Isto*, čl. 4. U ispravcima zakona 1922. ispuštene su odredbe o Istri. *Zakon o izpremembah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920.* Vidi ispravke čl. 4. Za Kosovo s Metohijom i Makedonijom ponekad se koristi naziv *Južna Srbija*, a samo za Kosovo i Metohiju *Stara Srbija*.

<sup>40</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 4.

<sup>41</sup> Milivoje Bašić predložio je da se u svakom gradu koji ima više od 20 000 stanovnika bira kao u posebnoj izbornoj jedinici. *Stenografski zapiski Začasnega narodnega predstavništva*, sv. V, 102. sjednica, 17. 6. 1920., 34. Dimitrije Mašić isto je predložio za gradove s više od 25 000 stanovnika. *Isto*, 37. Ladislav Polić kritizirao je broj mandata za Beograd, Zagreb i Ljubljanu jer je bilo pravilnije šest, pet i tri. *Isto*, 36. Polića je poslanik Franc Smodej upozorio na to da operira starim podacima. *Isto*, 36.



odredili su da se broj poslanika u spomenuta tri grada određuje jednako kao u ostalim okruzima, gdje je osnova za to bila broj stanovnika.<sup>42</sup> Tako su u Beogradu i Zagrebu birali po dva, a u Ljubljani jednoga poslanika.

Pojedini su poslanici u vezi s različitom veličinom okruga upozoravali na povećavanje broja kvalificiranih poslanika i time na uništenje proporcionalnoga sustava.<sup>43</sup> U novinama *Slovenec* iznijeli su da je zauzimanje za male okruge i kvalificirane mandate znak nedemokratske nekih stranaka.<sup>44</sup> U malim okruzima dijelio bi mali broj mandata i proporcije bi bile lošije nego u većim okruzima. Zakonom iz 1922. nije promijenjena veličina izbornih okruga. Novi način dodjeljivanja mandata propisivao je da je svaki okrug podijeljen na toliko kotareva koliko je mandata u okrugu birano. Izborne kotareve temeljili su u odnosu na upravne, odnosno upravne su prema potrebi ujedinjavali ili razjedinjavali. Veličinu tzv. izbornih kotareva prilagodili su veličini upravnih kotareva.<sup>45</sup>

## Broj poslanika u okrugu, podjela mandata

Koliko se poslanika bira u okrugu ovisi o odluci hoće li biti unaprijed određen broj poslanika za izborne jedinice, ili čak za državu, ili će se konačni broj mandata određivati nakon što se odrede izborne jedinice te se poslije u svakoj posebno izračuna broj mandata. U oba je slučaja određen odnos između broja stanovnika i jednoga mandata. U međuratnoj Kraljevini odredili su odnos između broja stanovnika i jednoga mandata i nakon toga računali koliko je mandata u svakom okrugu, jer su okruzi, kao što je spomenuto, bili različite veličine. Za izbore u Ustavotvornu skupštinu vrijedio je odnos jedan mandat na 30 000 stanovnika, a ostatak iznad 17 000 donio je dodatni mandat.<sup>46</sup> Od promjene zakona 1922. odnos je bio jedan mandat na 40 000 stanovnika i dodatni mandat za ostatak iznad 25 000.

Osnova za određivanje broja stanovnika bio je popis iz 1910. godine. Tako je ostalo i nakon popisa stanovništva 1921. godine. U Hrvatskoj bi u slučaju uzimanja u obzir rezultata popisa stanovništva iz 1921. u okruzima Požega i Zagreb dobili po jedan mandat manje, a u gradu Zagrebu jedan mandat više. Obje dalmatinske jedinice trebale bi dobiti po jedan mandat manje, a Bosna

<sup>42</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslanecv za Ustavotvorno skupšćino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 6; *Zakon o izpremembah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920*. Vidi ispravke čl. 6.

<sup>43</sup> Vidi npr. rasprave socijaldemokrata Vitomira Koraća u: *Stenografski zapiski Začasnega narodnega predstavništva*, sv. V, 101. sjednica, 16. 6. 1920., 19 i *Slovenski narod*, 8. 7. 1920.

<sup>44</sup> *Slovenec*, 20. 6. 1920.

<sup>45</sup> *Zakon o izpremembah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920*, čl. 8.

