

UDK 34.08:929 Konstantinović M. ; 342.24(497.1)"1918/1941"

CERIF: H 250, H 300, S148

DOI: 10.51204/Anali\_PFBU\_22MK05A

**Dr Tanasije MARINKOVIĆ\***

## **ULOGA MIHAILA KONSTANTINOVIĆA U DRŽAVNOM PREUREĐENJU KRALJEVINE JUGOSLAVIJE**

*Mihailo Konstantinović je poznat pravničkoj i široj srpskoj i jugoslovenskoj javnosti kao jedan od najvećih civilista svog vremena. Zna se i da je obavljao visoke javne funkcije neposredno pre i posle Drugog svetskog rata. Najpre, od 1939. do 1941. godine kao ministar u vladi Cvetković–Maček, potom, kao predsednik Komisije za izradu nacrtu Ustava od 1946. godine. Upućenijima je poznato i da je pre Drugog svetskog rata bio učitelj pravnih nauka prestolonaslednika Petra Drugog Karađorđevića. Međutim, ne samo šira već i uža, pravnička javnost nije svesna toga da je Konstantinović bio političar u najboljem smislu te reči, istinski državnik, konkretno, glavni arhitekta Sporazuma Cvetković–Maček od 1939. godine, koji je predstavljao pokušaj da se spreči raspad Kraljevine Jugoslavije u izuzetno teškim međunarodnim okolnostima. Ovaj članak ima cilj da osvetli ulogu Konstantinovića u državnom preuređenju Kraljevine Jugoslavije i da ukaže na svu složenost njegove ličnosti koja se iskazala na tom zadatku.*

**Ključne reči:** *Mihailo Konstantinović. – Kraljevina Jugoslavija. – Sporazum Cvetković–Maček. – Vlada Cvetković–Maček.*

---

\* Redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija, *tanasije.marinkovic@ius.bg.ac.rs*.

## 1. UVOD

Mihailo Konstantinović je poznat pravničkoj i široj srpskoj i jugoslovenskoj javnosti kao jedan od najvećih civilista svog vremena. On se na tom polju ostvario i teorijski, kao univerzitetski profesor, i praktično, kao pisac mnogobrojnih zakonskih nacrtā, uključujući i Skicu za zakonik o obligacijama i ugovorima (Lukić 1982, 5–7). Njegovom pojavom „razvoj građanskog prava na Pravnom fakultetu u Beogradu dostigao je svoj najviši domet“ (Orlić 2006, 50). Zna se, ali i delimično prećutkuje, da je obavljao visoke javne funkcije neposredno pre i posle Drugog svetskog rata. Najpre, od 1939. do 1941. godine kao ministar bez portfelja i ministar pravde u vladi Cvetković–Maček, potom kao predsednik Komisije za izradu nacrtā Ustava od 1946. godine (Enciklopedija leksikografskog zavoda 1967, tom 3, 578; Mala enciklopedija Prosveta 1986, tom 2, 341). Upućenijima je poznato i da je pre Drugog svetskog rata bio učitelj pravnih nauka prestolonaslednika Petra Drugog Karađorđevića.

Međutim, ne samo šira već i uža, pravnička javnost nije svesna toga da je Mihailo Konstantinović bio političar u najboljem smislu te reči, istinski državnik (Popović 2008, 133), konkretno, glavni arhitekta Sporazuma Cvetković–Maček (Perović 2015, 659), koji je predstavljao pokušaj da se spreči raspad Kraljevine Jugoslavije u izuzetno teškim međunarodnim okolnostima. Tim sporazumom je izmenjen ustavni identitet jugoslovenske države. Od koncepta integralnog jugoslovenstva, na kojem je ona utemeljena, prešlo se na koncept sporazumske Jugoslavije (Jović 2003, 106–154). Sporazum su zaključili, 26. avgusta 1939. godine, vodeći srpski i hrvatski političari tog vremena – Dragiša Cvetković, predsednik Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije, i Vlatko Maček, vođa Hrvatske seljačke stranke. Njime se izlazilo u susret zahtevima Hrvata za federalizaciju Jugoslavije priznavanjem hrvatske posebnosti u okviru nje. Za uzvrat, hrvatski politički prvaci ušli su u Ministarski savet Kraljevine Jugoslavije i time legitimisali čitavu državu.

Ovaj članak ima cilj da osvetli ulogu Mihaila Konstantinovića u državnom preuređenju Kraljevine Jugoslavije i da ukaže na svu složenost njegove ličnosti koja se iskazala na tom zadatku. U tu svrhu najpre se izlaže političkoistorijska pozadina Sporazuma Cvetković–Maček (2), zatim rad Mihaila Konstantinovića na sastavljanju Sporazuma (3), a onda i Konstantinovićev rad na odbrani Sporazuma (4), posle čega dolazi završni pogled na njegovu ličnost (5).

## 2. POLITIČKOISTORIJSKA POZADINA SPORAZUMA

U Kneževini i Kraljevini Srbiji osnovno ustavno pitanje tokom XIX veka bilo je kako ograničiti vladaoca. U Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, potom Kraljevini Jugoslaviji glavna borba je vođena povodom toga kakvo će biti državno uređenje – unitarno ili federalno. To je bio sukob, pre svega, između srpskih i hrvatskih stranaka (vid. Marinković 2020, 95–121). Bio je posledica različitosti karaktera dva naroda, istorijski uslovljenog. U toku Prvog svetskog rata Srbi su po cenu velikih ljudskih i materijalnih žrtava stvorili Jugoslaviju, utopivši svoju državu u nju i doživljavajući je kao zajednicu svih Južnih Slovena. U optimističkom raspoloženju posle okončanog rata oni su bili ne samo iznenađeni već duboko razočarani kada su potresi nastali već na samom početku zajedničkog života, povodom dogovora o tipu državnog uređenja: „Otpor Hrvata u pitanju državnog uređenja bio je za Srbe tako neočekivan da mu oni nisu ni hteli ni umeli naći razloga. Tumačili su ga prosto i jednostavno zlom voljom Hrvata“ (Jovanović 1991, 558). Plahoviti, Srbi su pred tim teškoćama brzo gubili nerve i hteli da ih naprečac rešavaju. Istorija hrvatskog naroda bila je drugačija. Živeći mnogo duže od Srba u tuđoj državi, Hrvati „su navikli da u državi vide jednu neprijateljsku silu od koje im valja braniti svoju nacionalnu slobodu. Zbog toga i u Jugoslaviji oni su se ustezali da se integriraju u državnu celinu. Oni su pristajali da ostanu u Jugoslaviji, ali pod uslovom da budu organizovani kao *corpus separatum*“ (Jovanović 1991, 561–562).

Pucnji poslanika Narodne radikalne stranke Puniše Račića u Narodnoj skupštini 20. juna 1928. godine kojima su ubijeni prvaci Hrvatske seljačke stranke Pavle Radić i Đuro Basariček, a smrtno ranjen sâm vođa te stranke Stjepan Radić, bili su kulminacija nacionalističkih netrpeljivosti u Kraljevini. Suočen sa najozbiljnijom krizom političkog sistema od njenog nastanka, kralj Aleksandar Karađorđević je privremeno rešenje našao u suspenziji Vidovdanskog ustava i zavođenju diktature 6. januara 1929. godine (Marković 2015, 119). Šestojanuarski režim imao je cilj da osnaži integralno jugoslovenstvo, namećući ga odozgo. Zvanični diskurs je za političku nestabilnost krivio parlamentarizam i političke strasti, a ne sukobljene nacionalističke projekte (Djokić 2003, 146–147).

