

# NACRT USTAVA GRUPE ZAGREBAČKIH INTELEKTUALACA (1937)

*Ljubo Boban*

Prijedlog za Nacrt ustava, koji je objavljen u proljeće 1937, označava epizodu iz aktivnosti jedne grupe tzv. stranački neangažiranih intelektualaca. Interesantan je ne samo za ocjenu stavova tih intelektualaca nego i za širu ocjenu tadašnje političke situacije, napose odnosa vlade i opozicionih stranaka prema hrvatskom pitanju i preuređenju države. Kada je objavljen, Nacrt je izazvao polemiku i rasprave. U historigrafiji tome dosad nije posvećena veća pažnja. U *Jugoslaviji između dva rata* Čulinović se na to usputno osvrnuo.<sup>1</sup> Uzgredno o tom Nacrtu u jednoj raspravi govori i Todor Stojkov.<sup>2</sup> Nešto više o tome pisao je Hrvoje Matković, ali se i njegov prikaz u osnovi svodi na neke osnovne informacije o postanku Nacrta i na kraću deskripciju sadržaja.<sup>3</sup>

Prije prikaza samog Nacrta iznijet će se neki momenti iz ranije aktivnosti njegovih potpisnika.

## *1. »Nova Evropa« i Vidovdanski ustav*

»Nova Evropa« (pokrenuta u Zagrebu 1920) okupljala je inteligenciju koja je u političkom životu bila angažirana izvan straničkih struktura. Oko nje su se okupljali kulturni i javni radnici uglavnom jugoslavenske orijentacije. Revija se prikazivala kao izvanstranački objektivni promatrač političkih i društvenih kretanja i s tih pozicija predlagala rješenja raznih aktualnih pitanja.

U nekim bitnim pitanjima »Nova Evropa« kritički je ocjenjivala Vidovdanski ustav, ali je bila protiv njegove revizije da bi se, kako je kasnije u jednom broju rečeno, izbjegle nove borbe, trošenje energije i vremena.<sup>4</sup> Nakon ubojstva poslanika Hrvatske seljačke stranke u Skupštini, u lipnju 1928, »Nova

---

<sup>1</sup> F. Čulinović, *Jugoslavija između dva rata II*, Zagreb 1961, 128.

<sup>2</sup> T. Stojkov, *O stvaranju Bloka narodnog sporazuma, Istorija XX veka*, Zbornik radova VI, Beograd 1964, 273—274.

<sup>3</sup> H. Matković, *O nekim prijedlozima za rješenje »hrvatskog pitanja« 1935—1939*, Zbornik Historijskog instituta Slavonije, 1/1963, 244—251.

<sup>4</sup> *Novo stanje*, *Nova Evropa*, br. 2/1929, 35.

Evropa« vidjela je razrješenje krize samo u reviziji Vidovdanskog ustava. Urednik »Nove Evrope« Milan Čurčin pisao je: »Najmanje što bi se trebalo ovom prilikom postići, jeste *revizija Ustava*. Mi smo posljednji koji olako izgovaramo krupne riječi; pa smo se dosad branili i od traženja revizije Ustava, iako smo dobro znali kako je ovaj donesen i šta su mu sve mane. Ali nam sad izgleda čas pogodan, i prilika taman poručena, da se revizijom Ustava iziđe iz političkog ćor-sokaka u koji smo zapali. Svakom je danas u ovoj zemlji jasno, da je sistem centralizovanja uprave pretrpeo slom, i da je on glavnim uzrokom tolikih nevolja i opšteg nezadovoljstva.«<sup>5</sup>

U skladu sa svojim stavom o potrebi revizije Vidovdanskog ustava uredništvo »Nove Evrope« objavilo je priloge u kojima se raspravljalo o reviziji i mjerama za osiguranje ravnopravnosti.<sup>6</sup> Važnije priloge na tu temu napisali su Ivo Politeo i Ivo Belin.

Polazeći od načina kako je bio prihvaćen Vidovdanski ustav, Politeo je pisao da Hrvati i Slovenci nisu sebi dali Ustav, nego im je bio nametnut. »Za Ustav su, dakle, glasali uglavnom Srbi, pa se brojevima daje dokazati objektivna istina, da su Srbi dali Ustav sebi, Hrvatima, i Slovencima.« S vremenom su se Radić i Korošec pomirili s Ustavom, ali to ne znači da su se s njim pomirili Hrvati i Slovenci, jer »nezadovoljstvo koje je u zadnje vrijeme izbilo elementarnom snagom protiv Ustava [...] upućivalo bi na to da je pomirenje s Ustavom bilo samo prividno i formalno, i da bi se imalo pripisati onoj gotovo bezuvjetnoj poslušnosti sa kojom većina Hrvata slijedi vođu Hrvatske Seljačke Stranke.« Politeo nastavlja: »Međutim, fakat da Hrvati, u svojoj ogromnoj većini, neće *sada* Vidovdanski ustav čini suvišnim svako ispitivanje, kako su se oni u početku, i uopće prije, odnosili prema njemu.« Zahtjevi Hrvata, kaže Politeo, ne idu za uništenjem Ustava, već samo za njegovom revizijom. Cilj je revizije izjednačenje, ravnopravnost. »Pokret za revizijom Ustava nije uperen protiv Srba i Srbije — nije to pokret ni ofanzivni ni separatistički; to je pokret *samoobrane*, u kojoj revizija onog što te bije jeste najmanje i najlakše čime reagiraš.«

---

<sup>5</sup> Čurčin inače zagovara odlučnost prečanskih političara. »Prilika je da prečani sada pokažu pasnicu«, pisao je on, »ako neće da se nastavi ova neravna igra u nedogled. Deset godina podjednake neravnopravnosti ujediniло je gotovo sve prečane u jedno kolo, pa je primoralo i njihove vođe da se slože i prijatelje, iako su se još do pre dve godine popreko gledali i svađali kao cigani.« On se protivio općoj konfrontaciji Srbijanaca i prečana i pretpostavke za reviziju Ustava vidio u suradnji s onim snagama u Srbiji koje su za tu reviziju spremne. »Trebalo se dakle vezati za one struje u Srbiji koje su relativno najdemokratskije u pravom smislu reči, i najpripravnije za uspostavljanje konačne ravnopravnosti u celoj zemlji. Takvih struja ima, pa je i revizija Ustava u njihovu programu. Ostaje da se izjasne i približe demokratskim elementima na ovoj strani, a da prekinu veze — ukoliko ih imaju — sa nasilničkim i pokvarenim političkim grupacijama i pojedincima, među koje brojimo pre svega veći deo radikala, a onda i izvestan deo demokrata. To bi svakako, iz mnogo razloga, trebalo učiniti što pre« (Čurčin], *Revizija Ustava*, Nova Evropa, knj. XVIII, 1/1928, 38—39).

<sup>6</sup> Usp. Čurčin], *Zločin Puniše Račića*, Nova Evropa, knj. XVIII, 2/1928, 57.

Politeo je učinio i konkretne prijedloge za reviziju Vidovdanskog ustava.<sup>7</sup> Smatrao je da treba izmijeniti čl. 95 tog Ustava, koji je određivao maksimum stanovnika jedne oblasti<sup>8</sup> i predlagao da se novim zakonom država podijeli na što manji broj oblasti, »koje bi se donekle, i ponegde, poklapale otprilike s opsegom prijašnjih pokrajina«. Oblastima bi se osigurala financijska samostalnost na taj način što bi im pripali svi neposredni porezi. Te bi poreze mogla određivati samo oblasna (odnosno pokrajinska) skupština, a s prihodima bi samostalno raspolagala svaka oblast (pokrajina). Centralnoj vlasti pripali bi posredni porezi, s tim da bi se višak od tih prihoda dijelio između oblasti po ključu po kojem bi one bile dužne sudjelovati u podmirenju eventualnih manjkova.

Politeo u svom prijedlogu centralno mjesto daje financijskom položaju oblasti, a podjelu poslova smatra manje važnim pitanjem. Tako on zaključuje: »Ovakva financijska samostalnost, odnosno proširenje financijskog djelokruga, smanjilo bi *praktički* važnost spora o djelokrugu oblasti (koji bi ipak trebalo učiniti širim nego što je sada, po članu 96).« I zatim: »Financijska samostalnost, uz tačnu podjelu prihoda, učinila bi u praksi dosta toga irelevantnim: naprimjer, biće prilično svejedno da li će prosvjeta, osim u djelokrugu Oblasti, spadati i u zajedničke poslove, i tome slično.«

Politeov prijedlog predviđa ograničenje kompetencija velikog župana (i eventualnu promjenu imena te institucije), koji »ne bi imao nikakva utjecaja na oblasne uredbe (ma se ove zvale i zakoni): dakle ne bi imao prava ni zadržavati ih«. Ustavnost pojedinih uredaba utvrđivao bi poseban organ (eventualno Državni sud) koji bi rješavao i sporove o nadležnosti između oblasti (pokrajina) i centralne vlasti.

Centralno predstavničko tijelo bilo bi sastavljeno od dva doma, Skupštine i Senata. U Senat bi oblasti (pokrajine) slale jednak broj predstavnika. Uz njih bi se nalazili još izaslanici stručnih udruženja. Senat bi vršio funkciju korektora prema Skupštini i prema oblastima (pokrajinama).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> On je isticao da uvidom u ono što su o tom pitanju iznijele hrvatske stranke »ne može se doći do jasne, a još manje do jedinstvene, slike«. Isticana su samo neka opća načela, a nisu data i konkretna rješenja, te »treba stoga ući malo dublje u suštinu stvari«, zoključuje Politeo. On je Seljačko-demokratskoj koaliciji priznao »formalno pravo i prvenstvo, da u ime Hrvata autoritativno postavi konkretne zahtjeve za reviziju Ustava«, ali kod toga »ostaje nama pojedincima još uvijek demokratsko pravo, da kažemo o takovoj reviziji svoje skromno mišljenje. U našem slučaju utoliko prije, što naši profesionalni političari vole da govore općenito, a u ovakvim pitanjima traže se konkretni predlozi.« Svoje mišljenje o reviziji Ustava Politeo ze iznio samo u »općim konturama, koje bi se lako dale razraditi u pojedinstima«.

<sup>8</sup> U Ustavu je bilo predviđeno da oblast može imati najviše 800 000 stanovnika. Cilj je bio da se takvim parceliranjem razbiju pokrajinske cjeline.

<sup>9</sup> Politeo o tome kaže: »Ukoliko bi veća samostalnost oblasti prijetila da oslabi vezu između državljana, Senat bi tu vezu uspostavljao i učvršćivao; u njemu bi surađivali najsposobniji i time paralizovali utjecaj onih koji dolaze do odlučivanja u politici demagogijom. Senat bi u svakom slučaju bio brana protiv eventualne hegemonije (nesamo plemenske) u Narodnoj Skupštini (imajući, naprimjer, pravo jednokratnog 'veta' protiv zakona donesenih u Narodnoj Skupštini dvotrećinskom većinom, a dvokratnog veta protiv zakona donesenih običnom većinom, i tome slično).«

Politeo na kraju ističe da revizija Ustava mirnim i redovnim putem zavisi od kralja i Srbijanaca i zaključuje: »Ustav je stvorio, doduše, jedinstvo, ali lažno i formalno, razdvojivši nas praktično jače nego ikada; revizija njegova treba da nas *duhovno* zbliži, da nas tako ujedini da po *interesima* osjetimo da smo jedno.«<sup>10</sup>

Belin je tražio decentralizaciju državnih i poludržavnih novčanih ustanova. Smatrao je da je situacija nakon ubojstva u Skupštini i to pitanje još više zaoštrila i razrješenje učinila neodgodivim. Do revizije Ustava mora doći prije ili poslije, pisao je on, a pitanje decentralizacije novčanih ustanova može se riješiti i prije i nezavisno od revizije Ustava. »Još do pre kratkog vremena mogli smo se zadovoljiti promenom politike u pojedinim novčanim zavodima; bilo bi dovoljno da su ove ustanove u svoje upravne odbore birale nešto više prečana (naravno ne paradnih figura), i da se pri podeli kredita vodili više računa o stvarnim prilikama pojedinih krajeva. Danas to više nije dosta; mi danas tražimo radikalnu promenu u samom sistemu organizacije ovih ustanova.«

Belin konstatira da se sistematski nastojalo učiniti Beograd ne samo političkim i administrativnim središtem države nego i kulturnim, »a pogotovo njenim privrednim centromom«. Međutim, tendencijama političkog i administrativnog centralizma pružen je jak otpor, a s privrednom centralizacijom išlo je još i teže jer pojedine privredne grane po svom karakteru i načinu produkcije nisu za to pogodne. Koncentracija i centralizacija u privredi lakše se može izvršiti različitim mjerama koncesioniranja. Koncentracija se najlakše može provoditi kod finansijskih ustanova i novčanih zavoda, preko kojih se može utjecati na koncentraciju trgovine i industrije. »Politika privredne koncentracije provodi se kod nas već od dužeg vremena, i to sve bezobzirnije«, nastavlja Belin. »Nebrojeni su slučajevi, da je davanje koncesija za podizanje industrijalnih preduzeća uvjetovano time da se ona ne smeju podignuti u prečanskim krajevima iako ovi u svakom pogledu pružaju daleko više preduvjeta za uspjeh preduzeća. Pored ovake *direktne* koncentracije privrednog života na teritoriju predratne Srbije, u prvom redu u Beogradu, nastoji se isto postignuti i indirektnim putem, poglavito s pomoću novčanih ustanova.«<sup>11</sup>

U daljem izlaganju Belin je iznio primjere kako na razne načine državne i poludržavne institucije favoriziraju Beograd. Tako je iznio neke podatke za Narodnu banku, Državnu hipotekarnu banku, Poštansku štedionicu i dr. Upozorio je na to da u upravnim odborima tih ustanova gotovo uopće nema predstavnika izvan Srbije.

Predlažući mjere za decentralizaciju novčanih ustanova, Belin je iznio ove konkretne prijedloge: 1. Narodna banka i dalje bi iz svoje centrale vodila

---

<sup>10</sup> Politeo, Revizija Ustava, Nova Evropa, knj. XVIII, br. 2/1928, 58—62.