<sup>46</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslanecv za Ustavotvorno skupšćino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 5. Rasprava o odnosu bila je veoma živahna. Više o tome vidi u: Bojan Balkovec, "Vsi na noge, vsi na plan, da bo zmaga čim sijajnejša". *Volilna teorija in praksa v prvi jugoslovanski državi* (Ljubljana: Zveza zgodovinskih društev, 2011), 45.

i Hercegovina trebala bi u dvjema jedinicama dobiti po jedan mandat manje. Crna Gora imala bi dva mandata manje. Srbija u granicama prije balkanskih ratova ukupno bi dobila devet mandata manje, Vojvodina jedan manje, a Kosovo s Metohijom i Makedonijom tri mandata manje.<sup>47</sup>

Tridesetih je godina broj mandata bio određen za banovine i propisan u izbornom zakonu.<sup>48</sup>

Godine 1920. odlučeno je da vrijedi ona lista kandidata koju podupre sto birača u izbornom okrugu.<sup>49</sup> Sto potpisa nije veliki broj, ali je u okruzima različite veličine to bio zadatak različite zahtjevnosti. Za izbore 1931. vrijedio je složeni sustav određivanja broja potpisa, što je 1933. pojednostavljeno. Od tada je listu kandidata moralo poduprijeti najmanje trideset birača u svakom upravnom kotaru, u najmanje polovici upravnih kotareva u državi i najmanje u dvije trećine banovina.<sup>50</sup>

Tijekom izbora 1920. dogodilo se zanimljivo pogrešno tumačenje zakona, koje uopće nije bilo primijećeno. Četrnaesti članak određivao je u vezi s brojem mandata da u okrugu u kojem biraju više od četiri poslanika s običnim mandatima treba imati još toliko posebnih mandata koliko je puta broj običnih mandata djeljiv sa četiri.<sup>51</sup> Nespretnost toga navoda je u tome što je zakon propisivao samo način određivanja ukupnoga broja mandata, a podjelu između posebnih i običnih određivao je samo rečenim složenim zapisom. U svakom je okrugu morao biti najmanje jedan poseban mandat. Odredba o podjeli između posebnih i običnih mandata uzimala se u obzir samo u okruzima s ukupno više od pet poslanika. U okruzima s do pet mandata jedan je bio poseban, a ostali obični. Državni odbor koji je određivao odnos između običnih i posebnih mandata pao je na osnovnom poznavanju matematike. Odnos između običnih i posebnih mandata je 4 : 1 – u obzir se uzima, naravno, samo u okruzima s ukupno više od pet mandata. Državni je odbor ukupni broj mandata u okruzima podijelio sa četiri umjesto sa pet, što bi bilo pravilno. Rezultat dijeljenja bio je broj posebnih mandata. Primjerice, u okrugu Maribor-Celje na raspolaganju je bio 21 mandat. Pogrešan izračun Državnoga odbora odredio je da je ondje šesnaest običnih mandata i pet posebnih, a pravilno bi bilo sedamnaest običnih i četiri posebna. Posljedica pogrešnoga izračuna bio je povećani broj mandata s posebnim uvjetima. Najčešće su oštećene manje

<sup>47</sup> Detaljnije vidi u: Balkovec, "Vsi na noge, vsi na plan", tablica na str. 46 i 47.

<sup>48</sup> Vidi: *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino*, čl. 4 i *Zakon o izpremabah in dopolnitvah zakona o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino z dne 10. septembra 1931 z izpremabami in dopolnitvami z dne 26. septembra 1931*, *Službeni list Kraljeve banske uprave Dravske banovine*, 1933., br. 38.

<sup>49</sup> Vidi: *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 33, 34 i 35 i *Zakon o izpremabah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920*, čl. 33 i 34.

<sup>50</sup> *Zakon o izpremabah in dopolnitvah zakona o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino z dne 10. septembra 1931 z izpremabami in dopolnitvami z dne 26. septembra 1931*, čl. 18, 20 i 25.

<sup>51</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 14.

stranke, jer su pogrešno podijeljeni posebni mandat dobivale veće stranke. Od ukupno dvadeset pogrešaka više ih je bilo u većim okruzima na zapadu države. U Sloveniji se pogreška dogodila samo u okrugu Maribor-Celje. U Hrvatskoj sa Slavonijom pogrešno je izračunato šest posebnih mandata. Po jedan mandat previše bio je u okruzima Modruš-Rijeka, Požega, Srijem, Varaždin s Međimurjem, Virovitica i Zagreb. Pet pogrešaka bilo je u Bosni i Hercegovini, četiri u Vojvodini, tri u Srbiji i jedna u Makedoniji.

Nakon promjene zakona 1922., lista kandidata sastavljena je tako da je najprije naveden nositelj i nakon toga kandidati za svaki kotar sa svojim namjesnikom. Kotarski kandidat mogao se kandidirati i u dvama kotarevima.<sup>52</sup>

Izbornim zakonom iz 1931. propisano je da svaka lista kandidata imenuje kandidate u cijeloj državi, ali se u pojedinom kotaru s određenim nositeljem liste moglo povezati više kotarskih kandidata.<sup>53</sup>

Biračka mjesta u međuratnoj Kraljevini prema pravilu su trebala biti u općinskoj zgradi, iznimno u nekoj drugoj javnoj zgradi, primjerice školi. Na jednom biračkom mjestu glasalo je otprilike osamsto stanovnika.<sup>54</sup> Birači su na biralištima mogli iskoristiti glasačko pravo od sedam ujutro do šest navečer. Zanimljiva je zabrana točenja alkoholnih pića dan prije izbora, na dan izbora i dan nakon izbora.<sup>55</sup>