Nakon okončanja diktature i ponovnog uspostavljanja ustavnosti 1931. godine, donošenjem Septembarskog ustava, monarhistički režim je pokušao da izvede svojevrstan društveni inženjering stvarajući sopstvenu „jugoslovensku“ političku stranku. To je bila Jugoslovenska radikalna zajednica, na čelu s Milanom Stojadinovićem, sačinjena od nekih bivših

članova Radikalne i Demokratske stranke, kao i Slovenačke ljudske stranke, Antona Korošca, i Jugoslovenske muslimanske organizacije, Mehmeda Spahe (Janković, Mirković 1997, 364).

Izvan te stranačke organizacije ostale su Hrvatska seljačka stranka, Samostalna demokratska stranka (hrvatskih Srba) i udružena srpska opozicija (Demokratska stranka, Glavni odbor Narodne radikalne stranke i Zemljoradnička stranka). Te tri grupacije su 1937. godine zaključile Blok narodnog sporazuma. Premda su srpske stranke, okupljene u tom bloku, verovala da se razrešenje ustavne krize nalazi u demokratizaciji države, one su takođe u izvesnom stepenu prihvatale potrebu za njenom federalizacijom. U tom smislu, Srpsko-hrvatski sporazum od 1937. godine bio je preteča Sporazuma Cvetković–Maček koji je nastao dve godine kasnije (Djokić 2003, 154–155).

Blok narodnog sporazuma pružio je tesnu trku vladajućoj Jugoslovenskoj radikalnoj zajednici na decembarskim izborima 1938. godine. Uspeh srpsko-hrvatske opozicije i moguće komadanje Jugoslavije u novom svetskom ratu koji se sa strahom očekivao podstakli su kneza Pavla – koji je bio na čelu tročlanog namesništva, za vreme maloletstva Petra Drugog Karađorđevića, a nakon ubistva kralja Aleksandra u Marseju 1934. godine – da požuri sa traženjem rešenja za hrvatsko pitanje. Za to mu je bilo neophodno da se prvo oslobodi Milana Stojadinovića, predsednika Ministarskog saveta, jer je njegovim vođenjem zemlje već duže vreme bio nezadovoljan. Prilika za to se ukazala početkom februara 1939. godine kada je izbila kriza vlade. Ona se dogodila zbog žestokog antihrvatskog govora u Skupštini na koji Stojadinović nije odgovorio. Na nagovor kneza Pavla, Anton Korošec, potpredsednik Ministarskog saveta, i još petorica ministara podneli su ostavke „obrazlažući ih vladinim stavom u hrvatskom pitanju“ (Balfur, Mekej 1990, 105). Milan Stojadinović 4. februara 1939. godine podnosi ostavku na mesto predsednika Ministarskog saveta, ne mogavši da dobije saglasnost kneza za obrazovanje novog kabineta.

Knez Pavle je već 5. februara 1939. godine imenovao Dragišu Cvetkovića, dotadašnjeg ministra socijalne politike i narodnog zdravlja, za novog predsednika Ministarskog saveta. Knez je odabrao Cvetkovića za tu najvišu političku funkciju smatrajući ga najsposobnijim među ministrima da reši hrvatsko pitanje (Balfur, Mekej 1990, 106). Knez je bio, više nego ikada, ubeđen da je neophodno da se to pitanje reši, strahujući da će Hitler da iskoristi hrvatsko nezadovoljstvo, kao što je to činio sa nemačkom manjinom u Sudetima. Cvetković, koji je već bio u kontaktu s Vlatkom Mačekom, obavestio je Skupštinu, odmah po obrazovanju Ministarskog saveta, da će hrvatsko pitanje imati prioritet za njegovu vladu, nakon čega su otpočeli složeni pregovori o sadržini sporazuma (Balfur, Mekej 1990, 106).

### 3. RAD MIHAILA KONSTANTINOVIĆA NA SASTAVLJANJU SPORAZUMA

#### 3.1. Komisija za sastavljanje Sporazuma

Na sastavljanju i pravničkom uobličavanju Sporazuma, s Cvetkovićeve strane, radila je komisija koju su činili profesori Pravnog fakulteta u Beogradu: Mihailo Konstantinović, Mihailo Ilić i Đorđe Tasić. Prvi radni sastanak Cvetkovića s profesorima održan je 26. marta 1939. godine. Cvetković se nakon toga još nekoliko puta, do početka jula 1939. godine, sastao sa njima u Beogradu obaveštavajući ih o toku njegovih pregovora s Mačekom i tražeći od njih stručna mišljenja. Na najznačajnijem od tih sastanaka, koji se odigrao 27. aprila 1939. godine, Cvetković je izneo svoje i Mačekove prve verzije sporazuma. Od 6. jula do 26. avgusta 1939. godine, Konstantinović, Ilić i Tasić se periodično sastaju sa svojim hrvatskim kolegama, „Mačekom delegatima“, advokatom i narodnim poslanikom Jurajem Šutejem, profesorom Pravnog fakulteta u Zagrebu Ivom Krbekom i dr Lj. Filipančićem, uglavnom na Bledu i u Zagrebu. Naime, Cvetković i Maček su se bili dogovorili „da stručnjaci preciziraju Sporazum“ (Konstantinović 1998, 24).

Pokazaće se da ta karakterizacija prirode zadatka stručne komisije nije odgovarala suštini stvari. Početne verzije Sporazuma bile su kratke, nedorečene i dvosmislene te je rad komisije bio mnogo više od njegovog tehničkog preciziranja. U radu komisije kristalisala su se čvorišna ustavna pitanja koja je trebalo politički razrešiti, a na njenim članovima je bilo da ponude, bilo Cvetkoviću, bilo Mačeku, odgovarajuće predloge. Maček je, u Cvetkovićevo i svoje ime, izričito priznao tu političku ulogu stručnjaka: „Od Sporazuma ne bi bilo ništa da nije bilo strukovnjaka“ (Konstantinović 1998, 44).

Nije do kraja jasno kako je bio raspoređen posao među beogradskim profesorima prava, ali se slobodno može reći da su ideje i argumenti sadržani u predlozima za sporna pitanja najvećim delom bili Konstantinovićevo (Konstantinović 1998, 26). Kao savetnik predsednika vlade Dragiše Cvetkovića, Mihailo Konstantinović je bio u stalnom kontaktu s njim sve vreme trajanja pregovora i sastavljao je stručna mišljenja tročlane komisije. Izvesno je da je Konstantinović najviše bio posvećen pitanjima granicā Banovine Hrvatske i podele nadležnosti između nje i države, što je, inače, srž Sporazuma, Ilić pitanjima raspuštanja Senata i Narodne skupštine i pitanjima unutrašnjeg uređenja Banovine Hrvatske, a Tasić opravdanjem revizije Ustava primenom člana 116 Septembarskog ustava (upor. Konstantinović 1998, 15, 21–24, 30, 33, 507–553, 556–566).

## 3.2. Konstantinovićev opšti pogled na hrvatsko pitanje

Konstantinovićev rad na državnom preuređenju Kraljevine Jugoslavije bio je obeležen pre svega njegovim vrlo razvijenim osećajem za društvenu pravdu. To se, između ostalog, vidi i iz kruga pitanja kojima se bavio u svojim civilističkim člancima u međuratnom periodu: zabrana zloupotrebe prava i socijalizacija prava (1925), od svojine individualnog prava ka svojini socijalne funkcije (1925), pravo, sila i pravičnost (1931), kolektivni ugovori o radu (1936), ideje Valtazara Bogišića o narodnom i zakonskom pravu (1938) i dr. Osim toga, civilistička pitanja su za njega bila i ustavnoidentitetska pitanja. Kada 1933. godine razmatra da li jugoslovenski građanski zakonik treba da se izgradi na osnovama Austrijskog građanskog zakonika ili Opšteg imovinskog zakonika za Crnu Goru, Konstantinović ističe: „Usvajanje austrijskog građanskog prava predstavlja nacionalno-politički jednu pogrešku. Jugoslavija treba da ima jugoslovenski zakonik, stvoren prema potrebama Jugoslovena. On treba da je jedno sredstvo za stvaranje Jugoslovenstva“ (Konstantinović 1982, 388).

