

---

ISTORIJA 20. VEKA, 2011, 3

IZDAVA

Institut za savremenu istoriju, Beograd  
Institute for Contemporary History, Belgrade  
Institut d'histoire contemporaine, Belgrade

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK

*Dr Bojan B. Dimitrijevi*

UREIVA KI ODBOR

Dr Kosta Nikolić, zamenik urednika, dr Stanislav Sretenović, sekretar,  
dr Nikola Žutić, dr Milan Koljanin, Miladin Milošević (Arhiv Jugoslavije),  
dr Andrej Šemjakin ( ), prof. dr Nobuhiro  
Šiba (University of Foreign Studies, Tokio), prof. dr François Rot (L'Université  
de Nancy 2, Nansi), prof. dr Peter Radan (Macquarie University, Sydney),  
dr Konstantin Nikiforov ( ),  
prof. dr Lili Kerol (University of Kearney Nebraska, Keri)

LIKOVNO-GRAFIKI UREDNIK

*Mladen Acković*

LEKTOR I KOREKTOR

*Branka Kosanović*

REZIMEA PREVEO

*Bojan B. Dimitrijevi*

Izlaze tri broja godišnje

Rukopisi se ne vraćaju

Klasifikacija po UDK urađena  
u Narodnoj biblioteci Srbije, Beograd

All articles published in *Istorija 20. veka* are refereed  
Svi članci objavljeni u *Istoriji 20. veka* recenzirani su

Institut za savremenu istoriju, Beograd, E-mail: office@isi.co.rs

www.isi.co.rs

# ISTORIJA 20. VEKA

ASOPIS INSTITUTA ZA SAVREMENU ISTORIJU

THE HISTORY OF THE 20<sup>TH</sup> CENTURY

THE JOURNAL OF THE INSTITUTE FOR CONTEMPORARY HISTORY

HISTOIRE DU 20. SIÈCLE

REVUE DE L'INSTITUT POUR L'HISTOIRE CONTEMPORAINE

ИСТОРИЯ 20. ВЕКА

Godina XXIX

2011. Beograd

Broj 3

Institut za savremenu istoriju organizovao je u septembru 2011. okrugli sto *Politi ke stranke u Srbiji u 20. veku*, na kojem je u estvovalo dvanaest nau nih radnika. Prvih šest lanaka u ovom broju asopisa su referati podneti na skupu



---

## SADRŽAJ

### RASPRAVE I ČLANCI

Momilo Pavlovi ZATIRANJE POLITIČKOG PLURALIZMA U SRBIJI 1945–1948	9
Peter Radan CONSTITUTIONAL EXPERIMENTATION AND THE NATIONAL QUESTION IN INTERWAR YUGOSLAVIA	25
Srđan Cvetković „KRADLJIVCI U RHLE A“, OBRATUN SA ANARHOLIBERALISTIČKIM GRUPAMA U SFRJ POSLE 1968	39
Kosta Nikolić HUMANISTIČKA INTELIGENCIJA I OBNAVLJANJE PARLAMENTARIZMA U SRBIJI	57
Bojan B. Dimitrijević DINAMIČNA PROMENA, Zoran Đinđić stupa na čelo Demokratske stranke 1993–1994	77
Srećko Mihailović KAKO GRAĐANI SRBIJE VIDE DEMOKRATSKU STRANKU U POSLEDNJOJ DECENIJI 20. VEKA I PRVOJ DECENIJI 21. VEKA	91
Dragan Bakić GREAT BRITAIN, THE LITTLE ENTENTE AND THE GENOA CONFERENCE OF 1922	109
Ivan M. Beci FINANSIJSKA POLITIKA MILANA STOJADINOVIĆA	125
Milan Koljanin STRUKTURA I DELOVANJE POLICIJE NACISTIČKE NEMACE U OKUPIRANOJ SRBIJI 1941–1944	143

Ivana Dobrivojevi OBRAZOVANJE U SLUŽBI IDEOLOGIJE. PROSVETNI NAPORI VLASTI NA SRPSKOM SELU 1945–1955	157
Slobodan Selini „LIK KOMUNISTE“ U JUGOSLOVENSKOJ DIPLOMATIJI 1945–1952	171
Radina Vučetić DIZNIZACIJA DETINJSTVA I MLADOSTI U SOCIJALISTIČKOJ JUGOSLAVIJI	185
Dragan Bogetić JUGOSLOVENSKO-SOVJETSKI ODNOSI POČETKOM 60-ih GODINA	205
Đorđe Tripković OBNOVA POLITIČKOG DIJALOGA NA NAJVIŠEM NIVOU IZMEĐU BEOGRADA I MOSKVE POČETKOM 70-ih GODINA 20. VEKA	221
<b>ESEJI</b>	
Tomislav Suni NOVA EUROPSKA DESNICA	239
<b>PRIKAZI</b>	
Ljubomir Ž. Petrović, <i>Istorija srpskog streljaštva</i> (Miomir Gatalović)	257
Aleksej Timofejev, <i>Rusi i Drugi svetski rat u Jugoslaviji...</i> (Dejan Zec)	258
Zoran Janjetović, <i>Od Internacionale do komercijale...</i> (Ivana Dobrivojević)	261
Zoran Stevanović, Nebojša Prokić, Aleksandar Dinčić, <i>Deligradski korpus Jugoslovenske vojske u Otadžbini</i> (Nebojša Stambolija)	262
<b>INFORMACIJE</b>	
Međunarodna naučna konferencija <i>Prvi svetski rat i balkanski rat</i> (Miomir Gatalović)	265

---

## CONTENTS

### ARTICLES AND DEBATES

Mom ilo Pavlovi SUPPRESING OF THE POLITICAL PLURALISM IN SERBIA 1945–1948	9
Peter Radan CONSTITUTIONAL EXPERIMENTATION AND THE NATIONAL QUESTION IN INTERWAR YUGOSLAVIA	25
Sr an Cvetkovi „THEY WERE THE BLACK SHEEP IN THE FLOCK...“, Revenge on anarcho-liberal groups in Yugoslavia after 1968	39
Kosta Nikoli THE HUMANISTIC INTELLIGENCE AND RESTORATION OF THE PARLAMENTARISM IN SERBIA	57
Bojan B. Dimitrijevi A DYNAMICAL CHANGE, Zoran Djindjic takes over The Democratic Party Leadership 1993–1994	77
Sre ko Mihailovi HOW SERBIAN CITIZENS PERCIEVE THE DEMOCRATIC PARTY IN THE BEGINNING OF THE 20th CENTURY	91
Dragan Baki GREAT BRITAIN, THE LITTLE ENTENTE AND THE GENOA CONFERENCE OF 1922	109
Ivan M. Beci MILAN STOJADINOVI ’S FINANCIAL POLICY	125
Milan Koljanin THE STUCTURE AND ACTIVITIES OF THE NAZI GERMAN POLICE IN OCCUPIED SERBIA 1941–1944	143

---

Ivana Dobrivojevi EDUCATION IN THE SERVICE OF THE IDEOLOGY. THE GOVERNMENTAL EDUCATIONAL EFFORTS IN SERBIAN VILLAGE 1945–1955	157
Slobodan Selini THE PERSONALITY OF THE COMMUNISTS IN THE YUGOSLAV DIPLOMACY 1945–1952	171
Radina Vučetić „DISNEYISATION“ OF THE CHILDHOOD AND YOUTH IN SOCIALIST YUGOSLAVIA	185
Dragan Bogetić YUGOSLAV-SOVIET RELATIONSHIP IN BEGINNING OF THE 1960-ties	205
Željko Tripković RENEWAL OF THE POLITICAL DIALOG BETWEEN THE BELGRADE AND MOSCOW AUTHORITIES IN 1970s	221
<b>ESSAYS</b>	
Tomislav Suni THE EUROPEAN NEW RIGHT	239
<b>REVIEWS</b>	
Ljubomir Ž. Petrović, <i>Istorija srpskog streljaštva</i> (Miomir Gatalović )	257
Aleksej Timofejev, <i>Rusi i Drugi svetski rat u Jugoslaviji...</i> (Dejan Zec)	258
Zoran Janjetović, <i>Od Internacionalne do komercijalne...</i> (Ivana Dobrivojević )	261
Zoran Stevanović, Nebojša Prokić, Aleksandar Dinčić, <i>Deligradski korpus Jugoslovenske vojske u otadžbini</i> (Nebojša Stambolija)	262
<b>INFORMATIONS</b>	
International Scientific Conference <i>The First World War and Balkan Knot</i> (Miomir Gatalović )	265



## RASPRAVE I ČLANCI

---

MOM ILO PAVLOVI , nau ni savetnik  
Institut za savremenu istoriju  
Beograd, Trg Nikole Paši a 11

UDK 94(497.11)"1945/1948"  
323(497.1)"1945/1948"  
329(497.11)"1945/1948"

### ZATIRANJE POLITIČKOG PLURALIZMA U SRBIJI 1945–1948\*

*APSTRAKT: U lanku se, na izvorima prvog reda, analizira aktivna politika jugoslovenskih komunista na zatiranju politi kog pluralizma u zemlji i gušenje stranaka. Pažnja je posve ena tajnoj policiji, oblicima njenog rada i pritisaka na pojedince i grupacije koji su bili ozna eni kao opozicija, „narodni neprijatelji“ i „nenarodni elementi“. Analizirano je i zatiranje Demokratske stranke za koju su komunisti smatrali da je jedina realna opozicija, a vo a stranke Milan Grol percipiran je kao predvodnik opozicije i centar reakcije.*

Ključne reči: Demokratska stranka, Radikalna stranka, Narodni front, opozicija, narodni neprijatelj, Srbija, KPJ, Josip Broz Tito

Kraljevina Jugoslavija je u rat 1941. godine ušla sa razbijenim politi kim strankama, koje su od 1929. bile zabranjene a od 1931. obnovljene samo kao jugoslovenske što je zna ilo da su morale imati odbore na itavoj teritoriji Kraljevine.<sup>1</sup> U ratnim okolnostima strana ki život je bio potpuno onemogućen i osim li njih kontakata nije postojalo organizovano partijsko nastupanje u prvim godinama rata. Mada politi ke stranke u tim uslovima nisu bile organizovane snage, njihovim vo stvima je u emigraciji i od saveznika priznavan legitimitet i oni su tako nastupali, uprkos injenici da se se odluke donosile na bazi konsultacija sa-

---

\* Rad je deo projekta *Konflikti i krize – saradnja i razvoj u Srbiji i regionu u 19. i 20. v u* (47030), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

<sup>1</sup> Iako su u periodu 1931–1938. parlamentarni izbori održani tri puta (1931, 1935. i 1938. godine) na njima su u estvovala samo Jugoslovenska nacionalna stranka (JNS), Jugoslovenska radikalna zajednica (JRZ) i druge. Stare stranke kao Radikalna, Demokratska, Savez zemljoradnika koje su do 1929. delovale pod tim nazivima nastavile su aktivnost preko svojih lidera koji su pripadali tzv. Udruženoj opoziciji, a lanovi su se više identifikovali i raspoznavali po starim strankama nego prema strankama koje su nastale u doba li nog režima kralja Aleksandra I Kara or evi a. – Više o politi kim strankama u Kraljevini Jugoslaviji: Branislav Gligorijevi , *Demokratska stranka i politi ki odnosi u Kraljevini SHS*, Beograd 1970; Isti, *Parlament i politi ke stranke u Jugoslaviji 1919–1929*, Beograd 1970; Dragan Teši , *Jugoslovenska radikalna zajednica u Srbiji 1935–1939*, Beograd 1997; Todor Stojkov, *Opozicija u vreme šestojanuarske diktature 1929–1935*, Beograd 1969; Mira Radojevi , *Udružena opozicija 1935–1939*, Beograd 1994; *Istorija gra anskih stranaka u Jugoslaviji*, knj. 1–2, priredio Mom ilo Pavlovi , Beograd 2008.

mo izme u nekolicine ljudi, ili samog predsednika. Zbog takve situacije politiki život izražen kroz stranke prestao je da postoji u dotadašnjoj formi gotovo na celoj jugoslovenskoj teritoriji.<sup>2</sup> Listnosti iz dotadašnjih građanskih stranaka delom su se potpuno povukle iz javnog života, a delom su saradivale sa okupatorom. Izvestan broj održavao je veze sa ravnogorskom organizacijom Draže Mihailovića, ili je u njoj aktivno učestvovao. Manji broj bivših građanskih političara priključio se partizanskom pokretu. Kako se rat bližio kraju ljudi koji su se bavili politikom počinjali su da se aktiviraju na različitim stranama i kod oba pokreta otpora.

Završetak rata pobudio je nove nade za oživljavanje političkog života u zemlji, ali sa oslobođenjem nisu došle i političke slobode. Za komuniste – iako je rat bio završen – politički obračuni sa neistomišljenicima predstavljali su nastavak ratnih sukoba. Oni su vrsto držali sve konce vlasti u svojim rukama, odlučili da ne pitaju i za cenu eliminišu sve političke protivnike koje su poslovično smatrali neprijateljima zemlje i naroda i odlučili da beskompromisno brane tekovine revolucije, odnosno svoju vlast. Iako se sporazumima sa kraljevskom vladom Komunistička partija Jugoslavije obavezala da će omogućiti slobodan i nesmetan politički život u zemlji, njena strategija bila je usmerena na eliminaciju odnosno ukidanje stranaka i ostvarivanje potpunog političkog jedinstva.<sup>3</sup>

Do sazivanja Ustavotvorne skupštine zakonodavna vlast pripadala je AVNOJ-u, koji je proširen predstavnicima političkih stranaka i grupa koje se nisu kompromitovale saradnjom sa neprijateljem. Tako je AVNOJ prerastao u Privremenu narodnu skupštinu (PNS). Izvršna vlast u zemlji pripadala je jedinstvenoj vladi, ali su glavnu rešenja u njoj vodili komunisti. Međutim PNS i jedinstvenu vladu, kojoj je dat atribut privremena, kontrolisali su komunisti a centar odlučivanja nalazio se u Politbirou CK, uskom telu visokih predstavnika KPJ, na čelu sa Titom.