Izbori su dvadesetih godina bili tajni. Birač je svoj glas predao tako da je gumenu kuglicu spustio u kutiju koja je pripadala listi odnosno kandidatu kojega je podupirao.<sup>56</sup> Ponegdje, primjerice u Sloveniji, već je poznato biranje papirnatim glasačkim listićima na kojima su birači označili svoju volju, ali je u zakonu potvrđena praksa iz Srbije, gdje su se zbog visoke nepismenosti koristili kuglicama.<sup>57</sup>

Tridesetih godina biranje je bilo javno. Birač je jasno i glasno izrekao koje-ga kandidata bira i izborna je komisija to zabilježila.<sup>58</sup>

<sup>52</sup> *Zakon o izpremambah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920*, čl. 35.

<sup>53</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino*, čl. 21.

<sup>54</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 50; *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino*, čl. 34.

<sup>55</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 57, 68, 70; *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino i Zakon o izpremambah in dopolnitvah zakona o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino z dne 10. septembra 1931 z izpremambah in dopolnitvami z dne 26. septembra 1931*, čl. 41, 50 i 52.

<sup>56</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 63.

<sup>57</sup> Kraće razmišljanje, a prije svega objašnjenje slovenskim biračima zašto se bira kuglicama, predstavio je Štefan Sagadin u komentiranoj objavi izbornoga zakona. Sagadin je napisao i nekoliko alineja o tajnosti izbora. Sagadin, *Volilni red*, 17-19. Dr. Štefan Sagadin bio je od srpnja 1919. načelnik u Ministarstvu za ustavotvornu skupštinu i izjednačenje zakona. Više o njemu vidi u: Štefan Sagadin, Slovenska biografija, pristup ostvaren 31. 1. 2015., <http://www.slovenska-biografija.si/oseba/sbi531304/>. Glasanje kuglicama koristili su i pri izboru poslanika za Ustavotvornu skupštinu u studenom 1945. godine. Prije nekoliko su godina punu kutiju biračkih kuglica iz 1945. našli u Širokom Brijegu i vijest o tome objavio je: *Večernji list, on-line izdanje*, 8. 11. 2010., pristup ostvaren 23. 11. 2015., <http://www.vecernji.ba/glasovanje-kuglicama-212795>.

<sup>58</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino*, čl. 47.

Naravno, sve uključene u izbore najviše su zanimali rezultati. Mandate je dodjeljivao Državni odbor. Način podjele bio je različit za izbore 1920. i za one 1923., 1925. i 1927. godine. Treba naglasiti da je dvadesetih godina postojao proporcionalni način podjele mandata. U načelu je to vrijedilo i za tridesete godine. Godine 1920. djelomično se urušio proporcionalni sustav posebnih i običnih mandata. Na sljedećim izborima dvadesetih godina ulogu rušitelja proporcija imao je sustav količnika, odnosno izbornoga praga, koji nije bio ravnopravan za sve, jer je u manjim okruzima postotak koji je bio prag bio viši nego u većim okruzima. Tridesetih godina pobjednička je lista jako favorizirana, ali o tome će više biti rečeno u nastavku.

Izborni su količnik na taj način računali 1920., a i na kasnijim izborima dvadesetih godina. Razlika je u tome što je količnik 1920. služio samo kao pomagalo za podjelu mandata, ali nije značio prag za ulazak u parlament. Od 1922. izborni količnik bio je zapravo eliminacijski. Godine 1920. za podjelu mandata koristio se Hareov sustav. Taj sustav predviđa da se najprije izračuna količnik, koji dobivamo tako da ukupni broj predanih glasova podijelimo s brojem mandata koji su na raspolaganju, a s tim količnikom podijelimo glasove pojedinih stranaka. Rezultat je dijeljenja broj mandata za pojedinu stranku, ali na taj način uglavnom nisu podijeljeni svi mandati, pa se nakon toga međusobno usporede ostaci podjela i glasovi onih stranaka koje su imale manje glasova nego što je iznosio količnik. Rasporedimo ih prema veličini i podijelimo potreban preostali broj mandata. Kao što je spomenuto, odvojeno su dodjeljivali obične i posebne mandate. U manjim okruzima bio je najmanje jedan poseban mandat, često dva, a rijetko tri ili više. U manjim je okruzima podjela na obične i posebne mandate rušila proporcionalnost jer su veće stranke, bez obzira na prednost – koja je mogla biti samo nekoliko glasova – dobile najmanje jedan mandat više nego manje stranke, kojima je pripao poseban mandat. Najnečuveniji primjer kako su posebni mandati rušili proporcionalni sustav dogodio se u srpskom okrugu Rudnik sa sjedištem u Gornjem Milanovcu. Birali su tri poslanika, ali je najmanje jedan trebao biti poseban, dakle birali su dva obična i jedan poseban mandat. Taj se okrug ističe i zbog rasporeda glasova za pojedine stranke, što nam omogućuje da uvidimo problematičnost posebnih mandata. Najviše glasova birači su dali Jugoslovenskoj demokratskoj stranci (3300), slijedila je Narodna radikalna stranka (3177), treća je bila Zemljoradnička stranka (2102), a zadnja Republikanska stranka (1071). Ukupno je predano 9650 glasova. Količnik za obične mandate iznosio je 4825. S obzirom na to da ga nije dostigla ni jedna stranka, iskoristili su drugi dio članka o podjeli mandata i međusobno usporedili sve stranke. Dva mandata podijelili su demokrati i radikali – svatko je dobio po jedan. Za posebne mandate količnik je bio jednak svim predanim glasovima i opet su uzeli u obzir sve stranke, a mandat je dobila najveća, tj. demokrati. Dakle, demokrati su dobili dva mandata, po jedan obični i posebni, a radikali jedan. A kakav je bio odnos između dobivenih glasova i mandata? Demokrati su dobili otprilike trećinu glasova, radikali jednako, a zemljoradnici i republikanci zajedno trećinu glasova. Kod

