

UDK 34.08:929 Konstantinović M.

CERIF: H 250, H 300

DOI: 10.51204/Anali_PFBU_22MK04A

Dr Dragoljub POPOVIĆ*

FEDERALIST MIHAILO KONSTANTINOVIĆ

Profesor Mihailo Konstantinović je zajedno sa svojim kolegama, Mihailom Iličem i Đorđem Tasićem, savetovao predsednika vlade Dragišu Cvetkovića, koji je inspirisan zamislama kneza-namesnika Pavla, posle komplikovanih pregovora postigao sporazum s vođom najjače hrvatske političke stranke Vlatkom Mačekom. Na osnovu tog sporazuma, koji je sklopljen pri samom kraju avgusta 1939. godine, doneta je Uredba o Banovini Hrvatskoj, kojom je ova stekla poseban položaj u jugoslovenskoj kraljevini. Konstantinović je učestvovao u pregovorima kao ekspert i umnogome doprineo formulisaniu teksta te uredbe.

Namere tvoraca sporazuma, kao i kneza Pavla, težile su načelnom preuređenju države tako što će biti uveden federalizam. Konstantinović se vrlo mnogo angažovao u tom pogledu i sastavio je nacrt uredbe o Banovini Srpskih Zemalja. Političke prilike i rat omeli su ostvarenje takve zamisli, ali se profesor Konstantinović jasno pokazao kao pristalica federativnog uređenja.

Ključne reči: Ustav. – Sporazum. – Federacija. – Profesor. – Knez.

* Advokat i univerzitetski profesor, raniji sudija Evropskog suda za ljudska prava, Srbija, dragoljubpopovic@aol.com.

1. UVOD

Pisac ovih redova je u jednom napisu, prvi put objavljenom pre više od dvadeset godina, sažeto predstavio lik profesora Mihaila Konstantinovića, kako se ukazuje u našoj političkoj povjesnici. Taj sasvim kratki opis je stao u tri reči: sporazumaš, legitimist, trijalist.¹ Profesor Konstantinović je bio pristalica hrvatsko-srpskog sporazuma, kao temelja ondašnje države, Kraljevine Jugoslavije. Pri tome je bio, kako je na drugom mestu u istom napisu rečeno, dosledan legitimist i trijalistički federalist (Popović 2008, 146). Zamisao kojom se pisac rukovodio u nekadašnjem ogledu sastojala se u tome da se politička delatnost profesora Konstantinovića obuhvati jednim potezom i sagleda kao celina. Povratak profesorovom liku i delu posle dve decenije rukovodi se ovde namerom da se posebna pažnja obrati na Konstantinovićevo shvatanje državnog uređenja, tačnije na njegov odnos prema federalizmu u Jugoslaviji. Ta osobena crta profesorovih stavova je, zbog pomenutog pristupa, u ranijem ogledu ostala nedovoljno razmotrena.

Osnovni izvor podataka za ovaj rad ostaje isti onaj kojim se pisac poslužio da prikaže i objasni Konstantinovićevo celokupno političko delovanje. Taj izvor su memoarske beleške, koje je profesorov sin Radomir objavio u opsežnom izvodu pred sam kraj prošloga veka (Konstantinović 1998). Drugo izdanje beležaka, koliko je piscu ovih redova poznato, nije imalo sreće da se do sad pojavi pred čitaocima, uprkos naporima profesora Jovice Trkulje i nekih izdavača. Radomir Konstantinović je u međuvremenu preminuo i, kako izgleda, ostaje nepoznato gde se nalazi dragocena zaostavština, čiji važan deo, ako ne i središnju tačku, predstavljaju upravo profesorovi memoari, odnosno njegove beleške, koje je vodio iz dana u dan.

Još jedna je napomena u uvodu neophodna. Mihailo Konstantinović nije bio političar. On se u politiku otisnuo iz najplemenitijih pobuda. Spas države mu je u teškim vremenima bio vrhovni cilj. Zbog toga je u politiku stupio u društvu svojih profesorskih kolega s Pravnoga fakulteta u Beogradu Mihaila Ilića i Đorđa Tasića. Njih trojica su zajedno savetovali ministra – predsednika vlade Dragišu Cvetkovića. Cvetkovićevo vlada je bila obrazovana sa zadatkom da se postigne, kako se onda govorilo, narodni sporazum, odnosno saglasnost između političkih predstavnika Srba i Hrvata o uređenju države. Obrazovanje Cvetkovićeve vlade i pad prethodnog, Stojadinovićevo kabineta, predstavljali su jedan manevar nadahnut dvorskim uticajem (Pavlović 2000, 321). Iza

¹ Videti Popović, Dragoljub. 2008. *Skice pravničkih portreta*. Biblioteka Politika i društvo. Beograd: Pravni fakultet u Beogradu – Službeni glasnik (= Popović 2008), 135. Ogled koji je ušao u zbirku izdatu 2008. godine, bio je prvi put objavljen u *Ekonomskom magazinu* 23/2000. Videti Popović, 2008, 164.

toga manevra u Kraljevini kojom su vladali kraljevski namesnici stajao je najuticajnije od ovih, knez Pavle (Balfur, Makej 2021, 141–143). U najnovijoj književnosti jasno je izražen stav da se pri naporima o postizanju sporazuma u suštini radilo o „reorganizaciji države na federalnim principima“, koja je bila na početku (Mirković 2017, 234). Svrha preuređenja države bilo je obrazovanje trijalističke federacije u monarhiji (Jevtić 2012, 302). Mihailo Konstantinović je bio jedan od najistaknutijih ministara u Cvetkovićevoj vladi. Moglo bi se zato kazati da se u Konstantinovićevim stavovima o uređenju Jugoslavije ogledaju odsjaji državničkih shvatanja, zamisli i namera kneza Pavla.

Odnos kneza Pavla i Konstantinovića jasno se vidi u profesorovim memoarskim zapisima. Tako, na primer, kad 8. septembra 1939. godine unese belešku o audijenciji koju je toga dana imao kod kneza, Konstantinović navodi kako je knezu-namesniku rekao da su on i njegovi saradnici „sve uložili da ostanemo u okviru jedne jake države“. Knez mu na to napomene kako „već pet godina radi s Hrvatima na ovoj stvari“ (Konstantinović 1998, 48). Knez-namesnik se doista dugo i neumorno zalagao za postizanje narodnog sporazuma. U jednom privatnom pismu s kraja avgusta 1939. godine izrazio je zadovoljstvo što je sporazum bio postignut, kako je naveo, „posle godina upornog nastojanja i tolikih napora“ (Balfur, Makej 2021, 162). Na kraju pomenute audijencije 8. septembra 1939. knez Pavle je pri rastanku još nekoliko puta ponovio da profesor može biti „ponosan na izvršenom poslu“. Na to je Konstantinović uzvratio kako su kneževe reči za njega upravo najveća nagrada (Konstantinović 1998, 48).

Poverenje koje je knez Pavle gajio prema Konstantinoviću izvire na više mesta u profesorovim memoarskim spisima. Ono je recimo, vidljivo kad knez 10. novembra 1939. iznenada pozove u audijenciju Konstantinovića, koji zbog toga prekine sednicu jednog interministarskog odbora, kojoj je prisustvovao. Knez je tad želeo da se obavesti o prilikama u Hrvatskoj i nekim pitanjima ustavnog karaktera (Konstantinović 1998, 68). Još jednom prilikom Konstantinović beleži da je u audijenciji kod kneza-namesnika s ovim razgovarao „o preuređenju zemlje“. To je bilo na samome početku 1940. godine, tačnije 3. januara (Konstantinović 1998, 91). U beleškama je ostao trag i o onome što su njihovome autoru o odnosu kneza Pavla prema njemu saopštavale kolege. Kad 18. novembra 1940. večera sa Slobodanom Jovanovićem, ovaj mu prenese sopstveni razgovor s knezom-namesnikom i veli kako je knez o Konstantinoviću „govorio toplo, najbolje se izražavao“ (Konstantinović 1998, 232). Sve te navode treba imati u vidu kad se razmatraju Konstantinovićevi pogledi na državno uređenje Jugoslavije. Saglasnost tih pogleda sa stavovima kneza Pavla ne sme se nikako zanemariti.

Konstantinović nije samo pravnički formulisao politiku narodnog sporazuma, koja je bila okosnica kneževog državničkog stava, nego se s knezom intimno slagao o osnovama te politike, a posebno povodom pitanja o uređenju države.