Zadobivši međunarodni legitimitet komunisti su se okrenuli u vrševanju vlasti u zemlji i stvaranju potpunog političkog jedinstva. Rešenje su našli u predratnoj ideji Narodnog fronta koja je sada dobila sasvim drugi značaj i služila kao politički okvir za ostvarenje namera KPJ. Preko organizacija Narodnog fronta

---

<sup>2</sup> U rasparanim jugoslovenskim oblastima vladalo se, uglavnom, putem ratnih ili okupacionih provizorijuma, koji su onemogućavali normalan politički život. Jedini izuzetak u tome inila je donekle Nezavisna Država Hrvatska (NDH), gde se i pored ustaškog totalitarizma u skrućenim formama održavao i život HSS, a delimično i JMO.

<sup>3</sup> U prvim razgovorima predstavnika komunističke vlasti u zemlji i kraljevske vlade izraženim u sporazumima Tito-Šubašić nije bilo govora o uspostavljanju političkih stranaka, ali da bi se politika sporazuma sprovela u delo bili su potrebni izbori. A izbori sa jednom strankom i jednom listom nisu demokratski izbori. Zato su sredinom novembra 1944. Edvard Kardelj, potpredsednik NKOK i Ivan Šubašić, predstavnik kraljevske vlade, odleteli u Moskvu na razgovore sa Staljinom o „promeni sporazuma“ sa kojim je Staljin, verovatno u dogovoru sa Šeršilom, bio saglasan. Po povratku iz Moskve, 7. decembra 1944, zaključeno je aneks sporazuma kojim je predviđeno da će izbori za Ustavotvornu skupštinu biti održani najkasnije tri meseca posle oslobođenja zemlje na osnovu Zakona o izborima za Ustavotvornu skupštinu koji će „garantovati punu slobodu izbora, zbora i udruživanja, slobodu štampe, opšte i tajno glasanje kao i obrazovanje kandidatskih lista svake političke partije odvojeno ili udruženih političkih partija“.<sup>3</sup> Ovim aneksom je potvrđeno faktičko stanje i stvorene mogućnosti za obnavljanje višestranačkog sistema u Jugoslaviji.

komunisti su neutralisali vođstva političkih stranaka, izazivali rascepe u njima i time ih slabili i odvajali od članstva koje je bilo obuhvaćeno frontovskim organizacijama, za čiji program su morali da se zalažu svi njegovi članovi.<sup>4</sup> U Narodnom frontu Srbije početkom 1945. našlo se šest stranaka i grupa, a van NF samo neke političke grupe.

### Pregled političkih stranaka

Na političkoj pozornici u Jugoslaviji 1945. pojavilo se trinaest političkih stranaka, ne računajući KPJ, od čega na području Srbije devet. Komunisti su preko svojih organa bezbednosti pratili rad 13 stranaka i velikog broja pojedinaca, pripadnika stranaka koje su smatrali neprijateljima.<sup>5</sup>

<i>Stranka</i>	<i>Vođa</i>	<i>Status</i>
Demokratska stranka	Milan Grol	van fronta
Narodna radikalna stranka	Miloš Trifunovi	van fronta
Jugoslovenska republikanska stranka	Jaša Prodanovi	u Frontu
Narodna seljačka stranka	Dragoljub Jovanovi	u Frontu
Zemljoradnička stranka	Milan Gavrilovi	deo van Fronta, deo u Frontu
Socijalistička partija	Živko Topalovi	u Frontu
Socijal-demokratska partija Jugoslavije	Nedeljko Divac	u Frontu
Samostalna demokratska stranka	Savica Kosanovi	u Frontu

Obnavljanje rada i legalizacija stranaka mogli su se obaviti na dva načina: davanjem izjave o pristupanju Jedinstvenom narodnom frontu (JNOF), odnosno Narodnom frontu (NF); podnošenjem zahteva nadležnim vlastima, to jest Ministarstvu unutrašnjih poslova za odobrenje rada strankama prema zakonu. (Pojedine stranke su na oba načina obnovile svoj politički život, Republikanska stranka, Socijalistička i druge.)

Većina pomenutih stranaka obnovila je formalno delatnost do jeseni 1945, podnose i prijavu nadležnim organima, osim KPJ i Zemljoradničke stranke.<sup>6</sup> Dobar deo ovih stranaka, koje su pre rata bile marginalnog političkog značaja

<sup>4</sup> Više o tome: Branko Petranović, *Narodni front u politici komunističkog sistema Jugoslavije 1945–1949*, Istraživanja, br. 8, Novi Sad 1979.

<sup>5</sup> Osim navedenih, na prostoru van Srbije delovale su i bile prisutne Hrvatska seljačka stranka, Slovenska ljudska stranka, Hrvatska republikanska seljačka stranka i Hrišćansko socijalistička stranka Slovenije.

<sup>6</sup> Gotovo sve pomenute stranke obnovile su i formalno delatnost do jeseni 1945. u skladu sa Zakonom o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima od 25. avgusta 1945, koji je predviđao da stranke i udruženja koji su postojali pre 6. aprila 1941. ako nameravaju da obnove svoj rad moraju podneti prijavu nadležnim vlastima s potpisima članova svih organa (glavnog, upravnog i nadzornog odbora) ili pojedinaca, sa programom ili statutom stranke odnosno udruženja. Jedino Zemljoradnička stranka i KPJ nisu podnele zahteve za obnovu rada na ovaj način. U posleratnom periodu nije zapažena značajnija aktivnost Jugoslovenske nacionalne stranke (JNS),

ja, sara ivo je sa komunistima u Narodnom frontu, što ih je vodilo obeš lanjivanju, tihoj asimilaciji i kona nom nestanku sa politike scene. Proces njihovog gašenja uglavnom je okončan do sukoba sa Informativnim birooom (IB) 1948. godine. Samo nekoliko stranaka, odnosno grupa u njima, zadržalo je dosledan opozicioni stav.

### Opozicija kao neprijatelj naroda

Komunisti su opoziciju videli i doživljavali kao neprijatelja. „Opozicija predstavlja sve ono staro, ono što je nekada bilo na vlasti. Opoziciju sa injavaju oni koji su, kad su bili na vlasti, ugnjetavali pojedine narode Jugoslavije, onemogućavali socijalnu pravdu, tla ili radne mase. To su ljudi iz opozicije. A mi smo u dobrom položaju jer nosimo progres. Narod je za taj progres, narod je za novu Jugoslaviju, onakvu kakvu mi stvaramo... A opozicija hoće ono staro, ono što je nekad bilo u staroj Jugoslaviji. U novoj Jugoslaviji, međutim, ima vrlo malo ljudi koji hoće opet ono staro.

Ja ovu našu „opoziciju“ ne nazivam opozicijom. Opozicija u jednoj državi ne slaže se s izvjesnim taktičkim stvarima, hoće nešto bolje, ona zauzima opozicioni stav prema režimu ili prema vladi. Kod nas opozicija nije takva. Ona nije dala nijednu ideju koja bi bila bolja od onoga što smo mi dali u programu Narodnog fronta. Ona uopće i nema programa. To nije opozicija. To je onaj stari lager neprijatelja naroda, koji vuku točak historije natrag, a točak ih okreće oko sebe i, razumije se, smrviće ih.“<sup>7</sup>

Komunisti su polazili od potrebe ostvarivanja političkog jedinstva na čelu sa KPJ i stava da su političke ličnosti i stranke krive za rat i raspad zemlje, da predstavljaju buržoasko krugove koji se bore za vlast i moraju, zatim da je većina stranaka, posebno u Srbiji, podržavala pokret Draže Mihailovića a računajući i „da

---

Jugoslovenske radikalne zajednice (JRZ), Jugoslovenske muslimanske organizacije (JMO) i dr. – Mom ilo Pavlovi, *Politički programi Demokratske, Narodne radikalne, Jugoslovenske republikanske, Socijalističke i Socijaldemokratske stranke iz 1945*, Istorija XX veka, br. 1/1985, 119–155.

<sup>7</sup> *Razgovor Tita sa poljskim novinarima 2. oktobra 1945*, Borba, 3. oktobar 1945. – Kao glavni ideolog komunističke partije čilas je naročito bio oštar prema Grolu: „Ljudi kao Milan Grol koji su u toku rata dopunili svoje političko vaspitanje u inostranstvu, u emigraciji, kao članovi emigrantskih vlada ili kao krupne figure čitavog tog emigrantskog brloga spletaka, izdaje, špijunaže, zločina, karijerizma i korupcije, izgubili su s tim zakonima nadu da će moći i usuti vodu u Titovo vino, natjerati vođstvo oslobodilačkog pokreta da skrene s puta kojim je narod povelio i na koji ga je narod postavio... U nedostatku jačeg i većeg, mali konfuzni političar Milan Grol, konzervativni intelektualac, po porijeklu Nijemac, po kulturi Francuz, po politici velikosrbini, frazer o demokratiji, koji nikad nije umio ni imao snage da shvati svu veličinu zbivanja u našim narodima i koji je čitav vijek proveo u nadmudrivanju, trebalo bi da postane barjaktar tog pohoda, ili bar, po unaprijed smišljenom planu, ako voda ne razblaži vino, ili ako uopšte ne bude ni usuta u vino, otvori seriju pohoda koji bi onemogućili ili da se dovrši veliko djelo naroda Jugoslavije, a pomogli da se kompromituje u inostranstvu borba koju su vodili narodi Jugoslavije i u kojoj su dali stotine hiljada života i neprocjenjiva materijalna bogatstva“. Ili: „Iza opozicije kriju se čudovišta izdaje i zločina. Iza intelektualne glave Milana Grola viri Draža Mihailović, vire Ljotičevići i Nedićevići ideolozi koji čekaju spas od Grolovske demokratije“ – *Borba*, 22. septembar, 1945.

uz pomoć DM pokreta i saveznika uzme vlast u svoje ruke po odlasku Nemaca“, kao i činjenice da su se u toku rata stranke potpuno raspale kao jedinstvene političke organizacije. Shodno tome, oni su preko svojih organizacija revnosno pratili aktivnosti stranaka i posebno stranačkih lidera, a u svojim analizama izvodili zaključke o njihovoj delatnosti, namerama i ciljevima, sa preciznim uputstvima policijskim organima kako da se ponašaju prema opoziciji, koja je smatrana neprijateljem zemlje i naroda. Za operativne potrebe OZNE i kasnije službe unutrašnjih poslova sačinjeno je nekoliko elaborata o političkim strankama u Jugoslaviji, u kojima se daje istorijski pregled razvoja stranaka i političkog života u zemlji. Ti elaborati su obuhvatali i podatke o aktivnostima stranaka odnosno stranačkih listnosti i njihov rad na „špijunsko-subverzivnoj osnovi“.<sup>8</sup>

### Ulazak u Narodni front – linija podela u strankama

Iako pravih stranaka nije bilo niti su mogle da se organizuju uprkos izdatim rešenjima za rad već se radilo o delovima rukovodstava i manjim grupama članova okupljenih oko glavnih odbora pojedinih stranaka, komunisti su i njima pridavali veliki značaj.

Narodni front – dugo Antifašistički front – po zamisli vođstva KPJ predstavljao je široku političku organizaciju koja objedinjava sve ono što je označeno kao „napredno“, bilo pojedinačno ili grupno, podrazumevaju i političke stranke. Ako su prihvatale program fronta kao svoj, strankama je bilo dozvoljeno da kao političke grupacije pristupe NF. Program Narodnog fronta, im je donet, označen je jedino ispravnim i naprednim. Sve ono što je imalo drukčiji program, bilo je reakcionarno i neprijateljsko. To se posebno odnosilo na stranke koje su nastojale da van ove organizacije istaknu svoj program i da stvore stranačke organizacije. Budući da Demokratska stranka Milana Grola nije htela da pristupi NF, preko mehanizama propagande bila je napadana kao reakcionarna stranka koja želi povratak na staro. Isticano je da se njena zalaganja za demokratiju ne mogu ostvariti mimo Narodnog fronta, jer je, navodno, to „najdemokratskija organizacija u kojoj postoje različita mišljenja“. Da bi pospešili rasep u stranci komunisti su u NF uvukli istomišljenike ili tajne članove KP iz Demokratske stranke dajući ovoj grupi širok publicitet i mogućnost da napada Grola i „njegovu kliku“ kao reakcionarnu. Ovu grupu su predvodili V. Zečević, ministar unutrašnjih poslova i M. Carević. Ovaj primer pokazuje da je KPJ na pitanju ulaska u Narodni front napravila snažnu političku diferencijaciju u redovima predratnih političkih stranaka, razbijajući ih ili politički umrtvljujući.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> *Istorija građanskih stranaka u Jugoslaviji*, knjiga 1 i 2, priredio Momčilo Pavlović, Beograd 2008. Posebno interesantna je knjiga – priručnik pod naslovom *Građanske stranke u Jugoslaviji*, štampana za potrebe Škole za unutrašnju upravu 1956, u godini kada političkih stranaka u zemlji uopšte nije ni bilo.

<sup>9</sup> „Neki dan bilo je kod mene oko 36 delegata Demokratske partije. A vođa te partije, kao što vam je poznato, jeste Grol, koji se odvojio od svojih pristalica. Kod mene su bili ljudi seljaci,

Uzimaju i u obzir stav strana kih rukovodstava prema Narodnom frontu „bivše gra anske stranke“ podeljene su u etiri grupe:

1. Prva grupa obuhvata stranke koje su u celini ostale van Narodnog fronta i odbacile svaku saradnju sa njim kao: Narodna radikalna stranka, Hrvatska selja ka stranka i Slovenska ljudska stranka. Izuzetak su inili pripadnici ovih stranaka koji su u toku rata prišli NOP-u.