mandata, demokrati su dobili dvije trećine, a radikali jednu trećinu. Jedna trećina birača tako je ostala bez zastupnika u parlamentu.<sup>59</sup>

Pojedinac se mogao kandidirati u najviše tri izborna okruga. Ako je izabran u više od tri okruga, morao je za tri dana odlučiti u kojem će okrugu preuzeti mandat. U ostalim okruzima njegov mandat dobili su prvi sljedeći kandidati na istoj listi koji još nisu dobili mandat.<sup>60</sup>

Godine 1922. odlučeno je da u okrugu u kojem se bira samo jedan poslanik mandat dobije lista s relativnom većinom glasova. U slučaju jednakoga broja glasova odlučivao je ždrijež.

Promijenjeni izborni zakon nakon 1922. zahtijevao je izračun prvoga količnika. Izračunat je tako da su broj svih predanih glasova podijelili s brojem poslanika u okrugu povećanim za jedan. Taj je količnik bio eliminacijski jer je strankama koje su dobile manje glasova nego što je iznosio količnik onemogućeno dobivanje mandata.<sup>61</sup> Vladin je prijedlog predviđao izračun eliminacijskoga količnika samo podjelom broja predanih glasova s brojem poslanika. Već su u Zakonodavnom odboru zaključili da će to promijeniti i broj glasova podijeliti s brojem poslanika povećanim za jedan. Posljedica te korekcije bio je niži količnik i veća mogućnost da manje stranke uđu u parlament.<sup>62</sup> Gligorijević je zapisao da je taj količnik rušio proporcionalni sustav, ali nije uveo većinski.<sup>63</sup> Istini za volju, treba dodati da su proporcionalni sustav rušili i izborni okruzi nejednake veličine. Postotak glasova koje je stranka morala dobiti u malom okrugu da bi dobila najmanje jedan mandat bio je viši nego u velikim okruzima.

Za podjelu mandata među strankama koristili su D'Hondtov sustav. Pri tom se broj glasova svake stranke podijelio s brojem od jedan do broja mandata, primjerice pet koje je trebalo podijeliti. Zatim se potraži najviših pet rezultata dijeljenja kod svih stranaka s prekoračenim eliminacijskim količnikom i svaka stranka dobije toliko mandata koliko je njezinih rezultata dijeljenja među najvišima, u ovom slučaju riječ je o pet rezultata. Ako su birači jako diversificirali glasove i ni jedna stranka nije dobila više glasova nego što je iznosio eliminacijski količnik, sve su sudjelovale u podjeli mandata.<sup>64</sup>

Mandate za pojedinu listu kandidata podijelili su tako da je mandat najprije dobio nositelj liste, a nakon toga kotarski kandidati prema redoslijedu

<sup>59</sup> Rezultati su objavljeni u: *Statistički pregled izbora narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine SHS, izvršenih na dan 28. novembra 1920 god.* (Beograd, 1921).

<sup>60</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 85 i 86.

<sup>61</sup> Iznimka je bila u okruzima gdje su birali više od šest poslanika i količnik bi dobila samo jedna lista, jedan mandat dobila bi najjača lista bez količnika. Slično bi vrijedilo i ako bi u okruzima s više od devet poslanika količnik prekoračile samo dvije liste. *Zakon o izpremembah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920.* Vidi ispravak čl. 80.

<sup>62</sup> *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora*, sv. II, 17. 6. 1922., 450.

<sup>63</sup> Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji*, 130.