Kada je reč o državnom preuređenju Kraljevine Jugoslavije, Konstantinovićevo poimanje društvene pravde je dolazilo do izražaja u njegovom shvatanju da su potrebne duboke promene u državi tako da Hrvati više ne budu van nje već da i oni budu nosioci državne vlasti (Konstantinović 1998, 548). To je nedvosmisleno značilo izlaženje u susret njihovim zahtevima za federalizaciju Jugoslavije. No, Konstantinović je bio svestan i toga da bi se kod Srba stvorio osećaj poraženosti ako bi se promene svele na to da se od Hrvatske napravi *corpus separatum* u okviru Jugoslavije. Otuda on čitavim tokom pregovora insistira na tome da „prilikom preuređenja države [...] treba rešiti sva pitanja odjednom i to za celu zemlju, a ne samo za Hrvatsku banovinu“ (Konstantinović 1998, 32). Istinski Jugosloven, „zloduh Jugoslavije“ kako su ga dve godine kasnije označili ljotićevci (Konstantinović 1998, 612), Konstantinović je radio na Sporazumu, a potom i na njegovoj odbrani, zabrinut za budućnost Jugoslavije.<sup>1</sup> Otuda se u preambuli Sporazuma koju je on sastavio naglašava da je „Jugoslavija najbolji jamac nezavisnosti i napretka Srba, Hrvata i Slovenaca“ i da se Sporazum zaključuje prilazeći rešavanju hrvatskog pitanja „u cilju što pouzdanijeg i potpunijeg očuvanja javnih interesa“ (Konstantinović 1998, 25).

---

<sup>1</sup> U izveštaju Cvetkoviću o sastanku sa hrvatskim članovima komisije, od 22. jula 1939. godine Konstantinović navodi: „Možda će biti potrebno, u interesu države, zbog međunarodnog položaja u prvom redu, da se Hrvatima čine maksimalni ustupci“ (Konstantinović 1998, 552).

### 3.3. Podela nadležnosti

Prirodu svog rada na Sporazumu Konstantinović opisuje na sledeći način: „Naš zadatak, koji smo uzeli kao stručnjaci, sastoji se u tome da utvrdimo šta se konkretno želi, u bitnim tačkama, što se tiče podele nadležnosti između države i Hrvatske banovine, i šta se od strane vlade moglo od toga primiti. Diskusija se vodi na osnovu ideje federativnog uređenja i pitanje se ne postavlja da li će se uvesti federacija, već kakva treba da bude ta federacija“ (Konstantinović 1998, 551). Tog zadatka se Konstantinović ozbiljno prihvatio i već 29. marta 1939. godine, svega nekoliko dana od inicijalnog sastanka Cvetkovića sa njim, Ilićem i Tasićem, pripremio je za predsednika vlade elaborat pred njegov prvi odlazak u Zagreb. U njemu je detaljno izložio kako je uređena podela nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u Vajmarskom ustavu i ustavima Austrije, Kanade, Južnoafričke Unije i SAD-a (Konstantinović 1998, 509–513).

Na osnovu tog uporednog i istorijskog iskustva, Konstantinović je predložio da se državi dâ opšta nadležnost, a da se nadležnost pokrajina odredi nabrojanjem pojedinih predmeta, kao i da se uz opštu nadležnost države navede materija koja njoj isključivo pripada. Konstantinović je istakao i potrebu ustanovljavanja suda za sukob nadležnosti između pokrajina i države. Kako je Konstantinović predložio, tako je u Sporazum i uneto uključujući i njegovu enumerativnu listu nadležnosti Banovine Hrvatske, koja je pretrpela manje izmene: pravda, vera, prosveta, socijalna politika i narodno zdravlje, poljoprivreda, saobraćaj pokrajinskog značaja, unutarnji poslovi, finansije, trgovina i industrija i šume (Konstantinović 1998, 23, 513–514). Poređenja radi, Mačekov prva verzija sporazuma podrazumevala je svođenje državnih nadležnosti na „poslove vanjske politike, narodne odbrane i vrhovne državne odbrane“ (Konstantinović 1998, 18–19, 21). Međutim, nije bilo jednostavno doći na Konstantinovićeve polazne osnove. Glavna razilaženja su bile četiri tačke: finansije, pošta, saobraćaj i izvršni organi. Kako je on sâm primetio: „Oni hoće za državu da zadrže što manje funkcija i vlasti, naročito privredno-saobraćajnih i finansijskih, mi što više“ (Konstantinović 1998, 551).<sup>2</sup> Dakle, iako je razumeo potrebu da se zbog zaoštrene međunarodne situacije Hrvatima čine maksimalni ustupci, Konstantinović nije na njih pristajao bez borbe.

---

<sup>2</sup> O takvoj pregovoračkoj atmosferi svedoče i drugi: „Dok su Mačekovi predstavnici nastojali da što više osiguraju za Banovinu Hrvatsku, Cvetkovićeви predstavnici su nastojali da što više ostane u nadležnosti centralne vlasti. Zbog ovih nesuglasica rad pravnih stručnjaka odvijao se sporo“ (Boban 1965, 188).

### 3.4. Granice Banovine Hrvatske

Druga Konstantinovićeve borba, nešto manje uspešna, odnosila se na pitanje granica Banovine Hrvatske. U izveštaju Cvetkoviću, povodom Mačekovog predloga Sporazuma od 4. avgusta 1939. godine, Konstantinović iznosi stav o najznačajnijim novinama koje on sadrži. Među njima Konstantinović navodi da namesto Cvetkovićevog predloga da hrvatski delovi srezova Šid, Ilok, Brčko, Derвента, Fojnica i Travnik pripadnu Banovini Hrvatskoj, Mačekov predlog pominje te srezove u celini (Konstantinović 1998, 33, 557). Štaviše, Konstantinović ističe i to da se u tom Mačekovom predlogu prvi put navode i srezovi Gradačac i Žepče, koji treba da uđu u opseg Banovine Hrvatske. Sve te razlike imaju težinu, ali je za Konstantinovića najteža ona koja se odnosi na srezove Gradačac i Žepče (Konstantinović 1998, 33, 557). Tim predlogom, kako primećuje Konstantinović, Vrbaska banovina bi bila skoro potpuno zaokružena Banovinom Hrvatskom. Time se „otkrivaju pretenzije Hrvata na celu Vrbasku banovinu gde su, kao što je poznato, Srbi u apsolutnoj većini [...]. Te su pretenzije neosnovane i ne mogu se pravdati drugčije, nego argumentom ‘životnog prostora’, ili onim što predlog g. Mačeka netačno naziva ‘geopolitičkim potrebama’ Banovine Hrvatske. Ali kada se neko služi ovakvim argumentima“, zaključuje Konstantinović, „onda on ne traži sporazum sa drugom stranom već njenu kapitulaciju“ (Konstantinović 1998, 33, 557).

