УДК 34.08:929 Константиновић М.

CERIF: H 250, H 300

DOI: 10.51204/Anali_PFBU_22MK04A

Др Драгољуб ПОПОВИЋ*

ФЕДЕРАЛИСТ МИХАИЛО КОНСТАНТИНОВИЋ

Професор Михаило Константиновић је заједно са својим колегама, Михаилом Илићем и Ђорђем Тасићем, саветовао председника владе Драгишу Цветковића, који је инспирисан замислима кнеза-намесника Павла, после компликованих преговора постигао споразум с вођом најјаче хрватске политичке странке Влатком Мачеком. На основу тог споразума, који је склопљен при самом крају августа 1939. године, донета је Уредба о Бановини Хрватској, којом је ова стекла посебан положај у југословенској краљевини. Константиновић је учествовао у преговорима као експерт и умногоме допринео формулисању текста те уредбе.

Намере твораца споразума, као и кнеза Павла, тежиле су начелном преуређењу државе тако што ће бити уведен федерализам. Константиновић се врло много ангажовао у том погледу и саставио је нацрт уредбе о Бановини Српских Земаља. Политичке прилике и рат омели су остварење такве замисли, али се професор Константиновић јасно показао као присталица федеративног уређења.

Кључне речи: *Устав. – Споразум. – Федерација. – Професор. – Кнез.*

---

* Адвокат и универзитетски професор, ранији судија Европског суда за људска права, Србија, *dragoljubpopovic@aol.com*.

1. УВОД

Писац ових редова је у једном напису, први пут објављеном пре више од двадесет година, сажето представио лик професора Михаила Константиновића, како се указује у нашој политичкој повесници. Тај сасвим кратки опис је стао у три речи: споразумаш, легитимист, тријалист.[1] Професор Константиновић је био присталица хрватско-српског споразума, као темеља ондашње државе, Краљевине Југославије. При томе је био, како је на другом месту у истом напису речено, доследан легитимист и тријалистички федералист (Поповић 2008, 146). Замисао којом се писац руководио у некадашњем огледу састојала се у томе да се политичка делатност професора Константиновића обухвати једним потезом и сагледа као целина. Повратак професоровом лику и делу после две деценије руководи се овде намером да се посебна пажња обрати на Константиновићево схватање државног уређења, тачније на његов однос према федерализму у Југославији. Та особена црта професорових ставова је, због поменутог приступа, у ранијем огледу остала недовољно размотрена.

Основни извор података за овај рад остаје исти онај којим се писац послужио да прикаже и објасни Константиновићево целокупно политичко деловање. Тај извор су мемоарске белешке, које је професоров син Радомир објавио у опсежном изводу пред сам крај прошлога века (Константиновић 1998). Друго издање бележака, колико је писцу ових редова познато, није имало среће да се до сад појави пред читаоцима, упркос напорима професора Јовице Тркуље и неких издавача. Радомир Константиновић је у међувремену преминуо и, како изгледа, остаје непознато где се налази драгоцена заоставштина, чији важан део, ако не и средишњу тачку, представљају управо професорови мемоари, односно његове белешке, које је водио из дана у дан.

Још једна је напомена у уводу неопходна. Михаило Константиновић није био политичар. Он се у политику отиснуо из најплеменитијих побуда. Спас државе му је у тешким временима био врховни циљ. Због тога је у политику ступио у друштву својих професорских колега с Правнога факултета у Београду Михаила Илића и Ђорђа Тасића. Њих тројица су заједно саветовали министра – председника владе Драгишу

[1] Видети Поповић, Драгољуб. 2008. *Скице правничких портрета*. Библиотека Политика и друштво. Београд: Правни факултет у Београду – Службени гласник (= Поповић 2008), 135. Оглед који је ушао у збирку издату 2008. године, био је први пут објављен у *Економском магазину* 23/2000. Видети Поповић, 2008, 164.

Цветковића. Цветковићева влада је била образована са задатком да се постигне, како се онда говорило, народни споразум, односно сагласност између политичких представника Срба и Хрвата о уређењу државе. Образовање Цветковићеве владе и пад претходног, Стојадиновићевог кабинета, представљали су један маневар надахнут дворским утицајем (Павловић 2000, 321). Иза тога маневра у Краљевини којом су владали краљевски намесници стајао је најутицајнији од ових, кнез Павле (Балфур, Макеј 2021, 141–143). У најновијој књижевности јасно је изражен став да се при напорима о постизању споразума у суштини радило о „реорганизацији државе на федералним принципима", која је била на почетку (Мирковић 2017, 234). Сврха преуређења државе било је образовање тријалистичке федерације у монархији (Јевтић 2012, 302). Михаило Константиновић је био један од најистакнутијих министара у Цветковићевој влади. Могло би се зато казати да се у Константиновићевим ставовима о уређењу Југославије огледају одсјаји државничких схватања, замисли и намера кнеза Павла.

Однос кнеза Павла и Константиновића јасно се види у професоровим мемоарским записима. Тако, на пример, кад 8. септембра 1939. године унесе белешку о аудијенцији коју је тога дана имао код кнеза, Константиновић наводи како је кнезу-намеснику рекао да су он и његови сарадници „све уложили да останемо у оквиру једне јаке државе". Кнез му на то напомене како „већ пет година ради с Хрватима на овој ствари" (Константиновић 1998, 48). Кнез-намесник се доиста дуго и неуморно залагао за постизање народног споразума. У једном приватном писму с краја августа 1939. године изразио је задовољство што је споразум био постигнут, како је навео, „после година упорног настојања и толиких напора" (Балфур, Макеј 2021, 162). На крају поменуте аудијенције 8. септембра 1939. кнез Павле је при растанку још неколико пута поновио да професор може бити „поносан на извршеном послу". На то је Константиновић узвратио како су кнежеве речи за њега управо највећа награда (Константиновић 1998, 48).

Поверење које је кнез Павле гајио према Константиновићу извире на више места у професоровим мемоарским списима. Оно је рецимо, видљиво кад кнез 10. новембра 1939. изненада позове у аудијенцију Константиновића, који због тога прекине седницу једног интерминистарског одбора, којој је присуствовао. Кнез је тад желео да се обавести о приликама у Хрватској и неким питањима уставног карактера (Константиновић 1998, 68). Још једном приликом Константиновић бележи да је у аудијенцији код кнеза-намесника с овим разговарао „о преуређењу земље". То је било на самоме почетку 1940. године, тачније 3. јануара (Константиновић 1998, 91). У белешкама је остао траг и о

ономе што су њиховоме аутору о односу кнеза Павла према њему саопштавале колеге. Кад 18. новембра 1940. вечера са Слободаном Јовановићем, овај му пренесе сопствени разговор с кнезом-намесником и вели како је кнез о Константиновићу „говорио топло, најбоље се изражавао“ (Константиновић 1998, 232). Све те наводе треба имати у виду кад се разматрају Константиновићеви погледи на државно уређење Југославије. Сагласност тих погледа са ставовима кнеза Павла не сме се никако занемарити. Константиновић није само правнички формулисао политику народног споразума, која је била окосница кнежевог државничког става, него се с кнезом интимно слагао о основама те политике, а посебно поводом питања о уређењу државе.