2. OBLIKOVANJE PRVOBITNOG PREDLOGA SRPSKO- -HRVATSKOGA SPORAZUMA I DRŽAVNOG UREĐENJA

Najraniji navod u kojem se u Konstantinovićevim memoarskim beleškama pominje srpsko-hrvatski politički sporazum nalazi se u zapisu od 2. aprila 1939. godine. To je zapis o razgovoru koji su 26. marta iste godine trojica profesora beogradskog Pravnog fakulteta – Ilić, Tasić i Konstantinović – vodili s predsednikom vlade Cvetkovićem. Razgovor je vođen za večerom, čiji je domaćin bio predsednik vlade, obrazovane početkom februara. Konstantinović beleži da je Cvetković tad izjavio kako pitanje odnosa Srba i Hrvata ne sme ostati otvoreno u teškoj međunarodnoj situaciji i da je on odlučan da to pitanje reši (Konstantinović 1998, 13).

Sagovornici za večerom su se složili da „član 116 Ustava daje dovoljno mogućnosti da se izađe u susret zahtevima Hrvata“ (Konstantinović 1998, 13). Na tome ustavnom članu trebalo je zasnovati pravničku konstrukciju budućeg sporazuma. Ukratko, članom 116 Ustava bilo je predviđeno da Kralj svojim ukazom može narediti primenu vanrednih mera kad su ugroženi javni interesi (*Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, 3. septembar, godina XIII – 1931 – br. 900). Sve vanredne mere uvedene na osnovu te ustavne odredbe morale su naknadno biti podnete narodnom predstavništvu na odobrenje. Ustavnim članom koji je, po svemu sudeći, jedini mogao naći primenu u stvari narodnog sporazuma, nije bila predviđena revizija Ustava niti je do ove uopšte moglo doći pod namesništvom. Zbog toga je čitavo pitanje o postavljanju pravnog temelja eventualnom budućem sporazumu Hrvata i Srba bilo veoma komplikovano i zahtevalo je visok stepen pravničke ekspertize.

Sasvim je izvesno da su profesori pozvani na večeru pre razgovora o kojem je ovde reč morali razmeniti mišljenja o osnovi sporazuma. Prihvatajući da u svrhu postizanja sporazuma savetuju predsednika vlade, oni su se jednodušno postavili na legitimističko stanovište, nalazeći da ukaz koji Kruna bude izdala na osnovu čl. 116 Ustava mora docnije biti podnet narodnom predstavništvu na konačnu odluku. Profesori su budući ukaz, koji bi konstitucionalizovao srpsko-hrvatski politički sporazum, smatrali jednom privremenom merom (Popović 2008, 133–134).

Od početka je bilo jasno da će se zadatak poveren trojici profesora sastojati u tome da predsedniku vlade daju savet u vezi s prilagođavanjem državnog uređenja Kraljevine Jugoslavije predstojećem hrvatsko-srpskom sporazumu. Posle večere kod Cvetkovića 26. marta, tri profesora su se 29. marta sastala u Biblioteci Pravnog fakulteta, gde su u razgovoru proveli tri časa i, kako se u beleškama navodi, „pretresli sva pitanja u vezi s nameravanim sporazumom“ (Konstantinović 1998, 14–15). Tad su, kako izgleda, uobličili saglasnost o budućem uređenju države i formulisali svoj stav u svim najvažnijim tačkama. Sastanak u biblioteci je trajao od devet ujutru do podneva, a Konstantinović beleži kako je odmah posle ručka zajedničko mišljenje on svojom rukom stavio „napisмено na dvadeset osam listića četvrtine“. Već u šest posle podne istoga dana odvezli su se u Cvetkovićev stan na Dedinje, gde su predsedniku vlade izložili zaključke i predali rukopis (Konstantinović 1998, 15).

Rukopis o kojem je ovde reč, nastao krajem marta 1939. godine, nalazi se u prilogu objavljenih beležaka, gde zaprema sedam strana (Konstantinović 1998, 507–514). To je, po svojoj prilici, onih dvadeset osam listića četvrtine, koje zatičemo u ranije pomenutom navodu. Obim priloga navodi na misao da je možda postojao nekakav koncept kao predložak za sastanak trojice profesora. Bez obzira na ovu nedoumicu, jasno je da se u tekstu podnetom predsedniku vlade radi o sveobuhvatnoj skici budućeg državnog uređenja Jugoslavije. O tome svedoči raščlanjavanje samoga teksta, koji ima šest delova. Najpre je reč o uvodu, gde je raspravljeno pitanje primene čl. 116 Ustava. Za ovim dolazi kratak naslov koji govori o podeli na pokrajine, potom dva nešto duža o organizaciji pokrajinskih vlasti i o državnoj vlasti, da bi usledio daleko najduži naslov posvećen nadležnostima, koji se prostire na više od pet strana. Na samome kraju je naslov ispod kojeg tekst ima svega tri reda, koji se odnose na Sud za sukobe nadležnosti između države i pokrajina.

Na taj način su trojica profesora formulisala stav srpske strane u pregovorima, pripremivši Cvetkovića za susret s vođom Hrvatske seljačke stranke Vlatkom Mačekom, do kojeg je došlo već početkom aprila. Tom prilikom je obavljena razmena mišljenja hrvatske i srpske strane, na osnovu koje je preoblikovan početni predlog, kako bi se našao kompromis. Nas ovde, međutim, zanima srpska početna platforma za pregovore i to sa stanovišta državnog uređenja.

Najpre se može uočiti da se težilo grupisanju postojećih banovina u jedinice višeg reda, koje bi se nazivale pokrajinama. Dravska banovina bi u stvari bila pretvorena u pokrajinu, dok bi Savska i Primorska bile spojene u jedinstvenu, zasebnu pokrajinu. Sve ostale banovine bi činile treću pokrajinu, s tim što bi na nekim mestima bile ispravljene granice među pokrajinama (Konstantinović 1998, 508). Kao što je poznato, hrvatska strana u pregovorima nije prihvatila odustajanje od naziva teritorijalnih

jedinica koje sastavljaju državu banovinama. Razlog tome verovatno leži u činjenici što taj naziv potiče iz hrvatske političke i državne tradicije. Suštinski posmatrano, srpska strana je predložila trijalističko uređenje države, koje usled nastupanja burnih događaja nikad nije bilo sprovedeno.

Dva naslova srpske pregovaračke platforme koja su posvećena organizaciji pokrajinskih i državne vlasti predviđala su parlamentarno uređenje, kako na nivou države, tako i na nivou pokrajina. Ove bi imale zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast i jednodomno narodno predstavništvo, dok je za celinu države bio predviđen dvodomni sistem. U platformi se sreće pozivanje na ustav SAD, po kojem su u Senatu savezne države zastupljene jednakim brojem senatora. Uz to je išla opaska kako se „u novije vreme pokazuje težnja da se pri sastavu Senata vodi računa o broju stanovništva oblasti i da se u njega uvedu predstavnici stručnih tela i organizacija“ (Konstantinović 1998, 508). Srpska strana je težila da izbegne mogućnost preglasavanja do kojeg bi moglo doći ako se usvoji američki sistem jednakog predstavljanja teritorijalnih jedinica u gornjem domu zakonodavnog tela. Oprezno je zbog toga napomenuto kako bi trebalo voditi računa o broju stanovnika tih jedinica, a ostavljena je i mogućnost da se po srpsku stranu nezgodna crta američkog obrasca izbegne primenom korporativnog načela.

Najviše pažnje je u početnim srpskim stavovima zauzelo pitanje o nadležnostima različitih nivoa vlasti. U tom pogledu platforma je načelno predlagala da se za ugled uzmu Vajmarski ustav, „kao i predlog Narodnog kluba koji je izrađen prema njemu“ (Konstantinović 1998, 509). Predlog Narodnog kluba je ustavni nacrt nastao u vreme donošenja Vidovdanskog ustava, koji je predlagao da se država uredi kao federacija (Jovanović 1995, 75). Na ovome mestu valja primetiti da Vajmarskim ustavom, usled dejstva specifičnih okolnosti u posleratnoj Nemačkoj, nije bilo predviđeno federalno uređenje (Popović 2021, 403). Starija nemačka nauka, poput Vitmajera u knjizi prvi put objavljenoj dvadesetih godina XX veka, tvrdila je kako ne postoji formalno merilo po kojem se Vajmarska Nemačka razlikuje od unitarne države (Wittmayer 2014, 138). Novija nauka govori o unitarnom federalizmu (Kühne 2020, 24). Svemu tome treba dodati kako su se tvorci srpske pregovaračke platforme u pogledu raspodele nadležnosti između države i njenih sastavnih jedinica pozvali i na druge primere iz uporednog ustavnog prava. Postoje reference na austrijski i kanadski ustav, kao i na ustav Južne Afrike i ustav SAD, a isto tako i na Smodlakin ustavni nacrt iz vremena donošenja Vidovdanskog ustava (Konstantinović 1998, 510–512). Izvor nadahnuća su dakle bili ustavi federalno uređenih država, a predložena metoda raspodele nadležnosti počivala je na dvostrukoj enumeraciji, odnosno nabranjanju nadležnosti države i nadležnosti njenih sastavnih jedinica. Pri nabranjanju isključive nadležnosti države kao primer

za ugled najviše su korišćeni nemački ustav Vajmarske republike i kanadski ustav (Konstantinović 1998, 509–512). Raznovrsnost nadahnuća potekla iz uporednog prava i suptilnost enumeracije ne ometaju jednostavan zaključak da je srpska platforma bila na gledištu trijalističkog federalizma, kao modela državnog uređenja Jugoslavije. S takvim stavom trojice pravnih stručnjaka predsednik vlade Cvetković otputovao je na razgovore s Mačekom.