<sup>11</sup> Belin dalje piše: »Pri svem tom, danas Zagreb igra još uvek glavnu ulogu u našem privatnom novčarstvu. Od vodećih novčanih zavoda gotovo svi imaju tu svoje centrale. U posljednje doba nastoji se iz Beograda da se neka vodeća poduzeća prisile da svoje centrale prenesu u Beograd. Kako je u takvim poduzećima u znatnoj meri angažovan strani kapital, računa se da ovaj neće biti toliko nepristupačan, pa da će se lakše pokoriti diktatu raznih „načelnika“.«

valutnu politiku, a u oblasti kreditne politike izvršile bi se opsežnije promjene tako što bi filijale u Zagrebu, Ljubljani, Sarajevu, Novom Sadu (a možda i još neke) mogle samostalno davati kredite. Propisi za kredite odnosili bi se na cijelu državu, a raspodjelu bi vršile filijale Narodne banke. One bi imale svoje članove u Upravnom odboru centrale. Visina kredita pojedinim filijalama kontingentirala bi se prema nekom utvrđenom ključu (broj stanovnika, porezna snaga ili drugo). 2. Umjesto Državne hipotekarne banke osnovali bi se oblasni hipotekarni zavodi, a kad bi se izvršila revizija Ustava, svaka bi pokrajina mogla imati svoju hipotekarnu banku. 3. Postojeće filijale Poštanske štedionice dobile bi status samostalnih zavoda, među kojima bi postojala određena veza.<sup>12</sup>

U drugom prilogu Belin je raspravljao o reviziji Ustava i reformi poreznog sistema. »Nejednakost u pogledu poreskih opterećenja pojedinih dijelova naše države«, pisao je on, »potencovana nejednakošću u državnim investicijama po raznim krajevima, najviše su doprinijele da se stvorilo takovo političko raspoloženje da čak neki govore o krizi ove državne zajednice«. <sup>13</sup> Po Belinovu mišljenju, nejednakost dolazi najviše od izražaja kod neposrednih poreza i zbog toga u raspravama o reviziji Ustava »neposredni porezi i njihovo uređenje igraće presudnu ulogu«. <sup>14</sup> Kao najbolje mjerilo za jednakost u poreznom opterećenju on predlaže podjelu po kojoj bi posredni porezi bili prepušteni centralnoj vlasti, a neposredni bi ostali u nadležnosti samoupravnih jedinica. Ujedno on smatra da se samoupravnim jedinicama, u slučaju revizije Ustava, može dopustiti sloboda u određivanju neposrednih poreza. Promjene u raspodjeli poreznih prihoda mogle bi se izvršiti i ne čekajući reviziju Ustava

<sup>12</sup> Svoj prilog Belin završava ovim zaključkom: »Možda će ponekom ovi naši predlozi izgledati odviše radikalni. Nama se ipak čini da je ovo jedini način da se spreči nasilno stvaranje Beograda kao jedinog finansijskog centra u državi. A da bi jednom za svagda trebalo prekinuti sa politikom 'centralizacije' industrije i banaka [...], ne treba tek naglašavati. Politički faktori prečanskih krajeva treba da što pre, i više delom nego rečima, sruše centralizam državnih i poludržavnih novčanih ustanova, jer će jedino na taj način sačuvati prečanskih krajevima njihovo značenje u privrednom životu naše države, i osigurati ravnopravnost u državi« (I. Belin, Decentralizacija državnih i poludržavnih novčanih ustanova, Nova Evropa, knj. XVIII, br. 2/1928, 63—68/; usp. isti, Načelnik Hajncl, isto 9/1928, 287 i d.).

<sup>13</sup> Belin je smatrao da se, »prečanski front«, koji je posljednjih mjeseci igrao presudnu ulogu u našem političkom životu, formirao pretežno na pitanju porezne nejednakosti; i odgađanje donošenja zakona o izjednačenju poreza stvorilo je uvjerenje u prečanskim krajevima, da se od strane političkih faktora Srbije, koji za ovih deset godina upravljaju našom državom, namjerno išlo za tim da ovako stanje što duže potraje.«

<sup>14</sup> Belin ovdje prije svega govori o finansijskom položaju samoupravnih jedinica, a ne raspravlja o njihovu razgraničenju i kompetencijama. No i o tome on iznosi svoj načelni stav: »Nove upravne jedinice, oslanjale se one na istorijske tradicije ili na savremene prometne i privredne potrebe, moraju imati što znatniji djelokrug. Državnoj zajednici, to jest zajedničkom parlamentu, trebaće ostaviti samo onu kompetenciju koju pojedini dijelovi države ne mogu sami vršiti. To je, u prvom redu, zajednička vojska, saobraćajne ustanove, pravosuđe, i slično. Brige oko prosvjetnih ustanova, i oko podizanja materijalne kulture, trebaće ostaviti samoupravama. Ali onda tim samoupravama treba osigurati i finansijska sredstva, i to tako da one u tom pogledu nisu ni najmanje zavisne od centralne vlasti, odnosno od Ministra Finansijske.«

tako, što bi neposredni porezi bili preneseni u nadležnost oblasti, pri čemu bi za cijelu zemlju bio jedinstven sistem neposrednih poreza.<sup>15</sup>

Ćurčin je pisao da »reviziju treba izvesti tako, da garancije budu što šire i što čvršće, te da se u dogledno vreme ne ukaže potreba za *novom revizijom*«. <sup>16</sup> Za njega revizija Ustava »izgleda neminovna«, a kako se inicijativa za to ne može očekivati od Skupštine zbog držanja stranaka prema tom pitanju, on izlaz vidi u tome da reviziju predloži kralj.<sup>17</sup>

## 2. Zagrebački memorandum

Grupa zagrebačkih i beogradskih intelektualaca pripremala je god. 1934. memorandum za kralja Aleksandra, ali je u međuvremenu došlo do marseljskog atentata. Inicijatori te akcije nastavili su započeti posao i sredinom studenoga 1934. predali Memorandum kraljevim namjesnicima. U njemu su iznijeli svoje poglede na političku situaciju i atmosferu u zemlji i predložili minimum onog što bi trebalo neodložno učiniti da se ta atmosfera popravi, da se ostvari politička koncentracija, posebno potrebna nakon marseljskog atentata. Sve mjere koje su predlagali nisu dirale u postojeći režim i njegove institucije. Tražili su u prvom redu uspostavu pune zakonitosti, uz liberalniju primjenu postojećih zakona, a od konkretnih mjera: oslobođenje Mačeka, koji se nalazio u zatvoru, što opsežniju amnestiju, vraćanje slobode konfiniranim osobama, tajno glasanje za seoske i gradske općine, dovođenje na državne položaje onih osoba koje će biti garancija da će se predložene mjere realizirati.

Lista potpisnika Memoranduma bila je vrlo heterogena. Među njima su bili funkcionari nekih udruženja i korporacija, političari koji su na razne načine surađivali s režimom, ali su se od njega postupno udaljavali, te nekolicina onih koji su i u prošlosti istupali kao stranački neangažirani kulturni i javni radnici. Među ovim bilo je i nekoliko onih koji su se okupljali oko »Nove Evrope«, npr. njen urednik M. Ćurčin, I. Meštrović, I. Politeo, I. Belin i dr. Više-manje većina potpisnika na razne načine, aktivnom podrškom u prošlosti i umjerenim opozicionim držanjem tada ili na druge načine, nije

---

<sup>15</sup> Belin, Revizija Ustava i reforma poreza, Nova Evropa, knj. XVIII, br. 4 i 5/1928, 146—150.

<sup>16</sup> Ćurčin ističe da stranke koje žele mijenjati Ustav unaprijed moraju znati što žele i zašto žele mijenjati; moraju znati zašto je došlo do krize. Po njegovu mišljenju, »jedan je od glavnih uzroka koji su doveli do nepoverenja prečana prema Srbijancima u držanju i ulozi Radikalne Stranke, u duhu i radu njenih prvaka i njenih običnih članova, od prvog do posljednjeg, od Nikole Pašića do Puniše Račića«. Zato on smatra da Radikalna stranka mora biti likvidirana a njeni pozitivni elementi da se pridruže drugim strankama. U isto bi vrijeme i među drugim srbijanskim strankama trebalo izvršiti radikalnu selekciju.

<sup>17</sup> Ćurčin, Rešavanje državne krize, Nova Evropa, knj. XVIII, br. 10 i 11/1928, 293—297. To je predavanje koje je Ćurčin održao u Narodnom sveučilištu u Mariboru; isti, Politika SD koalicije, isto, br. 12/1928, 367 i d.

bila u oštroj opoziciji prema režimu u cjelini, iako su osuđivali ove ili one njegove strane. Što se režim više kompromitirao, to su i njihove veze s njim slabile.

U vladinim redovima i režimskim organizacijama Memorandum je dočekan s velikim negodovanjem. Iako on nije dirao u osnovne institucije režima, njegovi su zahtjevi tangirali poziciju vladajuće garniture i u tome je prije svega i bio razlog njena tako negativnog reagiranja na Memorandum. U javnosti je protiv potpisnika bila organizirana široka kampanja u kojoj su im se pripisivali razni ciljevi i pobude.

Prvotna je namjera bila da Memorandum kralju Aleksandru, a kasnije namjesnicima, zajednički podnese grupa zagrebačkih i beogradskih intelektualaca. Kako o nekim pitanjima nije postignuta suglasnost, grupa beogradskih intelektualaca podnijela je namjesnicima vlastitu predstavku, nakon zagrebačkog memoranduma.<sup>18</sup>

### *3. Aktivnost opozicionih stranaka i držanje Stojadinovićeve vlade nakon svibanjskih parlamentarnih izbora 1935.*

Nakon uvođenja kraljeva apsolutističkog režima 6. siječnja 1929. vodstva bivših građanskih stranaka pokušavala su izgraditi zajedničku osnovu na kojoj bi mogli surađivati na rušenju apsolutističkog režima. Međutim, sva su nastojanja ostala bez ikakvih ozbiljnih rezultata. Među njima se u osnovnim linijama postojala suglasnost o potrebi povratka na stranačko-politički život i uklanjanje apsolutizma, iako su postojala različita, i oprečna, mišljenja o metodama i formama za ostvarenje tog cilja. Osnovni razlog zbog kojega među opozicionim strankama nije moglo doći do organizirane suradnje u otporu apsolutizmu bio je u njihovim različitim pristupima pitanju državnog uređenja. Ta je opreka postojala ne samo između opozicije u Hrvatskoj (Seljačko-demokratske koalicije) i srbijanskih opozicionih stranaka (Radikalna, Demokratska i Zemljoradnička stranka) nego ni ove posljednje zbog različitih stavova nisu bile u stanju približiti svoje poglede na rješenje hrvatskog pitanja. Slovenska ljudska stranka i Jugoslavenska muslimanska organizacija lavirale su između dvaju opozicionih blokova. Posljedica neslaganja u državnopravnim pitanjima bila je da se opozicija već od sredine 1933. stvarno podijeli u tri grupacije: 1. Seljačko-demokratska koalicija, koja je tražila radikalniju promjenu državnog uređenja i bila odlučna u negativnom stavu prema režimu. Ona je u prvi plan, u konfrontaciji s režimom i opozicionim strankama, isticala državnopravna pitanja. 2. Demokrati sa zemljoradnicima. Te dvije stranke, a posebno demokrati, evoluirale su u svojim državnopravnim koncepcijama, ali još uvijek ne do nivoa koji bi bio pri-

---

<sup>18</sup> Detaljnije o Zagrebačkom memorandumu usp. Lj. Boban, Zagrebački memorandum, Zbornik Historijskog instituta Slavonije, 7—8/1969, 70. Josipa Paver neadekvatno interpretira sadržaj Memoranduma navodeći da su u njemu potpisnici tražili »da se nakon smrti kralja Aleksandra ukine diktatura, uspostavi ustav i riješi hrvatsko pitanje«. (Josipa Paver, Rukopisna ostavština Ive Politea, Časopis za suvremenu povijest I—II/1969, 255).

hvatljiv za Seljačko-demokratsku koaliciju. Te su stranke bile manje sklone kompromisu s režimom i kao prvi korak tražile neodložno uklanjanje institucija postojećeg režima i snaga koje su ga podržavale. 3. Radikali sa Slovenskom ljudskom strankom i Jugoslavenskom muslimanskom organizacijom. Radikali su se i dalje kruto pridržavali unitarističkih koncepcija pa su i u tome bili najbliži režimu. I njihove rezerve prema kraljevu apsolutizmu bile su znatno manje nego kod demokrata i zemljoradnika. Tako su radikali među opozicionim strankama najviše bili skloni kompromisu s režimom, uključujući spremnost da na vlast dođu i u okviru institucija postojećeg režima, ne odbacujući ih prethodno, kao što su tražili demokrati i zemljoradnici. Prema radikalima su sve više gravitirali Korošec i Spaho, prihvaćajući njihov stav prema režimu, iako su deklarativno u državnopravnim koncepcijama bili bliži drugim opozicionim strankama nego radikalima.<sup>19</sup>

Raspisivanje parlamentarnih izbora za 5. svibnja 1935. bio je povod da opozicione stranke ponovno pokušaju uskladiti svoje držanje i na izborima zajednički istupiti. No, u tome ni ovaj put nisu uspjele. Sa Seljačko-demokratskom koalicijom sporazumljeli su se demokrati i zemljoradnici o podnošenju zajedničke liste. Radikalski tabor nije istupio na izborima; Spaho se pridružio SDK, demokratima i zemljoradnicima, a radikali i Korošec, nakon neuspjelih razgovora s vladom, odlučili su se na apstinenciju.

Na izborima je Jevtićeva vlada formalno dobila većinu, ali ta većina i način kako je do nje došlo nisu bili garancija za njen opstanak. Osim unutrašnjih problema njenu stabilnost ugrožavale su i vanjskopolitičke dileme pred kojima se Jugoslavija našla nakon marseljskog atentata. Javtićeva vlada još uvijek je nastavljala tradiciju profrancuske orijentacije, ali je ta politika ozbiljno došla u krizu. Kontinuitet i unutrašnje i vanjske politike došao je u pitanje.