U konačnoj verziji Sporazuma, srez Gradačac, ali ne i Žepče, ušao je u sastav Banovine Hrvatske: „Savska i Primorska banovina, kao i srezovi Dubrovnik, Šid, Ilok, Brčko, Gradačac, Travnik i Fojnica, spojiće se u jednu jedinicu koja će se zvati Banovina Hrvatska“ (član 2, stav 1). Istovremeno Sporazum najavljuje i korekcije teritorije Banovine uzimanjem u obzir njenih „geopolitičkih potreba“: „Definitivni opseg Banovine Hrvatske odrediće se prilikom preuređenja države; pri tome će se voditi računa o ekonomskim, geografskim i političkim okolnostima“ (član 2, stav 2). Međutim, u obzir je uzeta i Konstantinovićeve napomena, zasnovana na Cvetkovićevom prvobitnom predlogu da samo delovi nabrojanih srezova, a ne celi srezovi pripadnu Banovini Hrvatskoj: „Tom prilikom izdvojiće se iz gore navedenih srezova, koji su pripojeni Banovini Hrvatskoj opštine i sela, koja nemaju hrvatsku većinu“ (član 2, stav 3).



### 3.5. Srpska jedinica

Treća Konstantinovićeve borba, najmanje uspešna, odnosila se na njegovo zalaganje za najpre trijalističku, a potom kvadrilističku podelu zemlje, nasuprot priznavanju posebnog statusa Banovini Hrvatskoj u okviru Kraljevine Jugoslavije. U elaboratu za Cvetkovića od 29. marta 1939. godine, Konstantinović je, rukovodeći se načelom ravnopravnosti, predložio grupisanje banovina u tri jedinice višeg reda – pokrajine. Dravska banovina činila bi jednu pokrajinu, Savska i Primorska drugu, a ostala teritorija treću (Konstantinović 1998, 13, 508). Ravnopravnost je podrazumevala i jednak položaj pokrajina, uključujući i pomenuto pitanje njihovih nadležnosti. U elaboratu za Cvetkovića od 30. maja 1939. godine, Konstantinović je izneo pretpostavke za uvođenje četvrte pokrajine. Smisao takve teritorijalne organizacije pokrajina bio bi da i Srbi, osim Hrvata i Slovenaca, imaju jednu čisto svoju pokrajinu sastavljenu od Srbije, Crne Gore, Vojvodine i Srema. Četvrta pokrajina bi u stvari bila Bosna i Hercegovina bez onog dela Hercegovine koji je dodat Primorskoj banovini. Razlog postojanja baš takve četvrte pokrajine nalazio se u činjenici da je u Bosni i Hercegovini razgraničenje između Srba i Hrvata nemoguće potpuno izvesti i da su oni tu izmešani sa muslimanima (Konstantinović 1998, 22, 516). Bez obzira na načelo ravnopravnosti i druge razloge kojima se pravdala trijalistička odnosno kvadrilistička teritorijalna organizacija, Konstantinović se nije mirio sa idejom da Banovina Hrvatska bude *corpus separatum* u okviru Kraljevine Jugoslavije, uočavajući u tom svojevrsnom dualizmu konfederalizaciju zemlje (Konstantinović 1998, 17, 21).

Međutim, upravo će to stanovište odneti prevagu. Na sastanku Cvetkovića s Konstantinovićem, Iličem i Tasićem, 13. aprila 1939. godine, Cvetković je izneo svoj utisak da Maček neće tražiti trijalizam već da će se zadovoljiti „posebnim položajem Hrvatske“, uz procenu da bi se Maček time zadovoljio do kraljevog punoletstva nakon čega bi se tražila konačna formula. Konstantinović izričito beleži da se Cvetković „nada da bi mu to prelazno i privremeno stanje dozvolilo da se docnije vrati unitarizmu“ (Konstantinović 1998, 16). Trojica pravnika mu na to odgovaraju da im se čini da je asimetrično uređenje teško izvodljivo pravno, ali i da nije nemoguće. Složili su se da Mačeku treba dati privremenu autonomiju, ako izgleda da će se naknadno vratiti unitarizmu, ali su i naglasili da stvar može biti i opasna jer liči na konfederaciju (Konstantinović 1998, 16). Sutradan, 14. aprila 1939. godine, trojica profesora su ponovila Cvetkoviću da smatraju da bi trijalizam bio bolje rešenje. Cvetković odgovara da ima bojazni da će trijalizam značiti udaljavanje Hrvata i Srba, na šta mu Konstantinović skreće pažnju da se po svemu sudeći ne uočava da poseban položaj znači nešto više od federalizma i da se približava konfederaciji (Konstantinović 1998, 17).

Na sastanku od 29. juna 1939. godine, Cvetković je potvrdio Mačekovu i svoju odluku o asimetričnom državnom uređenju u kojem bi Hrvatska imala poseban položaj.<sup>3</sup> U Konstantinovićevom pisanom mišljenju o tome stoji da je taj predlog, s pravne tačke gledišta, protivan načelu ravnopravnosti jer „srpski deo našeg naroda, kao i slovenački, može sa isto toliko prava zahtevati da se i njemu da onaj položaj koji imaju Hrvati“ (Konstantinović, 23, 524). Konstantinović dodaje da bi ta formula u primeni izazvala trenja i sukobe s obzirom na to da bi se moglo „dogoditi da kao resorni ministri Vlade u Beogradu ili kao članovi Narodnog predstavništva Hrvati učine da se neko pitanje koje bi na hrvatskoj teritoriji bilo u isključivoj nadležnosti hrvatskih organa, reši protivno želji većine Srba“ (Konstantinović 1998, 23, 524). Konstantinović odbacuje taj predlog iznoseći i primer Ustava Španije od 1931. godine koji je dopustio da se u unitarnoj državi organizuje političko-administrativna pokrajina sa zasebnim statusom, što je Katalonija i iskoristila (Konstantinović 1998, 23, 525). Takav način nije dao dobre rezultate, primećuje Konstantinović, aludirajući očigledno na španski građanski rat. Nisu samo stručni razlozi opredelili Konstantinovića da bude protiv posebnog položaja Hrvatske u Kraljevini Jugoslaviji. Taj predlog se, prema njegovom mišljenju, ne može primiti ni sa političke tačke gledišta jer bi njegovim usvajanjem neki unutrašnji odnosi ostali neraščišćeni i mogli bi biti povod za nova prebacivanja: „Na hrvatskoj teritoriji razlikovaće se opšte od posebnog, državno od pokrajinskog, ali to neće biti slučaj na srpskom delu države“ (Konstantinović 1998, 23, 525). Konačno, Konstantinović uočava i razlike u narodnom karakteru koje se mogu iz toga izroditi: „Poseban položaj jedne pokrajine može vremenom postati prepreka približavanju i izjednačavanju naših krajeva i našeg naroda“ (Konstantinović 1998, 23, 525).

## **4. RAD MIHAILA KONSTANTINOVIĆA NA ODBRANI SPORAZUMA**

### **4.1. Složenost Konstantinovićevog rada na odbrani Sporazuma**

Državništvo Mihaila Konstantinovića nije se okončalo zaključenjem Sporazuma Cvetković–Maček. On je svoju borbu za sporazumsku Jugoslaviju nastavio u Cvetkovićevoj vladi najpre kao ministar bez portfelja, a potom, vrlo kratko, i kao ministar pravde. Stupio je u vladu Sporazuma 26. avgusta 1939. godine, a iz nje je izašao 21. marta 1941. godine, podnošenjem ostavke zbog pristupanja Jugoslavije Trojnom paktu.

---

<sup>3</sup> Kako je Maček naknadno objasnio: „Nije se imalo vremena da se sve sredi odmah“ (Konstantinović 1998, 71).