3. TOK PREGOVORA – BROJ TERITORIJALNIH JEDINICA I PODELA NADLEŽNOSTI

Cvetković se 27. aprila vratio iz Zagreba, gde je s Mačekom pregovarao o hrvatsko-srpskom sporazumu. Odmah je pozvao sebi trojicu profesora koji su ga savetovali. U razgovoru koji je tom prilikom vođen učestvovali su i prvaci slovenačke i muslimanske stranke, koje su bile zastupljene u Cvetkovićevoj vladi – Anton Korošec i Mehmed Spaho. Oni su u stvari zajedno sa Cvetkovićem dočekali trojicu profesora u predsedništvu vlade. Tako sastavljena političko-ekspertska šestorka detaljno je raspravila Cvetkovićeve predloge u svetlosti Mačekovih protivpredloga, koje je ovaj saopštio predsedniku vlade (Konstantinović 1998, 17–20). Moglo bi se reći da stavovi dvojice pregovarača nisu bili preterano udaljeni. Po onome što iz upravo navedenih mesta u Konstantinovićevim beleškama saznajemo, u najuopštenijem izrazu izgledalo je da je nesporno spajanje Savske i Primorske banovine u jednu, uz dodatak nekoliko srezova iz drugih banovina. Uz to bi išao i prenos nadležnosti s države na banovine. Taj naziv teritorijalnih jedinica koje sastavljaju državu Cvetković je tokom susreta s Mačekom prihvatio i više se nije ukazivao spornim. Osim toga, predviđeno je obrazovanje zajedničke vlade, koja će pristupiti konačnom oblikovanju državnog uređenja, u čijem će sklopu biti zajemčen poseban položaj banovine Hrvatske.

Pošto je vrlo intenzivno nastavljen rad na materijalu koji je proistekao iz Cvetkovićevih pregovora s Mačekom, eksperti su se međusobno konsultovali, a zanimljiva tačka u njihovom radu sa Cvetkovićem dogodila se krajem maja. Svi dotadašnji nacrti sporazuma i budućeg državnog uređenja predviđali su trijalističko uređenje države. Konstantinović ne saopštava razlog, koji mu je možda ostao nepoznat, ali beleži kako je Cvetković 28. maja zamolio trojicu profesora da prouče mogućnost da se država podeli na četiri banovine. Profesori su se sledećeg dana sastali i povelj raspravu o toj ideji (Konstantinović 1998, 22). Profesor Tasić

je smatrao da se takvo uređenje može sprovesti. Konstantinović mu se suprotstavio pre svega iz geografskih razloga. Smatrao je neuputnim spajanje Vrbaske, Drinske i Zetske banovine u jednu jedinicu, a Dunavske,

Moravske i Vardarske banovine u drugu. Današnjem čitaocu treba objasniti da je Drinska banovina, sa sedištem u Sarajevu, zahvatala teritoriju s obe strane Drine. Spajanjem Dunavske, Moravske i Vardarske banovine dobila bi se izdužena teritorija koja se prostire od Subotice do Ohrida, za koju se Konstantinović upitao: „Na šta bi ličila?“ Na kraju ovog savetovanja eksperti su se, na osnovu Konstantinovićevog predloga, složili da bi se četvrta jedinica mogla obrazovati „od Vrbaske banovine i bosansko-hercegovačkih delova Drinske i Zetske banovine“.

Konstantinović je tih dana podrobno proučio pitanje obrazovanja četvrte teritorijalne jedinice u državi. Na osnovu opsežnih proučavanja nastao je njegov elaborat, obogaćen statističkim podacima, pod naslovom „Četvrta pokrajina“, koji je sačuvan i nalazi se u objavljenim beleškama. Uz elaborat su priložene geografske karte (Konstantinović 1998, 516–518). To je jedno od retkih mesta na kojem je Konstantinović odustao od trijalističkog uređenja države. Kao što je nepoznato otkud je predsednik vlade odjednom došao na ideju o obrazovanju četvrte teritorijalne jedinice u državi, tako se iz Konstantinovićevih beležaka ne vidi kako je ta zamisao prošla u pregovorima s Mačekom, ni da li je razmatrana. Krajem juna su pregovori stigli do tačke na kojoj se hrvatski pregovarač ograničio na teritorijalno proširenje buduće hrvatske banovine uključivanjem u ovu hrvatskih opština iz šest srezova. To je davalo izgleda na postizanje sporazuma. Predsednik vlade je zato profesorima uputio odsudno pitanje o karakteru države posle projektovanog preuređenja, naglasivši da mu je to „potrebno radi Kneza“. Pitanje je glasilo: „Da li država organizovana na tim osnovama ostaje jedna država?“ (Konstantinović 1998, 23).

Konstantinović beleži da je rad trojice profesora na nacrtu sporazuma Hrvata i Srba bio vrlo intenzivan početkom jula. Oni su uoči prvoga u mesecu predali Cvetkoviću svoj elaborat pod naslovom „Poseban položaj Hrvatske“. Taj tekst se nalazi među objavljenim beleškama (Konstantinović 1998, 524–526). Dokument se sastoji od tri povezana dela. Prvi od ovih je napisao Konstantinović, drugi Ilić, a treći Tasić (Konstantinović 1998, 23). Ilić se bavio raspodelom nadležnosti između države i njenih sastavnih jedinica, ako se Hrvatskoj odredi poseban položaj. Smatrao je da se jedna od ključnih nedoumica sastoji u pitanju „ko bi na srpskom području obavljao one poslove koji bi u Hrvatskoj spadali u okvir nadležnosti autonomnih organa“. Iz toga je jasno da se neophodnom ukazivalo obrazovanje srpske jedinice u državi, mada to Ilić u svome tekstu nije pomenuo. Tasić je razmatrao položaj onog što bi se moglo nazvati unutrašnjim manjinama, dakle srpske manjine u Hrvatskoj i hrvatske u srpskom delu države. U tom sklopu je izrazio

protivljenje primeni međunarodnog prava o zaštiti manjina, strahujući da bi to značilo „kopanje dubljeg jaza između Srba i Hrvata“. Unutrašnje manjine trebalo je da ostanu unutrašnje pitanje.

Konstantinovićev deo elaborata o posebnom položaju Hrvatske bio je duži od onih koje su redigovale njegove profesorske kolege, premda ne suviše opsežan. Bio je podeljen u dve tačke. U prvoj je Konstantinović projektovano državno uređenje posmatrao s pravnog, a u drugoj s političkog stanovišta. S pravnog stanovišta Konstantinović je nalazio da poseban položaj Hrvatske nije u skladu s načelom ravnopravnosti. To naročito ako bi se i Slovincima dala autonomija. Nastala bi u tom slučaju situacija da samo Srbi imaju poseban položaj u državi „u tom smislu što ne bi mogli samostalno rešavati o pitanjima o kojima Hrvati i Slovenci rešavaju samostalno“. Zato je izrazio mišljenje kako bi bilo logično da se „i za srpske krajeve urede posebna tela i organizuju posebne vlasti kao i za hrvatske“. Uz to je dodao kako je španskim ustavom iz 1931. godine predviđena mogućnost obrazovanja pokrajine s posebnim statusom. Odgovarajuće odredbe su bile unete u tamošnji ustav zbog Katalonije, koja je onda dobila poseban status u okviru španske države. Konstantinović je na istome mestu dodao kako „takav način uređenja odnosa pokrajina i celine ne izgleda da je dao dobre rezultate“. Moglo bi se reći da se takvim mislima Konstantinović pokazuje kao pristalica simetričnog uređenja države i trijalizma.