2. ОБЛИКОВАЊЕ ПРВОБИТНОГ ПРЕДЛОГА СРПСКО-ХРВАТСКОГА СПОРАЗУМА И ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА

Најранији навод у којем се у Константиновићевим мемоарским белешкама помиње српско-хрватски политички споразум налази се у запису од 2. априла 1939. године. То је запис о разговору који су 26. марта исте године тројица професора београдског Правног факултета – Илић, Тасић и Константиновић – водили с председником владе Цветковићем. Разговор је вођен за вечером, чији је домаћин био председник владе, образоване почетком фебруара. Константиновић бележи да је Цветковић тад изјавио како питање односа Срба и Хрвата не сме остати отворено у тешкој међународној ситуацији и да је он одлучан да то питање реши (Константиновић 1998, 13).

Саговорници за вечером су се сложили да „члан 116 Устава даје довољно могућности да се изађе у сусрет захтевима Хрвата“ (Константиновић 1998, 13). На томе уставном члану требало је засновати правничку конструкцију будућег споразума. Укратко, чланом 116 Устава било је предвиђено да Краљ својим указом може наредити примену ванредних мера кад су угрожени јавни интереси (*Службене новине Краљевине Југославије*, 3. септембар, година XIII – 1931 – бр. 900). Све ванредне мере уведене на основу те уставне одредбе морале су накнадно бити поднете народном представништву на одобрење. Уставним чланом који је, по свему судећи, једини могао наћи примену у ствари народног споразума, није била предвиђена ревизија Устава нити је до ове уопште могло доћи под намесништвом. Због тога је читаво питање о постављању правног темеља евентуалном будућем споразуму Хрвата и Срба било веома компликовано и захтевало је висок степен правничке експертизе.

Сасвим је извесно да су професори позвани на вечеру пре разговора о којем је овде реч морали разменити мишљења о основи споразума. Прихватајући да у сврху постизања споразума саветују председника владе, они су се једнодушно поставили на легитимистичко становиште, налазећи да указ који Круна буде издала на основу чл. 116 Устава мора доцније бити поднет народном представништву на коначну одлуку. Професори су будући указ, који би конституционализовао српско-хрватски политички споразум, сматрали једном привременом мером (Поповић 2008, 133–134).

Од почетка је било јасно да ће се задатак поверен тројици професора састојати у томе да председнику владе дају савет у вези с прилагођавањем државног уређења Краљевине Југославије предстојећем хрватско-српском споразуму. После вечере код Цветковића 26. марта, три професора су се 29. марта састала у Библиотеци Правног факултета, где су у разговору провели три часа и, како се у белешкама наводи, „претресли сва питања у вези с намераваним споразумом“ (Константиновић 1998, 14–15). Тад су, како изгледа, уобличили сагласност о будућем уређењу државе и формулисали свој став у свим најважнијим тачкама. Састанак у библиотеци је трајао од девет ујутру до поднева, а Константиновић бележи како је одмах после ручка заједничко мишљење он својом руком ставио „написмено на двадесет осам листића четвртине“. Већ у шест после подне истога дана одвезли су се у Цветковићев стан на Дедиње, где су председнику владе изложили закључке и предали рукопис (Константиновић 1998, 15).

Рукопис о којем је овде реч, настао крајем марта 1939. године, налази се у прилогу објављених бележака, где запрема седам страна (Константиновић 1998, 507–514). То је, по свој прилици, оних двадесет осам листића четвртине, које затичемо у раније поменутом наводу. Обим прилога наводи на мисао да је можда постојао некакав концепт као предложак за састанак тројице професора. Без обзира на ову недоумицу, јасно је да се у тексту поднетом председнику владе ради о свеобухватној скици будућег државног уређења Југославије. О томе сведочи рашчлањавање самога текста, који има шест делова. Најпре је реч о уводу, где је расправљено питање примене чл. 116 Устава. За овим долази кратак наслов који говори о подели на покрајине, потом два нешто дужа о организацији покрајинских власти и о државној власти, да би уследио далеко најдужи наслов посвећен надлежностима, који се простире на више од пет страна. На самоме крају је наслов испод којег текст има свега три реда, који се односе на Суд за сукобе надлежности између државе и покрајина.

На тај начин су тројица професора формулисала став српске стране у преговорима, припремивши Цветковића за сусрет с вођом Хрватске сељачке странке Влатком Мачеком, до којег је дошло већ почетком априла. Том приликом је обављена размена мишљења хрватске и српске стране, на основу које је преобликован почетни предлог, како би се нашао компромис. Нас овде, међутим, занима српска почетна платформа за преговоре и то са становишта државног уређења.

Најпре се може уочити да се тежило груписању постојећих бановина у јединице вишег реда, које би се називале покрајинама. Дравска бановина би у ствари била претворена у покрајину, док би Савска и Приморска биле спојене у јединствену, засебну покрајину. Све остале бановине би чиниле трећу покрајину, с тим што би на неким местима биле исправљене границе међу покрајинама (Константиновић 1998, 508). Као што је познато, хрватска страна у преговорима није прихватила одустајање од назива територијалних јединица које састављају државу бановинама. Разлог томе вероватно лежи у чињеници што тај назив потиче из хрватске политичке и државне традиције. Суштински посматрано, српска страна је предложила тријалистичко уређење државе, које услед наступања бурних догађаја никад није било спроведено.

Два наслова српске преговарачке платформе која су посвећена организацији покрајинских и државне власти предвиђала су парламентарно уређење, како на нивоу државе, тако и на нивоу покрајина. Ове би имале законодавну, извршну и судску власт и једнодомно народно представништво, док је за целину државе био предвиђен дводомни систем. У платформи се среће позивање на устав САД, по којем су у Сенату савезне државе заступљене једнаким бројем сенатора. Уз то је ишла опаска како се „у новије време показује тежња да се при саставу Сената води рачуна о броју становништва области и да се у њега уведу представници стручних тела и организација“ (Константиновић 1998, 508). Српска страна је тежила да избегне могућност прегласавања до којег би могло доћи ако се усвоји амерички систем једнаког представљања територијалних јединица у горњем дому законодавног тела. Опрезно је због тога напоменуто како би требало водити рачуна о броју становника тих јединица, а остављена је и могућност да се по српску страну незгодна црта америчког обрасца избегне применом корпоративног начела.