Konstantinovićevo ministrowanje se najjednostavnije može opisati kao rad na odbrani Sporazuma. To je značilo, pre svega, pripremu i donošenje akata koje je primena Sporazuma nalagala. Međutim, odbrana Sporazuma je podrazumevala mnogo više od toga: najpre, davanje podrške celokupnom radu vlade, pogotovo onom koji se odnosio na najvažnije zakonodavne akte tog perioda; zatim i širu političko-pedagošku aktivnost s ciljem da se u intelektualnim i drugim društvenim slojevima razume značaj Sporazuma. Mihailo Konstantinović, profesor građanskog prava, naizgled samo kabinetški čovek, punim srcem i svim svojim znanjem i umećem dao se u te različite vidove političkog angažovanja.

## 4.2. Rad na primeni Sporazuma

Primena Sporazuma je zaista iziskivala postojanje zasebnog ministarstva. Trebalo je „izvršiti obrazovanje banovine Hrvatske, na nju sa države preneti odgovarajuće nadležnosti i doneti političke zakone“ (Sporazum, član 1). Odnos između Kraljevine i Banovine bio je postavljen tako da je država vršila određeni nadzor nad njom: „Zakonodavnu vlast u stvarima iz nadležnosti Banovine Hrvatske vrše Kralj i Sabor zajednički“ (Sporazum, član 5, stav 1). Time se narušavala federalistička priroda uređenja dogovorenog Sporazumom i uspostavljala obaveza za vladu da preko nadležnog ministarstva prati zakonodavni rad Banovine. Konačno, cilj Sporazuma je bio i da demokratizuje Jugoslaviju. Maček je oštro osuđivao izbore 1938. godine izjavljujući, sredinom avgusta 1939. godine, da „osnovni razlog sadašnje teške situacije leži u tome što se ne možemo sporazumeti da radimo sa jednim parlamentom i jednim senatom koji su [...] izabrani putem nasilja i falsifikata“ (Boban 1965, 189). Otuda je Sporazumom bilo predviđeno da će vlada „doneti nove propise o štampi, o udruženjima, zborovima i dogovorima, o izboru narodnih poslanika, kao i o drugim stvarima, u koliko je to potrebno za sprovođenje narodnog sporazuma“ (član 7).

U radu na sprovođenju Sporazuma, u gotovo svakodnevnim kontaktima s hrvatskim članovima vlade, brzo se razvio odnos poverenja između Konstantinovića, s jedne strane, i Mačeka, potpredsednika Ministarskog saveta, i Šuteja, ministra finansija, s druge strane. Kada je Konstantinović najavio ostavku zbog napada kojima je bio izložen u pojedinim društvenim, ali i državnim krugovima, oni mu to nisu dali (Konstantinović 1998, 163), a i on se tome opirao zabrinut za sudbinu Sporazuma: „Umoran sam i jedva čekam kraj ovim naporima. Razmišljam da dam ostavku. Smem li sada? Ko će raditi poslove sa Mačekom? [...] Zebem za produženje akcije Sporazuma. Ko će je voditi? Hoće li joj se, u njenim tehničkim detaljima, neko predati kao ja?“

(Konstantinović 1998, 156–157). Toliki je bio ugled Konstantinovićeve među članovima vlade (sa izuzetkom grupe oko Korošca, ministra prosvete), da kada je sredinom 1940. godine počelo planiranje rekonstrukcije vlade, Maček i Šutej, kao i drugi hrvatski i srpski ministri, predložili su Konstantinovića za novog ministra unutrašnjih dela (Konstantinović 1998, 149, 151, 215–216, 220). Iako se Konstantinović u jednom trenutku kolebao povodom tog predloga, on se svakako nije mogao ostvariti jer je od samog kneza Pavla dolazilo da će njegovo imenovanje na tu funkciju „Nemci smatrati za *casus belli*“ (Konstantinović 1998, 216, 220).

Poverenje hrvatskih članova vlade koje je Konstantinović uživao nije značilo da je on bio popustljiv prema njima.<sup>4</sup> Konstantinovićeve doslednost možda se najbolje vidi na primeru njegovog zalaganja za obrazovanje banovine srpskih zemalja i za odgovarajući redosled poteza u tom pogledu. Sporazum Cvetković–Maček se za Konstantinovića nije svodio samo na poseban položaj Banovine Hrvatske. On je pod Sporazumom podrazumevao državno preuređenje cele Kraljevine Jugoslavije. To su bile polazne osnove komisije okupljene oko Cvetkovića, to je stajalo i u Sporazumu, mada ne sasvim jasno: „Vlada [...] će, u saglasnosti sa merodavnim faktorima [namesnicima, *T. M.*], pripremiti sve što je potrebno za preuređenje državne zajednice“ (član 1, *in fine*). Otuda je Konstantinović već od početka novembra 1939. godine uporno ponavljao da je potrebno neodložno preuređenje države u smislu stvaranja srpske i slovenačke banovine i naglašavao da se državno preuređenje mora obaviti pre održavanja izbora za Senat i Skupštinu (Konstantinović 1998, 61, 64, 92 i dr.). Takođe, insistirao je i na tome da se izbori za oba doma Narodnog predstavništva održe pre izbora za banovinski Sabor: „Nezgodno je da Sabor dođe pre Skupštine. Već pravno to ne ide, a politički bi to bila greška: reći će se u srpskom delu da o državi ne vodi brigu niko“ (Konstantinović 1998, 67). Sve je to bilo suprotno politici hrvatskog vođstva.

---

<sup>4</sup> Takvim Konstantinovića portretiše i Maček u svojim memoarima (*In the Struggle for Freedom*, New York, 1957), prenetim u časopisu *NIN* (1971): „Uprkos svih prepreka, Banovina Hrvatska se razvijala u duhu sporazuma. Za mnoge probleme koji su razmatrani na sednicama Kabineta, narodne mase nisu uopšte znale. Tada sam tri ili četiri dana nedeljno radio sa Konstantinovićem na nacrtima raznih odredbi i propisa za prenošenje vlasti sa centralne vlade. Za vreme tog perioda koncentrisanog rada ispraznili smo mnoge šoljice kafe i pušili lančano naše cigare. Dok je Konstantinović nastojao da zadrži sve što je mogao u kompetenciji centralne vlade, ja sam svoje napore usmerio suprotnom cilju. Pokazao se kao žilav, ali fer protivnik. Kad god smo se bili sporazumeli oko pojedine odredbe, mogao sam se pouzdati u Konstantinovića da će nacrt biti sačinjen korektno, bez ikakvih lukavih interpretacija koje su neki političari težili da prošvercuju u svojim dokumentima“.

Krajem novembra 1939. godine održan je sastanak Cvetkovića, Konstantinovića i Ilića na kojem je doneta odluka da Konstantinović i Ilić pripreme akt o srpskoj oblasti. Njima se na tom zadatku kasnije pridružio i Tasić (Konstantinović 1998, 76, 94). Ta komisija je najverovatnije izradila „Nacrt uredbe kojom je vlada Sporazuma imala da izvrši organizaciju Srpske zemlje“ (objavljen u: Boban 1965, 412–418). Nacrt je predviđao da se banovine Vrbaska, Drinska, Dunavska, Moravska, Zetska i Vardarska spajaju u jedno pod zajedničkim imenom Srpske zemlje, sa sedištem u Skoplju. Takođe je verovatno da taj nacrt nije izrađen uz znanje Hrvatske seljačke stranke. Naime, krajem januara 1940. godine, najpre Demokratska stranka, a potom i Jugoslovenska radikalna zajednica, kao reakcija na demokrate, izlaze sa stavom da je pre održavanja izbora neophodno dovršiti preuređenje i organizaciju svih delova države na načelima jednakopravnosti. Na uslovljavanje organizovanja izbora bilo za Sabor bilo za Skupštinu prethodnim obrazovanjem srpske i slovenačke jedinice oštro su odgovarali zagrebačka štampa, a onda i sâm Maček. Za njega je Sporazum bio jasan, ali u smislu obrnutog redosleda poteza. Istupi u javnosti pretili su da izazovu krizu vlade. Ta situacija je prevaziđena pomirljivom izjavom Cvetkovića iz koje se moglo zaključiti da on ipak ne stoji tako čvrsto na stavovima Jugoslovenske radikalne zajednice da je neophodno hitno nastaviti državno preuređenje Jugoslavije (Boban 1965, 303–314).