Druga tačka Konstantinovićevog dela elaborata bila je posvećena političkim razmatranjima i upadljivo je kraća od prve. On je jezgrovito primetio da bi neki naši unutrašnji odnosi mogli ostati neraščišćeni, usled postojanja državnog i paralelnog autonomnog budžeta. Uz to je dodao da „poseban položaj jedne pokrajine može vremenom postati prepreka približavanju i izjednačavanju naših krajeva i našeg naroda“. Na ovome mestu se Konstantinović pokazuje kao integralist i njegovo mišljenje kao da stoji u opreci s Tasićevim napomenama o unutrašnjim manjinama. Tri profesora su, međutim, bila jednodušna u oceni da će država, ako se preuredi onako kako su projektovali Maček i Cvetković, „imati sve atribute suverenosti: zakonodavnu vlast, izvršnu, kao i pravo da odlučuje o uvođenju poreza i da ih sama pribira“ (Konstantinović 1998, 23). Reklo bi se ipak, ukupno posmatrano, da su profesori bili oprezniji od političara, koji su, kako izgleda, vukli napred u sporazum.

Uprkos načelno izraženoj dobroj volji obe strane da se postigne sporazum hrvatsko-srpski pregovori se nisu odvijali lako. Nastavljeni su sredinom jula u Zagrebu i na Bledu, a profesori koji su savetovali predsednika vlade bili su prisutni, zajedno s hrvatskim ekspertima – Krbekom, Šutejem i Filipančićem. Usaglašavanje eksperata dveju strana bilo je komplikovano i zahtevalo je mnogo truda. Konstantinović beleži kako su šestorica stručnjaka 12. jula

provela više od devet časova u radu (Konstantinović 1998, 27). O detaljima tog sastanka, kao i o susretu s Mačekom i Košutićem, prvcima Hrvatske seljačke stranke, profesori Tasić, Ilić i Konstantinović su 22. jula obavestili predsednika vlade Cvetkovića jednim opsežnim memorandumom, koji je u beleškama ostao sačuvan (Konstantinović 1998, 538–553).

Pregovori Mačeka i Cvetkovića nisu tekli neporemećenom, ravnom crtom. Ako je u početku vladala načelna saglasnost o neophodnosti preuređenja države, rasprava o detaljima donela je poteškoće i razilaženja u stavovima dveju strana. Početkom avgusta Cvetković je od trojice profesora zatražio mišljenje o Mačekovim protivpredlozima na njegove prvobitne predloge. Mačekovi protivpredlozi od 4. avgusta sačuvani su u jezgrovitom obliku u Konstantinovićevim beleškama (Konstantinović 1998, 553–556). Ministar – predsednik vlade i trojica njegovih profesorskih savetnika bili su složni u zaključku da predlozi hrvatske strane u pregovorima vode uspostavljanju konfederacije.

U toku savetovanja koje je imalo cilj da se sačini mišljenje o hrvatskim protivpredlozima, profesori su se razmimoišli u stavovima. Srpski pravni eksperti su, naime, stali na gledište da su izmenjene granice banovina, kako ih je predviđao projektovani sporazum, u suštini „rađene za jednu federaciju“. To je u osnovi bilo Konstantinovićevo shvatanje. Ako se ustanovljava konfederalno uređenje, onda bi granice morale biti drukčije povučene. Tasić i Ilić nisu bili raspoloženi da se upuštaju u pitanje granica među sastavnim jedinicama u državi, ali su ipak, pošto je Konstantinović na tome nastojao, prihvatili njegov stav. Drugo razmimoilaženje među ekspertima odnosilo se na formu u kojoj će Mačeku biti saopšteni odgovori srpske strane. Nedoumica se, naime, sastojala u tome da li da se odgovor srpskih stručnjaka na protivpredloge hrvatske strane ovoj saopšti u obliku pisma koje će Cvetković uputiti Mačeku ili kao pismo koje eksperti upućuju samome Cvetkoviću. Na kraju je nedoumicu razrešio Cvetković, odlučivši da on lično, usmeno, saopšti Mačeku odgovor srpskih eksperata kao sopstveni stav (Konstantinović 1998, 33–34).

Izveštaj profesora Ilića, Tasića i Konstantinovića od 6. avgusta, upućen premijeru Cvetkoviću, bio je obiman i sadržao je sedam delova (Konstantinović 1998, 556–566). Srpski eksperti su se osvrnuli na pitanje granica hrvatske banovine, podelu nadležnosti, raspuštanje Senata i Narodne skupštine, donošenje političkih zakona i na ukaze o raspuštanju domova zakonodavnog tela i o donošenju pomenutih političkih zakona. Posebnu pažnju su posvetili ukazu o spajanju banovina, prenošenju nadležnosti s države na hrvatsku banovinu, ovlašćenjima bana i njegovom pravnom položaju. Taj

deo, označen kao šesti u nizu, bio je u izveštaju duži od svih ostalih, izuzev onog posvećenog podeli nadležnosti između države i banovina. Srazmerno opsežni opšti zaključci predstavljali su završni, sedmi deo teksta.

Eksperti su zauzeli stav da bi, ako se prihvate Mačekovi predlozi, „granice Hrvatske banovine morale biti mnogo uže povučene, pošto je predlog g. Mačeka mnogo bliži konfederaciji nego federaciji, koju smo mi imali u vidu“ (Konstantinović 1998, 558). Napomenuli su i da Mačekovo stanovište nije dovoljno jasno u pogledu budućeg uređenja države, o čemu se na osnovu predloga može samo naslućivati. Dodali su i to da, iako između Cvetkovićevog prvobitnog predloga i Mačekovog protivpredloga postoji velika sličnost, „između njih postoje i znatne razlike“. Jedna od njih se odnosila i na sam karakter podele nadležnosti između države i banovina. Dok je ta podela po Cvetkovićevom predlogu bila konačna, po Mačekovom protivpredlogu bila bi upravo provizorna. Definitivna podela nadležnosti obavila bi se naknadno. Eksperti su zato upozoravali predsednika vlade na mogućnost da hrvatska strana docnije postavi nove zahteve. Konačan zaključak pravnih stručnjaka o tome bio je da je pitanje o podeli nadležnosti između države i hrvatske banovine povezano s određivanjem granica. Zbog toga bi, ako se napusti Cvetkovićevo prvobitno stanovište o podeli nadležnosti, pitanje granica među banovinama moralo biti „uzeto u ponovno razmatranje i rešeno na sasvim drugoj osnovi“ (Konstantinović 1998, 559–560).

Iz ovih redova se jasno mogu uočiti razlike u pristupu dveju strana u pregovorima. Srpska strana je nudila federaciju, dok je hrvatska težila konfederaciji. Ni jedna od strana u pregovorima nije isticala svoja idejna uporišta niti je pominjala teorijske obrasce. Pregovore su vodili političari koji su pred očima imali praktična pitanja i probleme, pokušavajući da ih reše. Tek u ekspertskoj teorijskoj obradi videlo se na kakvim su premisama počivale pojedine zamisli i predlozi. Srpski eksperti su u izveštaju za predsednika vlade, dakle izvan političke pozornice, otkrili polazni, federalni stav srpske strane u pregovorima. Ideje druge strane ocenjivali su kao konfederalne težnje.

U pogledu ovlašćenja bana i njegovog pravnog položaja srpski stručnjaci su naročito nastojali na razlikovanju situacije kad ban sprovodi banovinske zakone od one kada sprovodi državne. Obe strane su prihvatile da se osnuje Ustavni sud, kojem bi bio poveren nadzor nad ustavnošću. Profesori koji su savetovali predsednika vlade imali su, međutim, primedbe na mehanizam nadzora i na nejasnoće hrvatskoga gledišta o tome, kako je bilo izraženo u Mačekovom predlogu (Konstantinović 1998, 562–563).

Najzad, među opštim zaključcima pravnih eksperata izdvaja se pre svega onaj koji se odnosi na utemeljenje preuređenja države u čl. 116 Ustava, na osnovu hrvatsko-srpskog sporazuma. Takva utemeljenost davala je načelno privremeni karakter sporazumu, čije bi se pojedine odredbe, međutim, u suštini ipak smatrale trajnim. Za to su kao primer bili navedeni obim teritorije hrvatske banovine i njene nadležnosti. U Mačekovom predlogu, prema mišljenju srpskih eksperata, naročito je bila sporna ideja da za sudsku kontrolu banskih akata nadležan bude banovinski, a ne državni sud. Srpski stručnjaci su napomenuli da bi morala postojati i druga vrsta kontrole, napisavši u izveštaju izričito „kako je to u federacijama“. Naglasili su još i to da prema Mačekovom predlogu „Hrvatska banovina postaje sasvim nezavisna od države na način kako to nigde nema“, dodavši uzgred kako su „pregovarači zapojeni, ma i nesvesno i nehotice, duhom konfederacije“ (Konstantinović 1998, 564–565). Učeno raščlanjavanje trojice profesora u skladu je s Konstantinovićevo zabeleškom koju zatičemo pod datumom od 14. avgusta, u kojoj kaže kako je savetujući se s kolegama nastojao na tome da „se u izveštaju skrene pažnja na duh konfederacije koji bje iz Mačekovog projekta“ (Konstantinović 1998, 33).