2. Drugu grupu ine stranke iji je „napredni deo“ prišao NF, a drugi „reakcionarni“ ostao po strani odbijaju i saradnju sa njim. Tako je NF-u prišlo „napredno krilo“ Demokratske stranke na elu sa Ivanom Ribarem, Vladom Ze- evi em, Milošem Carevi em i drugima. Od Zemljoradni ke stranke NF-u je pri- šla grupa na elu sa Brankom i Vasom ubrilovi em, Markom Vuja i em i dru- gim, a od Samostalne demokratske stranke grupa sa Savom Kosanovi em, Hin- kom Krizmanom i ostalima.

3. Tre oj grupi pripadaju stranke koje su sa kompletnim rukovodstvom ušle u NF, smatraju i ga koalicijom stranaka u kojoj svaka od njih može voditi samostalnu politiku, pa kad su uvideli da to ne mogu ostvariti oni su se povukli iz NF-a, bilo delimi no ili kao celina. To su Socijal-demokratska stranka na elu sa Nedeljkom Divcem i Veljkom Kova evi em; Socijalisti ka stranka sa Milora- dom Beli em i Bogdanom Kreki em i Narodna selja ka stranka na elu sa dr Dragoljubom Jovanovi em.

4. etvrtu grupu ine stranke ije je kompletno rukovodstvo, osim poje- dinaca, prišlo NF-u. Tu spadaju: Republikanska stranka sa Jašom Prodanovi em, Vladom i Stanojem Simi em; Hrvatska republikanska selja ka stranka formirana po završetku rata od pristalica HSS-a koji su u estvovali u NOB-u na elu sa Franom Frolom i dr.; Hriš ansko socijalisti ka stranka Slovenije na elu sa Edvardom Kocbekom koja je 1941. prišla Osvobodilnoj fronti i Ujedinjena ze- mljoradni ka stranka koja je stvorena posle oslobo enja (posle istupa i hapšenja Dragoljuba Jovanovi a), od „naprednijih delova“ Narodne selja ke stranke sa Ninkom Petrovi em i Zemljoradni ka stranka sa bra om ubrilovi i drugim.<sup>10</sup>

---

nekadašnji poslanici, sastavni dio Demokratske stranke. Oni su imali u Beogradu zemaljsku konfe- renciju i poslije toga su došli k meni. Ja sam dva sata razgovarao s njima i nisam vidio nikakve raz- like izme u njih i nas. I oni i mi smo u Narodnom frontu. Oni rade u narodnim odborima, rade na obnovi naše zemlje. Pitao sam ih da li ima pogrešnih postupaka od strane naših narodnih vlasti. A oni kažu: ima, ali to nije iz zle namjere, nego iz neznanja. Kod tih demokrata nisam vidio ono što vidim kod Grola i njegove male grupice. „Demokrati“ oko Grola ne e da vide ništa što je pozitivno. Oni vide samo negativne stvari i tim negativnim stvarima stalno bombarduju. A pravi demokrati vi- de ono što je pozitivno i razlikuju pozitivno od negativnog i za negativno kažu da emo zajedni ki ukloniti i popraviti“. – *Razgovor Tita sa poljskim novinarima 2. oktobra 1945*, Borba, 3. oktobar 1945. Više o ovom pitanju: Branko Petranovi , *Narodni front u politi kom sistemu Jugoslavije 1945–1949*, Istraživanja, br. 8, Novi Sad 1979; Vojislav Koštunica i Kosta avoški, *Strana ki pluralizam ili moni- zam*, Beograd 1983; Mom ilo Pavlovi , *Istorija Demokratske stranke 1941–1952*, 245–249.

<sup>10</sup> Oko saradnje u NF dolazilo je do sukoba i razmimoilaženja gotovo u svim strana kim vno stvima. Tako još 1945. iz NF-a istupa grupa „desnih“ zemljoradnika na elu sa Kostom Kost- em. U Republikanskoj stranci „neznatno desno krilo“ sa Gligorijem Vukojevi em vrši pritisak na

## Prokomunističke frakcije u strankama

Stranka	Frakcije
Demokratska	I. Ribar, V. Zečevići, M. Carevi
Radikalna	Bata Dimović, Stamenko Stošić
Zemljoradnička	Braća Kubrilović, Marko Vujačić
Samostalna demokratska stranka	Sava Kosanović, Hinko Krizman
Narodna seljačka stranka	Ninko Petrović

**Policijski pogled na rad stranaka**

Svaki pokušaj rukovodstava stranaka da se organizuju i javno istupe u politici komunističkom životu zemlje komunisti su suzbijali na razne načine, smatrajući da su gotovo svi oni koji su se vratili u zemlju „agenci kapitalističkih obavještajnih službi koji se odmah aktivno uključuju u neprijateljsku delatnost svojih stranačkih grupa“.<sup>11</sup> „Od samog početka rad građanskih stranaka imao je za cilj da onemogući i zdrav razvoj političkog života u Jugoslaviji i angažovanje svih snaga u obnovi zemlje. Oni nastoje da razviju partijske sukobe na bazi svojih uskopartijskih interesa kako bi oslabili jedinstvo naših naroda i doveli do strane intervencije.

Tako se odmah posle oslobođenja razvija živa aktivnost političke reakcije na celulozi ostacima rukovodstva bivših građanskih stranaka. Njihov osnovni zadatak je oživljavanje stranačkog života, reorganizovanje i popuna glavnih odbora, stvaranje nižih organizacija na terenu i međusobno povezivanje stranaka u cilju zajedničkog istupanja... Glavni odbori stranaka i njihovi klubovi postaju centri okupljanja i aktivnosti političke reakcije“.<sup>12</sup>

Posebno su karakteristične ocene rada dve najjače predratne političke stranke, Radikalne i Demokratske.

Od radikala iz Glavnog odbora, naročito aktivnim smatrani su Ante Radojević, Lazica Marković, Milutin Kopša, Milentije Simović i drugi, kao i Miša Trifunović po dolasku iz emigracije. „Radeći na povezivanju pristalica stranke radikali istupaju sa parolom ujedinjenja svih radikalnih funkcija, uključujući i radikalni deo iz JRZ. Oko Glavnog odbora stranke okupljaju se i ostali reakcionarni elementi i pripadnici raznih profašističkih organizacija.

Nastaje i da onemogućeno konsolidovanje stanja u zemlji i konačno oslobođenje zemlje, radikali izdaju letak u kome osuđuju upućivanje na klanicu (Sremski front) neobučenih omladinaca. Dalje traže demobilizaciju vojske naročito omladine, raspuštanje milicije, ukidanje prekih vojnih sudova za civilna lica, uspostavljanje redovnog i nezavisnog sudstva, ispunjenje u celini sporazuma Tito–Šubašić, garantovanje građanskih sloboda, slobodu od straha, povlačenje svih

---

rukovodstvo i Glavni odbor stranke da istupi iz NF-a. I u ostalim strankama koje su prišle NF-u postojale su grupe koje su zauzimale različit stav prema NF.

<sup>11</sup> Iz emigracije su dolazili pojedini stranački lideri (Milan Grol, šef Demokratske stranke, Miša Trifunović, šef Radikalne stranke, dr Šubašić i dr Šutejlanovi rukovodstva HSS, Mato Rušković iz Zemljoradničke stranke, Franc Snoj, funkcioner Slovenske ljudske stranke i drugi).

<sup>12</sup> M. Pavlović, *Istorija Demokratske stranke 1941–1952*, 231.

zakona donetih od Privremene skupštine, obavljanje izbora za Ustavotvornu skupštinu pod kontrolom strane komisije itd.

Radikali prijavljuju rad stranke sa njenim stranim programom koji im je odobren. Od samog početka u rukovodstvu stranke dolazi do podvojenosti po pitanju aktivizacije i samostalnog istupanja stranke. Jedini su smatrali, pošto je stranka prijavljena da treba po etički sa njenim organizovanjem popunom Glavnog odbora sa mladim aktivnijim ljudima, kao i da stranka javno istupa u političkom životu zemlje na izborima itd. Radikali su pokušavali da pokrenu svoj list kao organ stranke, sličan Grolovoj „Demokratiji“, ali su po prestanku izlaženja „Demokratije“ i oni odustali od te namere. Na planu angažovanja stranke isti su u da treba raditi postupno i to prvo kroz okupljanje u stranačkim prostorijama „Pariz“, a zatim da se pređe na formiranje stranačkih organizacija u Beogradu a posle i u unutrašnjosti.

Grupa na čelu sa Mišom Trifunovićem smatrala je da stranka u ovim uslovima ne može samostalno istupati već treba konspirativno da radi na povezivanju sa ostalim strankama da stvara političke blokove, jer jedino na taj način može predstavljati ozbiljnijeg političkog partnera Narodnom Frontu. Oni su bili mišljenja, da će doći do sukoba između zapadnih sila i SSSR-a i da će se unutrašnje jugoslovensko pitanje rešiti intervencijom spolja, pa su samim tim smatrali da je stanje u zemlji privremenog karaktera. Iz tih razloga nastojali su da se organizuju i povežu sa ostalim buržoaskim političkim grupama kako bi u momentu intervencije bili pripremljeni, a s druge strane da se ne bi izlagali pritisku i udaru narodnih vlasti.

Pojedini članovi rukovodstva stranke povezuju se sa emigracijom, stranim ob. službama i stranim novinarima dajući im lažne i tendenciozne izveštaje o stanju u zemlji. Međutim pošto radikali ne uspevaju da izvrše zamišljenu reorganizaciju i u izvršenje stranke, a takođe ne ostvaruju političke blokove sa drugim strankama, njihova aktivnost za izbore 1945–46 godine, svodi se na neprijateljsku agitaciju i propagandu i pozivanje svojih pristalica na apstinenciju.

Njihovi pokušaji na povezivanju i okupljanju pristalica stranke nisu uspešni tako da se ova aktivnost Radikalne stranke svela uglavnom na užu krugu oko Glavnog odbora i pojedinih članova, od kojih su većina kroz razne forme neprijateljske delatnosti otkriveni i su bili i tako kompromitovani.<sup>13</sup>

Od demokrata predmet posebne pažnje bili su Milan Grol, Savko Dukanać, Dragi Joksimović, Nikola Petrović i drugi članovi Glavnog odbora stranke. Osim lista *Demokratija* kao organa stranke, kod demokrata je „naročito zapažena aktivnost ilegalnih organizacija „Demokratske omladine“, u kojima se redovno najviše delom nalaze mladi intelektualci koji su u toku rata bili u etničkim ili etničkoj omladinskoj organizaciji JURAO.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Isto, 231.

<sup>14</sup> „Po pitanju organizacije stranke, taktiziranja i njenog istupanja, takođe dolazi do podvojenosti. Na traženje nekih članova da stranka samostalno izađe na izbore sa svojim listom Grol



„Stranki je odobren rad ali kao i ostale ne izlazi na izbore samostalno, niti u sklopu sa ostalim građanskim strankama, jer nije došlo do ostvarenja njenih političkih kombinacija, te se i ona odlučuje na apstinenciju. I kod Demokrata se ista aktivnost stranke svela na užu krugu oko rukovodstva stranke i pojedinih grupa „demokratske omladine“, zbog čega se stranka nije mogla politički afirmirati, niti kao politička organizacija javno istupati.“

### Reakciju treba uništiti

Gotovo sve političke grupe koje nisu saradivale sa komunistima smatrale su za „reakcionarne grupe građanskih političara, ma koliko međusobno razjedinjene i u ranijoj borbi oko vlasti zaverene, sada se sjedinjuju i zajednički istupaju protiv postojećeg državnog i društvenog uređenja u zemlji. Tako ostaci razjedinjene buržoazije, organizuju i se politički čekaju pogodan momenat da pređu u kontraofanzivu, računaju i na pomoć inostranstva. Međutim, pošto nisu imali oslonca u širokim masama i zbog izdajničke delatnosti kompromitovana, kao i usled unutarstranačke surevnjivosti oslabljena, stranka koja vođstva nisu mogla izvršiti organizaciju svojih stranaka i kroz političku borbu suprotstavljaju i se liniji KP i Narodnog fronta, čiji je uticaj stalno jačao. Sve političke kombinacije na liniji stvaranja političkih blokova kao opozicije Narodnom frontu u cilju jedinstvenog istupanja na izborima ostale su bez uspeha. Plaše se poraza na izborima i daljeg kompromitovanja kao i naših mera, sve stranke odlučuju se na apstinenciju širom i neprijateljsku agitaciju i propagandu o jednopartiskom sistemu, diktaturi KP da u zemlji nema slobode udruživanja štampe itd.“ Smatrano je da je rad ovih političkih ličnosti „štetni i saboterski“, a njihove aktivnosti „rad kroz razne forme neprijateljske delatnosti.“

Te forme neprijateljske delatnosti stranaka podeljene su na dva perioda: 1. „Kontrarevolucionarna delatnost pripadnika građanskih stranaka prvih godina posle oslobođenja“; 2. „Oživljavanje neprijateljske aktivnosti građanskih političara posle izlaska rezolucije IB“.

U prvom periodu, do izbora za Ustavotvornu skupštinu 11. novembra 1945. aktivnost stranačkih ličnosti smatrana je „kontrarevolucionarnom“ i povezano sa zapadnim kapitalističkim silama. Ova aktivnost se ispoljavala „kroz najoštrije ilegalne forme neprijateljskog delovanja na liniji stvaranja političkih blokova, ilegalnih političkih i terorističkih organizacija, špijunaže, pomaganja

---

je, plaše se poraza i mera narodnih vlasti, govorio da demokrati ne mogu u tadašnjoj situaciji izaći samostalno na izbore jer bi izgubili što bi značilo slabljenje autoriteta i likvidaciju stranke. I 1947 god. pojedini članovi Glavnog odbora Dukanac, Joksimović i dr. predlažu da Demokratska stranka izađe na opštinske izbore i da nastupi samostalno sa svojom listom u Beogradu, radi probe. Ovaj predlog oni su pravdali da vlasti u Beogradu neće izvršiti pritisak zbog mešanja Zapada no Grol je i taj predlog odbio sa istom motivacijom. Slično radikalima i demokrati se aktiviziraju naročito na izborima 1945. i 1946. g. kada pokušavaju da kroz stvaranje raznih političkih blokova sa drugim strankama istupe kao opozicija Narodnom frontu.“ – *Isto*, 233.

banditizma, uspostavljanja veza i koordiniranja zajedničkog rada sa emigracijom, širenja prevratničke agitacije i propagande, sabotiranja naših privrednih i drugih mera, štetoinstva itd.“

Jedna od „najstalnijih formi neprijateljske aktivnosti svih ostataka građanskih stranaka“ bila je agitacija i propaganda, koja je imala „prevratnički karakter“. <sup>15</sup> Sve kritike, čak i dobronamerni predlozi predstavnika stranaka u PNS smatrani su neprijateljskom akcijom. U takvim okolnostima svako artikulisanje političkih stavova ili svaka stranačka aktivnost bili su onemogućeni i opasni, jer je hapšenje visilo u vazduhu svakog trenutka.