### 4.3. Uticaj na rad vlade

Mihailo Konstantinović nije imao uticaja samo na pitanja primene Sporazuma. On je neposredno i snažno delovao na celokupnu akciju vlade. To je bilo posledica njegove ličnosti – vizije, znanja i umeća – i drugih objektivnih i subjektivnih okolnosti, naime činjenice da je nakon raspuštanja Senata i Skupštine Ministarski savet postao ne samo kvazizakonodavno već i kvaziustavotvorno telo, čiji je rad iziskivao pre svega stručno pravno znanje, ali i da je Konstantinović bio blizak prijatelj predsednika Ministarskog saveta Dragiše Cvetkovića.

Pozivajući se na član 116 Septembarskog ustava, a zapravo sprovodeći odredbe Sporazuma, namesnici su, već 26. avgusta 1939. godine, doneli dva ukaza, jedan o raspuštanju Senata, drugi o raspuštanju Skupštine.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Raspuštanje Senata i Skupštine prvobitno nije bilo deo Sporazuma. To pitanje se pojavilo u razgovorima o Sporazumu tek 8. avgusta 1939. godine, na sastanku komisije. Njega je izneo Šutej insistirajući na moralnoj nemogućnosti Hrvata da uđu

U oba ukaza se navodi da će se dan održavanja izbora novog saziva dva doma Narodnog predstavništva naknadno odrediti. Tim uvođenjem u vanredno stanje, tehnički govoreći, započeto je doba egzekutivne (nepredstavničke) vlasti naše međuratne ustavnosti. Ono je trajalo sve do kapitulacije Kraljevine Jugoslavije 18. aprila 1941. godine (Marković 2015, 128). Tokom njega, formalno, namesnici su u ime maloletnog kralja vršili zakonodavnu vlast. Prividni osnov je nađen u članu 116 Ustava kojim je bilo propisano da „kada su do te mere u opšte ugroženi javni interesi, Kralj može, u tom izuzetnom slučaju, ukazom narediti da se privremeno preduzmu sve izvanredne, neophodno potrebne mere u celoj Kraljevini ili u jednom njenom delu nezavisno od ustavnih i zakonskih propisa“ (stav 1) i da „sve izuzetno preduzete mere podneće se naknadno Narodnom predstavništvu na saglasnost“ (stav 2).<sup>6</sup> Suštinski, Ministarski savet je donosio neophodne uredbe koje su namesnici potpisivali, uglavnom bez ikakvih intervencija.

S obzirom na njegovo široko pravničko znanje, Konstantinovićevo učešće u vladinoj zakonodavnoj, a na trenutke i ustavotvornoj radnji bilo je dragoceno. Kroz njegove ruke prolazili su svi najznačajniji akti tog vremena, kao kroz kakav sekretarijat za zakonodavstvo. Nisu to bili samo politički propisi koji su proisticali iz Sporazuma (o ustrojstvu banske vlasti, izborima za Senat, Skupštinu i Hrvatski sabor i dr.) već i privredni (o državnim monopolima, Narodnoj banci, Privrednoj agrarnoj banci, pšenici i kukuruzu, izvozu konja, vuni i dr.) i kulturni i socijalni (o Univerzitetu, Visokoj komercijalnoj školi, Muzičkoj školi, pomoći porodicama mobilisanih i dr.).

Konstantinović je zauzimao istaknuto mesto u vladi zbog svoje visoke stručnosti, ali i bliskog prijateljstva s Dragišom Cvetkovićem. Njihovo poznanstvo verovatno datira iz prve polovine tridesetih godina, kada je Cvetković kasno završavao Pravni fakultet u Subotici, a Konstantinović bio profesor na tom fakultetu. Tokom zajedničkog rada na sastavljanju Sporazuma i u vladi lične veze među njima su se produbile do te mere da je Konstantinović bio Cvetkovićev kum na venčanju krajem novembra 1940.

---

u vladu ukoliko Skupština i Senat ne budu raspušteni. Beogradski profesori prava su obrazlagali da je to u suprotnosti sa Ustavom jer je neophodno da se izuzetne mere, koje se preduzimaju na osnovu člana 116 Ustava, podnesu Narodnom predstavništvu na potvrdu. Pošto hrvatski deo komisije nije od toga odustajao, Konstantinović je, iznerviran prvo time što se nova pitanja pokreću na svakom sastanku, a zatim i samim predlogom, izjavio da će se rastati „pa ma šta bilo“ i poručio, uz očiglednu aluziju na aneksiju Sudeta: „Srbi će braniti sve granice ove zemlje kao pašćad. Mi nismo Česi“ (Konstantinović 1998, 35).

<sup>6</sup> O valjanosti pozivanja na tu odredbu Ustava sa ciljem primene Sporazuma razvila se bogata rasprava u našoj tadašnjoj stručnoj literaturi (videti Boban 1965, 193–208; Marković 2015, 126–127).

godine (Konstantinović 1998, 236). Konstantinovićev uticaj na Cvetkovića bio je toliko veliki da se po beogradskoj čaršiji pričalo da je Konstantinović „glavni stub cele radnje vladine“, da „Cvetković ne misli svojom glavom“ već da „radi što mu kaže Konstantinović“, da je „Cvetković njegov duhovni rob i da je on – Konstantinović stvarni predsednik vlade“ (Konstantinović 1998, 167, 235, 590).

Te priče su dolazile od profašističkih krugova u zemlji i van nje, kojima je smetao Konstantinović, kao nesumnjivo intelektualni stub vlade. Te snage su se okupljale oko Jugoslovenskog narodnog pokreta „Zbor“ Dimitrija Ljotića i tadašnjih časopisa *Signal* i *Vreme*, a bilo je i onih u vladi kojima je Konstantinović bio meta, poput klerikalca Antona Korošca i njegovih sledbenika (Konstantinović 1998, 162–163, 168, 172, 612). Od stranih faktora, Konstantinović je bio na udaru, pre svega, nemačkog poslanstva na čelu sa Viktorom fon Herenom i italijanske štampe (Konstantinović 1998, 162–163, 180, 216, 220).

Konstantinović je sâm zabeležio šta su mu ti krugovi stavljali na teret. U „obaveštenju“ ministra Dvora Antića knezu Pavlu, koje je on dostavio Cvetkoviću a ovaj Konstantinoviću stoji: „U Lijonu je bio član komunističke stranke [...]. Bio je član masonske lože i da mu nije pretila opasnost od proterivanja ostao bi tamo i primio univerzitetsku katedru. Poznat je zbog svoga favorizovanja levičara na Univerzitetu, a kontroliše isto tako i izbor docenata Univerziteta, te su blagodareći tome mnogi nacionalistički elementi propali na konkursima za docenta“ (Konstantinović 1998, 590–591). Prebacivali su mu i da je najodgovorniji za gonjenje pokreta „Zbor“ (Konstantinović 1998, 627).