4. ZAVRŠNA RASPRAVA O PREDLOZIMA I STAV KNEZA PAVLA

Odlučujuća rasprava o predlozima teksta sporazuma političkih predstavnika Hrvata i Srba vođena je u drugoj polovini avgusta 1939. godine. Profesor Konstantinović je beleške o tome načinio tek u drugoj polovini septembra, napomenuvši kako je zaboravio neke datume (Konstantinović 1998, 35). Tokom pregovora, koji nisu imali strogo određen protokol, razgovaralo se u jednoj vrsti opšteg skupa koji su činili političari zajedno sa stručnjacima, ali se dešavalo i da se Cvetković i Maček izdvoje i razgovaraju nasamo. Prilikom rasprave koju su pravni stručnjaci dveju strana vodili među sobom dolazilo je do komplikovanih situacija. U jednom trenutku je Konstantinović odbio da prihvati stav hrvatskih eksperata, navodeći da njihov „projekt ide konfederaciji“. Istovremeno je zastupao stav da je neophodno jasno formulisati „načela o organizaciji vlasti i odnosu vlasti banovine i države“. Tvrdio je u izlaganju da je srpska strana to oduvek zastupala, zalažući se za to „da se cela država reorganizuje na osnovi federativnoj, a ne da se određuje poseban položaj banovine Hrvatske“. Taj stav su hrvatski stručnjaci primili, premda ne izrekom. Njihovo je stanovište bilo da kontrolu izvršenja zakona treba urediti onako kako je predviđeno članom 14 Vajmarskog ustava. Isto su tražili i za nadzor nad celokupnim radom banovine. Posebno su zahtevali da se „ban postavlja kraljevim ukazom, ali uz premapotpis bana, a

ne predsednika Ministarskog saveta“ (Konstantinović 1998, 42–43). Srpska strana je prihvatila odredbe o imenovanju bana i njegovom sopstvenom premapotpisu i to je ušlo u tekst Uredbe o Banovini Hrvatskoj.

Krajem avgusta sporazum je bio sklopljen i tekst uredbe kojom je država preuređena konačno usaglašen. Završni razgovori su vođeni na Bledu, pa je 26. avgusta popodne knez Pavle primio u audijenciju političare i stručnjake koji su radili na sporazumu. Konstantinović beleži da je knez-comesnik održao kratak govor, od svega dve-tri rečenice, istakavši kako je sporazum „jedan epohalan događaj u našoj istoriji“. Obrazovana je vlada narodnog sporazuma, pa su njeni ministri pred knezom položili zakletvu (Konstantinović 1998, 44). Veliki pripremni rad je time bio završen. Počinjala je nova faza u ustavnom životu kraljevine koja će se ogledati u postupanju Cvetković–Mačekove vlade narodnog jedinstva.

Sredinom septembra je profesor Konstantinović još jednom bio u audijenciji kod kneza Pavla. Razgovor vođen tom prilikom kratko je registrovao u svojim beleškama, i to posebno onaj deo u kojem je bilo reči o saradnji Srba i Hrvata u vladi proistekloj iz narodnog sporazuma. Jedno od središnjih pitanja bila je uredba o banskoj vlasti, čijoj je pripremi Konstantinović tih dana bio posvećen. Knez mu je tad kazao, očigledno zadovoljan postignutim političkim sporazumom, „kako već pet godina radi sa Hrvatima na ovoj stvari“. U stvari, konkretne pregovore s hrvatskim političarima počeo je sam knez Pavle na samome kraju 1938. godine (Pavlović 2000, 329). Rastajući se, na kraju audijencije, od profesora, knez-comesnik je nekoliko puta ponovio da profesor Konstantinović može biti „ponosan na izvršenom poslu“. Profesor je na takav kompliment uzvratio da su kneževe reči za njega najveća nagrada, naglasivši kako je ono što je bilo postignuto „zajedničko delo“ (Konstantinović 1998, 48). Kneževo izražavanje nije bilo isključivo kurtoazno nego je ukazivalo na suštinu. Knez Pavle je zaista bio u osnovi sporazuma, podstičući i ohrabrujući pregovarače kako bi se putem dogovora političkih vođa osnažila država u smutnim vremenima. Dok su knez i profesor vodili razgovor o kojem je ovde reč, Poljska se branila od napada, a Britanija i Francuska su objavile rat Nemačkoj, štiteći poljsku nezavisnost. Drugi svetski rat bio je već u toku.

5. UREDBA O BANOVINI HRVATSKOJ U SVETLOSTI KONAČNOG PREUREĐENJA DRŽAVE

Uredba kraljevskih namesnika, doneta 26. avgusta 1939. godine na osnovu čl. 116 Ustava imala je srazmerno kratak tekst od svega 16 članova (*Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, br. 194-A-68/1939). Ako se izuzmu Završne odredbe, koje su predstavljale peti deo uredbe, od preostala četiri dela prva dva su bila vrlo kratka. Prvi deo je činio samo čl. 1, koji je opredelio spajanje dotadašnjih banovina Savske i Primorske u jednu, pod imenom Banovina Hrvatska, dodavši joj osam pobrojanih srezova i određivši da joj je sedište u Zagrebu.

U drugome delu uredbe, članom 2 je uređena raspodela nadležnosti između Banovine Hrvatske i države na ponešto komplikovan način (Pavlović 2000, 347–349). Najpre su, prvim stavom toga člana, metodom enumeracije određeni poslovi povereni banovini. Drugi stav je sadržao opštu pretpostavku nadležnosti u korist države. Posle toga su, međutim, u trećem stavu člana 2 pobrojani „poslovi od osobitog značaja po opšte interese države“, ukupno dvanaest stavki, za koje je država bila nadležna. U prisustvu pomenute opšte pretpostavke nadležnosti u korist države, ovo drugo nabranjanje, pravno-tehnički posmatrano, nije izgledalo neophodno. Već smo, međutim, videli da pregovori dveju strana o raspodeli nadležnosti nisu bili nimalo laki, pa je redakcija teksta odslikavala teškoće do kojih je dolazilo u pregovorima. Povrh svega je u završnom stavu čl. 2 ostavljena breša za dalje izmene. Ministarski savet je bio ovlašćen da i druge poslove prenese u delokrug Banovine Hrvatske.

Najviše mesta u uredbi zauzele su odredbe o organizaciji vlasti u Banovini Hrvatskoj. Od ukupno šesnaest članova u tekstu, čak devet je tome bilo posvećeno. Članom 4 je bilo predviđeno da zakonodavnu vlast u banovini vrše Kralj i Sabor zajednički, da upravnu vlast vrši Kralj preko Bana, a sudsku sudovi u Kraljevo ime, na osnovu zakona. Za položaj bana novoosnovane banovine ključna je bila odredba čl. 8 stav 1 Uredbe, koja je ovako glasila: „Kralj imenuje i razrešava Bana ukazom, koji premapotpisuje novoimenovani Ban“ (Pavlović 2000, 347–348). Takvom odredbom je u Hrvatskoj ban stavljen u položaj drukčiji od onog koji su imali banovi u ostalim banovinama. Po čl. 86 stav 2 Ustava, bana je postavljao Kralj na predlog predsednika Ministarskog saveta. Na ovome mestu se kao jedna zanimljivost može navesti da će se Ivan Šubašić, ban Banovine Hrvatske, kad bude dospao u izbeglištvo sa Simovićevom vladom 1941. godine, u nekim dokumentima redigovanim na engleskom potpisivati kao vicekralj (*viceroj*). Takvo postupanje pri prevođenju oslanjalo se na odredbe o položaju bana, kakve su našle mesta u uredbi o kojoj je ovde reč.

Uspostavljanjem Banovine Hrvatske uvedena je asimetrija u ustavni sklop jugoslovenske kraljevine. Jedna banovina dobila je naročit položaj, a različite grupe u državi su zbog toga stale na gladište da je takav status jedne banovine u opreci s njihovim interesima ili bar da opravdano mogu postaviti pitanje sopstvenog položaja.