Највише пажње је у почетним српским ставовима заузело питање о надлежностима различитих нивоа власти. У том погледу платформа је начелно предлагала да се за углед узму Вајмарски устав, „као и предлог Народног клуба који је израђен према њему“ (Константиновић 1998, 509). Предлог Народног клуба је уставни нацрт настао у време

доношења Видовданског устава, који је предлагао да се држава уреди као федерација (Јовановић 1995, 75). На овоме месту ваља приметити да Вајмарским уставом, услед дејства специфичних околности у послератној Немачкој, није било предвиђено федерално уређење (Popović 2021, 403). Старија немачка наука, попут Витмајера у књизи први пут објављеној двадесетих година XX века, тврдила је како не постоји формално мерило по којем се Вајмарска Немачка разликује од унитарне државе (Wittmayer 2014, 138). Новија наука говори о унитарном федерализму (Kühne 2020, 24). Свему томе треба додати како су се творци српске преговарачке платформе у погледу расподеле надлежности између државе и њених саставних јединица позвали и на друге примере из упоредног уставног права. Постоје референце на аустријски и канадски устав, као и на устав Јужне Африке и устав САД, а исто тако и на Смодлакин уставни нацрт из времена доношења Видовданског устава (Константиновић 1998, 510–512). Извор надахнућа су дакле били устави федерално уређених држава, а предложена метода расподеле надлежности почивала је на двострукој енумерацији, односно набрајању надлежности државе и надлежности њених саставних јединица. При набрајању искључиве надлежности државе као пример за углед највише су коришћени немачки устав Вајмарске републике и канадски устав (Константиновић 1998, 509–512). Разноврсност надахнућа потекла из упоредног права и суптилност енумерације не ометају једноставан закључак да је српска платформа била на гледишту тријалистичког федерализма, као модела државног уређења Југославије. С таквим ставом тројице правних стручњака председник владе Цветковић отпутовао је на разговоре с Мачеком.

3. ТОК ПРЕГОВОРА – БРОЈ ТЕРИТОРИЈАЛНИХ ЈЕДИНИЦА И ПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ

Цветковић се 27. априла вратио из Загреба, где је с Мачеком преговарао о хрватско-српском споразуму. Одмах је позвао себи тројицу професора који су га саветовали. У разговору који је том приликом вођен учествовали су и прваци словеначке и муслиманске странке, које су биле заступљене у Цветковићевој влади – Антон Корошец и Мехмед Спахо. Они су у ствари заједно са Цветковићем дочекали тројицу професора у председништву владе. Тако састављена политичко-експертска шесторка детаљно је расправила Цветковићеве предлоге у светлости Мачекових противпредлога, које је овај саопштио председнику владе (Константиновић 1998, 17–20). Могло би се рећи да ставови двојице преговарача нису били претерано удаљени. По ономе што из

управо наведених места у Константиновићевим белешкама сазнајемо, у најуопштенијем изразу изгледало је да је неспорно спајање Савске и Приморске бановине у једну, уз додатак неколико срезова из других бановина. Уз то би ишао и пренос надлежности с државе на бановине. Тај назив територијалних јединица које састављају државу Цветковић је током сусрета с Мачеком прихватио и више се није указивао спорним. Осим тога, предвиђено је образовање заједничке владе, која ће приступити коначном обликовању државног уређења, у чијем ће склопу бити зајемчен посебан положај бановине Хрватске.

Пошто је врло интензивно настављен рад на материјалу који је проистекао из Цветковићевих преговора с Мачеком, експерти су се међусобно консултовали, а занимљива тачка у њиховом раду са Цветковићем догодила се крајем маја. Сви дотадашњи нацрти споразума и будућег државног уређења предвиђали су тријалистичко уређење државе. Константиновић не саопштава разлог, који му је можда остао непознат, али бележи како је Цветковић 28. маја замолио тројицу професора да проуче могућност да се држава подели на четири бановине. Професори су се следећег дана састали и повели расправу о тој идеји (Константиновић 1998, 22). Професор Тасић

је сматрао да се такво уређење може спровести. Константиновић му се супротставио пре свега из географских разлога. Сматрао је неупутним спајање Врбаске, Дринске и Зетске бановине у једну јединицу, а Дунавске, Моравске и Вардарске бановине у другу. Данашњем читаоцу треба објаснити да је Дринска бановина, са седиштем у Сарајеву, захватала територију с обе стране Дрине. Спајањем Дунавске, Моравске и Вардарске бановине добила би се издужена територија која се простире од Суботице до Охрида, за коју се Константиновић упитао: „На шта би личила?“ На крају овог саветовања експерти су се, на основу Константиновићевог предлога, сложили да би се четврта јединица могла образовати „од Врбаске бановине и босанско-херцеговачких делова Дринске и Зетске бановине“.

Константиновић је тих дана подробно проучио питање образовања четврте територијалне јединице у држави. На основу опсежних проучавања настао је његов елаборат, обогаћен статистичким подацима, под насловом „Четврта покрајина“, који је сачуван и налази се у објављеним белешкама. Уз елаборат су приложене географске карте (Константиновић 1998, 516–518). То је једно од ретких места на којем је Константиновић одустао од тријалистичког уређења државе. Као што је непознато откуд је председник владе одједном дошао на идеју о образовању четврте територијалне јединице у држави, тако се из Константиновићевих бележака не види како је та замисао прошла

у преговорима с Мачеком, ни да ли је разматрана. Крајем јуна су преговори стигли до тачке на којој се хрватски преговарач ограничио на територијално проширење будуће хрватске бановине укључивањем у ову хрватских општина из шест срезова. То је давало изгледа на постизање споразума. Председник владе је зато професорима упутио одсудно питање о карактеру државе после пројектованог преуређења, нагласивши да му је то „потребно ради Кнеза". Питање је гласило: „Да ли држава организована на тим основама остаје једна држава?" (Константиновић 1998, 23).

Константиновић бележи да је рад тројице професора на нацрту споразума Хрвата и Срба био врло интензиван почетком јула. Они су уочи првога у месецу предали Цветковићу свој елаборат под насловом „Посебан положај Хрватске". Тај текст се налази међу објављеним белешкама (Константиновић 1998, 524–526). Документ се састоји од три повезана дела. Први од ових је написао Константиновић, други Илић, а трећи Тасић (Константиновић 1998, 23). Илић се бавио расподелом надлежности између државе и њених саставних јединица, ако се Хрватској одреди посебан положај. Сматрао је да се једна од кључних недоумица састоји у питању „ко би на српском подручју обављао оне послове који би у Хрватској спадали у оквир надлежности аутономних органа". Из тога је јасно да се неопходном указивало образовање српске јединице у држави, мада то Илић у своме тексту није поменуо. Тасић је разматрао положај оног што би се могло назвати унутрашњим мањинама, дакле српске мањине у Хрватској и хрватске у српском делу државе. У том склопу је изразио противљење примени међународног права о заштити мањина, страхујући да би то значило „копање дубљег јаза између Срба и Хрвата". Унутрашње мањине требало је да остану унутрашње питање.

Константиновићев део елабората о посебном положају Хрватске био је дужи од оних које су редиговале његове професорске колеге, премда не сувише опсежан. Био је подељен у две тачке. У првој је Константиновић пројектовано државно уређење посматрао с правног, а у другој с политичког становишта. С правног становишта Константиновић је налазио да посебан положај Хрватске није у складу с начелом равноправности. То нарочито ако би се и Словенцима дала аутономија. Настала би у том случају ситуација да само Срби имају посебан положај у држави „у том смислу што не би могли самостално решавати о питањима о којима Хрвати и Словенци решавају самостално". Зато је изразио мишљење како би било логично да се „и за српске крајеве уреде посебна тела и организују посебне власти као и за хрватске". Уз то је додао како је шпанским уставом из 1931. године предвиђена могућност

образовања покрајине с посебним статусом. Одговарајуће одредбе су биле унете у тамошњи устав због Каталоније, која је онда добила посебан статус у оквиру шпанске државе. Константиновић је на истоме месту додао како „такав начин уређења односа покрајина и целине не изгледа да је дао добре резултате“. Могло би се рећи да се таквим мислима Константиновић показује као присталица симетричног уређења државе и тријализма.