Komunisti su smatrali da su usmena agitacija i propaganda bile stalni i osnovni oblik neprijateljskog delovanja. Jedna od karakteristika u njenom sprovođenju bilo je korišćenje stranačkih prostorija – klubova gde su na zajedničkim sastancima građanski političari diskutovali o političkim problemima, zauzimali stavove i preko mreže svojih pristalica prenosili ih dalje. U nekim stranačkim prostorijama bilo je zavedeno i dežurstvo (radikali), kako bi se stalno održavao međusobni kontakt. Zato su stranačke prostorije i stanovi predstavnika stranaka bili predmet posebne opservacije, odnosno nadzora, čak ne i diskretnog nadzora. Posebno su praćene prostorije i stanovi predstavnika Demokratske stranke M. Grola, D. Joksimovića i drugih. <sup>16</sup> Kada su izgubili stranačke prostorije,

<sup>15</sup> „Neposredno posle oslobođenja kada buržoazija još uvek gaji nade da će intervencijom zapadnih sila doći do restauracije kapitalizma u Jugoslaviji, forme neprijateljske delatnosti imaju daleko oštiji karakter nego što je to bio slučaj docnije. Otuda je jedna od bitnih karakteristika za agitaciju i propagandu u ovom periodu, ta da je ona imala prevratnički karakter. Buržoaski političari nastoje i na različite načine da održe psihozu nesigurnosti postojećeg društvenog uređenja permanentno su širili vesti o skorom promeni od proleća do proleća, otvoreno pozivali na obaranje postojećeg sistema itd. da bi sam razvoj događaja koji je išao u suprotnom pravcu ukinuo njihove prognoze deplasiranim i smešnim. Sve ove verzije i alarmantne vesti o nestabilnosti poretka, o intervenciji Zapada itd. imale su za cilj da spreče konsolidovanje zemlje i odvrte mase od učestvovanja u akcijama koje je organizovao Narodni front za obnovu i izgradnju zemlje. Naravno to je prvih godina posle oslobođenja (1945–1946 g.) razvijena neprijateljska propaganda po pitanju izbora. Nemaju ni snage da se u politici koja bori suprotstavu Narodnom frontu i hteli su da umanje značaj izbora, građanski političari kroz razne forme agitacije i propagande istinski uveravaju da u zemlji nema demokratije, da KP kroz jednopartijski sistem ostvaruje svoju diktaturu, da izbori nisu demokratski bez savezničke kontrole itd. Ovim parolama oni su nastojali da prikriju prave razloge zbog kojih nisu išli na izbore, tj. svoju političku slabost i izolovanost od mase.“ – *Građanska stranke u Jugoslaviji*, priručnik štampan za potrebe Škole za unutrašnju upravu, Beograd 1956.

<sup>16</sup> U ovom smislu karakterističan je slučaj poslanika i pripadnika Glavnog odbora DS-a dr Dragi Joksimovića koji je praćen a kućama bila pod neprestanom prisмотрom. Pošto praćenje nije prestalo Joksimović je napisao pismo OZNI o praćenju i špijuniranju kuće: „Ima mesec dana kako se izvesni nepoznati mi ljudi vrzmaju i danju i noću po gustim kukuruzima oko moje vile u Pančenoj ulici br. 4 reon V. Primitio sam da me neki od ovih ljudi, kada izjutra po emsava vile u kancelariju redovno prate ... Jutros me je od zgrade Pravnog fakulteta do blizu crkve Sv. Marka pratio jedan radnik koji je od zgrade V reona do zgrade Pravnog fakulteta bio i u tramvaju blizu mene. U trenutku pisanja ovog podneska (pošte) označava da se radnik nalazi se još preko puta zgrade moje kancelarije. Dostavljam još i to da su u ponedeljak, još pre 11 meseci, moji ukućani oko 9 sati uveče primetili dva čoveka kako spavaju u kukuruzu neposredno uz ogradu zadnje strane moje vile. Odmah je o ovome obavestio milicajac koji se nalazio ispred moje vile. Ovaj milicajac

sastanke su održavali po stanovima rukovodilaca stranaka i drugim mestima, gde su pristalice iz unutrašnjosti zemlje dobijale instrukcije.<sup>17</sup>

Druga karakteristika neprijateljske agitacije i propagande prvih godina posle oslobođenja na čelu je u pismenoj propagandi. Uprkos izjavama Tita, Moše Pijade i drugih vode ih ljudi da je sloboda štampe zagarantovana, prilikom *Gradske stranke u Jugoslaviji* označeno je kao neprijateljske legalne listove stranaka, ali i polulegalni i ilegalni štampani materijal, letke, pisane parole itd. koje su rasturane preko mreže pristalica, a naročito omladinske organizacije stranaka. U takve listove su ubrajani organ Demokratske stranke *Demokratija*, Zemljoradničke stranke *Male novine*, HSS-ov list *Narodni glas*.<sup>18</sup>

Dakle, svaka kritika, svaki prigovor, žalba i sl. tretirani su kao neprijateljska delatnost. Komunisti su sebe i svoju politiku smatrali nepogrešivom i neprikosnovenom. Kritika, posebno ako je dolazila od pripadnika stranaka, inkriminisana je kao krivično delo.

### Onemogućavanje stvaranja političkih blokova

Poseban vid neprijateljske delatnosti predstavljao je pokušaj stvaranja političkih blokova „s ciljem objedinjavanja svih ostataka gradanskih političkih grupa i ostale reakcije. A sve radi zajedničkog istupanja na planu stvaranja udružene političke opozicije kao protivteže liniji KP u Narodnom frontu. Ova forma je naročito zastupljena prvih godina posle oslobođenja, pred izbore 1945. i 1946.

---

je odmah krenuo u kukuruz na pokazano mesto pronašao označena dva ovekna i sproveo ih u odsek milicije koji se nalazi na uglu ulice Krfske i Sv. Nikole. Sve ovo saopštavam Ozni, s molbom da proveriti koji su to ljudi koji se neprekidno nalaze oko moje vile i koji me prate. Ako bi ovi ljudi bili izvesni odgovorni organi stvar je u redu. Za slučaj da pak to ne budu odgovorni organi, molim Oznu da preduzme protiv njih, ono što bude našla za shodno da treba preduzeti.“ – Početkom septembra 1945. policajci su posle ponoći upali u stan D. Joksimovića, koji je potom od Predsedništva Narodne skupštine tražio odgovor da li „narodna milicija ima pravo da bez ikakvog obrazloženog pismenog rešenja upada noću u stanove građana“, našta mu je odgovoreno da milicija nije znala o kome se radi i da je jedan omladinac-prolaznik prijavio da se tu drže sumnjivi sastanci. – AJ, fond Narodna skupština, f. 7. Pismo D. Joksimovića Predsedništvu Privremene narodne skupštine od 10. septembra 1945. i odgovor pomoćnika ministra unutrašnjih poslova Srbije od 14. septembra 1945.

<sup>17</sup> Usmena agitacija sprovodila se na taj način što su na sastancima užeg kruga pristalica sa rukovodiocima stranaka dobijane direktive koje su se preko mreže pristalica širile dalje. Bilo je uobičajeno da i pristalice iz unutrašnjosti prilikom dolaska u centrale stranaka redovno kontaktiraju sa rukovodstvom te su se tako neprijateljske parole, direktive i stavovi širili i u unutrašnjost. Dragoljub Jovanović, kao i drugi političari, dobijao je izveštaje sa terena o stanju na selu pa je taj materijal koristio za teoretske sastanke sa pristalicama.

<sup>18</sup> I druge stranke su pokušavale da organizuju izdavanje svojih listova. Miša Trifunović i radikali oko Glavnog odbora otpočeli su pripreme za pokretanje *Samouprave* i u tu svrhu su prikupljali priloge od pristalica, ali im taj poduhvat nije uspeo. I gradske stranke koje su ušle u Narodni front štampale su svoje listove. Republikanska stranka je izdavala list *Republika*, Ujedinjena zemljoradnička stranka do kraja svog postojanja list *Selo*, a HRSS *Slobodni dom*. Iako je delatnost ovih listova bila na liniji NOF-a, u njima su često dolazile do izražaja izvesne antisocijalističke tendencije. – *Isto*.

Stvaranje političkih blokova vršeno je na inicijativu zapadnih obavještajnih službi i političkih organizacija... i njihovi agenti u pojedinim građanskim strankama. Politička emigracija tako je dala direktive u tom smislu“. U priručniku su posebno obrađeni Agrarno-socijalističko-demokratsko-republikanski blok, Građansko-demokratski, Srpski front i Stranka narodnog sporazuma. Demokratska stranka Milana Grola vezivana je za stvaranje građansko-demokratskog bloka. Iako su stranačke vođe razgovarale o ovim temama a ujedinjavanje pred izbore postala nužnost, ipak nije došlo do realizacije nijednog političkog aranžmana ni pred izbore 1945. a ni kasnije.<sup>19</sup>

Stvaranje Građansko-demokratskog bloka direktno je vezivano za saradnju demokrata i radikala. „Već 1. marta 1945. dolazi do razgovora između Milana Grola, šefa Demokratske stranke i Ante Radojevića, zamenika šefa radikalne stranke o tome kako i na koji način okupiti stranke i grupe političara koji nisu pristupili Narodnom frontu. Dolaskom Miše Trifunovića iz emigracije ova se akcija nastavlja još življe. U cilju ostvarenja političke opozicije oni su se dogovorili kako pri njegovom organizovanju. Miša Trifunović je pored rada u radikalnoj stranci trebao da bude u vezi sa političarima bivše JRZ i desnim zemljoradnicima Milana Gavrilovića, koji nisu prišli Narodnom frontu. Grol je uzeo za sebe da razgovara sa Kostom Kumanudijem iz JNS, Šutejom iz HSS i Savom Kosanovićem iz Samostalne demokratske stranke. Inicijativu i podstrek strankama ovog bloka davala je engleska obavještajna služba. Kao što se vidi on je imao širu meću stranačke razmere u cilju zajedničkog istupanja na izborima 1945. U isto vreme i na potstrek iz inostranstva i engleskih predstavnika u našoj zemlji otpočela je grupa republikanaca akciju za stvaranje jedinstvenog bloka demokratskih stranaka pod vođstvom republikanaca. U ovaj blok Republikanske stranke trebalo je da uđu demokrati, radikali, Šutejeva grupa HSS kao i Kosanovića. Po izjavi Jevremovića, sekretara Republikanske stranke, ovaj blok bi pripremio građanske stranke za navodno pretstojeće promene u Jugoslaviji.

---

<sup>19</sup> „Stvaranje agrarno-socijalističko-demokratsko-republikanskog bloka poteklo je od desnih zemljoradnika Koste Kostića i Mate Ruskovića, koji su pridobili jedan broj socijalista i republikanaca sa desnog krila stranke. Potom su njih dvojica sa socijalistom Slavoljubom Petrovićem otišli u Zagreb na predgovore sa predstavnicima HSS Franjom Gažijem i Tomom Janjkićem o stvaranju bloka građanskih stranaka izvan Narodnog fronta kao opozicije u izbornoj kampanji za Ustavotvornu skupštinu 1945. U razgovorima u Zagrebu sa funkcionerima HSS-a Šutej je tražio da se u blok uključe i druge građanske stranke kao Grolova Demokratska stranka itd. Kostić i Rusković, plašeći se prestiža Demokratske stranke u Srbiji, smatrali su da kombinacija sa reakcionarnim buržoaskim strankama (Demokratskom i Radikalnom) nije popularna već da je bolje ostvariti vezu zemljoradnika, socijalista i HSS-a koja bi predstavljala „napredovanje“ i jaču opozicionu grupu. Kostić i Rašković priznaju i u diskusiji da ne stoje dobro u sopstvenoj stranci, kao i zbog straha od prestiža drugih stranaka nisu mogli da sastave zajedničku platformu niti organizaciono da ostvare politički blok ovih grupa. U stvaranju ovog bloka najviše su se angažovali Franjo Gaži i Mato Rašković, koji su kao agenti Intelidžens servisa radili po njegovim direktivama. Iako nije došlo do organizovanja bloka, ova akcija je dala podstreka nekim građanskim strankama u Narodnom frontu – kao Republikanskoj i drugim da pred Narodni front postavljaju svoje usko partijske zahteve o veći broj poslaničkih mandata.“ – *Isto.*

I posle izbora za Ustavotvornu skupštinu nastavljani su kontakti između Grola, Ante Radojevića, Šuteja kao i drugih građanskih političara u istom smislu. Premda su pojedini mladi funkcioneri ovih stranaka bili naročito zagrejeni za stvaranje političkih blokova i njihovo istupanje u javnom političkom životu pa i na izborima do toga nije došlo već su se razgovori završavali u donošenju zajedničke odluke za davanje direktive svojim strankama pristalicama pozivajući ih na apstinenciju na izborima.<sup>20</sup>

Politički blokovi, kako je ocenjeno, nisu formirani zbog „nepovezanosti stranaka sa masama, njihove unutarstranake i međustranake surevnjivosti kao i jakih pozicija Narodnog fronta u širokim narodnim masama.“ Nigde ni pomena o policijskom i partijskom pritisku.