#### 4.4. Šira akcija na odbrani Sporazuma

Konstantinovićeva borba za državno preuređenje Jugoslavije nije se svela samo na ministrovanje. On je bio svestan toga da odbrana Sporazuma Cvetković–Maček zahteva šire angažovanje, političko, u najplemenitijem smislu te reči – uveravanje drugih u značaj Sporazuma. Iz tog razloga on vodi razgovore sa uticajnim intelektualnim ličnostima i protivnicima Sporazuma profesorom Slobodanom Jovanovićem i vladikom Nikolajem Velimirovićem.

Jovanović je nazivao Sporazum „monstrumom“ i govorio je da „ne liči ni na šta“ (Konstantinović 1998, 177). Smatrao je da su se u Sporazumu zanemarivali srpski interesi. Njime je Hrvatima data zasebna jedinicu, ali ne i Srbima: „Srbi se nisu mogli mešati u čisto hrvatske stvari, dokle su se Hrvati mogli mešati u čisto srpske stvari, jer su ove ostale u nadležnosti centralne

vlade u kojoj su zasedavali i hrvatski ministri“ (Jovanović 1991, 563). Osim te osude Sporazuma, Jovanović je iznio i širu kritiku političkog karaktera Srba. Zamerao je Srbima to što su između dva rata „izvršili (su) nacionalnu demobilizaciju“, za razliku od Hrvata, koji su „bili pregli da ojačaju svoju nacionalnu organizaciju“. Tako je Maček, prilikom sastavljanja Sporazuma „mogao svoje zahteve postaviti u ime jedne organizacije koja je obuhvatala najveći deo hrvatskog naroda“, dok je srpske interese imala „da zastupa jedna grupa slučajnih ministara koji [...] nisu imali onakvu podršku kod Srba kakvu on kod Hrvata“ (Jovanović 1991, 563–564). Krivca za takav sporazum nalazio je i u knezu Pavlu, koji „nije požurio sa stvarima, nego čekao do poslednjeg trenutka“, čime se propustilo sa formiranjem srpske jedinice (Konstantinović 1998, 177).

Bez obzira na tako oštre Jovanovićeve stavove o Sporazumu, njegovi i Konstantinovićeви pogledi nisu bili sasvim suprotstavljeni. Jovanović nije odbacivao potrebu federalizacije Jugoslavije već asimetrično uređenje koje je Sporazumom uspostavljeno: „Hrvatsko pitanje bilo je na taj način skinuto sa dnevnog reda, ali se odmah postavilo Srpsko pitanje, jer sada Srbi traže isto toliko samostalnosti koliko su Hrvati dobili. Kao što su se Hrvati osećali posle Vidovdanskog ustava zapostavljeni, tako se Srbi posle Sporazuma osećaju zapostavljenim“ (Jovanović 1991, 630). U više svojih razgovora s Jovanovićem, pogotovo onim od januara i septembra 1940. godine, Konstantinović se saglasio sa neophodnošću formiranja srpske jedinice (Konstantinović 1998, 89–90, 177). Štaviše, Konstantinović se aktivno borio za nju prilikom sastavljanja Sporazuma i njegovog sprovođenja i to sa gotovo istovetnim argumentima kao i Jovanović.<sup>7</sup> Iako je Konstantinović dobro znao

---

<sup>7</sup> Zanimljivo je i podudaranje između Konstantinovićeвог iskustva u pregovorima s Hrvatima i Jovanovićeвог naučnog uvida u politički karakter Hrvata i Srba. Desetak dana pred zaključenje Sporazuma Hrvati su pokušali da se vrate na ono što je već bilo rešeno, tačnije napušteno. Uz prethodnu praksu iznenadnog otvaranja novih pitanja, srpski deo komisije je bio na ivici besa. Konstantinović je svoje izlaganje završio opomenom: „Ovaj projekat ide konfederaciji. Mi nismo ovlašćeni da o tome govorimo. Mogu reći u svoje ime da ni od toga ne bih begao. Ali ako se hoće to, onda će se o tome imati da govori sa drugima, sa Generalštabom, a ne sa mnom.“ Dok je Konstantinović iznio zamerke, Šutej je sve vreme govorio Krbeku: „Piši, piši!“ Konstantinoviću nije bilo jasno da li Hrvati spremaju odgovor ili dokument o razlogu prekida. Međutim, Šutej „je počeo sa izjavom da su nas pažljivo saslušali. U mnogome nam daju za pravo i naše su zamerke ‘umjesne’. On se izvinjava nesporazumom“ (Konstantinović 1998, 42). Jovanović je takav pregovaračku taktiku Hrvata nazivao politikom dvostrukog programa: maksimalnog i minimalnog. U svojim istraživanjima on je uočio da su se Hrvati u Habzburškoj monarhiji navikli da imaju dva programa, jedan je sadržao najviše zahteve, u koje ni oni nisu naročito verovali, drugi je više ili manje odgovarao realnosti. Austrijski i mađarski političari se nisu mnogo opterećivali maksimalnim programima, čak i kada je u njima bilo



Jovanovićeve negativne stavove o Sporazumu, čini se da je bio razočaran kada je video antisporazumaški manifest koji je Jovanović sastavio u novembru 1940. godine (Konstantinović 1998, 230, 614).

Konstantinović je imao i više susreta s Velimirovićem, naročito u oktobru 1940. godine. Neizbežno, razgovori su vođeni i o Sporazumu Cvetković-Maček. Velimirović ukazuje Konstantinoviću na to da Hrvatska polako postaje zasebna država i žali se što je Hrvatima dat Mostar. Konstantinović mu odgovara da je Jugoslavija time zapravo postala jedinstvenija i jača i postavlja retoričko pitanje: „Gde bi bili da nije stvorena Hrvatska Sporazumom?“ Velimirović mu daje za pravo, potvrđuje da je to bilo nužno da bi se spasila država, ali insistira da „se ne sme ići dalje ni praviti kakve nove banovine. Rešeno je njihovo pitanje pa sada nek ostane ostalo kako je“ (Konstantinović 1998, 197).

Konstantinović nije nastojao da uveri u opravdanost Sporazuma samo političare i intelektualce koji su mislili drugačije. Shvatajući značaj političke pedagogije, on je pokušavao da dopre i do najširih društvenih masa. U tom smislu, skreće pažnju članovima vlade da nema dovoljno propagande kada je reč o njenoj politici: „Treba narodu reći šta se radi. Bojati se da se narod sasvim ne ohladi prema politici vlade Sporazuma“ (Konstantinović 1998, 175).

Baš kao što nije bio samo kabinetski profesor, Konstantinović nije bio ni samo kabinetski političar. U svojoj akciji približavanja politike vlade narodu, on odlazi među građane. Tako, sredinom septembra 1940. godine odlazi u Prijepolje i Bijelo Polje, gde vodi razgovore sa seljacima, omladinom i lokalnim vlastima (Konstantinović 1998, 180).

Konačno, Konstantinović oseća i da ja najbolji oslonac za rad vlade i dugoročno očuvanje Sporazuma obrazovanje jedne srpsko-hrvatske stranke. O tome vodi intenzivne razgovore s knezom Pavlom i srpskim i hrvatskim političarima u vladi – Cvetkovićem, Mačekom, Šutejem – i čak se pominje kao njen mogući vođa (Konstantinović 1998, 192, 203, 207, 214, 217).

---

separatizma. Međutim, srpski političari nisu imali to iskustvo, te su uzimali njihov maksimalni program sasvim ozbiljno: „I zato kada je Radić stao govoriti o nezavisnoj Hrvatskoj seljačkoj republici, Srbi su to shvatili, ne kao političku zdravicu, već kao početak hrvatskog otcepljenja. [...] Zbog oskudice psihološke pronicljivosti Srbi su na preterane hrvatske zahteve odgovarali preterano strogim merama državne vlasti, i time jednu i inače tešku situaciju činili još težom“ (Jovanović 1991, 559).