Друга тачка Константиновићевог дела елабората била је посвећена политичким разматрањима и упадљиво је краћа од прве. Он је језгровито приметио да би неки наши унутрашњи односи могли остати нерашчишћени, услед постојања државног и паралелног аутономног буџета. Уз то је додао да „посебан положај једне покрајине може временом постати препрека приближавању и изједначавању наших крајева и нашег народа“. На овоме месту се Константиновић показује као интегралист и његово мишљење као да стоји у опреци с Тасићевим напоменама о унутрашњим мањинама. Три професора су, међутим, била једнодушна у оцени да ће држава, ако се преуреди онако како су пројектовали Мачек и Цветковић, „имати све атрибуте суверености: законодавну власт, извршну, као и право да одлучује о увођењу пореза и да их сама прибира“ (Константиновић 1998, 23). Рекло би се ипак, укупно посматрано, да су професори били опрезнији од политичара, који су, како изгледа, вукли напред у споразум.

Упркос начелно израженој доброј вољи обе стране да се постигне споразум хрватско-српски преговори се нису одвијали лако. Настављени су средином јула у Загребу и на Бледу, а професори који су саветовали председника владе били су присутни, заједно с хрватским експертима – Крбеком, Шутејем и Филипанчићем. Усаглашавање експерата двеју страна било је компликовано и захтевало је много труда. Константиновић бележи како су шесторица стручњака 12. јула провела више од девет часова у раду (Константиновић 1998, 27). О детаљима тог састанка, као и о сусрету с Мачеком и Кошутићем, првацима Хрватске сељачке странке, професори Тасић, Илић и Константиновић су 22. јула обавестили председника владе Цветковића једним опсежним меморандумом, који је у белешкама остао сачуван (Константиновић 1998, 538–553).

Преговори Мачека и Цветковића нису текли непоремећеном, равном цртом. Ако је у почетку владала начелна сагласност о неопходности преуређења државе, расправа о детаљима донела је потешкоће и разилажења у ставовима двеју страна. Почетком августа Цветковић је од тројице професора затражио мишљење о Мачековим противпредлозима на његове првобитне предлоге. Мачекови противпредлози од

4. августа сачувани су у језгровитом облику у Константиновићевим белешкама (Константиновић 1998, 553–556). Министар – председник владе и тројица његових професорских саветника били су сложни у закључку да предлози хрватске стране у преговорима воде успостављању конфедерације.

У току саветовања које је имало циљ да се сачини мишљење о хрватским противпредлозима, професори су се размимоишли у ставовима. Српски правни експерти су, наиме, стали на гледиште да су измењене границе бановина, како их је предвиђао пројектовани споразум, у суштини „рађене за једну федерацију". То је у основи било Константиновићево схватање. Ако се установљава конфедерално уређење, онда би границе морале бити друкчије повучене. Тасић и Илић нису били расположени да се упуштају у питање граница међу саставним јединицама у држави, али су ипак, пошто је Константиновић на томе настојао, прихватили његов став. Друго размимоилажење међу експертима односило се на форму у којој ће Мачеку бити саопштени одговори српске стране. Недоумица се, наиме, састојала у томе да ли да се одговор српских стручњака на противпредлоге хрватске стране овој саопшти у облику писма које ће Цветковић упутити Мачеку или као писмо које експерти упућују самоме Цветковићу. На крају је недоумицу разрешио Цветковић, одлучивши да он лично, усмено, саопшти Мачеку одговор српских експерата као сопствени став (Константиновић 1998, 33–34).

Извештај професора Илића, Тасића и Константиновића од 6. августа, упућен премијеру Цветковићу, био је обиман и садржао је седам делова (Константиновић 1998, 556–566). Српски експерти су се осврнули на питање граница хрватске бановине, поделу надлежности, распуштање Сената и Народне скупштине, доношење политичких закона и на указе о распуштању домова законодавног тела и о доношењу поменутих политичких закона. Посебну пажњу су посветили указу о спајању бановина, преношењу надлежности с државе на хрватску бановину, овлашћењима бана и његовом правном положају. Тај део, означен као шести у низу, био је у извештају дужи од свих осталих, изузев оног посвећеног подели надлежности између државе и бановина. Сразмерно опсежни општи закључци представљали су завршни, седми део текста.

Експерти су заузели став да би, ако се прихвате Мачекови предлози, „границе Хрватске бановине морале бити много уже повучене, пошто је предлог г. Мачека много ближи конфедерацији него федерацији, коју смо ми имали у виду" (Константиновић 1998, 558). Напоменули су и да Мачеково становиште није довољно јасно у погледу будућег уређења државе, о чему се на основу предлога може само наслућивати.

Додали су и то да, иако између Цветковићевог првобитног предлога и Мачековог противпредлога постоји велика сличност, „између њих постоје и знатне разлике“. Једна од њих се односила и на сам карактер поделе надлежности између државе и бановина. Док је та подела по Цветковићевом предлогу била коначна, по Мачековом противпредлогу била би управо провизорна. Дефинитивна подела надлежности обавила би се накнадно. Експерти су зато упозоравали председника владе на могућност да хрватска страна доцније постави нове захтеве. Коначан закључак правних стручњака о томе био је да је питање о подели надлежности између државе и хрватске бановине повезано с одређивањем граница. Због тога би, ако се напусти Цветковићево првобитно становиште о подели надлежности, питање граница међу бановинама морало бити „узето у поновно разматрање и решено на сасвим другој основи“ (Константиновић 1998, 559–560).

Из ових редова се јасно могу уочити разлике у приступу двеју страна у преговорима. Српска страна је нудила федерацију, док је хрватска тежила конфедерацији. Ни једна од страна у преговорима није истицала своја идејна упоришта нити је помињала теоријске обрасце. Преговоре су водили политичари који су пред очима имали практична питања и проблеме, покушавајући да их реше. Тек у експертској теоријској обради видело се на каквим су премисама почивале поједине замисли и предлози. Српски експерти су у извештају за председника владе, дакле изван политичке позорнице, открили полазни, федерални став српске стране у преговорима. Идеје друге стране оцењивали су као конфедералне тежње.

У погледу овлашћења бана и његовог правног положаја српски стручњаци су нарочито настојали на разликовању ситуације кад бан спроводи бановинске законе од оне када спроводи државне. Обе стране су прихватиле да се оснује Уставни суд, којем би био поверен надзор над уставношћу. Професори који су саветовали председника владе имали су, међутим, примедбе на механизам надзора и на нејасноће хрватскога гледишта о томе, како је било изражено у Мачековом предлогу (Константиновић 1998, 562–563).