U delu u kome se analizira „neprijateljska delatnost građanskih političara na liniji špijunaže“ ocenjeno je da su predstavnici gotovo svih političkih stranaka radili za nemačku, britansku, američku ili sovjetsku obaveštajnu službu. Što se tiče demokrata komunisti su smatrali da agentura ruske obaveštajne službe zapo-

---

<sup>20</sup> „Seljački blok Jugoslavije“. Pošto su pokušali sa stvaranjem političkih blokova izvan Narodnog fronta propali izabrana je nova forma organizovanja bloka svih seljačkih stranaka u okviru Narodnog fronta i njihovog povezivanja sa HSS-om i ostalim građanskim strankama izvan Narodnog fronta. Tu akciju otpočeo je Dragoljub Jovanović, šef Narodne seljačke stranke, po direktivama stranih službi i emigracije. Stvaranje Seljačkog bloka bilo je pod neposrednim uticajem engleske obaveštajne službe, najpre Klisoldata a docnije Sitona Watsona mlađeg, koji je ubrzao rad na njegovom organizovanju kao i pod uticajem još nekih diplomata sa kojima je Dragoljub Jovanović održavao veze. Na planu stvaranja „Seljačkog bloka“ razvija živu aktivnost i HSS na čelu sa Šutejom. Po direktivama stranih službi i Makedonika iz emigracije Siton Watson mlađi i Rendolf Feril obavestili su funkcionere HSS Šubašića, Šuteja, ing. Franju Gažiju, Toma Janjkića da se ova akcija biti potpomognuta i pritiskom Londona. Osnovna zamisao ove akcije bila je, da se prvo stvori „Seljački blok“ od seljačkih i zemljoradničkih stranaka u Narodnom frontu sa Dragoljubom Jovanovićem na čelu a da se posle, oko ovog jezgra, prikupe i ostale stranke grupe. Maja 1946. Dragoljub Jovanović održao je sastanak sa dvojicom poslanika svoje stranke i dvojicom iz HRSS (pop Salacan i Imro Filaković), koji su u HRSS delovali kao makedonci. Na tom sastanku izradili su zajedničku platformu za osnivanje „kluba seljačkih stranaka“ u narodnom predstavništvu. Franjo Gažija i Filaković održavali su stalni kontakt između Dragoljuba Jovanovića i vođa. Jovanović istupa u Narodnoj skupštini protiv raznih zakonskih predloga i preko letaka rastura svoje govore u zemlji. Njegove poslušne strane predstavnici i dopisnici koji populariziraju njegovu akciju u inostranstvu objavljuju i njegove izjave i govore u londonskom „Tajmsu“. Dragoljub Jovanović preko švajcarskog poslanstva održava veze sa svojim partijskim prijateljima u emigraciji i obaveštava ih o stanju u zemlji. Avgusta 1946. šalje svojim partijskim pristalicama i poslanicima letak u kome iznosi i ideje stvaranja „Seljačkog bloka“ koji sačinjavaju pristalice njegove i Narodne seljačke stranke, desno krilo Zemljoradničke stranke sa Kostićem, HSS sa Šutejom i Šubašićem, Slovenska ljudska stranka sa Franc Snojem, Kmetiška stranka kao i seljački borci iz Makedonije. Zbog njegovog neprijateljskog rada već deo članstva Narodne seljačke stranke isključuje ga iz svojih redova, a on nastavlja i dalje sa povezivanjem ostalih reakcionarnih političara izvan NF održavajući stalni kontakt sa rukovodstvom HSS-a u Zagrebu i Snojem u Ljubljani radi zajedničke aktivnosti. Istovremeno se povezuje i sa Makedonima u emigraciji u cilju usmeravanja političke aktivnosti kako unutar zemlje tako i iz inostranstva. Makedonci odobrava njegov potez i daje mu uputstva za dalji rad. Dalja aktivnost na stvaranju ovog bloka razbijena je hapšenjem Dragoljuba Jovanovića i Franje Gažije, poznatog agenta Intelidžens servisa. Na procesu 1947. razgoleben je ovaj pokušaj, a njih dvojica raskrinkani kao agenti engleske obaveštajne službe.“ – *Isto*.

inje svoju aktivnost naročito od 1940. kad je otvoreno sovjetsko poslanstvo u Beogradu, ali njihova aktivnost i angažovanje na pridobijanju građanskih političara za rad po obavještajnoj liniji počinju posle oslobođenja.

„Iz nekoliko primera jasno možemo videti interes sovjetskih obavještajaca za reakcionarne građanske političare. Preko svojih predratnih veza i agenata Metodija Milosavljevića, radikal-socijaliste, prof. Mihajla Radovanovića, samostalnog demokrate, Mite Dimitrijevića, poslanika JRZ i drugih, uspostavljali su veze sa ostalim reakcionarnim političarima kao Milanom Grolom i dr.“<sup>21</sup>

U delu koji govori o stvaranju ilegalnih neprijateljskih organizacija od strane pripadnika građanskih stranaka navedeno je da je situacija u zemlji izazvana agresivnim pritiskom SSSR-a i ostalih istočnih zemalja, uticala na stvaranje dve ilegalne organizacije stranačkih političara – „Srpski front“ i „Stranka narodnog sporazuma“ koje su razvile aktivnost u toku 1949. i 1950. godine.<sup>22</sup> Ime Milana Grola vezivano je za stvaranje navodne Stranke narodnog sporazuma polovinom 1949. sa ciljem „uzimanja vlasti po izbijanju sukoba uz pomoć zapadnih sila.“

Vođstvo Srpskog fronta sačinjavali su: prof. Metodije Milosavljević, bivši diplomatski službenik i Radoslav i Živan Ugrišić.<sup>23</sup> Grupi su, navodno, pripa-

<sup>21</sup> *Građanske stranke u Jugoslaviji*, štampano za potrebe Škole za unutrašnju upravu, Beograd 1956.

<sup>22</sup> Navodni Srpski front kao ilegalnu organizaciju osnovali su bivši ministri i funkcioneri JNS Kosta Kumanudi, raniji član Demokratske stranke i Velja Popović. Organizovan je sa ciljem da u slučaju sukoba preuzmu vlast u svoje ruke uz pomoć zapadnih sila. Još u drugoj polovini 1948. ova dvojica pošli su sa okupljanjem građanskih političara u pomenutu organizaciju. Stvoren je odbor u koji su ušli Kosta Kumanudi i Velja Popović kao predstavnici JNS, profesor Milan Rajić kao demokrate, advokat Jovan Zdravković kao pripravnik, Danilo Milanović kao socijalista i dr. Franc Smodej, katolički sveštenik i klerikalac. Odbor je imao zadatak da vodi poslove organizacije, pripremi nacrt budućeg državnog uređenja i radi na stvaranju državnog aparata određivši unapred njegovo rukovodstvo. Bivšem generalu Žandarmerije Milutinu Stefanoviću u koji je pripadao organizaciji dat je zadatak da izradi plan o organizovanju žandarmerije za momenat preuzimanja vlasti. Bivšem profesoru univerziteta Žarku Stuparu naloženo je da izradi projekat prevođenja privrede sa socijalističkog na privatno-kapitalistički sistem. Inženjeru Nikodiju Bogdanoviću stavljeno je u zadatak da ispita stav Engleza i Amerikanaca prema organizaciji i da eventualno zatraži materijalnu pomoć. Preko bivšeg ministra Prvislava Grizogona održavali su vezu sa francuskom ambasadom, a posle njegovog bekstva u inostranstvo trebalo je da ih on tamo predstavlja. Organizacija je, navodno, radila na proširenju nastojeći da obuhvati predstavnike svih gradskih stranaka kako bi u datom momentu predstavljala potpun nacionalistički blok i uz pomoć zapadnih sila uspostavila režim stare Jugoslavije na federativnom principu. Za ovu koncepciju pridobijeni su pojedini pravci Radikalne, Demokratske, Socijalističke, HSS-a SLS i Zemljoradničke stranke. Pred izbore održane 26. marta 1950. organizacija je nameravala da uputi memorandum predstavnicima zapadnih sila i traži njihovu intervenciju kako bi se omogućilo učešće gradskih stranaka na izborima. Juna 1950. ova grupa je razbijena i tako je okončana njena neprijateljska aktivnost – navedeno je u internom priručniku *Građanske stranke u Jugoslaviji*, Beograd 1956.

<sup>23</sup> „Milosavljević i Ugrišić su velebili su eni zbog ilegalnog rada oko stvaranja demokratskog bloka i traženja intervencije zapadnih sila, upućivanjem memoranduma diplomatskim predstavnicima velikih sila u Beogradu. I Mitrović je nezavisno od njih pisao memorandum u kome je tražio intervenciju zapadnih sila u našoj zemlji kao i njihovu urgenciju za puštanje iz zatvora Lazice Markovića.“ – *Isto*.

dali i drugi političari kao i bivši poslanik Bogdan Ercegovac, a za njeno postojanje znali su i mnogi vođe i političari kao Nikola Uzunović, bivši predsjednik vlade Milan Grol, Miša Trifunović i drugi, sa kojima su članovi organizacije dolazili u kontakt radi zajedničke akcije. Od Uzunovića su tražili da ispita stav američkog ambasadora Alena prema organizaciji kao i mogućnost dobijanja pomoći.

„Organizacija je imala za cilj stvaranje velike Srbije u koju bi ušle: Makedonija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina. Novostvorena država bila bi podeljena na oblasti kao naprimer Zetska oblast, Južna Srbija i sl. Na svim oblastima stajao bi guverner koji bi istovremeno bio i član centralne vlade. Oblasti bi imale široku autonomiju u delokrugu svoga rada. Izabrali su monarhiju kao najpogodniji oblik vladavine. Da bi ostvarili ovakvu državu kao prvo trebalo je izvršiti razgraničenje sa Hrvatima pošto je organizacija bila na stanovištu da se sa Hrvatima ne može zajednički živeti i raditi. Sa parolom „Srbi na okup“ organizacija je nastojala da u svoje redove okupi sve reakcionarne elemente stavljajući im u izgled brzu promenu u zemlji, pozivajući ih da za takav momenat budu spremni“. Njihova aktivnost na proširenju organizacije prekinuta je hapšenjem njenih članova.<sup>24</sup>

Brojna dokumenta OZNE i citirani prilozi pokazuju politiku komunističke stranke prema političkim strankama u periodu 1945–1948. Uprkos mnogobrojnim izjavama i uveravanjima komunisti su imali jedan cilj – zatiranje stranačkog života i bilo kakve opozicije.

### Zaključak

Bez stvarne snage u uslovima političkog i policijskog terora, atmosfere straha i nesigurnosti lične i imovinske, predstavnici političkih stranaka pokušavali su da ožive rad svojih stranaka, pazili da ne budu označeni kao nosioci reakcije i antinarodni elementi.

Demokratska stranka se pod komunistima pokazala kao najorganizovanija i najborbenija politička grupacija ne samo u Srbiji već i u celitavoj Jugoslaviji. Radikali su se potpuno povukli ne želeći da popune ni predviđena mesta u Privremenoj narodnoj skupštini, dok su Šubašić i Šutej, kao predstavnici Hrvatske seljačke stranke, uglavnom saradivali sa komunistima ne eksponirajući se previše. Milan Grol i njegovi istomišljenici su sami ili ponekad podržani od pojedinaca iz drugih stranaka kritikovali, predlagali, aktivno učestvovali u političkom životu zemlje, možda pomalo i naивно verujući da mogu da ublaže rigidan revolucionarni zanos komunističke stranke. Demokratska stranka je zato bila jedina realna politička

---

<sup>24</sup> „Pojedini članovi organizacije imali su određene zadatke na terenu. Tako je, na primer Bogdan Ercegovac, kao član organizacije rukovodio dizanjem ustanka u Baniji, izvršavajući i na taj način direktive rukovodioca Milosavljevića. Pojedini članovi bili su zaduženi za rad sa omladinom itd. Za izbore od 26. marta 1950. otkrivali su intervenciju i pritisak zapadnih sila na našu vladu da stvori kompromis sa građanskim strankama, u kom slučaju bi stranka Narodnog sporazuma izašla na izbore i ušla u koalicionu vladu sa komunistima. Pošto se to nije ostvarilo oni su i dalje svoje nade o dolasku na vlast zasnivali kroz novi rat uz pomoć zapadnih sila.“ – *Isto*.

ka snaga na političkoj pozornici posleratne Jugoslavije koja se javno i otvoreno suprotstavljala komunistima.

U neregularnim uslovima demokrate su uspele da o uvaju prepoznatljiv strana ki identitet. Grolovci su uvek isticali Demokratsku stranku i govorili u njeno ime, a oni koje je Grolov okupio oko sebe bili su mu odani ak i u trenucima velikih iskušenja pred koja su ih komunisti stavljali koriste i političke i u ve o meri policijsku prinudu ili ucene. Ma koliko se pojedina no razlikovali, imali primedbe na Grolov karakter i zamerali mu neodlu nost i sporost, ipak su priznavali Grolov autoritet i poštovali ga kao šefa stranke.

Mi smo za sve novo što je dobro ali i za sve staro što je dobro – govorio je Dragi Joksimovi , stradalnik od komunista, u Privremenoj narodnoj skupštini, formulišu i politiku stranke. Kad je nestalo Demokratske stranke, nestalo je raznolozne kritike i privida kakve-takve demokratije.