## 5. ZAVRŠNI POGLED

Kakva slika se stiče o Mihailu Konstantinoviću na osnovu dve pune godine različitih vidova njegovog rada na državnom preuređenju Kraljevine Jugoslavije?

Najpre, Konstantinović je čovek velike stvaralačke energije i posvećenosti, kao i vrlo razvijene sveti o društvenoj odgovornosti. Njegove dnevničke beleške od 26. marta 1939. do 26. marta 1941. godine ispunjene su gotovo svakodnevnim gustim rasporedom javnih obaveza, različite prirode. Sticaj životnih i istorijskih prilika doveo ga je u situaciju da u veoma kratkom periodu bude i ustavotvorac, radeći na Sporazumu Cvetković–Maček, i zakonodavac, kao član Ministarskog saveta u vanrednom stanju, i najviši državni činovnik, kao ministar bez portfelja i ministar pravde, ali i političar modernog kova koji razmišlja strateški – nije dovoljno da vlada dobro radi, ta radnja treba da bude i vidljiva. Svim tim ulogama Konstantinović se nesebično predao, obavljao ih je i srcem i umom, najsavesnije što je znao i umeo.

Pri svemu tome, živio je u vremenu koje ga nije štedelo, stavljajući ga pred najveće životne izazove, kao javnog poslenika. Konstantinović od njih nije bežao već im je smelo išao u susret. Nije srljao, ali se nije ni hamletovski kolebao. Svestan vremena u kojem je živio i bivajući katkad ispred njega, on je nastojao da rešava društvene probleme umesto da čeka da se oni još više zapletu i postanu nerazrešivi. Bio je spreman da preuzme odgovornost i u tom smislu nije prezao od nepopularnih mera, ali je i uvažavao one koji misle drugačije i tražio je ravnotežu. Otuda je hrabro pristupio rešavanju hrvatskog pitanja koje je opterećivalo jugoslovensku ustavnost i politiku sve vreme njenog dotadašnjeg života, punih dvadeset godina.

Snagu za tu hrabrost nalazio je u svom velikom stručnom znanju. Poznat kao profesor građanskog prava, epizode iz rada na Sporazumu svedoče o Konstantinoviću ne samo kao poznavaoocu javnog prava koji je dobro obavешten o relevantnom stranom pravu i to onom najaktuelnijem, već i kao konstitucionalisti koji oseća da asimetrično, kvazidualističko uređenje u kojem nema „trećeg“ da arbitrira u političkim sporovima između Kraljevine i Banovine, vodi ka konfederalizaciji Jugoslavije.

Međutim, stručnost nije bila dovoljna za hrabrost koja se tražila da se u tako opasnom vremenu rešavaju tako osetljiva pitanja. Konstantinović je tu dodatnu, podjednako veliku snagu crpeo iz nepokolebljivog osećaja misije koji je u sebi nosio, a koji je bio usmeren na zemlju kojoj je pripadao. Moral

mu je nalagao da se za tu zemlju bori da se najpre sačuva, a zatim i da se izgradi na vrednostima individualnih sloboda i društvene pravde. Dijalog, kompromis i sporazum bili su njegovi načini da se ti plemeniti ciljevi ostvare.

## LITERATURA

- [1] Balfur, Nil, Seli Mekej. 1990. *Knez Pavle Karađorđević – jedna zakasnela biografija*, prevod Ćurica Krstić. Beograd: Litera – Književno-izdavačka zadruga.
- [2] Boban, Ljubo. 1965. *Sporazum Cvetković–Maček*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- [3] Djokić, Dejan. 2003. (Dis)Integrating Yugoslavia: King Alexander and Interwar Yugoslavism. 136–156. *Yugoslavisim – Histories of a Failed Idea 1918–1992*, ed. Dejan Djokić. London: Hurst and Company.
- [4] Enciklopedija leksikografskog zavoda. 1967. *Mihailo Konstantinović*. Zagreb: Jugoslavenski leksikografski zavod.
- [5] Janković, Dragoslav, Mirko Mirković. 1997. *Državnopravna istorija Jugoslavije*. Beograd: Izdavačka kuća „Draganić“.
- [6] Jovanović, Slobodan. 1991. *Iz istorije i književnosti II* (Sabrana dela Slobodana Jovanovića, tom III, prir. Radovan Samardžić, Živorad Stojković). Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod, Jugoslavija-publik, Srpska književna zadruga.
- [7] Jović, Dejan. 2003. *Jugoslavija – država koja je odumrla*. Zagreb, Beograd: Prometej – Samizdat B92.
- [8] Konstantinović, Mihailo. 3–4/1982. Jugoslovenski građanski zakonik – Austrijski ili Crnogorski zakonik? *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 30: 384–396.
- [9] Konstantinović, Mihailo. 1998. *Politika sporazuma – Dnevničke beleške 1939–1941, Londonske beleške 1944–1945*. Novi Sad: Agencija „Mir“.
- [10] Lukić, Radomir. 1–2/1982. *In memoriam* profesoru dr Mihailu Konstantinoviću. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 30: 5–7.
- [11] Mala enciklopedija Prosveta – Opšta enciklopedija. 1986. *Mihailo Konstantinović*. Beograd: Prosveta.

- [12] Marinković, Tanasije. 2020. Ustavni identitet vidovdanske Jugoslavije. 95–121. *Sto godina od ujedinjenja – formiranje države i prava*, ur. Boris Begović, Zoran S. Mirković. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [13] Marković, Ratko. 2015. *Ustavno pravo*. 20. izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Dosije studio.
- [14] *NIN*. 1971. Sporazum Cvetković-Maček u memoarima aktera (4). 29. avgust.
- [15] Orlić, Miodrag V. 2006. Skica za portret trojice profesora Građanskog prava. 47–52. *Sto šezdeset pet godina Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, ur. Jovica Trkulja. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [16] Perović, Latinka. 2015. *Dominantna i neželjena elita – beleške o intelektualnoj i političkoj eliti u Srbiji (XX–XXI vek)*. Beograd: Dan-graf Beograd, Novi Sad: Javna medijska ustanova Radio-televizija Vojvodine.
- [17] Popović, Dragoljub. 2008. *Skice pravničkih portreta*. Beograd: Pravni fakulteta Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik.

**Tanasije MARINKOVIĆ, PhD**

Professor, University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

## **THE ROLE OF MIHAILO KONSTANTINOVIĆ IN THE STATE REDESIGNING OF THE KINGDOM OF YUGOSLAVIA**

### Summary

Mihailo Konstantinović is well known to the Serbian and Yugoslav audience as one of the greatest civil law lawyers of his time. He was active in the state administration immediately before and after the Second World War: first, as a minister in the Cvetković–Maček Government, 1939–1941; then, as a chairman of the 1946 Constitution-Drafting Committee. Prior to the Second World War, he was also legal sciences teacher to Crown Prince Petar Karađorđević II. However, Mihailo Konstantinović was also a politician in the best meaning of that term, a true statesman, more specifically, the chief architect of the 1939 Cvetković–Maček Agreement, which represented an attempt to save the Kingdom of Yugoslavia from breaking up. This article aims to shed light on the role he played in the state redesigning of the Kingdom of Yugoslavia and on the complexity of his personality, which was revealed through this role.

**Key words:** *Mihailo Konstantinović. – Kingdom of Yugoslavia. – Cvetković–Maček Agreement. – Cvetković–Maček Government.*

Article history:

Received: 1. 10. 2022.

Accepted: 11. 12. 2022.