Најзад, међу општим закључцима правних експерата издваја се пре свега онај који се односи на утемељење преуређења државе у чл. 116 Устава, на основу хрватско-српског споразума. Таква утемељеност давала је начелно привремени карактер споразуму, чије би се поједине одредбе, међутим, у суштини ипак сматрале трајним. За то су као пример били наведени обим територије хрватске бановине и њене надлежности. У Мачековом предлогу, према мишљењу српских експерата, нарочито је била спорна идеја да за судску контролу банских аката

надлежан буде бановински, а не државни суд. Српски стручњаци су напоменули да би морала постојати и друга врста контроле, написавши у извештају изричито „како је то у федерацијама“. Нагласили су још и то да према Мачековом предлогу „Хрватска бановина постаје сасвим независна од државе на начин како то нигде нема“, додавши узгред како су „преговарачи запојени, ма и несвесно и нехотице, духом конфедерације“ (Константиновић 1998, 564–565). Учено рашчлањавање тројице професора у складу је с Константиновићевом забелешком коју затичемо под датумом од 14. августа, у којој каже како је саветујући се с колегама настојао на томе да „се у извештају скрене пажња на дух конфедерације који бије из Мачековог пројекта“ (Константиновић 1998, 33).

4. ЗАВРШНА РАСПРАВА О ПРЕДЛОЗИМА И СТАВ КНЕЗА ПАВЛА

Одлучујућа расправа о предлозима текста споразума политичких представника Хрвата и Срба вођена је у другој половини августа 1939. године. Професор Константиновић је белешке о томе начинио тек у другој половини септембра, напоменувши како је заборавио неке датуме (Константиновић 1998, 35). Током преговора, који нису имали строго одређен протокол, разговарало се у једној врсти општег скупа који су чинили политичари заједно са стручњацима, али се дешавало и да се Цветковић и Мачек издвоје и разговарају насамо. Приликом расправе коју су правни стручњаци двеју страна водили међу собом долазило је до компликованих ситуација. У једном тренутку је Константиновић одбио да прихвати став хрватских експерата, наводећи да њихов „пројект иде конфедерацији“. Истовремено је заступао став да је неопходно јасно формулисати „начела о организацији власти и односу власти бановине и државе“. Тврдио је у излагању да је српска страна то одувек заступала, залажући се за то „да се цела држава реорганизује на основи федеративној, а не да се одређује посебан положај бановине Хрватске“. Тај став су хрватски стручњаци примили, премда не изреком. Њихово је становиште било да контролу извршења закона треба уредити онако како је предвиђено чланом 14 Вајмарског устава. Исто су тражили и за надзор над целокупним радом бановине. Посебно су захтевали да се „бан поставља краљевим указом, али уз премапотпис бана, а не председника Министарског савета“ (Константиновић 1998, 42–43). Српска страна је прихватила одредбе о именовању бана и његовом сопственом премапотпису и то је ушло у текст Уредбе о Бановини Хрватској.

Крајем августа споразум је био склопљен и текст уредбе којом је држава преуређена коначно усаглашен. Завршни разговори су вођени на Бледу, па је 26. августа поподне кнез Павле примио у аудијенцију политичаре и стручњаке који су радили на споразуму. Константиновић бележи да је кнез-намесник одржао кратак говор, од свега две-три реченице, истакавши како је споразум „један епохалан догађај у нашој историји". Образована је влада народног споразума, па су њени министри пред кнезом положили заклетву (Константиновић 1998, 44). Велики припремни рад је тиме био завршен. Почињала је нова фаза у уставном животу краљевине која ће се огледати у поступању Цветковић–Мачекове владе народног јединства.

Средином септембра је професор Константиновић још једном био у аудијенцији код кнеза Павла. Разговор вођен том приликом кратко је регистровао у својим белешкама, и то посебно онај део у којем је било речи о сарадњи Срба и Хрвата у влади проистеклој из народног споразума. Једно од средишњих питања била је уредба о банској власти, чијој је припреми Константиновић тих дана био посвећен. Кнез му је тад казао, очигледно задовољан постигнутим политичким споразумом, „како већ пет година ради са Хрватима на овој ствари". У ствари, конкретне преговоре с хрватским политичарима почео је сам кнез Павле на самоме крају 1938. године (Павловић 2000, 329). Растајући се, на крају аудијенције, од професора, кнез-намесник је неколико пута поновио да професор Константиновић може бити „поносан на извршеном послу". Професор је на такав комплимент узвратио да су кнежеве речи за њега највећа награда, нагласивши како је оно што је било постигнуто „заједничко дело" (Константиновић 1998, 48). Кнежево изражавање није било искључиво куртоазно него је указивало на суштину. Кнез Павле је заиста био у основи споразума, подстичући и охрабрујући преговараче како би се путем договора политичких вођа оснажила држава у смутним временима. Док су кнез и професор водили разговор о којем је овде реч, Пољска се бранила од напада, а Британија и Француска су објавиле рат Немачкој, штитећи пољску независност. Други светски рат био је већ у току.

5. УРЕДБА О БАНОВИНИ ХРВАТСКОЈ У СВЕТЛОСТИ КОНАЧНОГ ПРЕУРЕЂЕЊА ДРЖАВЕ

Уредба краљевских намесника, донета 26. августа 1939. године на основу чл. 116 Устава имала је сразмерно кратак текст од свега 16 чланова (*Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 194-А-68/1939). Ако

се изузму Завршне одредбе, које су представљале пети део уредбе, од преостала четири дела прва два су била врло кратка. Први део је чинио само чл. 1, који је определио спајање дотадашњих бановина Савске и Приморске у једну, под именом Бановина Хрватска, додавши јој осам побројаних срезова и одредивши да јој је седиште у Загребу.

У другоме делу уредбе, чланом 2 је уређена расподела надлежности између Бановине Хрватске и државе на понешто компликован начин (Павловић 2000, 347–349). Најпре су, првим ставом тога члана, методом енумерације одређени послови поверени бановини. Други став је садржао општу претпоставку надлежности у корист државе. После тога су, међутим, у трећем ставу члана 2 побројани „послови од особитог значаја по опште интересе државе“, укупно дванаест ставки, за које је држава била надлежна. У присуству поменуте опште претпоставке надлежности у корист државе, ово друго набрајање, правно-технички посматрано, није изгледало неопходно. Већ смо, међутим, видели да преговори двеју страна о расподели надлежности нису били нимало лаки, па је редакција текста одсликавала тешкоће до којих је долазило у преговорима. Поврх свега је у завршном ставу чл. 2 остављена бреша за даље измене. Министарски савет је био овлашћен да и друге послове пренесе у делокруг Бановине Хрватске.