6. KONAČNO PREUREĐENJE DRŽAVE – JUGOSLOVENSKI FEDERALIZAM

Pitanje preuređenja jugoslovenske kraljevine izbilo je posle zaključenja hrvatsko-srpskog sporazuma gotovo istog trenutka u prvi plan. Na podatke o tome nailazimo u Konstantinovićevim beleškama. Profesor je već 14. septembra dobio obaveštenje kako treba da se sastane s Mihom Krekom, prvakom Slovenačke narodne stranke „zbog proširenja uredbe o banovini Hrvatskoj na banovinu Dravsku“. Sastanak s Krekom bio je upriličen dva dana docnije. Nije prošlo mnogo a posetio ga je i ban Dravske banovine Marko Natlačén, čije ime iz nepoznatih razloga Konstantinović navodi kao Natlaček. On je profesoru preneo neraspoloženje koje vlada u Sloveniji usled toga što Slovenci novim uređenjem nisu dobili ništa. U međuvremenu je s premijerom Cvetkovićem i svojim profesorskim kolegom Lazom Markovićem, tadašnjim ministrom pravde, razgovarao o obrazovanju komisije čiji bi zadatak bio da razmotri uređenje položaja Slovenije (Konstantinović 1998, 49–51).

Srpsko-hrvatskim sporazumom je bilo predviđeno da se u zemlji održe parlamentarni izbori iz kojih će proizaći legitimna skupština koja će moći da potvrdi Uredbu od 26. avgusta 1939. godine. Odmah po obrazovanju vlade Cvetkovića i Mačeka pitanje o izborima je došlo na dnevni red. U toku trajanja priprema za izbore profesor Konstantinović se još jednom sastao s knezom-namesnikom. Tom prilikom je bilo reči o konačnom preuređenju države. Razgovor je vođen 10. novembra, pošto je knez Pavle iznenada pozvao Konstantinovića sebi. Dve teme su bile predmet pažnje dvojice sagovornika. To su bili parlamentarni izbori i preuređenje države. U pogledu prve teme Konstantinović je primetio kako je neophodno da se najpre organizuju parlamentarni izbori na nivou cele države, a tek potom za hrvatski Sabor. Tvorci sporazuma su, naime, stali na gladište koje je u jednom članku formulisao profesor Tasić, da je „nemoguće politički da nova vlada narodnog sporazuma radi sa Skupštinom i Senatom, koji su izabrani pod ranijim političkim režimom, skroz suprotnim narodnom sporazumu“ (Pavlović 2000, 348). Konstantinovićevo izlaganje pred knezom išlo je po toj crti. O kneževoj reakciji beleška ne javlja ništa, ali se iz opšteg toka razgovora stiče utisak da je knez-namesnik bio saglasan s profesorovim mišljenjem.

Drugo pitanje, ono o preuređenju države, Konstantinović je doveo u neposrednu vezu s organizovanjem izbora, za koje je čak u jednom trenutku kazao kako bi ih „možda trebalo malo odložiti“. Razlog za odlaganje izbora Konstantinović je video u neophodnosti da se izvedu „velike reforme pomoću ovlašćenja koja imamo“. Beleška na ovome mestu ne javlja ništa o tome na koja je ovlašćenja mislio profesor, ali je iz čitavog sklopa razgovora jasno da je imao u vidu čl. 116 Ustava na osnovu kojeg je doneta Uredba o Banovini Hrvatskoj. Ključni element za razumevanje Konstantinovićevog stava pronalazi se, međutim, u njegovim zabeleženim rečima: „potrebno je obrazovati i ostale dve banovine pre izbora Skupštine“. Profesor je dodao kako će posle „to biti teško, ako ne i nemoguće“. On je naime, ispoljio bojazan da će revizija Ustava, kad dođe na dnevni red, biti komplikovana. O tome će se raspravljati u narodnom predstavništvu, dakle, kako se izrazio, „u jednom velikom telu, kojim će vladati i strasti“.

Jedini navod o kneževom mišljenju u belešci o kojoj je ovde reč bio je sledeći: „Knez je bio vrlo raspoložen i očigledno mu je bilo prijatno što imam ideje koje ima i on“ (Konstantinović 1998, 68–69). Srazmerno kratka beleška o audijenciji kod kneza Pavla otkriva nam nekoliko stvari. U njoj se, s jedne strane, dočarava atmosfera u kojoj je postignut srpsko-hrvatski sporazum, a opet, s druge strane, i konačni ciljevi i zamisli arhitekata rekonstrukcije kraljevine. Već smo videli kako je Cvetkovićev prvi kabinet obrazovan zato što je kruna htela da podstakne postizanje sporazuma dve najbrojnije etničke grupe u državi (Pavlović 2000, 321). Sporazumom je stvorena zajednička vlada u kojoj su se našli najuticajniji hrvatski političari, osim onih srpskih koji su bili pristalice sporazuma. Ta vlada je obrazovana istovremeno s uređenjem položaja Hrvatske u državi, čije su osobnosti dovele do uspostavljanja asimetričnog uređenja. Na tome se međutim, nije htelo stati. Predstojalo je načelno preuređenje jugoslovenske kraljevine, kojim bi se uspostavile tri jedinice, kako je Konstantinović naveo u belešci. Čitav posao preuređenja države trebalo je da obavi elita, odnosno jedna vlada obrazovana inicijativom namesnika, koja je pre svega uživala poverenje dvora. U javnosti i među pravnim stručnjacima to je opravdano kritikovano, ali se, s druge strane, ipak mora priznati da je bojazan od heterogenog narodnog predstavništva u izvođenju ustavne reforme bila opravdana. Konstantinović je bio u pravu kad je pomenuo političke strasti. On se u suštini povodio za kneževim plemenitim namerama da osnaži državu, pa je knez-namesnik njegove reči po svemu sudeći primio kao odjek sopstvenog mišljenja.

Jedan deo jugoslovenske elite i širih društvenih krugova video je u slozi etničkih grupa od kojih je sastavljena država putokaz napretka i jačanja kraljevine, pa se zalagao za federalno uređenje. Takav stav, međutim, nije eksplicitno istican u političkom životu iz više razloga. Najpre, stručna

pravnička javnost je bila podeljena povodom srpsko-hrvatskoga sporazuma i postignutog preuređenja države. Javili su se mnogi glasovi, koji su osporavali pravni osnov Uredbe o Banovini Hrvatskoj kakav je pružao čl. 116 Ustava. Učeni pravnici su o tome zapodeneduli raspravu. Na kritičkoj strani su se našli, međ ostalim, Slobodan Jovanović, Lazo Kostić i u ono vreme mladi Radomir Lukić, dok su Ivo Krbeć, Đorđe Tasić i Milan Vladislavljević zastupali oprečne stavove (Pavlović 2000, 333–337). Istaknuti zagrebački profesor Juraj Andrašić smatrao je, međutim, da je donošenjem uredbe od 26. avgusta 1939. godine uspostavljena federacija (Marković 2020, 127). U našoj najnovijoj književnosti o ovome pitanju Tanasije Marinković je otišao tako daleko da tvrdi kako je s pravničkog stanovišta donošenje Uredbe o Banovini Hrvatskoj predstavljalo državni udar (Marinković 2019, 59). Takav stav nije utemeljen na istorijskoj stvarnosti, a naročito protivreći Konstantinovićevom legitimizmu (Popović 2008, 134, 146).

Osim teorijske rasprave, opstajala je nedoumica u kojoj meri su mase Srba i Hrvata bile raspoložene da prihvate federaciju kao državni oblik. Stavovi političkih stranaka o novome uređenju države bili su različiti. Na primer, radikali okupljeni oko Milana Stojadinovića u februaru 1940. godine u Srpsku radikalnu stranku još uvek su nastojali na jugoslovenstvu kao državnoj ideologiji. Najuticajniji politički činilac koji je ostao izvan vlade Cvetković–Maček, Demokratska stranka, menjala je stav prilagođavajući se prilikama. Stranka se nije protivila ideji sporazuma Srba i Hrvata, nego načinu na koji je sklopljen. U pogledu preuređenja države demokrate su stale na gledište da još pre izbora treba ustanoviti srpsku jedinicu (Pavlović, 2000, 343–345). Na taj način su se približili stavovima vladinih krugova, koje je umnogome inspirisao profesor Konstantinović.