Bilo da su se nalazile u Narodnom frontu ili bile izvan njega, da su saradivale sa KPJ ili se nalazile u opoziciji, koja je bila javno žigosana kao neprijateljska i izdajni ka klika – politički strankama u novoj vlasti nije bilo mesta. Uprkos mnogobrojnim izjavama, uveravanjima zapadnih diplomata i novinara, komunisti su imali samo jedan cilj – apsolutno političko jedinstvo pod vo stvom KPJ, odnosno jednog oveka Tita. Deluju i u takvom okviru i pod takvim uslovima, sve stranke su ubrzo ugašene a politički predstavnici u utkani. Mnogi su platili životima, mnogi robijama, ali ideja demokratije nije ugašena.<sup>25</sup>

Mom ilo Pavlovi

#### SUPPRESING OF THE POLITICAL PLURALISM IN SERBIA 1945–1948

##### *Summary*

On the political scene in Yugoslavia 1945, thirteen political parties was present, not counting the Communist Party of Yugoslavia. On the territory of Serbia there was nine of them. Using their security apparatus, Communist Party closely monitored the activities of the all other parties, and prominent political personalities. According to the Communist standpoint, they were all treated as enemies, despite the fact that work of the parties was enabled by the valid laws. Their main idea was destruction of all political parties and creating the political „unity“ under the Communist Party. Methodolgy used to achieve those aims included, creation of the populist movement named Narodni front, supporting the fractions among the members inside the parties, and, at the end, open and brutal police repression. Large number of the political figures was not just monitored, but trialed and sentenced to a several years of imprisonment, and some of them even to a death penalties.

---

<sup>25</sup> Sr an Cvetkovi , *Izme u srpa i eki a*, Beograd 2006.



---

PETER RADAN, Professor of Law  
Macquarie Law School, Macquarie University  
Sydney, Australia

UDK 94(497.1)"1918/1941"  
342.2(497.1)"1918/1941"  
323.1(497.1)"1918/1941"

## CONSTITUTIONAL EXPERIMENTATION AND THE NATIONAL QUESTION IN INTERWAR YUGOSLAVIA

*ABSTRACT: In 1993 the Hungarian-born historian John Lukacs wrote that the twentieth century was, by then, over.<sup>1</sup> In his opinion it started with the outbreak of World War I in 1914 and ended with the collapse of the Union of Soviet Socialist Republics in 1989. Lukacs' 'short century' was also the period which saw the emergence and demise of Yugoslavia. The forces unleashed by the outbreak of World War I led to the birth of Yugoslavia in 1918. Similarly, the forces unleashed by the end of the Cold War contributed significantly to the wars that, from 1991 onwards, destroyed Yugoslavia. The historical forces that dominated the twentieth century – war or the threat of war and nationalism – also dominated Yugoslavia's history.*

The Yugoslavia created in 1918 – officially known as the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes until 1929 – was a multi-national state with the Serbs, Croats and Slovenes its three constituent national groups. Yugoslavia's major problem was to find a means of attracting and maintaining the continued loyalty of its multi-national population. In trying to solve this 'national question' Yugoslavia's various political elites experimented with several structural administrative arrangements ranging from highly centralised-unitary to quasi-federal systems. Thus, attempts to resolve the national question focused on Yugoslavia's constitutional law and on whether Yugoslavia should have a centralised-unitary or decentralised-federal constitutional structure.

This article will detail the course of Yugoslavia's constitutional experimentation during the period between the two world wars of the twentieth century, that is, from Yugoslavia's formation in 1918 through to its temporary dismemberment at the hands of the Axis powers in 1941. The birth of Yugoslavia saw its political elites embark on what Alex Dragnich aptly labelled a 'Search for a Viable Political System'.<sup>2</sup> The attempt to establish such a system during the interwar

---

<sup>1</sup> J Lukacs, *The End of the Twentieth Century and the End of the Modern Age*, Ticknor & Fields, 1993.

<sup>2</sup> A N Dragnich, *The First Yugoslavia, Search For a Viable Political System*, Hoover Institution Press, 1983.

period underwent four distinct phases, each involving a different approach. However, before these phases can be analysed, the formation of Yugoslavia and the political environment in which it arose must be first briefly detailed. This is because much of the debate that ensued during the interwar years was a consequence, not only of the absence at Yugoslavia's creation of any agreement as to its constitutional form and structure, but also the international setting in which this new multi-national state found itself at the time of its creation.

### 1918: The Creation of Yugoslavia

The decisions leading to Yugoslavia's creation on 1 December 1918 were made by politicians. The question of unification was never directly put to the populations of the various territorial entities which constituted Yugoslavia. Some degree of popular support for unification could be seen in Montenegro where, on 26 November 1918, an elected National Assembly dethroned King Nikola I and the Petrović dynasty and voted for Montenegro's unification with Serbia under the Karađorđević dynasty. This assembly was elected in the month before the assembly vote was taken in an election in which the major issue was unification. The election of pro-unification delegates can be seen as evidence of popular support for unification. However, voters did not have details of the terms upon which unification was to take place. This was left to the elected assembly. The assembly revealed delegates opposed to the terms eventually adopted, even though these delegates were not opposed to unification in principle.<sup>3</sup>

The only direct popular vote concerning unification was in the Carinthia region on 10 October 1920. This plebiscite was a product of the Versailles Conference after World War I. The result of the vote was against unification with Yugoslavia and for incorporation into Austria.<sup>4</sup> Carinthia had a two-thirds majority population of Slovenes, but only 41% of the population voted for unification with Yugoslavia.<sup>5</sup> The voting patterns in Carinthia suggest that popular support for unification with Serbia was less than overwhelming amongst the Dual Monarchy's Slovenes. It is possible that similar sentiments were felt by the Croats of the former Dual Monarchy.

During all the political negotiations leading to the formation of Yugoslavia, there was no agreement reached as to the constitutional structure of the multi-national state. This fundamental question was left to be resolved once the state was formed. On this constitutional question the major point of contention was whether Yugoslavia should have a centralised-unitary or decentralised-federal

---

<sup>3</sup> 'Odluka Velike Narodne Skupštine Srpskog naroda u Crnoj Gori', 13. novembra 1918, in B Petranović & M Zečević, *Jugoslavija 1918–1984*, 'Rad', 1985, at 113–115.

<sup>4</sup> T M Barker, *The Slovene Minority in Carinthia*, East European Monographs, 1984, at 111–171.

<sup>5</sup> Barker, note 4, at 164–165.

constitutional structure. The major impulse for centralism came from the leaders of pre-World War I Serbia which was the largest and most politically powerful component of the new Yugoslav state. Federalism was championed by the new Croat political leaders that emerged once Yugoslavia was created. It was the struggle between these competing visions of the state that dominated the interwar period.

The other major national groups, the Slovenes and Slavic Muslims, did not feature prominently in the political struggle between the Serbs and Croats. The Slovenes, who largely supported the Slovene People's Party, were able to obtain a favourable arrangement with the central government in Belgrade. Possessed with a cohesive and compact political base and political and administrative skills, the Slovenes exploited Serbo-Croat tensions to achieve virtual self-administration for their region. The language difference between the Slovenes and the Serbs and Croats effectively prevented penetration of the local bureaucracy by non-Slovene elements. On the other hand the usually bi-lingual Slovenes could, and did, progress to the central government's bureaucracy. As a result the Slovenes were over-privileged both politically and administratively.<sup>6</sup> The less numerous Slavic Muslims, located primarily in Bosnia, gathered around the Yugoslav Muslim Organisation, were generally prepared to trade their parliamentary weight for economic and cultural favours, and as such tended to be represented in most central governments of the interwar period. They too were politically over-privileged in the interwar period.<sup>7</sup> Indeed it was Slavic Muslim support that enabled Serb parties to pass the centralist Constitution of 1921.<sup>8</sup>

The aspirations of other national groups were either suppressed or of marginal interest to central state authorities. Into this category fell the Magyars of the Vojvodina region and the Albanians in Kosovo. The Macedonians were of some concern in that Macedonian separatism was advocated by the Internal Macedonian Revolutionary Organisation (IMRO) which was funded and supported by Bulgaria who saw the Macedonians as Bulgarians. However, the Macedonian problem was largely an international matter concerned with resisting Bulgarian irredentism.

The problems with the Macedonians points to a salient feature of Yugoslavia's efforts to resolve the Serbo-Croat conflict. Yugoslavia's internal political problems of this period occurred against an international background in which Hungary, Bulgaria and Italy harboured territorial ambitions which threatened Yugoslavia's territorial integrity. Although international borders between Yugoslavia and these states were determined by the mid-1920s, none of these Yugoslav neighbours abandoned irredentist claims against Yugoslavia. Yugoslavia's

---

<sup>6</sup> J Rothschild, *East Central Europe Between the Two World Wars*, University of Washington Press, 1974, at 208–209.

<sup>7</sup> N Malcolm, *Bosnia, A Short History*, Macmillan, 1994, at 172.

<sup>8</sup> L R Godtfredsen, *Federalism and Yugoslav Political Integration*, Unpublished Doctoral Dissertation, Tufts University, 1974, at 123.

entry into the Little Entente and Balkan Pact was inspired by the need to protect its territorial integrity against its irredentist neighbours. The most significant external threat to Yugoslavia was posed by Italy under the leadership of Benito Mussolini. Mussolini's policy towards Yugoslavia aspired to gaining Yugoslav territory along the Adriatic coast which had been promised to Italy by the Treaty of London of 1915.<sup>9</sup> Yugoslavia's internal conflict can only be properly understood with an appreciation of the impact of Yugoslavia's international position. The threat posed by Italy acted as a moderating influence on Croat demands in particular. The Croats sought a federal Yugoslavia, rather than seriously embracing separatist policies, because an independent Croat state would itself run the risk of being the victim of imperialist Italian ambitions.

### 1921–1929: The 1921 Constitution and the Period of Parliamentary Democracy

The first phase of the effort to resolve the Serbo-Croat conflict was the period of parliamentary democracy which ended with the proclamation of King Aleksandar's personal rule in January 1929. In the period between the proclamation of Yugoslavia, on 1 December 1918, and the proclamation of the state's first constitution on 28 June 1921, Yugoslavia was governed and administered by seven appointed governments. Representatives to all of them came from the pre-war states of Serbia and Montenegro and politicians from areas formerly under the Austro-Hungarian Empire. Serbia's pre-war state constitution was adapted to apply across the new Kingdom. A provisional legislature was also appointed, with its composition reflecting the major political parties and groupings from all territorial regions forming the new state.<sup>10</sup> With the 28 November 1920 elections for a National Assembly to draft a new constitution, Serbo-Croat battle lines were drawn. The major Serb parties, the Radical Party led by Nikola Pašić and the Democratic Party led by Ljubomir Davidović, favoured a centralised state for Yugoslavia.<sup>11</sup> The major Croat party, the Croat Peasant Party (CPP), led by Stje-

<sup>9</sup> E Milak, *Italija i Jugoslavija 1931–1937*, Beograd 1987, at 13–14, 19–31.

<sup>10</sup> On the provisional parliament see N Engelsfeld, *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca*, Globus, 1989.

<sup>11</sup> Not all Serbs favoured centralism. Given the multi-national composition of Yugoslavia, as compared to the nationally homogeneous Serbia of the nineteenth century, Pašić's deputy Stojan Protić argued, unsuccessfully, for a decentralised structure: Stanković, 'Neuspeh Stojana Protića u okupljanju političkih snaga radi rešavanja hrvatskog pitanja 1921. godine' [1971] *Istorijski glasnik*, broj 2, 7–34; O Popović, *Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS*, Savremena administracija, 1988. After the failure of centralism in the 1920s, the Democratic Party, by the end of the interwar period, moved to proposing a decentralised structure for Yugoslavia: 'Rezolucija glavnog odbora Demokratske stranke 1937', in B Petranović & M Zečević, *Jugoslovenski federalizam, Ideje i stvarnost, Prvi tom, 1914–1943*, Prosveta, at 382–384; M Radojević, 'Demokratska stranka o državnom preuređenju Kraljevine Jugoslavije (1935–1941)' (1991) *Istorija 20. veka*, god. IX, broj 1–2, 37–62.

pan Radi, boycotted the National Assembly and proceeded to draft a constitution for an independent state to be named the Neutral Peasant Republic of Croatia, which it justified on the basis of the Croat nation's right to self-determination.<sup>12</sup> Other Croat parties favoured a federal approach to Yugoslavia's constitutional organisation.<sup>13</sup> The Radical-Democrat coalition, with support from a minor Slovene party (the Slovene Peasant Party), and Muslim parties from Bosnia and Hercegovina and southern Serbia and Macedonia (the Yugoslav Muslim Organisation and the South Muslim Organisation respectively), was able to secure the passage of the unitarist Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes on 28 June 1921.<sup>14</sup>

To the Serbs unitarism was the appropriate constitutional order. Paši was a sincere believer in the merits of unitarism. He saw Serbia's problems historically as the result of internal weakness and bickering, dynastic rivalries and a weak central government. In discussions predating the formation of Yugoslavia he stated:

[W]ithout any single army, a single foreign policy, a united educational system there cannot be a strong state... [W]ithout a single legislature, a strong state cannot exist... and if we allow local law-making, we weaken the state as a whole and invite conflicts.<sup>15</sup>

To Paši the rise of Serbian independence during the nineteenth century and Serbia's success in the Balkan Wars and World War I substantiated his viewpoint.

Radi's demands were for a loose federation of Serb, Croat, Slovene and Bulgarian regional units, in which regional governments possessed all powers except for specifically numerated and defined powers, such as national security and defence, which would belong to a central government.<sup>16</sup> The demarcation of powers had a heavy bias in favour of regional autonomy and was very close to a form of confederation.<sup>17</sup> Like Paši, Radi was sincere in his political beliefs, and he too could rely on historical tradition. For many centuries Croatia had a special place within the Austrian and later Austro-Hungarian empires. This was symbolised by the existence of a Croatian *Sabor* which gave the Croats some degree of autonomy. The 1921 Constitution made no provision for the continuation of the *Sabor*. Indeed the creation of the Kingdom in 1918 was claimed to be illegal as it had been achieved without the consent of the *Sabor*.<sup>18</sup> To Radi this amounted to

<sup>12</sup> M Biondich, *Stjepan Radić, The Croat Peasant Party, and the Politics of Mass Mobilization, 1904–1928*, University of Toronto Press, 2000, at 174–176; I Muži, *Stjepan Radić u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, 4th Edition, Nakladni zavod Matice hrvatske, 1990, at 73–76.

<sup>13</sup> The various proposals for the Kingdom's constitutional structure are outlined in S. Jovanovi, *Ustavno Pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Službeni list SRJ, 1995, at 65–85.