<sup>64</sup> *Zakon o izpremembah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920*, čl. 80.

svojega broja glasova među glasovima liste. S obzirom na to da se kandidat mogao kandidirati u dvama kotarevima i ujediniti glasove, mogao je pobijediti ostale kandidate svoje liste. Što je više glasova kotarski kandidat donio svojoj listi, veća je bila mogućnost da će dobiti mandat. Pritom treba upozoriti na to da su kotarevi bili različitih veličina. Ako je kandidat izabran u obama svojim kotarevima, a ne samo u zbiru glasova obaju kotareva, mandate bi dobili on i njegov namjesnik.<sup>65</sup>

Izborni sustavi korišteni 1920. i na ostalim izborima dvadesetih godina imali su različiti praktični utjecaj na podjelu mandata. Teorijski je to prikazano na rezultatima izbora 1920., gdje se pokazalo da je D'Hondtov sustav favorizirao velike stranke, a manjim je strankama štetila podjela na obične i kvalificirane mandate.<sup>66</sup>

Tridesetih se godina pri podjeli mandata favorizirala pobjednička lista. Godine 1931. vrijedilo je da su svi nositelji državnih listi koje su dobile više od 50 000 glasova odmah potvrđeni za poslanike.

Najjačoj listi u državi podijeljene su dvije trećine mandata u svakoj banovini. Mandate su dobili kotarski kandidati pobjedničke liste s najviše glasova.<sup>67</sup>

Podjela preostale trećine mandata bila je povezana s uspjehom pobjedničke liste. Ako bi ona dobila više od polovine svih glasova u državi, sudjelovala bi i u podjeli te trećine, a u suprotnom ne. Za određivanje broja mandata opet se koristio D'Hondtov sustav. Mandate su podijelili među kandidatima onih kotareva koji pri podjeli dviju trećina mandata za pobjedničku listu još nisu dobili mandat.<sup>68</sup> Na odstupanje od proporcionalnoga izbornog sustava u raspravi tijekom donošenja promjena zakona 1933. upozoravali su neki poslanici, koji su sustav uspoređivali s fašističkim u Italiji ili s onim u Rumunjskoj.<sup>69</sup>

Za korištenje opisanoga sustava podjele mandata 1931. nije bilo potrebe jer se kandidirala samo jedna lista, koja je zbog toga dobila sve mandate.

Ispražnjeno poslaničko mjesto nositelja liste ostalo je prazno do novih izbora. Kotarskoga kandidata kojem je prestao mandat naslijedio je njegov namjesnik. Ako je mandat izgubio namjesnik, naslijedio ga je najjači kotarski kandidat koji još nije dobio mandat.<sup>70</sup> Godine 1933. ponovo su promijenili način podjele mandata. Ako su prije toga banovine bile podijeljene na potreban broj izbornih kotareva, sada su podijeljene i na izborne okruge koji su ujedinjavali nekoliko izbornih kotareva. Mandate su dijelili unutar izbornih okruga. Pobjednička lista u državi najprije je dobila tri petine mandata u svakom okrugu.

<sup>65</sup> *Isto.*

<sup>66</sup> Detaljniju usporedbu vidi u: Bojan Balkovec, "Vpliv volilne zakonodaje na izide parlamentarnih volitev v Narodno skupščino leta 1920 in 1923", *Zgodovinski časopis* (1988), br. 3: 433-447.

<sup>67</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino*, čl. 61.

<sup>68</sup> *Isto.*

<sup>69</sup> O tome vidi govor Mite Dimitrijevića u Narodnoj skupštini; *Stenografske beleške Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije*, 23. sjednica, 9. 2. 1933.

<sup>70</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino*, čl. 66.

Konkretno, mandate su najprije dobili kandidati u kotarevima u kojima je pobjednička lista imala apsolutnu većinu, a ako tih mandata nije bilo dovoljno, mandate su dobili još i kandidati s relativnom većinom.<sup>71</sup> Način podjele preostalih dviju petina mandata ovisio je o uspjehu pobjedničke liste. Ako je ona u izbornom okrugu pobijedila apsolutnom većinom, sudjelovala je i u podjeli tih dviju petina mandata, a u suprotnom ne. Mandate su opet dijelili kandidatima koji su dobili apsolutnu većinu glasova u kotaru. Ako su neki od mandata ostali nepodijeljeni, dodjeljivali su se prema D'Hondtovu sustavu u kotarevima u kojima još nisu dobili mandat.<sup>72</sup>