Oblikovanje novog državnog uređenja bilo je u fazi predloga zaokruženo u drugoj polovini decembra 1939. godine. Konstantinović beleži da je 16. decembra popodne predao knezu Pavlu nacrt uredbe o trećoj jedinici, za koju je bilo predviđeno ime Srpske Zemlje (Konstantinović 1998, 83). Zapis pod pomenutim datumom je lapidaran: „16, audijencija u 18.30. Predajem svoj projekat Banovine srpskih zemalja.“ Reklo bi se da takvo izražavanje nesumnjivo svedoči o Konstantinovićevom autorstvu projekta, tim pre što se u profesorovim spisima nalazi i opsežnije obrazloženje teksta nacrta uredbe o Banovini srpskih zemalja, iz kojeg se vidi da je Uredba o Banovini Hrvatskoj od 26. avgusta 1939. poslužila kao izvor nadahnuća za konstruisanje treće jedinice u državi (Konstantinović 1998, 578–579).

Banovina Srpske Zemlje trebalo je, prema sačuvanome spisu, da nastane spajanjem Vrbanske, Drinske, Zetske, Dunavske i Vardarske banovine, kao i područja grada Beograda. Ovde se mora napomenuti da je u nabrananju omaškom izostavljena Moravska banovina, čija bi teritorija takođe bila

uključena u treću, odnosno srpsku jedinicu. Sedište banovine bilo bi u Beogradu, a organi vlasti u banovini bi se po imenu razlikovali od onih u Hrvatskoj. Predviđeni su Zemaljski sabor i predsednik Zemaljskog saveta, umesto sabora i bana u Hrvatskoj. Zemaljski savet bi sastavljali zemaljski podsekretari, koji bi bili na čelu pojedinih grana uprave. Predsednik Zemaljskog saveta i zemaljski podsekretari bili bi odgovorni Kralju i Zemaljskom saboru. U tom spisu se ne kaže ništa o podeli nadležnosti.

O političkom mišljenju i raspoloženju u narodu povodom pitanja o preuređenju države teško je prosuđivati na osnovu Konstantinovićevih memoarskih beležaka jer se u ovima tek ponegde nailazi na mesta koja omogućavaju posredne zaključke. Takvo mesto je beleška od 1. januara 1940. godine, gde Konstantinović prenosi utiske s tročasovnog razgovora koji je istog dana u biblioteci Pravnog fakulteta vodio sa Slobodanom Jovanovićem (Konstantinović 1998, 89–90). U tom razgovoru Konstantinović je sažeo u jednu misao čitavu složenu ustavnu i političku situaciju u Jugoslaviji, zabeleživši svoje reči ovako: „Hrvati su pristali na poseban položaj Hrvatske samo privremeno i dok se većina Srba ne izjasni hoće li federaciju ili da ostane taj poseban položaj Hrvatske, a Hrvati su hteli federaciju.“ Završnom delu ovog iskaza donekle protivreče pojedina mesta u beleškama iz kojih se vidi da se Maček u suštini kolebao između dualizma i federalnog uređenja (Konstantinović 1998, 64, 68–69). Konačni zaključak u razgovoru sa Slobodanom Jovanovićem, kako je zabeležen, izrazio je zajednički, a istovremeno sasvim praktičan stav dvojice profesora. Oni su bili mišljenja da je „neodložno stvoriti srpsku jedinicu“.

Svega dva dana posle razgovora sa Slobodanom Jovanovićem Konstantinović je opet bio u audijenciji kod kneza Pavla, tokom koje su vodili razgovor „o preuređenju zemlje“ (Konstantinović 1998, 91). Beleška o razgovoru je kratka i ne obuhvata više od jednog pasusa. Iz nje doznajemo da je profesor nastojao na brzini, tražeći od kneza-namesnika da se preuređenje zemlje „svrši što pre“. Posebno je obavestio kneza o razgovoru sa Slobodanom Jovanovićem, ali i svojim drugim profesorskim kolegom Božom Markovićem, koji je bio jedan od prvaka Demokratske stranke. O onome što je knezu preneo Konstantinović je zabeležio kako je knez bio prijatno iznenađen. Tome je Konstantinović dodao sopstveni zaključak da je zemlju trebalo organizovati „po jednom obrascu“. Zato se stiče utisak da je početkom 1940. godine zamisao kojoj je praroditelj bio knez Pavle polako sticala podršku, uprkos raspravama, osporavanjima i mnogim nedoumicama. Težilo se federativnom uređenju države u čijem bi sastavu bile tri jedinice – slovenačka, hrvatska i srpska. Svoje mišljenje u prilog trijalizma izrazio je i namesnik Perović, kod koga je profesor Konstantinović bio u audijenciji 22. januara (Konstantinović

1998, 93). U intervjuu koji je u drugoj polovini aprila 1940. godine dao jednom francuskom novinaru Konstantinović je pomenuo federalno uređenje države kao osnovu njene snage (Konstantinović 1998, 116).

U završnom pogledu na opisani niz događaja moglo bi se kazati kako je tokom 1940. godine jugoslovenski federalizam bio u pripremi. Zgrada takvog uređenja nije, međutim, bila podignuta, usled mnogobrojnih i prepletenih komplikacija kojima se ovde ne možemo baviti. Već u martu 1941. godine zemlja je bila u groznici, a u aprilu je pretrpela krah.

7. SARADNJA SA ŠUBAŠIĆEM I FEDERALNO UREĐENJE

Posle kapitulacije kraljevske jugoslovenske vojske profesor Konstantinović je izbegao iz zemlje. Dospeo je u Egipat, a docnije u Palestinu i Tursku. Vlada u izbeglištvu ga je angažovala da prikuplja materijal o ratnim zločinima na tlu Jugoslavije i da se bavi pitanjem odgovornosti za te zločine. Objavljene Konstantinovićeve beleške s kraja rata počinju s 1. julom 1944. godine. U junu 1944. bio je pozvan u London, kako bi saradivao sa Šubašićem, koji je na Čerčilov podsticaj pristao da obrazuje kraljevsku vladu u izbeglištvu, s ciljem da postigne sporazum s Titom o stvaranju jedinstvene jugoslovenske vlade. Time je trebalo postići spajanje legitimne vlade u egzilu i revolucionarne vlasti narodnooslobodilačkog pokreta u zemlji. U kraljevsku vladu koju je obrazovao Šubašić uključeni su partizanski predstavnici iz zemlje i izbegli političari. Konstantinovićevo stav o Šubašićevoj političkoj akciji 1944. godine ukratko bi se mogao opisati kao uzdržana podrška. On je pratio Šubašića na putu u Kazertu, gde se nije dogodio planirani sastanak s Titom. Nije prihvatio da bude ministar u Šubašićevoj vladi, ali je pristao da bude imenovan za ambasadora u Vašingtonu (Konstantinović 1998, 364, 388). Do takvog imenovanja, međutim, nije došlo.

U opisanim prilikama Konstantinovićevo saradnja sa Šubašićem odvijala se na jednoj vrsti distance. Kako je Konstantinović pružao donekle rezervisanu podršku Šubašićevoj političkoj akciji i vladi, predsednik vlade se samo povremeno konsultovao s profesorom. U jednom trenutku Šubašić je zatražio od Konstantinovića da sačini nacrt posleratnog uređenja Jugoslavije. To zatičemo u belešci od 21. septembra 1944. godine koja odslikava Šubašićevu rastrojenost, usled prezauzetosti. Zabeleživši Šubašićev zahtev, Konstantinović je o njegovim idejama o uređenju zemlje ovako zapisao: „On je za tri jedinice, eventualno četiri (Bosna). Inače može se ići i dalje. I Dalmacija može biti zasebna jedinica. – Unutar velikih jedinica može se praviti administrativna autonomija još manjih jedinica.“ Uz to je oprezni Konstantinović dodao svoju, reklo bi se, suštinsku opasku: „Ali Šubašić

neće da mi odgovori na pitanje da li partizani pristaju da se o ovome svemu govori“ (Konstantinović 1998, 438). S jedne strane, u objavljenim beleškama nema dovoljno jasnih navoda o tome u kojoj meri se profesor upustio u izradu nacрта državnog uređenja Jugoslavije, premda izgleda da je sačinio neke zapise. S druge strane, Šubašićeve reči jasno svedoče da se posleratno ustrojstvo Jugoslavije zamišljalo kao federativno.