Dilema u kojoj se našla Jevtićeva vlada otvarala je mogućnost nove vladavinske kombinacije. Već za Jevtićevu vladu bilo je simptomatično da se na izborima nije oslanjala na režimsku Jugoslavensku nacionalnu stranku, nego je postavila svoju vlastitu zemaljsku listu. Bio je to, dakako, znak da vlada oslonom na režimsku stranku nije mogla računati na siguran izborni uspjeh, ali i vanjska manifestacija stidljivog ograđivanja od ranije režimske politike, da bi se tako stvorio dojam o novoj političkoj atmosferi i perspektivi. Nakon izbora knez Pavle odlučio je učiniti korak dalje u toj politici takti-

---

<sup>19</sup> Za odnose opozicionih stranaka nakon 6. siječnja 1929. usp. Lj. Boban, *Držanje srbijanskih opozicionih stranaka povodom Zagrebačkih punktacija*, *Historijski zbornik* XV/1962; isti, *Iz historije odnosa između VI. Mačeka i dvora u vrijeme šestojanuarskog režima* (odnosi do oktobranog Ustava od 3. IX 1931), *Historijski zbornik* XVIII/1965; isti, *Iz historije odnosa između V. Mačeka i dvora u vrijeme šestojanuarskog režima* (odnosi os Septemarskog ustava do marseljskog atentata), *Zbornik Historijskog instituta Slavonije* 4/1966; isti, *Iz historije odnosa Mačeka i dvora u vrijeme šestojanuarskog režima* (Odnosi od marseljskog atentata do petomajskih izbora), *Zbornik Historijskog instituta Slavonije* 3/1965; isti, *Prilozi za biografiju Ante Trumbića u vrijeme šestojanuarskog režima*, *Historijski zbornik* XXI—XXII, 1968/69; T. Stojkov, *Opozicija u vreme šestojanuarske diktature 1929—1935*, Beograd 1969.



ziranja. Iako se Jevtićeva vlada na izborima nije oslanjala na režimsku stranku, ona time još uvijek nije bila našla formulu za izmirenje s opozicijom ili bar jednim njenim dijelom. Nakon izbora knez je želio upravo to. U taboru opozicije tražio je one stranke s kojima je mogao najlakše postići kompromis, a to je značilo one stranke koje su se i dotada s najmanje rezervi odnosile prema režimu i bile spremne da prihvate njegove institucije. U prvom redu to su bili radikalni, kojima se pridružio Korošec. Nakon izbora u taj se tabor ponovno vratio Spaho, koji je na listi opozicije sudjelovao iz taktičkih razloga, da bi očuvao jedinstvo svojih redova. Tom taboru knez Pavle je u lipnju 1935. povjerio sastav nove vlade. Tako je sastavljena vlada Stojadinović-Korošec-Spaho. Ta će vlada otvoriti novu taktiku u unutrašnjoj politici i postupnu preorijentaciju u vanjskoj politici.

Činjenica da je vlada bila povjerena bivšim opozicionim strankama trebalo je da u javnosti djeluje kao dokaz da se napušta ranija režimska politika i da se otvara era postupne demokratizacije političkoga života. S druge strane, budući da se radilo o onim strankama čije je držanje prema režimu bilo najumjerenije, knez Pavle je imao garanciju da će moći očuvati osnovne institucije šestosiječanjskog režima. S kombinacijom Stojadinović — Korošec — Spaho knez Pavle je uspio razbiti srbijansku opoziciju te izolirati Seljačko-demokratsku koaliciju.

Stojadinovićeve se vlada od samog početka trudila da stvori dojam i osigura priznanje da se njenim dolaskom otvara perspektiva demokratizacije političkog života. Kako stvarno nije bila spremna da odlučnije zahvati u institucije bivšeg režima, preostalo joj je da takav dojam postiže stalnim obećanjima i taktikom sitnih koncesija. Njena politika svodila se u osnovi na sporadično elastičnije primjenjivanje političkih zakona bivšeg režima, uz stalna obećanja da će se postupno i sami zakoni mijenjati i stvoriti uvjeti i za rješenje pitanja preuredenja države.

Taktika Stojadinovićeve vlade nije ostala bez posljedica na držanje Seljačko-demokratske koalicije. Osim što je donekle izazivala iluzije o stvarnim namjerama vlade, ona je Koaliciji pogodovala jer joj je omogućavala organiziraniji i aktivniji politički život i organizaciono obnavljanje. Zbog toga je Maček u svojoj prilici nastojao izbjegavati oštriju konfrontaciju s vladom, jer je u njenoj taktici i on imao svoj račun. Tako će odnose Koalicije i vlade u narednom razdoblju karakterizirati ne samo politika izbjegavanja oštrijih sukoba nego i pokušaji sporazumijevanja.

Demokrati i zemljoradnici u prvo su vrijeme također ispitivali taktiku Stojadinovićeve vlade i s oprezom se prema njoj odnosili. Radije su željeli da se vlada sama kompromitira nego da snjom ulaze u oštriju konfrontaciju u vrijeme dok je ona nastojala da javnost uvjeri u svoje demokratske intencije.

U takvoj situaciji sudionici na opozicionoj listi sa svibanjskih izbora nisu ni pokušali ozbiljnije raditi na usklađivanju svoje politike prema vladi. Međutim, odluka Stojadinovića, Korošeca i Spahe da čvršće povežu svoje stranke (stvaranje Jugoslavenske radikalne zajednice) bila je opomena opoziciji da ta vlada prije svega razmišlja o učvršćenju svojih pozicija na duži rok. Tako se u kontaktima Udružene opozicije (tada demokrati i zemljoradnici)

sa Seljačko-demokratskom koalicijom pojavila želja da se više-manje tehničkoj izbornoj suradnji dade neko šire sadržajno značenje. S tim ciljem bio je formiran i Radni odbor opozicije. Međutim, kontakti su bili sporadični a usaglašavanje stavova minimalno.

Kad je u lipnju 1935. bila sastavljena Stojadinovićeva vlada, podržavali su je ne samo radikalni, koji su ranije bili uz režim, nego i opozicioni Glavni odbor Radikalne stranke, koji se također uključio u JRZ. Ubrzo je između Glavnog odbora i Stojadinovićeve vlade došlo do sukoba čija je bit u osnovi bila u tome što je svaki od njih želio imati odlučniju ulogu u vladi i JRZ. Dok je Glavni odbor smatrao da je Stojadinović dužan provoditi stranačku politiku kako je formulira Glavni odbor, Stojadinović je pak smatrao da mu Glavni odbor mora samo služiti kao oslonac. Sukob je završio tako što je Glavni odbor otkazao podršku Stojadinovićevoj vladi i prešao u opoziciju. Kriza koju je vlada proživljavala primorala je Stojadinovića da za neko vrijeme nastavi svoju politiku sitnih koncesija opoziciji.

Prelaskom Glavnog odbora Radikalne stranke u opoziciju došlo je do njihova povezivanja s demokratima i zemljoradnicima. Tako je Udružena opozicija povećana za jednog člana. Radikali su tako bili uvedeni u kontakte sa Seljačko-demokratskom koalicijom. Međutim, dolaskom radikala u Udruženu opoziciju još više je otežano sporazumijevanje sa SDK, jer su radikali svojim stavovima stalno sužavali platformu sporazuma s opozicijom u Hrvatskoj. Tako je jačanje Udružene opozicije pridruženjem radikala imalo za opoziciju i negativne posljedice.

Pretpostavka za sporazumijevanje sa SDK bilo je prethodno usaglašavanje stavova stranaka Udružene opozicije. U proljeće 1936. s tim ciljem održano je više kontakata i izmjena mišljenja među radikalima, demokratima i zemljoradnicima. U tim razgovorima jasno se pokazalo kolike razlike postoje među strankama Udružene opozicije. Različita gledanja na temeljna pitanja državnog uređenja onemogućavala su formuliranje makar i minimalnog zajedničkog programa koji bi bio prihvatljiv za SDK.

Neuspjeh u sporazumijevanju sa SDK to više je primoravao Udruženu opoziciju da pojača sve pozicije kod kneza Pavla, u čijim se rukama nalazio ključ za legalnu proceduru političkih promjena koje su zagovarale stranke UO. Tako je bio stvoren zaključak da se izradi zajednički memorandum u kojem bi se knezu ukazalo na težinu krize u kojoj se država nalazi i sugerirao način njenja rješenja. Razmjena mišljenja odmah je pokazala da se stranke UO ne slažu u ocjenama situacije, osobito u tom na koji bi način trebalo tražiti izlaz iz krize. Nakon dužih rasprava memorandum je bio sastavljen, ali je knez odbio da primi delegaciju te je predaja memorandumu bila odgođena za kasnije.

Knez Pavle pripremao se za susret s Mačekom. To je bio jedan od razloga da je pokazao malo interesa za inicijativu stranaka Udružene opozicije. Do susreta Mačeka i Pavla došlo je u studenom 1936. U razgovorima nije bilo konkretnih rezultata, ali je bila stvorena atmosfera za njihove dalje odnose.

Tek nakon susreta s Mačekom knez je, početkom prosinca 1936, primio memorandum Udružene opozicije. U njemu je prikazana težina unutrašnje situacije, govori se o potrebi novog Ustava, ali bez konkretnih prijedloga

kako do njega doći; posebno se ukazuje na aktualnost i težinu hrvatskog pitanja, ali bez određenih stavova o načinu njegovog rješenja. Knez je hladno primio memorandum, te su se vođe UO uvjerali da Stojadinovićeve vlada još uvijek uživa povjerenje kneza Pavla.

Memorandum Udružene opozicije hladno je primio i Maček. On je UO prigovarao zbog njene neodlučnosti i nesposobnosti da uskladi svoje stavove. Osim toga, Maček se tada pripremao za susret sa Stojadinovićem, za koji je atmosfera bila stvorena u vrijeme susreta kneza i Mačeka.

Sastanak Mačeka i Stojadinovića održan je u siječnju 1937. u Brežicama. Maček je ostao kod stava koji je izložio i knezu Pavlu, naime da se rješenje hrvatskog pitanja može tražiti samo kroz reviziju Ustava, te bi prvi korak morao biti formiranje vlade čiji će osnovni zadatak biti provođenje izbora za Ustavotvornu skupštinu. Nasuprot tome, Stojadinović je nudio dvije etape. U prvoj etapi (»malo rješenje«) proveli su samo izbori (na temelju novog izbornog zakona) za novu Zakonodavnu skupštinu. To bi izvršila vlada u kojoj bi se našli i predstavnici Hrvatske seljačke strane ili, ako se ne želi tako direktno angažiranje, predstavnici Samostalne demokratske stranke s Mačekovim povjerenjem. O reviziji Ustava (»veliko rješenje«) moglo bi se raspravljati tek nakon kraljeve punoljetnosti.

Susret Mačeka i Stojadinovića pokazao je koliko SDK može očekivati od vlade, a to nije bio ni minimum onog što je Koalicija tražila. To će ubrzo dovesti do Mačekova hladnijeg odnosa prema knezu, a još više prema Stojadinoviću. Time je bio otvoren put bližim kontaktima s Udruženom opozicijom. I UO je zato bila zainteresirana, poučena lošim iskustvom s knezom i u strahu da bi, ako Koaliciji ne pruži minimum uvjeta za sporazum, ona mogla da se ponovno okrene prema vladi. U takvoj situaciji u proljeće 1937. pojačani su naponi u redovima Udružene opozicije na izradi zajedničkog stava prema SDK. Tako počinju intenzivnije konsultacije i usaglašavanja pogleda o spornim pitanjima. Do kompromisnog sporazuma stranaka Udružene opozicije, a zatim sa SDK, došlo je tek u rujnu, odnosno listopadu 1937. u tzv. Sporazumu u Farkašicu.<sup>20</sup>

#### 4. Anketa »Nove Evrope« o unutrašnjim problemima Jugoslavije

I u razdoblju nakon formiranja Stojadinovićeve vlade »Nova Evropa« angažirala se u političkom životu na svojoj tradicionalnoj liniji promatrača i savjetodavca. Polazeći od toga da Stojadinovićeve vlada može obaviti samo jedan manji dio poslova u normaliziranju političkog života i rješavanju glavnih

---

<sup>20</sup> Ovaj je pregled izrađen prema raspravi T. Stojkova, O stvaranju Bloka narodnog sporazuma, Istorija XX veka, Zbornik radova VI, Beograd 1964; usp. Lj. Boban, Memorandum R. W. Seton—Watsona o prilikama u Jugoslaviji (1936), Istorijski zbornik XIX—XX, 1966/67; Lj. Boban, Sastanak Mačeka s knezom Pavlom (u studenom 1936) i Stojadinovićem (u siječnju 1937), Casopis za suvremenu povijest II/1970.

unutrašnjih problema, glavni urednik »Nove Evrope« M. Ćurĉin (u ime uredništva) smatrao je da glavna zadaća pripada onima koji dolaze nakon te vlade. »Ali, te koji dolaze iza ova sadašnje Vlade«, pisao je Ćurĉin, »izabrani slobodnom voljom celoga naroda, ĉeka još mnogo veći i važniji posao, koji se neće sam uraditi već koji treba izdaleka pripremiti. Oko njega treba da prionu ne samo današnja Vlada i današnja opozicija, parlamentarna i vanparlamentarna, već i svaki naš svestan intelektualac koji se prema događajima i činjenicama opredeljuje pozitivno. Što se nas tiĉe, držimo da ćemo, u ovome ĉasu, najbolje koristiti opštoj stvari, ako se obratimo našim saradnicima i našim ĉitaocima s pitanjem za mišljenje, šta smatraju da treba raditi na području naše unutarnje politike, da bi svi dobronamerni Jugoslaveni, koji vole svoju rođenu grudu i celu ovu zemlju, bili zadovoljniji? U tom smislu raspisujemo a n k e t u, i molimo za (kratke i što određenije) odgovore na sledeća pitanja:

1. Koji su glavni aktuelni problemi unutrašnje politike Jugoslavije?

2. Na koji naĉin (kojim metodama) treba pristupiti rešavanju tih problema?

3. Koji su ciljevi (rešenja) tih problema?«

U uvodnim razmatranjima povodom raspisivanja ankete Ćurĉin je iznio u ĉemu se sastoje osnovni problemi unutrašnje politike, što je ujedno trebalo oznaĉiti okvir u kojem se anketa imala voditi. »Pri svem tom«, pisao je on, »iako smo Jugoslaveni otkako pamtimo, iako dobro znamo zašto smo za narodno jedinstvo, i baš zato — mi smo prvi poĉeli ispovedati, da treba u provedenju jedinstva zastati, i ĉak da treba ići natrag, na linije pokrajinske i plemenske.«<sup>21</sup> Spominjući ulogu i poloŹaj Slovenaca, Ćurĉin zakljuĉuje da je »ova država, p o n a r o d n o s t i i p o j e z i k u srpskohrvatska (ili hrvatskosrpska), i stoga gledišta glavno je ‚hrvatsko‘ ili ‚srpsko‘ pitanje i njegovo povoljno rešenje, a sve ostalo dolazi u drugi red«. »Drugim reĉima, hoćemo da koŹemo — ako s teorije pređemo na dnevnu politiku —, da ulazak Dra. Korošca, i uz njega G. Spaha, u Vladu G. Dra. Stojadinovića posmatramo s nepoverenjem, makoliko da se ova sadašnja Vlada razlikuje, na svoju korist, od prošle Vlade.« Ćurĉin priznaje da je pod Stojadinovićevom vladom »atmosfera pogodnija«, ali postavlja pitanje »je li to usled s t v a r n i h promena reŹima, ili je moŹda zato što o n a k o nije moglo dalje?« On smatra da je »teško da je naša politička istorija ikada dosegla tako nisku liniju kao pod Jeftićevom

---

<sup>21</sup> Ćurĉin dalje objašnjava zašto je to potrebno uĉiniti: »Zato što nas je loša politika naših vlada i vođa dovela u ĉor-sokak; zato što je nastala opasnost da se izgube iz vida osnovne ĉinjenice, koje moraju ostati jesne makoliko dnevni Źivot još nedopuštao da se na njima gradi narodna budućnost. Moramo izaći iz zabune i nesporazuma, moramo uoĉiti dno stvari, ako hoćemo da rešimo takozvano ‚hrvatsko‘ ili ‚srpsko‘ pitanje, — moramo naći naĉina da porušimo ograde koje su ‚narodni oci‘ za ovih 15—16 godina uspešli podići između Srba i Hrvata, a osobito između Srbijana i ‚preĉana‘ [ ... ].«

vladom«. Konstatira dalje da je Stojadinović u ime radikala pregovarao s Jevtićem, u čitavoj je vladi postao ministar, o Korošec je također bio u kombinaciji pri sastavljanju Jevtićeve vlade.<sup>22</sup>

Čurčin najviše prigovora upućuje držanju i ulozi radikala.<sup>23</sup> Stojadinovića također smatra radikalom, ali je on možda »naučio raditi i drugim metodama; a verovatno je, da ga iskustvo posljednjih godina naučilo da treba, napustivši 'ideju' majorizacije Hrvata, doista provesti etapnu demokratizaciju zemlje [...]«. Budući da se uz Stojadinovića nalaze Korošec i Spaho, najviše što se od vlade može očekivati jeste da ispuni svoja obećanja o poštovanju zakonitosti i ostvarenju ravnopravnosti građana.<sup>24</sup>

Osim ocjene nove vlade, njena programa i njenih mogućnosti, Čurčin zauzima stav i prema opoziciji. »Pod ovim okolnostima, i s ovakim izgledima«, piše on, »još nam se uvek najpozitivnijim čini, i u ovoj današnjoj političkoj situaciji — nakon izbora i pada Jevtićeve Vlade —, uspeh koji je izvojevala vanparlamentarna opozicija udruživši hrvatske i srpske seljačke i demokratske stranke, te dobivši onako sjajnu potvrdu i priznanje za ovaj čin narodnih masa prilikom izbora, širom cele otadžbine.« Međutim, ta je radost umanjena jer »ne vidimo da se izrađuje program na kojemu će se opozicija složiti u o n o m e š t o h o ć e, t. j. u onome što je pozitivno, dok je danas složna samo u onome što neće«.<sup>25</sup>

Svoje stavove prema vladi i opoziciji Čurčin je iznio i u listopadnom broju »Nove Evrope«, uzimajući u obzir iskustvo koje je u međuvremenu stekao. Tada je on pisao da rodoljubi »zabrinuto mašu glavnom, jer ne samo da ne vide da se ostvaruju data obećanja nego im se i inače politički vidik čini iz dana u dan sve mutnijim i neodređenijim«. On prigovara profesionalnim političarima, na vlasti i u opoziciji. Konstatira da su svibanjski izbori raščistili političku atmosferu, uklonjena je Jevtićeva vlada a opozicija je postigla neočekivanu pobjedu. Međutim, izvanparlamentarna opozicija »u toj svojoj pobjedi nikako se još nije snašla, niti je uspela iskoristiti narodno poverenje, na-

<sup>22</sup> »I sve to«, piše Čurčin, »i još mnogo štošta drugo, znamo i vidimo, mi smo se — dobivši u ruke listu imena nove vlade — morali, naravno, zapitati: nije li sve to nova pesma na stari glas? Uskrsle su nam pred očima sve one koalicije pravoslavnih radikala sa slovenskim katolicima i sa bosanskim muslimanima, u kojima nikada nismo videli srećnu osnovu za rešenje srpsko-hrvatskog pitanja.« On postavlja pitanje: »Može li biti Jugoslavije bez Hrvata i bez Srba-prečana?«

<sup>23</sup> Između ostalog, na njihovu adresu on piše: »Radikali za nas, već odavna, ne predstavljaju stranku, nego m e n t a l i t e t. Još u predratnoj Srbiji, oni su napustili bili svaku naprednu ideologiju, pa su zato i njih napustili napredniji i demokratskiji elementi; u težnji za vlašću, oni su — pod vodstvom Nikole Pašića — postali konzervativci i reakcionari.«

<sup>24</sup> »Neka ova Vlada načini reda samo na dva područja, koja su bila podivljala, a koja ćemo kratko označiti rečima c e n z u r a i p o l i c i j a, pa će joj ceo narod biti zahvalan. Time bi, stvarno, ova Vlada i izvršila zadatak koji je na sebe uzela, te mogla odstupiti s mirnom savešću, da je utrla put onima koji za njom dolaze.«

<sup>25</sup> Č[určin], Pitanja naše unutrašnje politike, Nova Evropa XXVIII, 7/216 id.

protiv, ona tapka u mestu, ili se čak sprema da izneveri narodna nadanja i da pomogne, odnosno nasedne, protivniku«. Ćurčin zaključuje: »Ako dakle nismo bili veliki optimisti pre tri meseca, kad je Dr. Stojadinović zamenio na vladi G. Jeftića, mi danas još sa manje mira gledamo na događaje i pratimo razgovore i pregovore među našim političarima, te njihove govore na zborovima i deklaracije pred klubovima ili u novinama«. Stojadinoviću, Korošecu i Spahi on je prigovarao zbog toga što rade na stvaranju Jugoslavenske radikalne zajednice koju identifikiraju sa svojom vladom. Smatra da će ta politika imati štetne posljedice za svakog od njih.

Ćurčin i pored prigovora vladinoj politici priznaje da ona ipak ima svoj cilj, prema kojem uporno ide. »Kod opozicije, međutim, ne vidi se da se s uspehom radi ni u smislu neke neposredne zajedničke akcije, a još manje za neki daleki cilj koji bi doveo do radikalnih izmena, zbog čega ju je narod izneo na izborima i poklonio joj poverenje«. <sup>26</sup>

Na kraju osvrta na politiku vlade i opozicije Ćurčin zaključuje: »Ali, nećemo prelaziti u jadikovanje i jalovo kritikovanje. Uznemireni i gotovo uzrujani, gledajući gdje se obnavlja stara igra s izgledom na uspjeh, mi ćemo se uzdržati da kažemo sve što nam je na srcu i na jeziku, pa ćemo samo uputiti ozbiljan poziv onima koji u ovom času vode glavnu reč i na vladi i u opoziciji: neka, i u narodnom i u svom interesu, ne propuštaju vreme, jer se neće tako brzo opet ukazati prilika da se za dobro zemlje nešto uradi, — i neka se drže najprečega posla i datih obaveza. Vlada, neka donese obećane političke zakone i neka izvrši izmenu izbornog zakona, a opozicija, neka se sporazume u načelu, da bi spremna mogla izaći na izbore. Jer, s izborima neće biti sve gotovo: to je tek priprema i podloga za pravi rad koji se ima svršavati«. <sup>27</sup>

U anketi »Nove Evrope« sudjelovalo je više javnih i kulturnih radnika, intelektualaca i političara. <sup>28</sup> U svojim razmatranjima o aktualnim unutrašnjim

---

<sup>26</sup> »Bilo nam je žao pre tri meseca«, piše on dalje, »što ne vidimo da u izborima udružena opozicija pristupa odmah izradi svoga programa; ali sad se bojimo, da je otišla još i dalje u neznanju onoga što hoće i što bi imala da radi, jer eno, na jednoj strani—u Srbiji i Vojvodini — glože se međusobom, a na drugoj strani — kod Hrvata — vođe se upuštaju u razgovore čak i s radikalima, koji im naravno — po svom starom običaju—nude saradnju i obećavaju kule po vazduhu i — ‚Markove protokole‘.« Osuđujući kontakte opozicije s radikalima, Ćurčin nastavlja: »Stalno smo propovedali — s jugoslavenskog gledišta — oprez prema separatističkim tendencijama srpske radikalije, koje su se sad spojile i potencovale Korošćevim slovenaštvom i muslimanstvom G. Spahe; upravo, mi ništa drugo nismo nikad ni govorili nego da se treba čuvati radikala i njihova političkog mentaliteta, budući da ovaj sa separatizmom udružuje i sve ono što je nazadno i spremno na svaki kompromis za ljubav vlasti.«

<sup>27</sup> Ć [ u r č i n ], Situacija, Nova Evropa XXVIII/10, 337 i d.

<sup>28</sup> Karakteristično je da je u istom broju »Nove Evrope« u kojem je bila raspisana anketa prvi put objavljen autentični tekst Zagrebačkog memoranduma, s opširnim osvrtom I. Politea, te Memorandum beogradskih intelektualaca. To je vjerovatno i formalno trebalo značiti da anketa znači nastavak angažiranja javnih i kulturnih radnika, što je već učinjeno u Zagrebačkom memorandumu.

pitanjima polazili su s različitim pozicija i predlagali različita rješenja. No zajedničko im je bilo to što su svi naglašavali aktualnost hrvatskog pitanja, čiju su bit inače različito formulirali.<sup>29</sup> Zbog te ankete »Nova Evropa« je u dva navrata odlukom Državnog tužilaštva bila zabranjena po Zakonu o zaštiti države. Razlozi su očigledno bili u tome što je anketa ukazivala na akutnost hrvatskog pitanja, što je bilo u protivnosti s vladinim nastojanjima za smirivanje političke atmosfere, te zbog toga što su predlagana rješenja koja su bila daleko iznad vladinih planova.<sup>30</sup>

Na ovom mjestu osvrnut ćemo se na priloge u anketi samo onih koji su kasnije potpisali Nacrt ustava.

U svom prilogu Politeu je pisao da je »naša unutrašnja politika još uvijek toliko nesređena da su gotovo svi problemi svake naše unutrašnje politike glavni. Još uvijek čekaju na svoje rješenje problemi: zemljoradnički, činovnički, radnički, srednjoškolski, prosvjetni, ekonomski i t. d. Problem poznat pod imenom h r v a t s k o g p i t a n j a ističe se među ostalim zato što su Hrvati osjećali kao nepravdu, da su se svi ti problemi specijalno prema njima rješavali drukčije nego prema ostalim državljanima Jugoslavije, a poimence prema Srbima iz Srbije. Hrvatski problem jest zapravo skup svih tih problema, povećan zahtjevom da se svi oni riješe saradnojm i voljom Hrvata i ,prečana' jednako pravedno za njih kao i za sve ostale.« Politeo osuđuje i metode nasilja i apstinenciju. »Da ljudi dođu do rješenja, dakle do sporazuma, valja da dođu u doticaj, da razgovaraju.«<sup>31</sup>

Po mišljenju Tartalje, »glavni, a i najveći, aktuelni problem naše unutrašnje politike jeste — problem Jugoslavije; to jest; problem njene snage, moći i ugleda, njene konsolidacije, sredenosti i zadovoljstva, njena mira, njene otpornosti, i njene sigurnosti.« Ocjenjujući razvoj nakon ujedinjenja, on posebno ukazuje na krutu tendenciju centralizacije, čiju uvjetovanost vidi prije svega u materijalnim, ekonomskim razlozima i pobudama.<sup>32</sup> Centralizam je, međutim, brzo zatajio i doveo do pogubnih posljedica. One su došle do izražaja u cijeloj zemlji, a napose u hrvatskim krajevima. Otpor centralizaciji »urodio je borbom, a ova je izazvala hrvatski prečanski pokret«, čiji je cilj ravnopravnost i sloboda u državnoj zajednici. »Iz ovog pokreta izbilo je polako na vidik ‚Hrvatsko pitanje‘, prividno kao hrvatsko, ali stvarno i kao krupno opće pitanje naše državne unutrašnje politike. Ono je hrvatsko, zato što u prvom redu direktno tangira hrvatske interese, i zato što su ga Hrvati svojom

<sup>29</sup> Prikaz te ankete usp. Matković, n. dj., 238—244.

<sup>30</sup> Usp. Matković, n. dj., 244.