Postupke povezane s izborima provodili su birački odbori i Državni odbor. Državni je odbor, uz ostalo, određivao predsjednike biračkih odbora na biralištima. To su morali biti suci, odvjetnici ili sudski službenici. Članovi biračkih odbora na biralištima bili su još i članovi općinskoga odbora, koje je taj imenovao u birački odbor, i predstavnici lista kandidata koje su se kandidirale na spomenutom biralištu.<sup>73</sup> Sličan je sastav i zadatke imao birački odbor i tridesetih godina. Predstavnik općinskoga odbora u biračkom odboru imenovao je kotarski načelnik. U biračkom odboru bili su još i predstavnici lista kandidata te predsjednik, kojega je i u tom slučaju imenovao Državni odbor.<sup>74</sup>

Birački su odbori na biralištima vodili izbore, nakon završetka izbora brojiili glasove i dan nakon izbora predstavnik biračkoga odbora materijale je odnio u sjedište glavnoga biračkoga odbora u okrugu.<sup>75</sup> Tridesetih godina morali su izbornu građu dan nakon izbora predavati prvostupanjskom sudu, koji ju je nakon toga slao Državnom odboru u Beograd.

Državni je birački odbor nakon 1922. odlučivao i o podjeli ili ujedinjavanju administrativnih kotareva da bi se dobio traženi broj izbornih kotareva za svaki izborni okrug.<sup>76</sup>

## Izborni prekršaji i kazne

U prošlosti su, kao i danas, izbori, tj. izorno vrijeme mogli biti predmet pokušaja manipulacije ili namjernoga kršenja zakona. Na ovom mjestu valja spomenuti samo nekoliko prekršaja i sankcija koje donosi starojugoslavenski izborni zakon. Tijekom izbora u Konstituantu bilo je, primjerice, kažnjivo odgovaranje birača od biranja i nuđenje darova za potpisivanje odnosno

<sup>71</sup> *Zakon o izpremambah in dopolnitvah zakona o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino z dne 10. septembra 1931 z izpremembali in dopolnitvami z dne 26. septembra 1931*, čl. 61.

<sup>72</sup> *Isto.*

<sup>73</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 52.

<sup>74</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino*, čl. 36 i 37.

<sup>75</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, čl. 72, 74 i 75.

<sup>76</sup> *Zakon o izpremambah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920*, čl. 8.

nepotpisivanje ispod liste kandidata.<sup>77</sup> Kažnjivo je bilo još i biranje više puta, agitacija na biralištu te uništavanje izborne građe. Posebice je ozbiljan prekršaj bilo namještanje rezultata. Slično je vrijedilo i tridesetih godina. Birač je mogao glasati samo jednom. Bilo je kažnjivo glasati više puta ili u tuđe ime. Zakon je predviđao kažnjavanje za vrijeđanje biračkoga odbora, za napad na birački odbor i nošenje oružja na biralištu. Na biralištu nije bilo dopušteno agitiranje. Zakon je za prekršaje propisivao i kazne. One su mogle biti novčane, kraće ili duže zatvorske kazne te gubitak građanskih prava.

Na određeni način u kršenje zakona možemo ubrojiti i zloupotrebu crkvenih obreda za izbornu propagandu. I tijekom pripreme izbornoga zakona 1920. govorilo se o “kancelparagrafu”, koji nije uvršten u zakon, ali je poslije uvršten i u Vidovdanski i u Oktroirani ustav.<sup>78</sup>

## Zaključak

Svako je izorno zakonodavstvo politički dogovor parlamentarnih stranaka. Teško je tvrditi da izorno zakonodavstvo odražava stanje političke demokracije. Izorno zakonodavstvo bilo je, i danas je, rezultat mjerenja političke moći najvećih sudionika te pokazuje njihovo razumijevanje demokracije. Ono se često mjeri ne argumentima pluralnoga političkog zastupanja nego elementima lakšega ostvarivanja vlastite političke moći. Političke su stranke razapete između demokračične slatkorječivosti ostvarivanja interesa svih, ili u najmanju ruku većine birača, i osiguravanja svoje premoći pomoću izbornoga zakona prema kojem jedna stranka ostvaruje bolji rezultat u odnosu na ostale.

Najveći napredak povezan s izbornim zakonodavstvom u međuratnoj jugoslavenskoj državi bio je uvođenje općega muškoga biračkoga prava. Prije 1918. u većini pokrajina biračko pravo dugo je bilo na različite načine ograničeno samo na dio populacije. Između dvaju svjetskih ratova broj država u kojima su žene dobile biračko pravo jako se povećao, ali, unatoč nastojanjima nekih stranaka, ne i u Kraljevini SHS/Jugoslaviji, pa je ona ostala u skupini država u kojima žene nisu imale biračko pravo. U toj skupini nalazila se i Francuska. Biračko su pravo žene u nekim državama dobile prije Prvoga svjetskog rata, a većinom odmah nakon rata, iako negdje postupno. U Velikoj Britaniji najprije su ga dobile žene koje su imale imovinu, a tek krajem dvadesetih godina i sve ostale žene. Od Kraljevine Jugoslavije naprednija je, primjerice, bila

<sup>77</sup> *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, vidi čl. 91-118; *Zakon o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino*, vidi čl. 71-94. U ispravku zakona 1933. spomenuti su članci ostali nepromijenjeni.