<sup>14</sup> *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, broj 142a, 28. jun 1921.

<sup>15</sup> Quoted in Godtfredsen, note 8, at 89.

<sup>16</sup> Biondich, note 12, at 161–164.

<sup>17</sup> Godtfredsen, note 8, 116–117.

<sup>18</sup> Biondich, note 12, at 161; Cesarich claims that the National Council that voted for unification with Serbia and Montenegro was illegal because it was not a creation of Croatian constitu-

a deprivation for Croatia of historic rights and meant that Croats were worse off within Yugoslavia than they had been within the Austro-Hungarian Empire. It is thus not surprising that up to the mid-1920s Radić at times called for the secession of Croatia from Yugoslavia.<sup>19</sup>

The unitarism of the 1921 Constitution was a reflection of the official view that the Serbs, Croats and Slovenes were three tribes of one unified nation, namely the Yugoslavs. During World War I, and after the Serbian government had officially adopted the creation of a unified Yugoslav state as its primary war aim, Pašić had consistently spoken of the Serbs, Croats and Slovenes as Yugoslavs, clearly implying that they were of the same ethno-cultural group.<sup>20</sup> A similar approach was taken by the Yugoslav Committee.<sup>21</sup> This approach was reflected in the provision, common to both the 1921 and 1931 constitutions, which stipulated that the official language of the state was 'Serbo-Croato-Slovenian' (Article 3 in both constitutions).<sup>22</sup>

Legislative power was shared between the King and National Assembly (Article 46). The National Assembly was a single chamber composed of members elected directly from single member electorates (Article 69). A government, appointed by the King (Article 90), did not even have to be drawn from members of the Assembly.<sup>23</sup> Thus, even if a federalist opposition gained a majority in the Assembly, there was no constitutional requirement that a government had to come from within their ranks. Local self-government was through the system of 33 *oblasti* (districts). The *oblast* was the basic political, economic and administrative unit in Yugoslavia (Article 95).

The commitment of the Serb and Croat parties to their respective positions was disastrous for Yugoslavia's experiment with parliamentary democracy. The four national elections of the period revealed that within each ethnic community the strongest, most cohesive and reputedly most nativist party gained at the expense of the smaller, looser, and more ecumenical ones... Opposition to the re-

tional law: G W Cesarich, 'Yugoslavia was Created against the Will of the Croatian People' in A F Bonifazi & C S Mihanovich (eds), *The Croatian Nation in its Struggle for Freedom and Independence*, 'Croatia' Cultural Publishing Center, 1955, 192–211, at 209.

<sup>19</sup> S Trifković, 'The First Yugoslavia and Origins of Croatian Separatism' (1992) 26 *East European Quarterly* 345–370, at 355–356; Biondich, note 12, at 183–184, 198.

<sup>20</sup> A N Dragnich, *Serbia, Nikola Pašić, and Yugoslavia*, Rutgers University Press, 1974, at 129–132. The view that Serbs, Croats and Slovenes formed one national group was largely based upon linguistic considerations and at the time was propagated in a number of influential publications such as L Dominian, *The Frontiers of Language and Nationality in Europe*, American Geographical Society, 1917, at 174–191; J Cvijić, 'The Geographical Distribution of the Balkan Peoples' (1918) 5 *Geographical Review* 345–361, at 355–361.

<sup>21</sup> 'Iz memoara Jugoslovenskog Odbora predanog francuskoj vladi u Parizu 6 maja 1915' in V Novak (ed), *Antologija jugoslovenske misli i narodnog jedinstva (1390–1930)*, izdanje autora, 1930, at 715–716, referring to Serbs, Croats and Slovenes as 'one and the same people'.

<sup>22</sup> Jovanović, note 13, at 90–91.

<sup>23</sup> Godtfredsen, note 8, at 121–122.

gime ... expressed itself more vividly in ethnic than in social cleavages and solidarities.<sup>24</sup>

By the late 1920s the tensions created by the Serb-Croat dispute were heightened to the point where parliamentary democracy was considered unworkable. A shooting incident in the National Assembly on 20 June 1928 indicated, and exacerbated, the political tensions of the time. On that day a Serb deputy shot and killed two Croat deputies. Radi was also wounded and later died on 8 August 1928. It became increasingly apparent that King Aleksandar would in some way intervene in an attempt to resolve the ongoing political instability. Aleksandar was not disposed towards a federalist solution. He was reported to have contemplated the 'amputation' of Croatia from Yugoslavia.<sup>25</sup> On 6 January 1929, after consultations with major figures on both sides of the Serb-Croat political divide, Aleksandar abrogated the 1921 Constitution and instituted a period of personal rule.<sup>26</sup>

### 1929–1934: Aleksandar's Personal Rule and Guided Democracy

The second phase of the attempt to resolve the Serbo-Croat conflict was ushered in by Aleksandar's proclamation of 6 January 1929. In this proclamation he asserted that parliamentarism, instead of strengthening the unity of the state, was increasingly threatening it, and that it was therefore his duty to do all he could to preserve the unity of the state and its peoples.<sup>27</sup> On the same day, by Royal

<sup>24</sup> Rothschild, note 6, at 219, 224.

<sup>25</sup> To what extent Aleksandar seriously contemplated 'amputation' is unclear. Such a solution was opposed by the Croat political leadership and apparently had only a minor level of support from Serb political leaders: R Horvat, *Hrvatska na mu ilištu*, Školska knjiga, 1992, at 415–417; Svetozar Pribičević, *Diktatura kralja Aleksandra*, Globus, 1990, at 67–69, 71–72; B Gligorićević, *Kralj Aleksandar Karađorđević, Srpsko-hrvatski spor*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 2002, at 315–321; Biondich, note 12, at 241–242; C A Nielsen, *One State, One Nation, One King: The Dictatorship of King Aleksandar and His Yugoslav Project, 1929–1935*, Unpublished Doctoral Dissertation, Columbia University, 2002, at 98–100. Nevertheless, just prior to his death Radi called for the secession of Croatia from Yugoslavia, and the formation of separate states joined together only by the fact that the monarch for both would be the same person: I Lukačević, *Stjepan Radić and the Croatian Peasant Party, 1914–1928*, Unpublished Doctoral Dissertation, University of Cincinnati, 1989, at 172; Biondich, note 12, at 240.

<sup>26</sup> Aleksandar's action was initially, but only briefly, welcomed by Croat and Slovene leaders, in that they felt, in the words of Radi's successor as leader of CPP, Vladimir Maček, that 'the Croats will at last become masters of their own house in a free country': B E Bigelow, *The Yugoslav Radical Union, A Failing Attempt at National Integration in Yugoslavia 1935–1941*, Unpublished Doctoral Dissertation, University of Chicago, 1972, at 81–82.

<sup>27</sup> 'Proklamacija Kralja Aleksandra', 6. januara 1929, in Petranović & Željko, note 11, at 293–294. By the terms of the 1921 Constitution (Article 58), the King's oath of office swore him to protect 'the unity of the people, the independence of the state and its territorial integrity'. Aleksandar, given that he abrogated the 1921 Constitution, did not justify his action on his oath of office, but rather, as he declared in his Proclamation, on his 'holy duty' as well as his responsibility to the people and history and his love of the fatherland and respect for the countless who had died for the ideal of the unity of the people and state of Yugoslavia.

Decree, the King's personal rule was confirmed (Article 2).<sup>28</sup> Aleksandar's personal rule formally came to an end, and was followed by a period of 'guided democracy',<sup>29</sup> with the promulgation on 3 September 1931 of a unitarist Constitution of the Kingdom of Yugoslavia.<sup>30</sup> This Constitution was handed down by the King without any involvement of the population or its representatives.

King Aleksandar saw Yugoslavia's problems as stemming from inefficient administration and the divisive politics of the old National Assembly, and it was to these areas that he focused his energies.<sup>31</sup>

Administrative reform was two-fold. First, there was a vigorous campaign to eliminate corruption, inefficiency and nepotism within the bureaucracy. Positive results were quickly achieved and there was general approval of this bureaucratic reform.<sup>32</sup> Second, there was a radical restructuring of the state into nine *banovine* (provinces), to replace the old division of 33 *oblasti*.<sup>33</sup> Theoretically the *banovine* were supposed to be responsive to both provincial needs and the principle of central government. Aleksandar argued that the *banovine* would preserve regional traditions while building national unity.<sup>34</sup>

Administrative reform was coupled with political reform. On 3 October 1929 the state was renamed the Kingdom of Yugoslavia.<sup>35</sup> Although this change of name merely confirmed the common practice of referring to the state as 'Yugoslavia', it also signified an important shift from a state of three peoples to a unitary state.<sup>36</sup> During Aleksandar's personal rule all legislative authority was vested in the King. Under the 1931 Constitution legislative competence was shared between the King and the National Representation, a bicameral parliament containing a Senate and a National Assembly (Article 26). Half the senators were to be appointed and the other half elected (Article 50). National Assembly members were to be elected (Article 54). Legislation could be proposed by a Minister acting with the King's approval, or any member of the National Representation provided it was supported by at least one fifth of other such members (Article 63). The approval of both chambers was required for the passage of all laws. If the two chambers did not agree on proposed legislation the fate of the legislation

<sup>28</sup> 'Zakon o Kraljevskoj vlasti i o Vrhovnoj državnoj upravi'. 6. januar 1929, in Petranovi & Ze evi , note 11, at 295–297. Article 2 stipulated: 'The King is the bearer of all authority in the country. The King declares and promulgates all laws'.

<sup>29</sup> Dragnich, note 2, at 86.

<sup>30</sup> Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 207/1931.

<sup>31</sup> Bigelow, note 26, at 67–69; B Bigelow, 'Centralization Versus Decentralization in Interwar Yugoslavia' (1974) 1 *Southeastern Europe* 157–172, at 159–163.

<sup>32</sup> Bigelow, note 26, at 73–75.

<sup>33</sup> 'Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna podru ja', Article 2, 3. oktobar 1929, in Petranovi & Ze evi , note 11, at 303.

<sup>34</sup> Bigelow, note 26, at 70–71; Nielsen, note 25, at 171–179.

<sup>35</sup> 'Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna podru ja', Article 1, 3. oktobar 1929, in Petranovi & Ze evi , note 11, at 303.

<sup>36</sup> Nielsen, note 25, at 168.



was determined by the King (Article 64). Governments were to be appointed by the King with all Ministers required to swear their loyalty to the King (Article 77).

The 1931 Constitution maintained a unitary system. The system of *banovine*, established in 1929, was continued (Article 83). The *banovine* provided for a degree of decentralisation, and were referred to as self-governing units (Article 84). Each *banovina* was headed by a *Ban* appointed by the King as the representative of the state (Article 85). Each *banovina* had a Council composed of elected members (Article 88). Each Council elected a *Banovina* Committee that acted as its executive organ (Article 89). The *banovine* had to act within the scope of competence permitted by law (Article 90) and were subject to the supervision of the central government (Article 92).

Political reform also entailed the banning of all nationalist political parties, soon to be followed by the banning of all political parties. Any organisation based upon national interests, from the (Serbian) Radical Party to the Union of Croatian Singing Societies, was banned. The provisions of an electoral law of 10 September 1931 effectively precluded regional parties from contesting any election for the National Representation. Only a government backed pan-Yugoslav political union could hope to succeed in such elections as was confirmed with the three elections held during the 1930s pursuant to the 1931 electoral law.<sup>37</sup> Aleksandar also established a central bank to replace existing national banking institutions.

The essential aims of Aleksandar's reforms were first, to establish a more effective centralised political system, and second, to suppress all forms of nationalistic expression. This policy of integral Yugoslavism was doomed to failure. The suppression of nationalism met with bitter resistance.<sup>38</sup> Neither the Serbs nor Croats identified with Yugoslavism. The policy only served to inspire the formation of more extreme nationalist organisations, such as the separatist Croat *Ustaša* movement, led by Ante Pavelić. Until 1936 the *Ustaša* policy of separatism was also supported by the CPP and its new leader Vladko Maček, with the two organisations engaged in tactical, but private, collaboration which saw them 'as

<sup>37</sup> In order to get on the ballot for the National Assembly election a 'candidates list' had to be signed by 60 (in 1933 this was reduced to 30) voters in at least half of the administrative units distributed across at least six *banovine*. In addition each candidate had to have 200 voters sign in support of that candidature. Finally, the candidates and leader of a list were required to sign declarations that they would protect the integrity of the state, work for national unity, and not join religious, national or regional party-political organisations. In an election the most successful candidates list would receive at least two-thirds of the seats in the National Assembly. These requirements prevented any anti-government list being able to organise for the election held on 8 November 1931. Although a 'united opposition' list was organised for the elections held on 5 May 1935 and 11 December 1938, the governments of the day in each of the three elections were assured of victory given that they were able to exploit the machinery of government and administration to their advantage: Fulinovi, *Jugoslavija izme u dva rata, Vol II*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, 1961, at 40–45, 83–89, 131–133; Dragnich, note 2, at 86–88, 101–102, 110–111.

<sup>38</sup> Nielsen, note 25, at 431–442.

factions of a single coalition pursuing different strategies in order to achieve a similar goal – the creation of an independent Croatian state'.<sup>39</sup>

The *banovina* system failed to operate as envisaged. *Banovina* officials, realising that their futures depended upon satisfying the demands of central authorities, diverted their energies to dealing with Belgrade rather than addressing the desires and needs of their constituents. As a result the public saw in the system nothing more than a desire to eliminate the old territorial units and the traditions that they represented.<sup>40</sup> Furthermore, Aleksandar's authoritarian rule was bitterly resented both by Serbs and Croats. Serbs resented the abrogation of political and civil liberties for which they had struggled during most of the nineteenth century. Croats interpreted Aleksandar's suppression of nationalism as a mask for Serb hegemonism and as a deliberate programme of national genocide.<sup>41</sup> By late mid-1934 Aleksandar recognised the system had to change.<sup>42</sup> However, whatever plans he had in mind came to nothing. In October 1934, while on a state visit to France, Aleksandar was assassinated by a member of IMRO in the pay of the *Ustaše*.