Највише места у уредби заузеле су одредбе о организацији власти у Бановини Хрватској. Од укупно шеснаест чланова у тексту, чак девет је томе било посвећено. Чланом 4 је било предвиђено да законодавну власт у бановини врше Краљ и Сабор заједнички, да управну власт врши Краљ преко Бана, а судску судови у Краљево име, на основу закона. За положај бана новоосноване бановине кључна је била одредба чл. 8 став 1 Уредбе, која је овако гласила: „Краљ именује и разрешава Бана указом, који премапотписује новоименовани Бан“ (Павловић 2000, 347–348). Таквом одредбом је у Хрватској бан стављен у положај друкчији од оног који су имали банови у осталим бановинама. По чл. 86 став 2 Устава, бана је постављао Краљ на предлог председника Министарског савета. На овоме месту се као једна занимљивост може навести да ће се Иван Шубашић, бан Бановине Хрватске, кад буде доспео у избеглиштво са Симовићевом владом 1941. године, у неким документима редигованим на енглеском потписивати као вицекраљ (*viceroy*). Такво поступање при превођењу ослањало се на одредбе о положају бана, какве су нашле места у уредби о којој је овде реч.

Успостављањем Бановине Хрватске уведена је асиметрија у уставни склоп југословенске краљевине. Једна бановина добила је нарочит положај, а различите групе у држави су због тога стале на гледиште да је такав статус једне бановине у опреци с њиховим интересима или бар да оправдано могу поставити питање сопственог положаја.

6. КОНАЧНО ПРЕУРЕЂЕЊЕ ДРЖАВЕ – ЈУГОСЛОВЕНСКИ ФЕДЕРАЛИЗАМ

Питање преуређења југословенске краљевине избило је после закључења хрватско-српског споразума готово истог тренутка у први план. На податке о томе наилазимо у Константиновићевим белешкама. Професор је већ 14. септембра добио обавештење како треба да се састане с Михом Креком, прваком Словеначке народне странке „због проширења уредбе о бановини Хрватској на бановину Дравску". Састанак с Креком био је уприличен два дана доцније. Није прошло много а посетио га је и бан Дравске бановине Марко Натлачен, чије име из непознатих разлога Константиновић наводи као Натлачек. Он је професору пренео нерасположење које влада у Словенији услед тога што Словенци новим уређењем нису добили ништа. У међувремену је с премијером Цветковићем и својим професорским колегом Лазом Марковићем, тадашњим министром правде, разговарао о образовању комисије чији би задатак био да размотри уређење положаја Словеније (Константиновић 1998, 49–51).

Српско-хрватским споразумом је било предвиђено да се у земљи одрже парламентарни избори из којих ће произаћи легитимна скупштина која ће моћи да потврди Уредбу од 26. августа 1939. године. Одмах по образовању владе Цветковића и Мачека питање о изборима је дошло на дневни ред. У току трајања припрема за изборе професор Константиновић се још једном састао с кнезом-намесником. Том приликом је било речи о коначном преуређењу државе. Разговор је вођен 10. новембра, пошто је кнез Павле изненада позвао Константиновића себи. Две теме су биле предмет пажње двојице саговорника. То су били парламентарни избори и преуређење државе. У погледу прве теме Константиновић је приметио како је неопходно да се најпре организују парламентарни избори на нивоу целе државе, а тек потом за хрватски Сабор. Творци споразума су, наиме, стали на гледиште које је у једном чланку формулисао професор Тасић, да је „немогуће политички да нова влада народног споразума ради са Скупштином и Сенатом, који су изабрани под ранијим политичким режимом, скроз супротним народном

споразуму“ (Павловић 2000, 348). Константиновићево излагање пред кнезом ишло је по тој црти. О кнежевој реакцији белешка не јавља ништа, али се из општег тока разговора стиче утисак да је кнез-намесник био сагласан с професоровим мишљењем.

Друго питање, оно о преуређењу државе, Константиновић је довео у непосредну везу с организовањем избора, за које је чак у једном тренутку казао како би их „можда требало мало одложити“. Разлог за одлагање избора Константиновић је видео у неопходности да се изведу „велике реформе помоћу овлашћења која имамо“. Белешка на овоме месту не јавља ништа о томе на која је овлашћења мислио професор, али је из читавог склопа разговора јасно да је имао у виду чл. 116 Устава на основу којег је донета Уредба о Бановини Хрватској. Кључни елемент за разумевање Константиновићевог става проналази се, међутим, у његовим забележеним речима: „потребно је образовати и остале две бановине пре избора Скупштине“. Професор је додао како ће после „то бити тешко, ако не и немогуће“. Он је наиме, испољио бојазан да ће ревизија Устава, кад дође на дневни ред, бити компликована. О томе ће се расправљати у народном представништву, дакле, како се изразио, „у једном великом телу, којим ће владати и страсти“.

Једини навод о кнежевом мишљењу у белешци о којој је овде реч био је следећи: „Кнез је био врло расположен и очигледно му је било пријатно што имам идеје које има и он“ (Константиновић 1998, 68–69). Сразмерно кратка белешка о аудијенцији код кнеза Павла открива нам неколико ствари. У њој се, с једне стране, дочарава атмосфера у којој је постигнут српско-хрватски споразум, а опет, с друге стране, и коначни циљеви и замисли архитеката реконструкције краљевине. Већ смо видели како је Цветковићев први кабинет образован зато што је круна хтела да подстакне постизање споразума две најбројније етничке групе у држави (Павловић 2000, 321). Споразумом је створена заједничка влада у којој су се нашли најутицајнији хрватски политичари, осим оних српских који су били присталице споразума. Та влада је образована истовремено с уређењем положаја Хрватске у држави, чије су особености довеле до успостављања асиметричног уређења. На томе се међутим, није хтело стати. Предстојало је начелно преуређење југословенске краљевине, којим би се успоставиле три јединице, како је Константиновић навео у белешци. Читав посао преуређења државе требало је да обави елита, односно једна влада образована иницијативом намесника, која је пре свега уживала поверење двора. У јавности и међу правним стручњацима то је оправдано критиковано, али се, с друге стране, ипак мора признати да је бојазан од хетерогеног народног представништва у извођењу уставне реформе била оправдана.

Константиновић је био у праву кад је поменуо политичке страсти. Он се у суштини поводио за кнежевим племенитим намерама да оснажи државу, па је кнез-намесник његове речи по свему судећи примио као одјек сопственог мишљења.

Један део југословенске елите и ширих друштвених кругова видео је у слози етничких група од којих је састављена држава путоказ напретка и јачања краљевине, па се залагао за федерално уређење. Такав став, међутим, није експлицитно истицан у политичком животу из више разлога. Најпре, стручна правничка јавност је била подељена поводом српско-хрватскога споразума и постигнутог преуређења државе. Јавили су се многи гласови, који су оспоравали правни основ Уредбе о Бановини Хрватској какав је пружао чл. 116 Устава. Учени правници су о томе заподенули расправу. На критичкој страни су се нашли, међ осталим, Слободан Јовановић, Лазо Костић и у оно време млади Радомир Лукић, док су Иво Крбек, Ђорђе Тасић и Милан Владисављевић заступали опречне ставове (Павловић 2000, 333–337). Истакнути загребачки професор Јурај Андраши сматрао је, међутим, да је доношењем уредбе од 26. августа 1939. године успостављена федерација (Марковић 2020, 127). У нашој најновијој књижевности о овоме питању Танасије Маринковић је отишао тако далеко да тврди како је с правничког становишта доношење Уредбе о Бановини Хрватској представљало државни удар (Marinković 2019, 59). Такав став није утемељен на историјској стварности, а нарочито противречи Константиновићевом легитимизму (Поповић 2008, 134, 146).