<sup>78</sup> Stavove slovenskih stranaka o “kancelparagrafu” vidi npr. u: Jurij Perovšek, “Slovenska politika in uvedba kancelparagrafa v prvi jugoslovanski državi”, u: *Jugoslavija v času. Devetdeset let od nastanka prve jugoslovanske države = Yugoslavia through time. Ninety Years Since the Formation of the First State of Yugoslavia*, ur. Bojan Balkovec (Ljubljana: Oddelek za zgodovino Filozofska fakultete, 2009), 105-117, <http://www.sistory.si/publikacije/prenos/?target=pdf&urn=SISTORY:ID:26873#page=106>.



i Atatürkova Turska, u kojoj su žene tridesetih godina dobile biračko pravo, najprije za lokalne i potom još za državne izbore.

Dvadesetih se godina glasalo gumenim kuglicama koje su birači spuštali u kutiju liste koju su podupirali. Tridesetih godina glasanje je bilo javno, što je bio veliki pomak u demokratičnosti postupka. Sve vrijeme Kraljevine koristio se razmjerni izborni sustav, ali su neke odredbe u izbornom zakonu bile takve da su rušile razmjerno zastupništvo. Godine 1920. rušila ga je odredba o dvjema vrstama poslanika, s obzirom na njihovo obrazovanje, i odvojena podjela mandata. Na izborima 1923., 1925. i 1927. razmjer je rušio eliminacijski količnik, koji je određivao surađuje li lista u podjeli mandata ili ne. Osim toga, količnik je, ako se pretvori u postotak u okruzima različite veličine, različite visine, što je opet rušilo proporciju, a na neki način pod upitnik stavljalo jednake mogućnosti za uspjeh. Tridesetih godina proporciju je rušila odredba o načinu podjele mandata, zbog koje je najjača lista bila favorizirana. Već za malu prednost, koja bi iznosila samo jedan glas, pobjednička lista nagrađena je s više od polovine mandata. Valja upozoriti i na to da starojugoslavensko izorno zakonodavstvo nije znalo za stranke, nego samo za liste kandidata. Po zakonu su birači birali među listama kandidata koje su predstavljali nositelji liste, a ne među listama kandidata stranaka. Dvadesetih se godina lista kandidata mogla kandidirati samo u jednom okrugu. Tridesetih se godina, pod utjecajem jačanja unitarizma i centralizma, zahtijevalo da lista kandidata ima svoje kandidate u svim izbornim okruzima u državi. To je značilo da su srodne političke organizacije morale tražiti određene načine povezivanja da bi se uopće mogle kandidirati na zemaljskoj listi kandidata. Kraljevina SHS koristila je razmjerni sustav, slično kao Weimarska Njemačka.

## Izvori i literatura

Balkovec, Bojan. "Vpliv volilne zakonodaje na izide parlamentarnih volitev v Narodno skupščino leta 1920 in 1923". *Zgodovinski časopis* (1988), br. 3: 433-447. Pristup ostvaren 31.1.2015. <http://www.sistory.si/SISTORY:ID:13938#page=123>.

Balkovec, Bojan. "Vsi na noge, vsi na plan, da bo zmaga čim sijajnejša". *Volilna teorija in praksa v prvi jugoslovanski državi*. Ljubljana: Zveza zgodovinskih društev, 2011.

Engelsfeld, Neda. *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca – privremeno narodno predstavništvo*. Zagreb: Globus; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1989.

Gligorijević, Branislav. *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji 1919 – 1929*. Beograd: Narodna knjiga, 1979.

Jovanović, Slobodan. "Izborni zakon za ustavotvornu skupštinu". *Arhiv za pravne i društvene nauke* 18 (1920), br. 1: 208-215.

Jovanović, Slobodan. *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Izdavačka knjižarnica Goce Kona, 1924.

*Jutro* (Ljubljana), 1920. Dostupno na: <http://www.dlib.si>.

*Kmetijski list* (Ljubljana) 1920. Dostupno na: <http://www.dlib.si>.

*Naprej* (Ljubljana) 1920. Dostupno na: <http://www.dlib.si>.

Opća deklaracija o pravima čovjeka. United Nations. Pristup ostvaren 31.1.2015. <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

Pavlović, Danilo B. *Izborni sistem po vidovdanskom ustavu*. Beograd, 1939.

Perić, Ivo. *Hrvatski državni sabor 1848. – 2000*. Zagreb: Hrvatski institut za povijest, Hrvatski državni sabor i Dom i svijet, 2000.