<sup>31</sup> Politeo, O »hrvatskom pitanju« i našim političkim vođama, Nova Evropa XXVIII, 9/286—287. Politeo je potpisnik i glavni autor Zagrebačkog memoranduma.

<sup>32</sup> »U jednu riječ, uvijek i svugdje, u svakom činu, na svakom koraku, ispoljavao se i afirmirao princip hegemonije, a gazio se onaj ravnopravnosti i pravde, na veliku štetu interesa naroda, državne zajednice, i pojedinih njenih dijelova, osobito hrvatskih.«

odlučnošću, i organizacijom, formulirali, objavili, i popularizirali; ali je ono — po svojim efektima i ciljevima — opće, principijelno, i državno, pa s stoga ne može više ni smatrati ni riješiti kao posebno hrvatsko pitanje. Ono se može skinuti s dnevnog reda jedino na način da se stvarno i temeljito riješi cjelokupni problem naše državne zajednice, putem njena unutrašnjeg preuređenja, kojim će istodobno biti udovoljeno i hrvatskim zahtjevima.«

Tartalja smatra da se rješenje ne može naći u okviru centralističkog i unitarističkog uređenja, nego na bazi podjele nadležnosti između centralne vlasti i pojedinih jedinica uz garanciju samostalnosti jedinica i njihovo ravnopravno sudjelovanje u poslovima državne zajednice. Kao osnovne jedinice mogu ostati banovine, koje bi bile »teritorijalno tako zaokružene oko svojih centara, da budu sposobne za razvitak javnog života naroda, i da mogu sačinjavati posebne jedinice u nacionalnom, političkom, kulturnom, privrednom, saobraćajnom, i geografskom pogledu«. Podjelu nadležnosti treba izvršiti tako da ostanu »zajednički i centralizovani (naravno, uz ravnopravni uticaj banovina) oni poslovi i one stvari koje oličavaju državnu cjelinu, te koje su potrebne za očuvanje njenih i svim dijelovima zajedničkih interesa, u prvom redu onih iz resora vojske i mornarice i inostranih poslova. Svi ostali poslovi ostali bi u nadležnosti banovina, koje bile potpuno samostalne u vođenju poslova iz svoje nadležnosti, u upravljanju svojim teritorijem i svojim prihodima, uz izdvajanje onih koji bi služili za pokriće poslova državne zajednice.«<sup>33</sup>

Svoje razmatranje Tartalja završava zaključkom: »Ovakovim preuređenjem bilo bi, riješeno ne samo Hrvatsko, već i Srpsko i Slovenačko pitanje; a — što je glavno — bio bi riješen i problem Jugoslavije.«<sup>34</sup>

### 5. Ustavni nacrt Tomislava Tomljenovića

Tomljenović je u prijelaznom razdoblju od ujedinjenja do Vidovdanskog ustava jedno vrijeme bio podban i ban Hrvatske i Slavonije. Pripadao je Demokratskoj stranci. Kad je u toj stranci došlo do sukoba i podjele na Davidovićevo i Pribićevićevo krilo, istupio je protiv Pribićevićeve politike krute i beskompromisne centralizacije. Aktivno je djelovao na okupljanju stranački nepredijeljenih a politički angažiranih kulturnih i javnih radnika, nastojeći ih povezati s nekim strujama u Demokratskoj stranci koje su bile za elastičniju politiku u provođenju Vidovdanskog ustava. Tomljenović je potpisnik Zagrebačkog memoranduma i, kasnije, Nacrta ustava iz 1937. Potkraj 1933. izradio

---

<sup>33</sup> Tartalja inače kaže da nije važno »kako će se taj sistem, to uređenje, i taj odnos između jedinica i zajednice zvati, važan je njihov sadržaj [...]«. Iako on, dakle, svoju koncepciju ne označava odgovarajućim državno-pravnim izrazom, iz svega proizlazi da podrazumijeva federativni princip.

<sup>34</sup> I. T a r t a l j a, Problem Jugoslavije, Nova Evropa XIX/2, 38—44. Tartalja je ranije bio predsjednik splitske općine i ban Primorske banovine. Potpisnik je Zagrebačkog memoranduma.



je interni prijedlog za reorganizaciju Jugoslavije.<sup>35</sup> Na početku 1936. taj njegov Nacrt objavljen je u nešto skraćenoj verziji.<sup>36</sup> U tim projektima Tomljenović je evoluirao u svojim državnopravnim koncepcijama prema stavovima koje je zastupao u prvim godinama nakon ujedinjenja.<sup>37</sup>

U uvodnom dijelu Nacrta iz 1396. Tomljenović konstatira da »gotovo svi Hrvati traže, uz veliki dio drugih državljana, da se državna organizacija ustavnim sporazumom preuredi decentralistički«. Dotad se, nastavlja on, državna uprava ravnala samo po volji većeg dijela Srba, te se zato nedostaci i pripisuju njima. U takvoj situaciji »donesen je prvi centralistički ustav, bezmalo u odsutnosti hrvatske strane, dakle kao neko privremeno rješenje, po nuždi«. Ni kasnije ustavne promjene nisu zadovoljile, »povređeni su krupni narodni interesi i sva demokratska načela«. <sup>38</sup> Tako iskustvo upućuje na sporazumno

<sup>35</sup> Projekat ima naslov: »O potrebi potpune decentralizacije Jugoslavije« s podnaslovom: »Uz specijalnu osnovu za jugoslavenske prilike«. Tekst ima 32 strane pisane na stroju. Kopiju sam dobio od pok. Srđana Budisavljevića, u veljači 1963.

<sup>36</sup> T. Tomljenović, Nacrt za sporazumno reorganizaciju Jugoslavije, Zagreb (1936). U poređenju s projektom iz 1933. skraćen je i nešto izmijenjen uvodni dio, te su izostavljena dopunska objašnjenja uz pojedine odjeljke. Ovdje će se u osnovnim linijama prikazati Nacrt iz 1936. uz mjestimična poređenja s projektom iz 1933. posebno u uvodnom dijelu.

<sup>37</sup> On je 1920. pisao: »Demokratska stranka zastupa potpuno narodno i državno jedinstvo s jednakim pravima i dužnostima za sve, bez razlike imena i vjere te bez cijepanja po velikim plemenskim i vjerskim pokrajinama, u kojima se plemena svađaju za razna gospodarska prava na račun sela i radnog naroda.« »Demokratska stranka traži, da se narodu dade široka samouprava, nu da se te sve upravne oblasti zaokružuju samo po potrebama narodnog gospodarstva i narodne prosvjete, a sadanja pokrajinska uprava neka bude samo privremeni stroj i pomagalo do uređenja takove narodne uprave. Jedan narod s jednakim pravima treba samo jedan sabor i jednu vladu, jer se tako može bolje i jeftinije urediti, nego s devet sabora i s devet vlada.« (T. Tomljenović, Cijepanje znači propast [Zagreb 1920], 8). U Ustavnom odboru Ustavotvorne skupštine on je izjavio: »Da se postigne jaka država, potrebno je, da donesemo jedan unitarski ustav, i to brzo, bez ikakvoga sentimenta, i oklevanja.« (T. Tomljenović, Za jednu jaku narodnu državu, Zagreb 1921, 29).

<sup>38</sup> Tomljenović, Nacrt, 3—4. U projektu iz 1933. on piše da je hrvatsko-srpski nesporazum »donio već dosta golemih šteta«, te je stvoreno »u velikom dijelu Naroda, napose kod Hrvata, mučno nezadovoljstvo«. Osim toga, susjedi nastoje da taj spor iskoriste u svoje imperijalističke ciljeve. »Prema tome je srpsko-hrvatski nesporazum došao do kritične visine, dovodeći u pitanje demokratsku vladavinu sa teškoćama svakog iznimnog stanja i stvarajući opasnost pa državnu sigurnost, ako se ma koji i ma koliki dio Naroda konačno riješi protiv državnog jedinstva.« Tomljenović konstatira da »teško iskustvo pokazuje da je državna organizacija nepravedna, napose na štetu Hrvata« i ističe da »treba hitno ukloniti razornu struju koja u svakoj nejednakosti klije«. Od samog ujedinjenja veliki dio naroda, naročito hrvatskog, protivio se centralizmu. »Kao glavni prigovor stalno je isticana mogućnost hegemonije i eksploatacije pojedinih krajeva.« Protivno od držanja većine naroda, kaže Tomljenović, hrvatsa inteligencija pridružila se srpskoj »koja je, sa potporom odlučnih faktora, gotovo sva neodstupno tražila centralizam«. Tako je hrvatska inteligencija, uz probleme koje je imala u svojoj sredini, stavljena pred alternativu: »ili da ona, tražeći izuzetni položaj Hrvata, zakoči jugoslovenski progres u korist velikosrpskih pretenzija, sa nedoglednim trzavicama, ili da se povine kategoričnom zahtjevu centralizacije«. Bez odvažnosti da se odluči »na prvu mogućnost i opasnost«, prihvatila je drugu alternativu, u uvjerenju da se na pravdi i jedna-

uvođenje složenog oblika uređenja, koje osigurava jednakost i suradnju, a uklanja diobu na povlaštene i podvlaštene.<sup>39</sup> Tomljenović kaže da se Hrvati slažu sa Srbima o potrebi zajedničke države i nužnosti zajedničkih poslova, »ali traže široku decentralizaciju po velikim jedinicama na osnovi narodne ravnopravnosti«. »Vrst složenosti naše organizacije«, piše on dalje, »ne mora da odgovara preživjelim oblicima, ni federativnim ni konfederativnim, već samo učvršćenju sklada i napretka životnih interesa SHS, a to je posve osigurano«.<sup>40</sup>

U prvom odjeljku Nacrta iz 1936. Tomljenović kaže da se Jugoslavija mora preurediti u složenu državu, u duhu sporazuma Srba, Hrvata i Slovenaca, »koji udružuju svoje narodne osobine na osnovi etničkog jedinstva i pune narodne

kosti može izgraditi jugoslavenska zajednica. Međutim, zbog nezdravog razvoja, »mahom se razvijalo mišljenje kod većine hrvatske i dijela srpske i slovenačke inteligencije, da se osnovno državno pitanje može riješiti samo decentralistički i jednolično«. Takvo je mišljenje sve više jačalo u uvjetima loše administracije i centralizma te dozrjelo do gledišta o potrebi pune revizije Ustava i temeljne reorganizacije države. Navodeći neke razloge nezadovoljstva, Tomljenović ističe da je »jedna od najvećih osjetljivosti raspaljena sa prekrojavanjem zemlje bez pitanja Hrvata, a najteža je pozleda učinjena s istom takvom bezobzirnomo podjelom državnih funkcija. Gotovo sve pridržano je u Beogradu, a Zagreb je stavljen posve u red Banja-luke«. Nasuprot ranijem stanju kad se u Zagrebu razvijao autonomni život, »naš centralizam tako zapostavlja Hrvate, da se faktično ne postavlja ni poslužilac bez direktive iz Beograda. Osim što Hrvati nemaju »ni trećinu svoje personalne proporcije«, stanje se još pogoršava i zbog nejednakih podavanja. U razmetanju zajedničkom imovinom nastao je golem birokratski aparat koji je većinom sam sebi postao svrhom. »Pod ovakvim stanjem pati cijela zemlja, jedan kraj više i drugi manje, a Hrvati najviše.«

Tomljenović spominje da je već na ilidžanskoj konferenciji javnih radnika 1922. pokrenuto pitanje revizija Ustava. Iskustvom je otada stvoreno uvjerenje »da se ništa ne može postići drugim putem, nego praktičnim garancijama životne jednakosti, kad je međusobno povjerenje posve poljuljano«. Kroz jedan decenij nakon ilidžanske konferencije »plemensko povjerenje« gotovo je upropašteno, — »uvjerenje o jednakosti« palo je na najnižu razinu, a potom i »hrvatsko pitanje« odlazi sve dalje u raskorak od zajedničkih interesa«. U prvih deset godina pokušalo se da se uvede jedna »plemenska misao« kao osnovna, ali je to 1928 završeno katastrofom. Nakon toga vršio se pokus integriranja nacionalne misli »na osnovi jugoslavenske idejne jednakosti«. Zbog sistematskog produžavanja stvarne nejednakosti, jugoslavenska misao primljena je u narodu samo kao državna misao, »ali je zato ne može da primi kao narodnu, napose ne Hrvati, dok u njoj osjećaju samo pozledu životnih interesa«. Pokus s jugoslavenskom misli »razvio se pod vidom unifikacije u stvarnu nejednakost«. Jugoslavenska državna misao naišla je na razumijevanje u narodu, ali ne i jugoslavenska narodna misao, jer se u njoj »ne vidi stvarnih preduslova za stalenje narodnih osobina«. Tomljenović zaključuje da uspjeh može imati samo »*jugoslavenska progresivna politika osnovana na jugoslovenskoj državnoj misli i rukovođena jednakim osiguranjem životnih interesa svih državljana uz bratsku njegu narodnih osobina S[rba] — H[rvata] — S[lovenaca]* u cilju općeg jugoslovenskog nacionalnog progressa«. (T o m l j e n o v i ć, O potrebi decentralizacije, 1—8).

<sup>39</sup> Tomljenović ističe da se ranije mogla teoretski braniti ideja proste države, ali je to neodrživo nakon petnaestogodišnjeg iskustva. Zato je potrebna sporazumna reorganizacija države, »i to po neminovnoj nuždi složenih prilika i posljedicama teškog iskustva, samo na osnovi potpune decentralizacije i u obliku složene države« (Isto, 8—11).