Осим теоријске расправе, опстајала је недоумица у којој мери су масе Срба и Хрвата биле расположене да прихвате федерацију као државни облик. Ставови политичких странака о новоме уређењу државе били су различити. На пример, радикали окупљени око Милана Стојадиновића у фебруару 1940. године у Српску радикалну странку још увек су настојали на југословенству као државној идеологији. Најутицајнији политички чинилац који је остао изван владе Цветковић–Мачек, Демократска странка, мењала је став прилагођавајући се приликама. Странка се није противила идеји споразума Срба и Хрвата, него начину на који је склопљен. У погледу преуређења државе демократе су стале на гледиште да још пре избора треба установити српску јединицу (Павловић,2000, 343–345). На тај начин су се приближили ставовима владиних кругова, које је умногоме инспирисао професор Константиновић.

Обликовање новог државног уређења било је у фази предлога заокружено у другој половини децембра 1939. године. Константиновић бележи да је 16. децембра поподне предао кнезу Павлу нацрт уредбе о трећој

јединици, за коју је било предвиђено име Српске Земље (Константиновић 1998, 83). Запис под поменутим датумом је лапидаран: „16, аудијенција у 18.30. Предајем свој пројекат Бановине српских земаља." Рекло би се да такво изражавање несумњиво сведочи о Константиновићевом ауторству пројекта, тим пре што се у професоровим списима налази и опсежније образложење текста нацрта уредбе о Бановини српских земаља, из којег се види да је Уредба о Бановини Хрватској од 26. августа 1939. послужила као извор надахнућа за конструисање треће јединице у држави (Константиновић 1998, 578–579).

Бановина Српске Земље требало је, према сачуваноме спису, да настане спајањем Врбаске, Дринске, Зетске, Дунавске и Вардарске бановине, као и подручја града Београда. Овде се мора напоменути да је у набрајању омашком изостављена Моравска бановина, чија би територија такође била укључена у трећу, односно српску јединицу. Седиште бановине било би у Београду, а органи власти у бановини би се по имену разликовали од оних у Хрватској. Предвиђени су Земаљски сабор и председник Земаљског савета, уместо сабора и бана у Хрватској. Земаљски савет би састављали земаљски подсекретари, који би били на челу појединих грана управе. Председник Земаљског савета и земаљски подсекретари били би одговорни Краљу и Земаљском сабору. У том спису се не каже ништа о подели надлежности.

О политичком мишљењу и расположењу у народу поводом питања о преуређењу државе тешко је просуђивати на основу Константиновићевих мемоарских бележака јер се у овима тек понегде наилази на места која омогућавају посредне закључке. Такво место је белешка од 1. јануара 1940. године, где Константиновић преноси утиске с трочасовног разговора који је истог дана у библиотеци Правног факултета водио са Слободаном Јовановићем (Константиновић 1998, 89–90). У том разговору Константиновић је сажео у једну мисао читаву сложену уставну и политичку ситуацију у Југославији, забележивши своје речи овако: „Хрвати су пристали на посебан положај Хрватске само привремено и док се већина Срба не изјасни хоће ли федерацију или да остане тај посебан положај Хрватске, а Хрвати су хтели федерацију." Завршном делу овог исказа донекле противречe поједина места у белешкама из којих се види да се Мачек у суштини колебао између дуализма и федералног уређења (Константиновић 1998, 64, 68–69). Коначни закључак у разговору са Слободаном Јовановићем, како је забележен, изразио је заједнички, а истовремено сасвим практичан став двојице професора. Они су били мишљења да је „неодложно створити српску јединицу".

Свега два дана после разговора са Слободаном Јовановићем Константиновић је опет био у аудијенцији код кнеза Павла, током које су водили разговор „о преуређењу земље“ (Константиновић 1998, 91). Белешка о разговору је кратка и не обухвата више од једног пасуса. Из ње дознајемо да је професор настојао на брзини, тражећи од кнеза-намесника да се преуређење земље „сврши што пре“. Посебно је обавестио кнеза о разговору са Слободаном Јовановићем, али и својим другим професорским колегом Божом Марковићем, који је био један од првака Демократске странке. О ономе што је кнезу пренео Константиновић је забележио како је кнез био пријатно изненађен. Томе је Константиновић додао сопствени закључак да је земљу требало организовати „по једном обрасцу“. Зато се стиче утисак да је почетком 1940. године. замисао којој је прародитељ био кнез Павле полако стицала подршку, упркос расправама, оспоравањима и многим недоумицама. Тежило се федеративном уређењу државе у чијем би саставу биле три јединице – словеначка, хрватска и српска. Своје мишљење у прилог тријализма изразио је и намесник Перовић, код кога је професор Константиновић био у аудијенцији 22. јануара (Константиновић 1998, 93). У интервјуу који је у другој половини априла 1940. године дао једном француском новинару Константиновић је поменуо федерално уређење државе као основу њене снаге (Константиновић 1998, 116).

У завршном погледу на описани низ догађаја могло би се казати како је током 1940. године југословенски федерализам био у припреми. Зграда таквог уређења није, међутим, била подигнута, услед многобројних и преплетених компликација којима се овде не можемо бавити. Већ у марту 1941. године земља је била у грозници, а у априлу је претрпела крах.

7. САРАДЊА СА ШУБАШИЋЕМ И ФЕДЕРАЛНО УРЕЂЕЊЕ

После капитулације краљевске југословенске војске професор Константиновић је избегао из земље. Доспео је у Египат, а доцније у Палестину и Турску. Влада у избеглиштву га је ангажовала да прикупља материјал о ратним злочинима на тлу Југославије и да се бави питањем одговорности за те злочине. Објављене Константиновићеве белешке с краја рата почињу с 1. јулом 1944. године. У јуну 1944. био је позван у Лондон, како би сарађивао са Шубашићем, који је на Черчилов подстицај пристао да образује краљевску владу у избеглиштву, с циљем да постигне споразум с Титом о стварању јединствене југословенске владе. Тиме је требало постићи спајање легитимне владе у егзилу и

револуционарне власти народноослободилачког покрета у земљи. У краљевску владу коју је образовао Шубашић укључени су партизански представници из земље и избегли политичари. Константиновићев став о Шубашићевој политичкој акцији 1944. године укратко би се могао описати као уздржана подршка. Он је пратио Шубашића на путу у Казерту, где се није догодио планирани састанак с Титом. Није прихватио да буде министар у Шубашићевој влади, али је пристао да буде именован за амбасадора у Вашингтону (Константиновић 1998, 364, 388). До таквог именовања, међутим, није дошло.