Perovšek, Jurij. "Slovenska politika in uvedba kancelparagrafa v prvi jugoslovanski državi". U: *Jugoslavija v času. Devetdeset let od nastanka prve jugoslovanske države = Yugoslavia through time. Ninety Years Since the Formation of the First State of Yugoslavia*, uredio Bojan Balkovec, 105–117. Ljubljana: Oddelek za zgodovino Filozofska fakultete, 2009. <http://www.sistory.si/publikacije/prenos/?target=pdf&urn=SISTORY:ID:26873#page=106>.

Sagadin, Štefan. Slovenska biografija. Pristup ostvaren 31. 1. 2015. <http://www.slovenska-biografija.si/oseba/sbi531304/>.

Sagadin, Štefan, prir. *Volilni red za Ustavotvorno skupščino Krajevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*. Ljubljana: Tiskovna zadruga, 1920.

*Slovenec* (Ljubljana) 1920. Dostupno na: <http://www.dlib.si>.

*Slovenski narod* (Ljubljana) 1920. Dostupno na: <http://www.dlib.si>.

*Statistički pregled izbora narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine SHS, izvršenih na dan 28. novembra 1920 god.* Beograd, 1921.

*Stenografske beleške Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije*. Zapisnici od 1931. do 1939. dostupni na: <http://www.sistory.si/SISTORY:ID:15658>.

*Stenografske beleške Zakonodavnog odbora* (dio zapisnika iz 1921. i 1922.). Dostupno na: <http://www.sistory.si/SISTORY:ID:15655>.

*Stenografski zapiski Začasnega narodnega predstavništva*. Pojedini zapisnici dostupni na: <http://www.sistory.si/?urn=SISTORY:ID:4898>.

*Večernji list* (Zagreb), on-line izdanje, 8. 11. 2010. Pristup ostvaren 23. 11. 2015. <http://www.vecernji.ba/glasovanje-kuglicama-212795>.

*Zakon o izpremabah in dopolnitvah zakona o volitvah narodnih poslancev za narodno skupščino z dne 10. septembra 1931 z izpremembami in dopolnitvami z dne 26. septembra 1931. Službeni list Kraljeve banske uprave Dravske banovine*, 1933., br. 38. Dostupno na: <http://www.sistory.si/publikacije/prenos/?target=pdf&urn=SISTORY:ID:189>.

*Zakon o izpremabah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920. Uradni list Pokrajinske uprave za Slovenijo*, 26. 7. 1922., br. 78. Dostupno na: <http://www.sistory.si/publikacije/prenos/?target=pdf&urn=SISTORY:ID:212>.

*Zakon o volitvah narodnih poslancev za Narodno skupščino. Službeni list Kraljevske banske uprave Dravske banovine*, 1931., br. 55. Dostupno na: <http://www.sistory.si/publikacije/prenos/?target=pdf&urn=SISTORY:ID:184>.

*Zakon o volitvah narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev. Uradni list Deželne vlade za Slovenijo*, 15. 9. 1920., br. 106. Dostupno na: <http://www.sistory.si/publikacije/prenos/?target=pdf&urn=SISTORY:ID:210>.

*Zvonik. Katolički list, on-line izdanje*, (2007), br. 152. Pristup ostvaren 23. 11. 2015. <http://www.zvonik.rs/arhiva/152/povijesni.html>.

SUMMARY  
ELECTORAL LEGISLATION OF THE FIRST YUGOSLAV STATE  
(1918 – 1941)

Parliamentary life in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes/Yugoslavia (1918–1941) can be divided in two periods. The first period spans from the 1920s to the second half of the 1930s. The milestone was in 1929 when King Alexander I forcibly dissolved the Parliament and introduced personal dictatorship.

The first law was introduced in 1920 and amended merely two years later. The system was based on secret balloting and proportional representation. Eligible voters were adult male citizens and the same system remained in the 1930s. A voter would cast his vote by dropping the ball in the ballot box of his party. At the poll station there was one ballot box for each candidate party. This system had been used in the prewar Kingdom of Serbia due to the high rate of illiteracy. The law from 1920 adopted this method of voting for the same reason.

In the 1920s the state was divided in more than 50 electoral units with a fixed number of seats. Parties had a candidate in each of them according to their interest. In each unit, the mandates were distributed separately.

The 1931 Law retained the institution of proportional representation. But it was significantly modified by favoring the strongest party. The strongest party was given a larger share of seats comparing its share of votes. Following the idea of Unitarianism, the law introduced a state as a single electoral unit divided into subunits. A candidate list needed a candidate in the whole state and in every subunit. This had forced parties whose programs were mostly locally, nationally or religiously orientated to form a coalition before the election in order to run a candidate in the whole state. In the 1930s a voter expressed his decision by loudly and clearly declaring the name of their candidate to the electoral committee.

Establishing a state as a single electoral unit in a multinational state, forcing parties to form coalition in advance and open voting were clearly a step backwards.

Key words: Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes/Yugoslavia; election; parliament; members of parliament; right to vote; electoral law