<sup>40</sup> T o m l j e n o v i ć, Nacrt, 4, 9.

uzajamnosti, a prema inostranstvu nastupaju kao jugoslavenski narod«. Nacrt predviđa Krunski savjet, koji sačinjavaju ministri i banovi, šefovi najvećih skupštinskih grupa svih banovina, predsjednici Državnog sabora, banovinskih skupština, Ustavnog suda, akademija nauka, te rektori sveučilišta. Krunski savjet ili njegove pojedine grupe kralj saziva kao svoje savjetodavno tijelo, a u slučajevima ugroženosti državne cjeline Krunski savjet rješava neograničeno, uz sankciju krune. Uz konsultacije s Krunskim savjetom kralj može raspustiti Državni sabor, pojedine ili sve banovinske skupštine, uz obavezu raspisa novih izbora u roku od tri mjeseca.<sup>41</sup>

Tomljenović je Krunskom savjetu davao posebnu ulogu. U uvodnom dijelu Nacrta on j o tome pisao: »Za olakšanje širine sporazuma i sloboda treba izlučiti svaku nesigurnost za jedinstvo države, kojega niko ne odbija, pa treba — za sve nepredviđene slučajeve — postići sporazum o jednoj vrhovnoj usta novi. Najbolje da to bude Krunski Savjet, sastavljen od najviših predstavnika državnih, parlamentarnih i kulturnih ustanova. Ovaj forum bio bi ovlašten da povremeno sam rešava, uz Kraljevu sankciju, sve iznimne slučajeve koje ovi prokušani i istaknuti faktori nađu opasnima za državnu cjelokupnost.«<sup>42</sup>

U Krunskom savjetu, kao i cijelom Tomljenovićevu ustavnom sustavu, kralj ima istaknutu poziciju.<sup>43</sup>

U drugom odjeljku Nacrta predviđa se podjela na četiri banovine, sa središtima u Beogradu, Zagrebu, Ljubljani, Sarajevu.<sup>44</sup> Tomljenović naglašava da razgraničenje banovina »predstavlja najosjetljiviju stranu cijeloga problema« te navodi više solucija kako bi se to moglo riješiti.<sup>45</sup>

Centralna vlada sastojala bi se od predsjedništva, ministarstva vanjskih poslova, vojske i mornarice, zajedničkih financija, željeznica,<sup>46</sup> pošta i ministarstva zajedničkih ustanova i dvora.<sup>47</sup> U okviru ministarstva zajedničkih poslova bila bi odjeljenja: nastavno, sudsko i vjersko, policijsko, statističko, komunikaciono i poslovno. Sudska kasacija bila bi zajednička, sa četiri nezavisna odjeljenja (po banovinama). Kraj imenuje predsjednika vlade po saslušanju

<sup>41</sup> Taj odjeljak u osnovnim linijama isto je formuliran i u projektu iz 1933, uz opširnija objašnjenja. U tom projektu predviđeno je da osim u Beogradu, kao prijestolnici, kralj rezidira dva mjeseca u Zagrebu, te po jedan mjesec u Ljubljani i Sarajevu.

<sup>42</sup> Tomljenović, Nacrt, 5.

<sup>43</sup> U uvodu on ističe da u uređenju kakvo predlaže može samo da se pojača autoritet dinastije, a u složenoj državi kruna čini stožer »oko kojega se kreću svi vrhovni interesi« (Isto, 9). Uloga i istaknuti položaj dinastije još više su razrađeni i naglašeni u Tomljenovićevu projektu iz 1933.

<sup>44</sup> U rpojektu iz 1933. banovine se nazivaju prema središtima: Beogradska, Zagrebačka, Ljubljanska, Sarajevska.

<sup>45</sup> Tomljenović, Nacrt, 12—13.

<sup>46</sup> Samo neke željezničke linije smatraju se državnim, a druge bi bile ostavljene u nadležnost banovima.

<sup>47</sup> Projekt iz 1933. predviđao je i zajedničko ministarstvo predsjedništva i ministarstvo potpredsjedništva. Za pošte i željeznice nisu predviđena zajednička ministarstva.

predsjednika parlamenta, a ostale ministre na prijedlog ministra predsjednika.<sup>48</sup>

Centralni parlament sastojao bi se od delegiranih predstavnika banovina i predstavnika stručnih korporacija, bez vezanih instrukcija. Predsjedništvo parlamenta čine trojica predsjednika, koji predsjedavaju izmjenično. Parlament donosi zakone koji se neposredno odnose na cijelo državno područje i okvirne zakone koje prema svojim nadležnostima upotpunjuju banovine.<sup>49</sup> Zakone sankcionira kralj uz supotpise svih ministara.<sup>50</sup>

Nosioci izvršne vlasti u banovinama su banske vlade, na čijem je čelu ban, uz koga se nalazi potreban broj podbanova. Kralj postavlja bana na prijedlog banovinske skupštine, uz supotpis bana, a podbane na prijedlog i uz supotpis bana.<sup>51</sup> Banska vlada (u kojoj ban ima istaknut položaj) odgovara kraju i banovinskoj skupštini.<sup>52</sup>

Banovinske skupštine donose zakone i uredbe za poslove koji nisu zadržani u nadležnosti centralnog parlamenta. Banovinske zakone sankcionira kralj uz supotpis bana.<sup>53</sup>

Sporove nadležnosti između državnih i banovinskih vlasti rješava Ustavni sud, koji bi imao sjedište u Ljubljani. U Zagrebu bi bilo sjedište Kasacionog suda, a u Beogradu centralnog parlamenta, vlade i dvora.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Tomljenović, Nacrt, 13—16. Ovoj je odjeljak u projektu iz 1933. obrađen nešto šire i s više objašnjenja. U objašnjenjima Tomljenović pored ostalog piše da taj dio projekta »polazi od osnovne misli decentralizacije i iskustva, da se zajedničkoj administraciji preda samo ono što je dovoljno za zdrav državni razvoj unutra i vani«. Ujedno on smatra da je »širina sadržaja zajedničkih agenada proširena na sve što nose zajedničke potrebe« tako da se po posebnim zajedničkim ustavnima »svaki federalni značaj gubi, odgovarajući širokim samoupravama posve usklađenim po našim prilikama« (Tomljenović, O potrebi decentralizacije, 16—20).

<sup>49</sup> Unacrtu iz 1936. Tomljenović je pisao: »Nužni državni poslovi, po užoj svrsi zajednice, jesu inostrani, vojske i mornarice te zajedničkih financija. Ali u cilju uzajamnog državnog i narodnog razvoja mogu se, bez obzira na dosadašnje nesporazume, posve mirno ostaviti centralnom parlamentu i vladi mnogi drugi poslovi, ako se osiguraju sankcije za njihovo točno vršenje i pravilno odvijanje narodnog života« (Tomljenović, Nacrt, 6).

<sup>50</sup> Isto, 18—20.

<sup>51</sup> Uspoređujući organizaciju centralne izvršne vlasti i izvršne vlasti po banovinama, Tomljenović piše: »Ocjenjujući sisteme vladavine, našim cjelokupnim prilikama, napose dugotrajnoj hrvatskoj tradiciji, odgovaraju najbolje kombinirani sistemi: za centralnu vladu kolegijalni i za banovinske monokratski« (Isto, 6).

<sup>52</sup> Isto, 16—18.

<sup>53</sup> Isto, 20—22. Na sličan način regulirana je nadležnost banovinskih skupština i u Tomljenovićevu projektu iz 1933. U napomenama uz taj dio pored ostalog on ističe: »I ako je ovdje uzeta forma složene države, ona ima apsolutnu centripetalnu dinamiku, da se Jugoslavenska Zajednica održi i učvrsti prirodnim tečajem života. Ovaj je oblik potreban da se odstrani sve što se razgoni, a nerazdruživo poveže sve što vodi k nacionalnom i ekonomskom progresu. Uz to je ovaj tip organizacije posve jednoličan i daje široke slobode svim Banovinama uklanjajući i posljednju mogućnost centrifugalosti« (Tomljenović, O potrebi decentralizacije, 30).

<sup>54</sup> Tomljenović, Nacrt, 25—26.

Tomljenović je svoj ustavni nacrt zamislio kao kompromis različitih pogleda i nudio ga kao put za rješenje krize oko državnog uređenja. Tako on u zaključnim primjedbama piše da se »po ovoj potpunoj slici zadovolje i smire oni rodoljubi, koji strahuju za sigurnost daljeg razvoja prilika, kao i oni pregaci, koji teže da ovo stanje ozdrave i spriječe recidivu«. U svojim formulacijama on je uzeo u obzir »savjetovanje sa nekoliko hrvatskih i srpskih nezavisnih intelektualaca, koji se slažu u tom, da je potrebna najmanje ovalika širina i sloboda državne organizacije za konačno sređenje unutrašnjih prilika Jugoslavije«. <sup>55</sup>

## 6. Prijedlog za Nacrt ustava grupe zagrebačkih intelektualaca

### a) Postanak i svrha Nacrta

U zagrebačkom memorandumu rečeno je da on sadrži samo minimum onog što bi u tom času (1934) trebalo učiniti radi stvaranja normalnije političke atmosfere. Potpisnici su u prvi plan isticali pitanje zakonitosti, a u sam sistem u osnovi nisu dirali. U Memorandumu je, pored ostalog, rečeno: »Ovaj čas — u najužem smislu riječi — nije podesan da se kaže kakvo se pozitivno državno uređenje hoće. Ali ovaj čas je skrajnji da se otvoreno reče, da ogromna većina naroda neće današnje stanje. Ovaj čas zato je nepodesan da se raspravlja o pozitivnom državnom uređenju, jer ima nešto što je preče i hitnije, a to je provedba zakonitosti.« Pošto su naznečene konkretne mjere koje bi trebalo poduzeti, zaključuje se: »To bi otprilike bilo ono što nam se čini neophodno potrebnim za prvi čas, da se umiri narod, da se srede donekle prilike, i da se povrati u narodu vjera da će one postepeno krenuti na bolje. Valja pripremiti teren za danas toliko potrebnu koncentraciju svih narodnih snaga.«

Za jedan dio potpisnika Memorandum, dakle, nije bio maksimum njihovih političkih zahtjeva niti kraj njihova angažiranja u političkom životu. On je za njih više bio okvir i platforma na kojoj su gradili svoju kasniju aktivnost. Dio potpisnika koji se uglavnom okupljao oko »Nove Evrope« nastavio je svoju aktivnost nakon Memoranduma, posebno nakon parlamentarnih izbora 1935. Oni su već prvih dana nakon tih izbora radili na pripremanju ustavnog nacrta. <sup>56</sup> Uskoro je taj nacrt u osnovnim linijama bio gotov.

Spomenuto je da je nakon formiranja Stojadinovićeve vlade došlo do odmjeravanja političkih snaga i prognoziranja o budućim tokovima u unutrašnjoj i vanjskoj politici. Frontovi opozicionih grupa i vlade još nisu bili beskompromisno zatvoreni. U tim danima došlo je do pokušaja da se uspostavi veza Stojadinovića i Mačeka preko Politea, glavnog redaktora Zagrebačkog memoranduma i jednog od potpisnika Prijedloga za nacrt ustava 1937. O tim

---

<sup>55</sup> Isto, 28.

<sup>56</sup> Usp. Historijski arhiv JAZU, Zbirka Trumbić (dalje samo: Zbirka Trumbić), bilj. 22. V 1935, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.

kontaktima sačuvano je jedno Politeovo pismo Stojadinoviću. Zbog niza detalja i podataka važnih za ocjenu tadašnjeg držanja Polietova kruga, te opozicije i vlade, pismo će se ovdje donijeti u cjelini.<sup>57</sup>

»Vrlo poštovani gospodine predsjedniče!

Potaknut našim razgovorom prošle nedjelje ja sam jučer razgovarao s g. Dr. VI. Mačkom. Nisam mu se predstavio ni kao Vaš emisar ni kao posrednik, nego sam mu samo reproducirao naš razgovor time da ste Vi dozvolili, da mu taj razgovor odn[osno] misli iznesene u njemu priopćim, ukoliko bih s njim (s dr. M.) razgovarao. Isto tako kada sada Vama pišem, činim to tako da Vam priopćujem misli dr. Mačka, za koje mi je on dozvolio da Vam ih stavim da znanja. Premda mi je on izriješkom rekao da nema ništa protiv toga da budem kopča između Vas i njega, ipak ja otklanjam takvo, kako da kažem, formalno i službeno posredovanje, jer mislim da gornji po meni izabrani način bolje konvenira i Vama i njemu; ne veže ni jednog ni drugog, ne kompromitira (sit venia verbo!) politički nikoga i otklanja eventualni prigovor da je bilo tko od vas tražio veze.

A sada na stvar:

Prema samome Vašem prikazu razlika između Vašega i M-ova stanovišta sastojala je u tome [sic!] što M. traži najprije izbore pa onda sporazum, a Vi najprije sporazum pa onda izbore. M. bi bio eventualno pod izvjesnim uvjetima spreman da prihvati načelno Vaše stanovište. Glavni uvjet bio bi da se najprije meritorno sporazumite o uređenju države, tako da bi s tim zajedničkim programom išli na izbore za Konstituantu. Daljnji uvjet bio bi legaliziranje današnjeg faktičnoga stanja, t. j. (to samo primjera radi) da se današnji politički sastanci, koji se protiv zakona samo toleriraju, uzakone t. j. da se donesu obećani politički zakoni. Nije mi rekao M. ali mislim da se samo sobom razumije da bi i ti zakoni morali biti takvi, da bi se i M. s njima mogao složiti: dakle bi i prije donošenja njihova bio potreban neki dogovor ili konzultiranje. Svakako bi — i to je jedan od uvjeta — trebalo prestati to ubijanje i mučenje seljaka po žandarima; do sukoba je došlo baš najviše zato, što su žandari i sreski načelnici prigovarali na temelju zakona o političkim sastancima, pa bi to bio baš i razlog za hitno legaliziranje političkih dogovora. Kad već po starome iskustvu krv vapi za osvetom, onda je ona pogotovo zapreka sporazumu i smirivanju pa najmanje što se može tražiti, jeste da se prestane krv prolijevati. Dr. M. misli da kraj sveg protivljenja vojničkih krugova Vi ste ipak prema njima toliko jaki da utječete na postupak žandarmerije.