### 1935–1939: The Yugoslav Radical Union, 1935–1939

As Petar, Aleksandar's eldest son and heir, was not of majority age, the royal prerogative passed to a Regency Council, headed and dominated by Aleksandar's cousin, Prince Pavle. Pavle's choice as Prime Minister, Milan Stojadinović, initiated the third phase during the interwar period to find a workable solution to Yugoslavia's national question. Stojadinović formed the Yugoslav Radical Union (YRU), a coalition of elements of the former Radical Party, the Yugoslav Muslim Organisation and the Slovene People's Party. With the aim of reconciling the separate traditions of the Yugoslav peoples into a coherent whole, the YRU proposed a dual-level government. Local self-government was to apply as far as possible, with local districts having primary responsibility over local administration, agriculture, finance and cultural life. However, local interests were not permitted to supersede the interests of the state as a whole. Cooperation between local and central government was essential to the working of dual-level government. In many areas it did succeed, but it ultimately failed because it did not come to grips with the forces of nationalism. Improved economic conditions did nothing to alleviate nationalist tensions.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> J J Sadkovich, 'Terrorism in Croatia, 1929–1934' (1988) 22 *East European Quarterly* 55–79, at 57.

<sup>40</sup> Bigelow, note 26, at 71.

<sup>41</sup> Trifković, note 19, at 362.

<sup>42</sup> B Farley, 'Aleksandar Karadjordjević and the Royal Dictatorship in Yugoslavia' in B J Fischer (ed), *Balkan Strongmen, Dictators and Authoritarian Rulers of Southeast Europe*, Hurst & Company, 2007, 51–86, at 82–83.

<sup>43</sup> Bigelow, note 26, Bigelow, note 31, at 163–168.

Stojadinovi failed because he misunderstood and underestimated the strength of political, national and religious traditions. Relative economic prosperity could not buy Stojadinovi the loyalty of the Yugoslav peoples. Most significantly, Stojadinovi was unable to co-opt Maek and the CPP into the YRU. Maek was inflexible in his refusal to negotiate with Stojadinovi in relation to an agreement to resolve the Yugoslavia's national question.<sup>44</sup> Combined with Stojadinovi's poor showing in the 1938 general election Prince Pavle felt compelled to replace him.<sup>45</sup>

### 1939–1941: The *Sporazum*

With Stojadinovi's fall, Prince Pavle assumed a more prominent role in state affairs and thereby initiated the fourth and final phase during the interwar period to find a solution to Yugoslavia's national question. He sought a Prime Minister who would serve as a partner in his effort to reach an accommodation with Maek. Dragiša Cvetkovi was his choice. In light of the rise of Nazi Germany and the increased threat of a European war in the late 1930s, Pavle and Cvetkovi saw a resolution of the Serb-Croat conflict as of paramount concern.<sup>46</sup> Pavle was also under significant international pressure, especially from Great Britain and Italy, to resolve Yugoslavia's internal problems so as to preserve its territorial integrity and prevent Germany from exploiting internal divisions and possibly dismembering it as had occurred in Czechoslovakia in 1938.<sup>47</sup> The possibility of Yugoslavia's dismemberment was also a motivating factor for Maek to negotiate an agreement with Pavle. Nevertheless, in secret negotiations with Italy, Maek explored the option of an Italian-backed Croat insurrection against Yugoslavia with a view to establishing an independent Croat state in union with Italy. A preliminary agreement to that effect was negotiated in March 1939,<sup>48</sup> but Maek balked at pushing ahead with it, preferring to make every effort to reach an accommodation with Cvetkovi and Pavle. Fear of the impact of the outbreak of World War II convinced Maek of the need to compromise in his negotiations with Cvetkovi.<sup>49</sup> This approach led to the *Sporazum* (Agreement) of 23 August 1939 negotiated between the central government and Maek as leader of the CPP.<sup>50</sup>

<sup>44</sup> Bigelow, note 26, at 419.

<sup>45</sup> S Trifkovi, 'Yugoslavia in Crisis: Europe and the Croat Question, 1939–41' (1993) 23 *European History Review* 529–561, at 536.

<sup>46</sup> Bigelow, note 26, at 423.

<sup>47</sup> G F Vrbani, *The Failure to Save the First Yugoslavia: The Serbo-Croatian Sporazum of 1939*, Ziral, 1991, at 67–68.

<sup>48</sup> The terms of this preliminary agreement are reproduced in Bigelow, note 26, at 420–421.

<sup>49</sup> Bigelow, note 26, at 429–430.

<sup>50</sup> The text of the *Sporazum* is reproduced in Petranovi & Zecevi, note 11, at 508–510.

The overriding factor that produced the *Sporazum* was, especially on the part of Prince Pavle, the defence of the territorial integrity of Yugoslavia. This was reflected in the opening words of the *Sporazum* which declared that 'Yugoslavia is the best guarantee of the independence and progress of the Serbs, Croats and Slovenes'. Negotiations leading to the *Sporazum* during 1939 were difficult and protracted.<sup>51</sup> Ma ek on a number of occasions threatened secession if no agreement was reached.<sup>52</sup> A major stumbling block was the territorial extent of any newly created Croatian *banovina*. It was agreed that the existing Savska and Primorska *banovine* would be within the new Croatian *banovina*, but its extension into Bosnia and Hercegovina was bitterly disputed and opposed by both Serb and Bosnian Muslim politicians.<sup>53</sup> A further problem was Ma ek's insistence that the negotiations be conducted with a view to a restructuring of Yugoslavia through the National Assembly. Ma ek eventually conceded this demand and agreed to a settlement being promulgated by royal decree pursuant to Article 116 of the 1931 Constitution.<sup>54</sup> This provision authorised the Crown to rule by decree in certain emergency situations. The effect of the *Sporazum* was to amend Article 83 of the 1931 Constitution on *banovina* borders by means of an agreement between the head of the government and the leader of the dominant Croat political party. It is clear that Article 116 did not authorise constitutional reform.<sup>55</sup>

The *Sporazum* was seen as a provisional agreement pending a final and future reorganisation of Yugoslavia which would entrench the Croatian *banovina* (Paragraphs 1, 6). This was a reflection of the external circumstances which necessitated a speedy Serb-Croat agreement. The precise extent of the Croatian *banovina* was to be determined when Yugoslavia was finally reorganised (Paragraph 2).

By its terms the *Sporazum* granted the Croatian *banovina* extensive legislative competence. Matters relating to agriculture, commerce, industry, forests and mines, public works, social welfare, health, education, physical culture, justice and internal administration were the province of a revived Croatian *Sabor* (Paragraphs 4-5). Executive authority in the *banovina* was entrusted to a *Ban*, who was appointed by the Crown and responsible to the Crown and the *Sabor* (Paragraph 5).<sup>56</sup> All other matters remained within the jurisdiction of the central go-

---

<sup>51</sup> D M Mangham, 'Elusive Agreement': *The Sporazum of 1939 and the Serb-Croat Dispute in the Context of the European Crisis*, Unpublished Master of Arts Thesis, Rice University, 1992, at 170-174, at 61-90.

<sup>52</sup> Mangham, note 52, at 62-63, 88; Vrbanić, note 47, at 70-71.

<sup>53</sup> Mangham, note 52, at 76-78, 81.

<sup>54</sup> Mangham, note 52, at 87.

<sup>55</sup> M Stefanovski, 'Pitanje pravne valjanosti Uredbe o Banovini Hrvatskoj' in D Denković & J Trkulja (eds), *Pravna i politička misao Mihaila Ilića*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 1995, 306-317.

<sup>56</sup> The scope of the Croatian *banovina* power was later further extended to include control over police: Stefanovski, note 55, at 306.

vernment (Paragraph 4). Definitive regulation of legislative competencies was deferred until the final reorganisation of the state (Paragraph 6). The equality of Serbs, Croats and Slovenes within the Croatian *banovina* was recognised, as was the equality of major religious denominations (Paragraphs 2–3). The terms of the *Sporazum* were formally proclaimed by decree on 26 August 1939.<sup>57</sup> A further decree on the same date anticipated that the earlier decree ‘could be extended to other *banovinas* by royal decrees’ and that this could be accompanied by existing *banovinas* being joined together or by changing their territorial scope.<sup>58</sup>

The *Sporazum* provisions were thus, but the first step towards the complete federalisation of Yugoslavia. However, it was unclear just how many other new *banovinas* there would be and what their borders would be. It was suggested that a Serbian *banovina* be created in what was left of Yugoslavia’s territory after taking into account the Croatian *banovina* and a Slovenian *banovina* that would be constituted by the former Dravska *banovina*.<sup>59</sup> Such a proposal met with opposition on two major fronts. First, there was Ma ek’s repeated demand that the new Croatian *banovina* should be expanded in territorial scope beyond that envisaged by the *Sporazum*. Second, there was the demand by the leadership of the Muslims of Bosnia and Hercegovina for a *banovina* of their own within the territorial scope of historic Bosnia and Hercegovina’s pre-Yugoslavia borders.<sup>60</sup> However, none of the further re-organisation of Yugoslavia as anticipated by the *Sporazum* was achieved before Yugoslavia was drawn into World War II.

The most significant aspect of the *Sporazum* was the rejection of the idea of a single Yugoslav people that was implicit in the 1921 and 1931 Constitutions and in Aleksandar’s policy of integral Yugoslavism. The distinct national identity of the Croats was clearly recognised by the *Sporazum*. However, rather than resolving the Serbo-Croat conflict it only served to exacerbate it. It led, as noted above, to differences over the Croatian *banovina*’s final borders and the extension of the new arrangements to the rest of Yugoslavia. It also exacerbated more extreme sentiment amongst both Serbs and Croats. Ma ek found himself losing ground in Croatia to the *Ustaša* movement which sought total independence from Yugoslavia.<sup>61</sup> To the *Ustaše* the *Sporazum* was, at best, but a small step towards independence, whereas Ma ek saw the *Sporazum* as a first step towards Croatia’s quest for self-determination within the framework of a single Yugoslav state. Ma ek no longer advocated secession, and with four other members of his party joined the government on the day after the *Sporazum* was formally promulgated.<sup>62</sup> Serb nationalist

<sup>57</sup> ‘Uredba o banovini Hrvatskoj’ in Petranovi & Ze evi , note 11, at 516–516.

<sup>58</sup> ‘Uredba o proširenju propisa uredbe o banovini Hrvatskoj na ostale banovine’ in Petranovi & Ze evi , note 11, at 516.

<sup>59</sup> D Djoki , *Elusive Compromise, A History of Interwar Yugoslavia*, Columbia University Press, 2007, at 230–234.

<sup>60</sup> Djoki , note 59, at 235.

<sup>61</sup> Trifkovi , note 45, at 546–547; Vrbani , note 47, at 99–111.

<sup>62</sup> Trifkovi , note 45, at 545.

sentiment grew in opposition to the *Sporazum*. Many Serbs felt that too much had been conceded to the Croats.<sup>63</sup> The ultimate expression of Serb nationalism was the military coup of 27 March 1941 which toppled Prince Pavle and the Cvetkovi government and installed King Aleksandar's son Petar, still a minor, to the throne. The coup leaders proclaimed internal factors as being the root causes for the coup, rather than dissatisfaction with Pavle's foreign policy which had led to Yugoslavia's adherence to the Tripartite Pact on 25 March 1941. The issue of what inspired the coup has long been a matter of historical controversy.<sup>64</sup> It is indisputable however, that the coup was essentially organised and supported by Serbs and reflected deep Serb nationalist sentiment. The direct consequence of the coup was the German-led Axis invasion of Yugoslavia, launched on 6 April 1941. The German invasion accentuated Croat dissatisfaction with the *Sporazum*. As Dana Mangham has observed, the lack of Croat resistance to the invading Germans and their evasion of the military call-up demonstrated 'complete [Croat] unwillingness to defend the agreement Ma ek had made on their behalf – or at least defend what it had become by the spring of 1941'.<sup>65</sup> The Axis invasion quickly resulted in the dismemberment of Yugoslavia in mid-April 1941. Yugoslavia was now drawn into World War II.

Peter Radan

#### USTAVNI EKSPERIMENT I NACIONALNO PITANJE U ME URATNOJ JUGOSLAVIJI

##### *Rezime*

Neuspeh Kraljevine Jugoslavije da razreši nacionalno pitanje tokom svog postojanja bilo je u mnogome plod injenice da nije postojao dogovor o ustavnim osnovama u vremenu njenog stvaranja kao mulutinacionalne zajednice. Ovo je stvorilo vakuum u kome nije bilo mogu e ponuditi pogodnu viziju jugoslovenske ustavne strukture. Sve se odigravalo u atmosferi poja anog nacionalnog sentimenta, u državi ija je sama egzistencija bila pod pretnjom rastu ih tenzija u evropskom politi kom poretku. Jugoslovenski ustavni eksperiment nije razrešio nacionalno pitanje, niti je sa uvao Jugoslaviju od oluja koje je doneo Drugi svetski rat. Nasle e me uratnih pokušaja da se reši nacionalno pitanje ostavilo je trag i na vojnim konfliktima na podru ju Jugoslavije, koji su bili odre uju i za posleratno rešenje jugoslovenskog nacionalnog pitanja.

<sup>63</sup> For a detailed analysis of the various Serb responses to the *Sporazum* see Bigelow, note 26, at 436–471; Vrbani , note 47, at 116–117; Djoki , note 59, at 238–246.

<sup>64</sup> Bigelow, note 26, at 472–474. The leaders of the coup believed that Yugoslavia's adhesion to the Tripartite Pact would encourage Croat separatism and generally opposed the provisions of the *Sporazum* on the ground that it weakened the centralist state: Mangham, note 52, at 125–126. Croats saw the coup as a reaction to Prince Pavle and Cvetkovi yielding too much to the Croats: V Ma ek, *In the Struggle for Freedom*, Pennsylvania State University Press, 1957, at 220; Mangham, note 52, at 127–128; Vrbani , note 47, at 123–133.

<sup>65</sup> Mangham, note 52, at 139.