У описаним приликама Константиновићева сарадња са Шубашићем одвијала се на једној врсти дистанце. Како је Константиновић пружао донекле резервисану подршку Шубашићевој политичкој акцији и влади, председник владе се само повремено консултовао с професором. У једном тренутку Шубашић је затражио од Константиновића да сачини нацрт послератног уређења Југославије. То затичемо у белешци од 21. септембра 1944. године која одсликава Шубашићеву растројеност, услед презаузетости. Забележивши Шубашићев захтев, Константиновић је о његовим идејама о уређењу земље овако записао: „Он је за три јединице, евентуално четири (Босна). Иначе може се ићи и даље. И Далмација може бити засебна јединица. – Унутар великих јединица може се правити административна аутономија још мањих јединица.“ Уз то је опрезни Константиновић додао своју, рекло би се, суштинску опаску: „Али Шубашић неће да ми одговори на питање да ли партизани пристају да се о овоме свему говори“ (Константиновић 1998, 438). С једне стране, у објављеним белешкама нема довољно јасних навода о томе у којој мери се професор упустио у израду нацрта државног уређења Југославије, премда изгледа да је сачинио неке записе. С друге стране, Шубашићеве речи јасно сведоче да се послератно устројство Југославије замишљало као федеративно.

Шубашићева оптерећеност многим пословима, у тешкој ситуацији у којој је са свих страна био политички притиснут, није му допустила да се подробно бави послератним уставним поретком Југославије. Штавише, Константиновић је неколико недеља после захтева који му је Шубашић упутио да скицира будуће уставно уређење забележио да је председник краљевске владе на тај захтев заборавио. Кад су кратко разговарали 13. октобра 1944. године Константиновић наводи како је „своје белешке (изузев о разграничењу и компетенцији) имао при себи“, али их није дао Шубашићу. До тога је дошло из простог разлога што се председник владе није сетио да му их тражи. Због тога Константиновић бележи: „Хвала Богу, заборавио је да ми је тражио мишљење писмено о уређењу државе“ (Константиновић 1998, 453).

Необична је била ова Шубашићева заборавност, ако се има у виду да су он и Константиновић само два дана раније разменили мисли о послератном поретку у земљи. Управо у белешци о томе разговору затичемо у језгровитом облику Константиновићев начелни став о државном уређењу Југославије: „Рекао сам му да су моје мисли о томе рашчишћене“, бележи Константиновић 11. октобра 1944. године, „и изнео му их: три јединице, које се деле на више аутономних јединица са широким компетенцијама и потпуном самоуправом села“ (Константиновић 1998, 451). Сажимајући свој став за саговорника, професор је истовремено постигао јасноћу у изражавању и висок степен апстракције. Био је присталица федералног уређења државе, коју би чиниле три јединице у оквиру којих би постојале аутономије. Помињање у овако сажетом облику и самоуправе села додало је читавој замисли демократску основу, која је проистицала из српске политичке традиције, а у исти мах уважавала социјалну структуру сељачке земље, каква је била Југославија. Није безначајно поменути чињеницу да је најутицајнија хрватска политичка странка била утемељена на сељачкој социјалној подлози. Мисао о уставном уређењу какву је у коначном облику саопштио Михаило Константиновић била је по своме духу етнички и социјално оријентисана.

*

* *

Михаило Константиновић се почетком 1945. године вратио у земљу на своје место професора Правног факултета у Београду. Био је два пута декан факултета. Није се бавио политиком, али је имао важног удела у писању неких од најзначајнијих југословенских закона. Уз остало, а то је за ову приповест најважније, учествовао је у редиговању текста Устава ФНРЈ од 1946. године. Тај устав је предвидео федерацију са шест јединица. Сасвим је јасно да професор није могао утицати на политичку одлуку о броју федералних јединица. О томе је већ било одлучено кад је Константиновић у октобру 1944. године саопштио свој став о уставном уређењу земље. Данас би се могло казати да број чланица федерације није погађао суштину професоровога става, као уосталом ни проблем облика владавине. У октобру 1944. године Константиновић је вероватно имао у виду монархију пре него републику. Зато се као сама суштина његовог погледа на уставно питање у Југославији показује управо федеративни облик државног уређења. Михаило Константиновић је био доследни федералист.

8. ЗАКЉУЧЦИ

Пошто смо утврдили Константиновићево федералистичко уверење, ваљало би поставити питање о исходишту и пореклу таквог става. Одговор на то питање није тешко дати. Читава делатност професорова на пољу уставног права руководила се мишљу о слози и сарадњи Срба и Хрвата. Федеративно уређена Југославија требало је да послужи остварењу таквих племенитих замисли и циљева. Професор Константиновић се у питања уставног уређења није упустио као теоретичар. Напротив, руководио се практичним разлозима, како би, саветујући заједно са својим колегама двор и владу, помогао српско-хрватско споразумевање.

Александар Павковић је, анализирајући ставове Слободана Јовановића о односима Срба и Хрвата, закључио како је Јовановић био мишљења да би у коначном исходу сарадња та два народа у Југославији требало да се заснива на „несентименталном интересу“ (Павковић 2008, 360). Неће се много погрешити ако се овакав закључак усвоји и за Михаила Константиновића. Он је био присталица договора и сарадње два најбројнија југословенска народа у јединственој држави. При томе је одбацивао замисли попут конфедерације и дуализма, сматрајући да је управо федерација најпогоднији облик за уставно уређење Југославије на добробит оба народа, и Срба и Хрвата.

У оваквом закључку јавља се недоумица. Пошто је Југославија нестала пре тридесет година, данас се можемо запитати јесу ли професорове тежње биле реалистичне и оправдане. На то питање није могуће дати сасвим поуздан одговор. Морамо се ипак подсетити да југословенска држава није пропала зато што је по облику била федерација него због бројних конструктивних мана, од којих су само неке у вези с федералним уређењем (Popović 2003, 47–50). То је предмет једне шире и свакако замршене приповести.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Балфур, Нил, Сали Макеј. 2021. *Кнез Павле Карађорђевић – Једна закаснела биографија*, превод Ђ. Крстић. Београд: Службени гласник.

[2] Јевтић, Драгош, Драгољуб Поповић. 2012. *Народна правна историја*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

[3] Јовановић, Слободан. 1995. *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*. Београд: Службени лист СРЈ.

[4] Константиновић, Михаило. 1998. *Политика споразума, дневничке белешке 1939–1941, лондонске белешке 1944–1945*. Нови Сад: Агенција Мир.

[5] Kühne, Jörg-Detlef. 2020. *Die Weimarer Reichsverfassung im Spiegel zeitgenössischer Betrachtung*. Baden-Baden: Nomos.

[6] Марковић, Ратко. 2020. *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

[7] Marinković, Tanasije. 2019. *Serbia*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

[8] Мирковић, Зоран С. 2017. *Српска правна историја*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

[9] Павковић, Александар. 2008. *Слободан Јовановић – један несентименталан приступ политици*. Београд: Правни факултет у Београду – Службени гласник.

[10] Павловић, Марко. 2000. *Југословенска држава и право 1914–1941*. Крагујевац: изд. Надежда Павловић.

[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] Поповић, Драгољуб. 2008. *Скице правничких портрета*. Библиотека Политика и друштво. Београд: Правни факултет у Београду – Службени гласник.

[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 Rechsverfassung*. 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.