---

<sup>57</sup> Prema Meštrovićevim informacijama, Politeo se u vrijeme kongresa pravnika u Beogradu susreo na banketu sa Stojadinovićem. Ovaj mu je u razgovoru izjavio da njegova vlada želi sporazum s Hrvatima, izrazivši uvjerenje da se to može postići i dodavši da je on za demokratski režim. Politea je zamolio da sve to prenese Mačeku. O razgovoru s ovim Politeo je Stojadinovića informirao u gornjem pismu, koje je dao pročitati i Meštroviću (Isto, bilj. od 7. X 1935, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.). Drugom prigodom Meštrović je Trumbića informirao kako je Stojadinović Politeu izjavio da bi se sastao s Mačekom, tajno, negdje u Srijemu (Isto, bilj. od 7. X 1935, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).

Već prigodom našeg razgovora istakao sam Vam da bi dru. M-u bilo teško, jer bi izgledalo nelojalno, da s Vama pravi sporazum a da napusti dosadanje drugove u udruženoj opoziciji. To sam istakao i M-u izrazivši iskreno i svoje mišljenje da to ne bi bilo lijepo, ali sam dodao, da bi sporazum s Vama doista donio koristi državi i riješio konačno hrvatsko pitanje na zadovoljstvo Hrvata, Srba i Slovenaca, da onda doista veza današnja s Davidovićem i Jocom Jovanovićem ne bi smjela biti zaprekom sporazumu s Vama, tim manje što smatram Davidovića objektivnim i ne pretjerano strančarom; ta on je nedavno izjavio da je bio spreman potpisati sve ono, što bi utanačili radikali i Maček. — Dr. M. složio se s time uz dodatak, da je on vezan s ostalom opozicijom samo u borbi za ljudska prava i građanske slobode, pa ako bi sporazum s Vama zagarantovao ostvarenje tog cilja, da bi on time izvršio ono, na što se obvezao prema koaliciji, dakle radio i za nju, koja zato ne bi mogla imati ništa opravdano proti tomu sporazumu.

Evo, to je ukratko moj razgovor s Mačekom. Mislim da on pretstavlja izvjesno približenje obaju stanovišta i da omogućuje daljnje razgovore. Za sporazum prije izbora traži dr. Maček da mu priopćite, kako Vi zamišljate taj sporazum, točnije kako si pretstavljate uređenje države i rješenje hrvatskog pitanja. Znam, da je obično stvar baš kod toga zapinjala, jer se političari žacaju, štoto riječ, otkriti svoje karte. Ja mislim da se Vi nećete držati te stare taktike, koja nije dovodila stvarno do ničesa, pak da ćete mi htjeti reći ono što dr. M. traži. Bar u glavnim crtama, a daljnji razgovori mogli bi to proširiti. No ako ne biste htjeli, ja bih Vam rado predložio jednu soluciju. Naša grupa tzv. memorandumaša, i to ona najuža, ima jedan nacrt Ustava; ja bih uz dozvolu te grupe predložio taj nacrt Vama, M-u pak da se onda vidi, koliko se oba razlikujete od njega i među sobom. Tu je 'otkrivanje' karata već lakše pak takav način ne dovodi do razočaranja, zlovolje i razilaženja t. j. brzog prekida samih razgovora.

Možda je Vama nezgodna Konstituanta kao riječ i pojam. Ja lično, doduše, mislim, da nema razloga zazirati od Konstituante i odgađati rješenje hrvatskog pitanja, koje sadržava ujedno i rješenje ustavnog, jer Ustav valja promijeniti ne samo s hrvatskog stanovišta, nego i sa onoga čitavog naroda, sa stanovišta demokratskog. No ako bi Konstituanta bila doista za sada nemoguća radi izvjesnog otpora, nije nemoguć sporazum i za izbore za redovnu Nar. Skupštinu — da se, naime sporazumite u onom što je maksimalno moguće provesti u okviru današnjeg Ustava i o onome faktičnome stanju, koje bi kontrahenti obvezali se podržavati poslije izbora u samoj skupštini i van nje (npr. obavezu da će se mjestu viših funkcionera u novinama popunjavati prema predlogu dotične jače stranke u banovini, da će se izdaci u budžetu i prije glasovanja i pretresa u skupštini rasporediti prema sporazumu itd., dakle da bi faktično stanje išlo preko okvira zakonskih ovlaštenja), resp. da bi se postupalo faktički tako kao da o tome postoji već zakonska obveza, itd. O tome, doduše, kao srednjem rješenju nisam govorio s M-om, nego ga iznašam samo kao lično mišljenje. Svakako, poslije Vaše izjave o policijskim izborima mislim da ovoj skupštini kao rezultatu takvih izbora ne bi smjelo biti više života, a da i ne govorimo o tome, kako se dio njezinih članova služio svojom zakonskom vlašću da intrigira proti Vama i demokraciji.

Primjećujem još da mi je dr. M. na moj prigovor kako ja lično smatram to stanje pasivnosti ili ‚zatvaranja u šančevima‘ nezgodnim pak da bi svakako trebalo više aktivnosti, elastičnosti i razgovora — odgovorio da je i on za razgovor i da napose smatra potrebnim da se razgovara s dinastijom, no da je nemoguće da se on sastaje svaki čas s Knezom Namjesnikom a kad s Vama razgovara da smatra da govori sa samim Namjesnikom. Još sam mu rekao da Vam se ne bi trebalo praviti smetnje, jer poslije Vaše vlade može za sada doći samo gorja. Istako sam mu i Vaše nastojanje da dođemo do pune demokracije. Čini se da i on to razumije.

Govorili smo i o popunjenju banskog mjesta. I on zabacuje sva imena koja [su] se dosad pojavila.<sup>58</sup> (Danas sam čuo da dr. Korošec<sup>59</sup> hoće činovnika za bana. Nemoguće! Prije svega činovnički mentalitet je preuzak i takva osoba ne bi imala povjerenje naroda, koje je potrebno da se ovdje narod smiri). On je zato da se imenuje osoba, koja nije partijski eksponirana na nijednoj strani a koja bi ipak mogla imati povjerenje i Vaše i njegovo. Nismo još odlučili o imenima pak Vas zato molim da s imenovanjem pričekate još neko vrijeme, da bar čujete, tko bi po Mačeku bio prihvatljiv. Bila bi velika šteta, da se prenatljenošću u tom pogledu pokvari dobro raspoloženje i zakrče putevi smirivanja i sporazum.

Mislite li, gospodine predsjedniče, da Vam dalje mogu poslužiti svojim radom u opisanom pravcu, ja Vam rado stojim na raspoložanju. Ako ništa drugo, budite uvjereni da će Vam dobro doći moje informacije, jer ću ih dati objektivno i nemotivisano od bilo kakvih ambicija i aspiracija, za koje sam dokazao i Vama i dru. Mačku da ih nemam. Meni je samom do stvari, koja je stradala baš zato jer su mnogi pojedinci bili lično zainteresovani. Kako ste Vi i sami dobro rekli, ne može se ostaviti hrvatsko pitanje neriješenim, a riješiti ga se može — uz ostalo — samo na temelju točnih informacija i poznavanja prilika.

Ukoliko ne bi primio od Vas odgovora, jer biste Vi smatrali nemogućim daljnje razgovore na temelju gornjega, ipak ću biti slobodan da Vam za par dana priopćim imena onih, koje bi smatrao na temelju konzultovanja s dr. Mačkom podesnim za banove. Šaljem Vam ovo pismo preko Stojana Jovanovića da sigurnije dođe neposredno u Vaše ruke i da Vas ne bi, kompromitovalo’.<sup>60</sup>

Stojadinović je odgovorio Politeu: »Hvala na pismu. Kad budete dolazili u Beograd molim svratite do mene. Teško je o tim stvarima objašnjavati se preko pisma.«<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Meštrović je Trumbića informirao da je Stojadinović navodno nudio Politeu mjesto bana, a ovaj to odbio s motivacijom da to nije za njega, a prihvatio bi samo kad bi se Maček složio, izjavivši tom prigodom da u Savskoj banovini Maček ima 95% pristalica, a u cijeloj državi 4—5 milijuna. Prema Meštroviću, nakon takva odgovora Stojadinović je ovlastio Politea da razgovara s Mačekom, kako je naprijed izneseno (isto, bilj. od 26. XI).

<sup>59</sup> Korošec je tada bio ministar unutrašnjih poslova.

<sup>60</sup> Arhiv SR Hrvatske, Ostavština I. Politea, III/51, pismo od 29. IX 1935.

<sup>61</sup> Isto, Stojadinovićevo pismo od 30. X 1935.



Ti kontakti ostali su samo epizoda bez konkretnih rezultata.<sup>62</sup>

Na početku 1936, kao što je spomenuto, učestali su kontakti opozicionih stranaka radi izrade zajedničke platforme. Najviše nesuglasica izazvalo je pitanje državnog uređenja, ne samo u dijalozima Udružene opozicije i Seljačko-demokratske koalicije nego i među samim srbijanskim strankama. U to vrijeme grupa potpisnika Zagrebačkog memoranduma posredovala je svojim ustavnim prijedlogom.<sup>63</sup> U odgovoru onima koji su kasnije napadali Nacrt, »Obzor« je, prikazujući postanak i svrhu Nacrta, pisao: »Poslije petomajskih izbora od svih se strana i od svih političkih faktora naglašavala potreba sporazuma i rješavanja hrvatskog pitanja. Udružena opozicija u Beogradu, SD koalicija u Zagrebu a i prvaci Jug[oslavenske] radikalne zajednice bili su spremni na pregovore za rješavanje ovog pitanja. Pa zar nije onda razumljivo, da se nađu ljudi dobre volje i stručne spreme, da pokušaju svim ovim političkim faktorima staviti na raspolaganje jedan kompromisni predlog, koji bi bio prihvatljiv i koji bi mogao služiti za raspravu između minimalnih i maksimalnih zahtjeva?«

Prikazujući dalje historijat Nacrta »Obzor« ističe da je u to vrijeme unutrašnje uređenje i povratak demokracije bilo središnje pitanje unutrašnje politike, što su svi priznavali, vlada i opozicija, posebno ova druga. Zato su i počeli razgovori između Udružene opozicije i Seljačko-demokratske koalicije. »Pregovori su se odugovlačili, a zapeli su na pitanju procedure. Nesumnjivo je bio važniji sporazum o državnom uređenju od pitanja, kojim će se načinom taj sporazum provesti u život. Izgledalo je, da će se pitanje procedure laglje riješiti, kad se postigne barem načelni sporazum o državnom uređenju. Pošto odgovorni politički faktori nisu u pitanju državnog uređenja pregovore ni započeli, to je grupa zagreb[ačkih] intelektualaca na inicijativu iz Beograda sa znanjem političkih krugova, kušala sastaviti takav nacrt ustava, koji bi magao poslužiti kao temelj budućih pregovora između odgovornih političkih faktora Zagreba i Beograda.« »Kad se znade«, piše dalje list, »kako se

<sup>62</sup> Informirajući Trumbića o Stojadinovićevu odgovoru Politeu, Meštrović je, kako je Trumbić zabilježio, izjavio da je Politeo, »kako je naivan, to primio s oduševljenjem te je M[ačeku] priopćio sve što mu je poručio Stojadinović, koji ga je upravo *općarao*, tim više što drži da je sve to St[ojadinović] govorio sporazumno sa *knezom Pavlom*«. Meštrović je smatrao da se Mačeku nije trebalo upuštati u razgovore. »Ona je poruka samo sondiranje. Svakako je morao izjaviti da kod sporazuma treba Davidović [da] bude, jer to nije pitanje jedne partije, nego svih [...]. Jasno je da je to samo manevar, pa će se iskoristiti«. Smatrao je da Politeo u svojoj naivnosti može cijelu stvar kompromitirati. Nije trebalo da šalje pismeni odgovor, jer će tako Stojadinović imati dokumenat u ruci da se Maček s njim upuštao u pregovore. Po Meštrovićevoj ocjeni, Politeo nije pogodan za takve uloge. Meštrović je drugom prigodom Trumbića informirao da je kod ponovnog susreta Stojadinović izjavio Politeu da Maček, kako se vidi iz izjava koje je dao stranim novinarima, »nije još zreo za sporazum« (usp. nap. 57).

<sup>63</sup> U kasnijim polemikama potpisnici Nacrta u zajedničkoj izjavi pored ostalog navode: »U veljači 1936. kad je bilo aktuelno pitanje sporazuma i novog državnog uređenja, sastavili su potpisnici jedan kompromisni predlog za nacrt ustava i to uz saradnju i u sporazumu sa grupom beogradskih intelektualaca, s kojima su se nakon duže rasprave u svemu sporazumjeli, osim u pitanju Vojvodine, dok se političari ni do danas nisu mogli sporazumjeti ni u čemu« (Jadranski dnevnik, br. 129, 5. VI 1937).

daleko razilaze stanovišta političkih stranaka u tim pitanjima, onda je jasno, da se pozitivni uspjeh, dakle sporazum, kojeg navodno svi hoće i traže, dade postići samo kompromisom. Taj je kompromis između zagrebačke i beogradske grupe intelektualaca nakon svestrane rasprave i nakon stručnih objecka s jedne i s druge strane bio postignut. U ono doba, u veljači g. 1936., bio je taj posao poželjan i potreban, a izgledalo je, da će biti i uspješan, pa da će ga politički krugovi i prihvatiti kao polaznu točku za pregovore.<sup>64</sup>

Nakon neuspješnih razgovora srbijanskih stranaka oko platforme za suradnju s SDK, počeli su se hladiti odnosi među opozicionim blokovima. Uslijedili su zatim, kao što je navedeno, Mačekovi susreti s knezom Pavlom i Stojadinovićem, koji su završili bez rezultata. U proljeće 1937. ponovo oživljavaju kontakti stranaka Udružene opozicije i njihove veze sa Seljačko-demokratskom koalicijom. To je očigledno bio glavni razlog što su potpisnici Prijedloga za nacrt novog ustava uputili ga tada kraljevim namjesnicima, vođama i prvacima političkih stranaka i istaknutim javnim radnicima.<sup>65</sup> Prijedlog je najprije bio štampan kao rukopis i u toj formi poslan spomenutim osobama, a nedugo iza toga, pošto je u javnosti došlo do polemike, donijela ga je i »Nova Evropa«, uz jedan Politeov načelni članak o reviziji Ustava i Čurčinov komentar o postanku Nacrta i polemikama koje je izazvao.