Šubašićeva opterećenost mnogim poslovima, u teškoj situaciji u kojoj je sa svih strana bio politički pritisnut, nije mu dopustila da se detaljno bavi posleratnim ustavnim poretkom Jugoslavije. Štaviše, Konstantinović je nekoliko nedelja posle zahteva koji mu je Šubašić uputio da skicira buduće ustavno uređenje zabeležio da je predsednik kraljevske vlade na taj zahtev zaboravio. Kad su kratko razgovarali 13. oktobra 1944. godine Konstantinović navodi kako je „svoje beleške (izuzev o razgraničenju i kompetenciji) imao pri sebi“, ali ih nije dao Šubašiću. Do toga je došlo iz prostog razloga što se predsednik vlade nije setio da mu ih traži. Zbog toga Konstantinović beleži: „Hvala Bogu, zaboravio je da mi je tražio mišljenje pismeno o uređenju države“ (Konstantinović 1998, 453).

Neobična je bila ova Šubašićeva zaboravnost, ako se ima u vidu da su on i Konstantinović samo dva dana ranije razmenili misli o posleratnom poretku u zemlji. Upravo u belešci o tome razgovoru zatičemo u jezgrovitom obliku Konstantinovićev načelni stav o državnom uređenju Jugoslavije: „Rekao sam mu da su moje misli o tome raščišćene“, beleži Konstantinović 11. oktobra 1944. godine, „i izneo mu ih: tri jedinice, koje se dele na više autonomnih jedinica sa širokim kompetencijama i potpunom samoupravom sela“ (Konstantinović 1998, 451). Sažimajući svoj stav za sagovornika, profesor je istovremeno postigao jasnoću u izražavanju i visok stepen apstrakcije. Bio je pristalica federalnog uređenja države, koju bi činile tri jedinice u okviru kojih bi postojale autonomije. Pominjanje u ovako sažetom obliku i samouprave sela dodalo je čitavoj zamisli demokratsku osnovu, koja je proisticala iz srpske političke tradicije, a u isti mah uvažavala socijalnu strukturu seljačke zemlje, kakva je bila Jugoslavija. Nije beznačajno pomenuti činjenicu da je najuticajnija hrvatska politička stranka bila utemeljena na seljačkoj socijalnoj podlozi. Misao o ustavnom uređenju kakvu je u konačnom obliku saopštio Mihailo Konstantinović bila je po svome duhu etnički i socijalno orijentisana.

*

* *

Mihailo Konstantinović se početkom 1945. godine vratio u zemlju na svoje mesto profesora Pravnog fakulteta u Beogradu. Bio je dva puta dekan fakulteta. Nije se bavio politikom, ali je imao važnog udela u pisanju nekih od najznačajnijih jugoslovenskih zakona. Uz ostalo, a to je za ovu pripovest najvažnije, učestvovao je u redigovanju teksta Ustava FNRJ od 1946. godine.

Taj ustav je predvideo federaciju sa šest jedinica. Sasvim je jasno da profesor nije mogao uticati na političku odluku o broju federalnih jedinica. O tome je već bilo odlučeno kad je Konstantinović u oktobru 1944. godine saopštio svoj stav o ustavnom uređenju zemlje. Danas bi se moglo kazati da broj članica federacije nije pogađao suštinu profesorovoga stava, kao uostalom ni problem oblika vladavine. U oktobru 1944. godine Konstantinović je verovatno imao u vidu monarhiju pre nego republiku. Zato se kao sama suština njegovog pogleda na ustavno pitanje u Jugoslaviji pokazuje upravo federativni oblik državnog uređenja. Mihailo Konstantinović je bio dosledni federalist.

8. ZAKLJUČCI

Pošto smo utvrdili Konstantinovićevo federalističko uverenje, valjalo bi postaviti pitanje o ishodištu i poreklu takvog stava. Odgovor na to pitanje nije teško dati. Čitava delatnost profesora na polju ustavnog prava rukovodila se mišlju o slozi i saradnji Srba i Hrvata. Federativno uređena Jugoslavija trebalo je da posluži ostvarenju takvih plemenitih zamisli i ciljeva. Profesor Konstantinović se u pitanja ustavnog uređenja nije upustio kao teoretičar. Naprotiv, rukovodio se praktičnim razlozima, kako bi, savetujući zajedno sa svojim kolegama dvor i vladu, pomogao srpsko-hrvatsko sporazumevanje.

Aleksandar Pavković je, analizirajući stavove Slobodana Jovanovića o odnosima Srba i Hrvata, zaključio kako je Jovanović bio mišljenja da bi u konačnom ishodu saradnja ta dva naroda u Jugoslaviji trebalo da se zasniva na „nesentimentalnom interesu“ (Pavković 2008, 360). Neće se mnogo pogrešiti ako se ovakav zaključak usvoji i za Mihaila Konstantinovića. On je bio pristalica dogovora i saradnje dva najbrojnija jugoslovenska naroda u jedinstvenoj državi. Pri tome je odbacivao zamisli poput konfederacije i dualizma, smatrajući da je upravo federacija najpogodniji oblik za ustavno uređenje Jugoslavije na dobrobit oba naroda, i Srba i Hrvata.

U ovakvom zaključku javlja se nedoumica. Pošto je Jugoslavija nestala pre trideset godina, danas se možemo zapitati jesu li profesorove težnje bile realistične i opravdane. Na to pitanje nije moguće dati sasvim pouzdan odgovor. Moramo se ipak podsetiti da jugoslovenska država nije propala zato što je po obliku bila federacija nego zbog brojnih konstruktivnih mana, od kojih su samo neke u vezi s federalnim uređenjem (Popović 2003, 47–50). To je predmet jedne šire i svakako zamršene pripovesti.

LITERATURA

- [1] Balfur, Nil, Sali Makej. 2021. *Knez Pavle Karađorđević – Jedna zakasnela biografija*, prevod Đ. Krstić. Beograd: Službeni glasnik.
- [2] Jevtić, Dragoš, Dragoljub Popović. 2012. *Narodna pravna istorija*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [3] Jovanović, Slobodan. 1995. *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Službeni list SRJ.
- [4] Konstantinović, Mihailo. 1998. *Politika sporazuma, dnevničke beleške 1939–1941, londonske beleške 1944–1945*. Novi Sad: Agencija Mir.
- [5] Kühne, Jörg-Detlef. 2020. *Die Weimarer Reichsverfassung im Spiegel zeitgenössischer Betrachtung*. Baden-Baden: Nomos.
- [6] Marković, Ratko. 2020. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [7] Marinković, Tanasije. 2019. *Serbia*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- [8] Mirković, Zoran S. 2017. *Srpska pravna istorija*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [9] Pavković, Aleksandar. 2008. *Slobodan Jovanović – jedan nesentimentalan pristup politici*. Beograd: Pravni fakultet u Beogradu – Službeni glasnik.
- [10] Pavlović, Marko. 2000. *Jugoslovenska država i pravo 1914–1941*. Kragujevac: izd. Nadežda Pavlović.
- [11] Popović, Dragoljub. 1/2003. Le fédéralisme da l'ancienne Yougoslavie. Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné? *Revue Internationale de politique comparée* 10: 41–50.
- [12] Popović, Dragoljub. 2008. *Skice pravničkih portreta*. Biblioteka Politika i društvo. Beograd: Pravni fakultet u Beogradu – Službeni glasnik.
- [13] Popović, Dragoljub. 2/2021. Constitutional Design and Destiny of the States: The Weimar Constitution and the St Vitus Day Constitution in Comparative Perspective. *Pravni zapisi XII*: 396–417.
- [14] Wittmeyer, Leo. 2014. *Die Weimarer Rechtsverfassung*. Villingen-Schwenningen: Nexx Verlag.

Dragoljub POPOVIĆ, PhD

Attorney-at-Law and University Professor, Serbia
Former Judge of the ECtHR

FEDERALIST MIHAILO KONSTANTINOVIĆ

Summary

Mihailo Konstantinović, together with his colleagues Mihailo Ilić and Đorđe Tasić, served as counsel to Prime Minister Dragiša Cvetković committed by Prince Regent Pavle to reach agreement with Vlatko Maček, the leader of the strongest Croatian political party. The August 1939 agreement resulted in the creation of the Banovina of Croatia, which thus obtained special status within the Kingdom of Yugoslavia. Konstantinović took part in the negotiations and significantly contributed to the drafting of the accompanying decree.

The intention of the parties to the agreement, in line with the Prince Regent's, was in the direction of introducing federalism in Yugoslavia. Konstantinović very much engaged in such efforts and drafted a decree that was to create the Banovina of Serbian Lands. Political circumstances, as well as the war, impeded the implementation of such ideas, but Konstantinović nevertheless proved himself a convinced federalist.

Key words: *Constitution. – Agreement. – Federation. – Professor. – Prince.*

Article history:

Received: 31. 8. 2022.

Accepted: 10. 12. 2022.