Nacrt su potpisali: dr Albert Bazala, dr Milan Čurčin, dr Milivoj Dežman, Jozo Kljaković, dr Ivan Krbeč, Ivan Meštrović, Pavle Ostović, dr Ivo Politeo, dr Ivo Tartaglia. Svi su oni bili potpisnici Zagrebačkog memoranduma,<sup>66</sup> a Politeo ih označio kao »najžu grupu memorandumaša«.<sup>67</sup>

## b) Stav grupe beogradskih intelektualaca

Razgovori i pripreme za izradu ustavnog nacrtu otpočeli su nedugo iza Zagrebačkog memoranduma. Ustavni nacrt u stvari je bio nastavak Memoranduma. Kao što je Memorandum imao biti zajednički stav zagrebačke i beo-

<sup>64</sup> Obzor, br. 127, 7. VI 1937.

<sup>65</sup> M. Č[určin] O predlogu za Nacrt Ustava, Nova Evropa XXX/7—8, 222; usp. nap. 63.

Stojkov (O stvaranju Bloka, 273) s razlogom pretpostavlja da nije slučajno što se Nacrt pojavio »baš u to vreme«.

Sami potpisnici u uvodu, spomenuvši da je u veljači 1936. prijedlog predan političkim prvacima, ovako su objašnjavali slanje Nacrta širem krugu političara, kulturnih i javnih radnika u travnju 1937: »S obzirom na neodređenost unutarnjeg stanja, kao i na teške vanjske prilike, i pored dužnosti koju su izvršili predajom nacrtu odgovornim aktivnim političarima, potpisani smatraju potrebnim, da objelodane ovaj spis, nemajući druge mogućnosti da pokažu koliko su uvjereni da svako odugovlačenje sve više truje naše odnose, sprečava svaki rad i napredak, i slabi snagu države« (Jedan prijedlog za Nacrt Ustava, Nova Evropa XXX/7—8, 230).

<sup>66</sup> Trumbić Nacrt naziva i Memorandum broj 2, misleći na Zagrebački memorandum iz 1934. kao br. 1 (Trumbić, bilj. od 3. V 1937, o razgovoru s Meštrovićem, nereg).

<sup>67</sup> Čurčin piše da su se ograničili na potpise »neposrednih zagrebačkih učesnika pri izradi Nacrta« (Č[určin], O predlogu za Nacrt Ustava, 222). Meštrović je Trumbiću izjavio »da bi ih, kad bi trebalo, potpisalo u gradovima na hiljade«. Trumbić je dodao: »Preko njihovih povjerenika!« (kao nap. 66).

gradske grupe intelektualaca, tako je i ustavni nacrt u početku rađen uz zajedničko sudjelovanje predstavnika obiju grupa.<sup>68</sup> U svibnju 1935. u Zagrebu je boravio Slobodan Jovanović. Namjerno nije razgovarao s političarima, nego sa stručnjacima.<sup>69</sup> Kontaktirao je s Meštrovićem, Politeom i Krbekom, s kojima je razgovarao o ustavnom nacrtu.<sup>70</sup>

Prvi kontakti predstavnika zagrebačke i beogradske grupe otkrili su njihova neslaganja o principima na razgraničenje nadležnosti između centralne vlasti i samostalnih jedinica. Jovanović se prigodom spomenutih razgovora zalagao, kako je Meštrović prenio Trumbiću, da pronađe takvu formulu za razgraničenje kompetencija po kojoj bi samostalnost banovina što više zavisila od centralne vlasti.<sup>71</sup> U razgovoru s Krbekom Jovanović je smatrao da se korektura za samostalnost banovina može postići na temelju plana čije su osnovne misli bile: Ban bi bio izabran od sabora i uz kralja premapotpisivao ukaz od svom imenovanju. Samostalnost banovina koja bi proizlazila iz takva polo-

<sup>68</sup> »Obzor« je tvrdio da je inicijativa za izradu ustavnog nacrtu došla od beogradskih intelektualaca. List je, naime, pisao: »Pošto odgovorni politički faktori nisu u pitanju državnog uređenja pregovore ni započeli, to je grupa zagrebačkih intelektualaca na inicijativu iz Beograda sa znanjem političkih krugova, kušala sastaviti takav nacrt ustava, koji bi mogao poslužiti kao temelj budućih pregovora između odgovornih političkih faktora Zagreba i Beograda« (Obzor, br. 127, 7. VI 1937). Slobodan Jovanović u izvaji novinarima ovako je objasnio postanak ustavnog nacrtu: »Evo što ja znam o nacrtu zagrebačkih intelektualaca. Posle izbora od 1935. jedna grupa zagrebačkih intelektualaca izradila je jedan nacrt ustava, da bi uverila Srbe dobre volje, da nije tačno da Hrvati ne znaju šta hoće. Kako je toj grupi iskreno bilo stalo do toga da se ustavno pitanje reši putem sporazuma Srba i Hrvata, ona je svoj nacrt uputila na mišljenje jednoj beogradskoj grupi koju smo sačinjavali prof. Božidar Marković, dr Nikola Stojanović, prof. Mihailo Ilić, i ja sam« (Vreme, br. 5516, 26. V 1937).

<sup>69</sup> Meštrović je prenio Trumbiću da je Jovanović izjavio kako je sa stručnjacima »lakše se razumjet. Ne će ni u Beogradu sa političarima, niti se nada da bi se s njima moglo postići kakav uspjeh«.

<sup>70</sup> Jovanović je prije toga bio na Hvaru, gdje se tada nalazio i B. Marković. »Meštrović drži«, zabilježio je Trumbić, »da su se ova dvojica našla zajedno na Hvaru i zato da studiraju kao stručnjaci osnovu nekoga ustava na kojem bi se mogao postići sporazum sa Hrvatima«.

Krbek je nakon razgovora s Jovanovićem boravio u Kaštelima, gdje je radio na ustavnom nacrtu, koji je predao I. Tartagli. Prema onom što mu je iznio Meštrović, Trumbić je zabilježio da je taj nacrt rađen prema ranijem projektu T. Tomljenovića.

Meštrović je Trumbiću izrazio mišljenje da ustavni nacrt neće »dovesti do konačnog uspjeha naime do takova ustava, nego ima da se pripravi nešto po čemu bi se vidilo da i Hrvati hoće ovu državu i da ima mogućnost da se dođe do uređenja države iako na novoj bazi« (Zbirka Trumbić, bilj. od 22. V 1935, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).

<sup>71</sup> Meštrović je Trumbiću izjavio da je za Jovanovića glavno pitanje »da li na jedan ili dva kolosijeka«, tj. da li će decentralizacija vlasti biti izvršena na bazi delegiranja vlasti banovinama (jedan kolosijek) ili će decentralizirana vlast biti samostalna (dva kolosijeka). Jovanović, zabilježio je Trumbić, »dakako teži za tim, da te samostalnosti banovina ne bude ili da je bude što manje, ili u koliko je bude, da bude prividna. Jer samostalna vlast, kažu Srbijanci, to bi za Hrvate bila prva etapa za potpuno otcjepljenje čim se pokaže zgodna prilika«.

žaja bana bila bi korigirana preko ustanove Krunskog vijeća.<sup>72</sup> Ono bi bilo sastavljeno od ministara i predstavnika banovina, a predsjedavao bi mu kralj. Vijeće bi imalo pravo raspusta sabora i prije zakonskog roka. Do izbora novog sabora i po njemu izvršenog izbora novog bana, kralj bi na prijedlog predsjednika vlade postavio na čelo banske uprave kraljevskog namjesnika, koji bi odstupio nakon izbora novog bana. Jovanović je odbacivao delegatski princip za centralni parlament i smatrao da on mora biti izabran općim pravom glasa u cijeloj zemlji tako što bi za svaku banovinu bio određen broj poslanika. Sabori pojedinih banovina bi donosili izborne zakone za svoje banovine.<sup>73</sup>

Grupa oko Slobodana Jovanovića stavila je više kritičkih primjedbi na projekat koji su izradili zagrebački intelektualci. O tome je Jovanović kasnije pisao: »Mi smo držali da smo dužni reći svojim zagrebačkim prijateljima, na koje stvari u njihovom nacrtu srpsko javno mnjenje, bez razlike stranaka, neće nikada pristati. Isto tako smatrali smo da im treba ukazati na sve one elemente koji su u njihovom nacrtu pripadali tipu konfederativne države, jer je, kao što se zna konfederacija nesaglasna s državnim jedinstvom.

Naši zagrebački prijatelji vodili su s mnogo dobre volje računa o našim napomenama, i njihov ustavni nacrt u svom definitivnom obliku u glavnom je čist od konfederativnih elemenata.«<sup>74</sup>

Napokon bio je izrađen kompromisni ustavni nacrt u kojem su u pogledu razgraničenja nadležnosti bila pomirena različita gledišta grupe oko Slobodana Jovanovića i nekih potpisnika Zagrebačkog memoranduma.<sup>75</sup> Nacrt je tada, kao što je spomenuto, bio predan i nekim političkim prvacima iz opozicije, ali nije bio uzet u razmatranje. Stanje odnosa među opozicionim grupacijama nije tada bilo na takvu nivou da bi bili mogući konkretni razgovori, koje je pretpostavljao spomenuti Nacrt.

<sup>72</sup> Takvu instituciju s naglašenom ulogom predviđao je, kao što je izneseno, i ustavni nacrt Tomljenovića (usp. str. 109. U prijedlogu za Nacrt iz 1937. to nije predviđeno.

<sup>73</sup> Meštrović je Jovanoviću ovako formulirao svoj stav: »*sabor* sa zakonodavnom moći za banovinsko područje, *samostalna banska vlada* (bana izabire sabor a kraljev ukaz premapotpisuje sam ban), *financ. samostalnost*, samostalna *žandarmerija* (unutrašnji poslovi), *delegacija* za zajednički parlament«. Prenoseći to Trumbiću, Meštrović je komentirao: »Ovo i ovako nestručnjački izraženo Slobodanu nije po volji, a s druge strane znajući da se Hrvati ne će zadovoljiti bez takova nešto slična, pokazuje se sklon ali sa težnjom da tu banovinsku samostalnost što više otvoreno ili prikriveno, učini zavisnom ili vezanom za centralnu vlast u Beogradu. Prema tome Slobodan ima ove osnovne misli.

Bana imenuje kralj (pa i po predlogu sabora) uz potpis *min [ista] predsjed [nika]*.

Sabor za zakonodavstvo.

Zajed [nički] parlament nikako po delegaciji nego po direktnom izboru«.

Nakon razgovora s Krbekom Jovanović je Meštroviću izložio mišljenje, kako je gore navedeno (Zbirka Trumbić, bilj. od 22. V 1935, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).

<sup>74</sup> Vreme, br. 5516, 26. V 1937, izjava novinarima.

<sup>75</sup> U uvodu Prijedloga za nacrt Ustava konstatira se: »Nakon dulje usmene i pismene izmjene misli, te međusobnog približavanja razlika u stajalištima, izrađen je kompromisni nacrt osnovnih načela, kako bi se moglo preurediti Jugoslaviju. Oko postignuća saglasnosti u svim načelima između beogradske i zagrebačke grupe nije bilo većih poteškoća« (Nova Evropa XXX/1937, 229).

Dok je u pitanju razgraničenje kompetencija postignut kompromisni prijedlog, u pitanju teritorijalnog razgraničenja kompromis nije bio postignut.<sup>76</sup> Potpisnici Zagrebačkog memoranduma predlagali su pet jedinica (banovina, oblasti), i to: tri pretežno s etničkim obilježjem (Slovenija — tadašnja Dravska banovina, Hrvatska — predratna Banska Hrvatska s Dalmacijom i Međimurjem, Srbija — predratna Srbija i predratna Crna Gora) i dvije mješovite jedinice (Bosna i Hercegovina — predratni teritorij ili približno, Vojvodina).<sup>77</sup> Beogradski intelektualci prigovarali su da se zagrebački prijedlog temelji na plemenskom načelu, koje su oni odbacivali.<sup>78</sup> Protivili su se Vojvodini kao posebnoj jedinici.<sup>79</sup> Za slučaj da političke stranke prihvate Bosnu i Hercegovinu kao zasebnu jedinicu, smatrali su da se »za nju s obzirom na njenu plemensku heterogenost ne bi moglo usvojiti niti političko uređenje kao i za plemenski homogene banovine.«<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Obzor vidi u tome razlog što Nacrt u redovima opozicije nije uzet u razmatranje. List je, kasnije, pisao: »I u Zagrebu i u Beogradu politički krugovi, svaki sa svog stanovišta, odbili su ovakovu teritorijalnu podjelu, i time je zapela čitava akcija oko novog nacrt« (Obzor, br. 127, 7. VI 1937).

Pošto je istaknuta kompromisna suglasnost u drugim pitanjima, u uvodu Prijedloga se nastavlja: »Do veće razlike u mišljenju došlo je u pitanju broja jedinica koje bi se imale obrazovati u preuređenoj državi« (Nova Evropa XXX/1937, 229).

<sup>77</sup> Obzor (br. 127, 7. VI 1937) je tvrdio da se iz Zagreba predlagalo 7 banovina: Slovenija, Hrvatska, Srbija, Bosna, Vojvodina, Crna Gora i Južna Srbija.

<sup>78</sup> Slobodan Jovanović je kasnije izjavio: »Što se tiče broja banovina, zagrebački nacrt predviđao je njihovo razgraničenje po plemenskom načelu. Mi smo na to primetili da plemensko načelo, ako se usvoji, mora biti sprovedeno dosledno, — i napr. ako bi se svi Hrvati ujedinili u jednu banovinu, onda bi se isto tako imali ujediniti u jednu banovinu i svi Srbi« (Vreme, br. 5516, 26. V 1937).

<sup>79</sup> U razgovoru s Meštrovićem, svibnja 1935, Jovanović se izjasnio protiv eventualne podjele na tri jedinice (u čemu je vidio plemensku podjelu) i zagovarao podjelu na četiri jedinice (Zbirka Trumbić, bilj. od 22. V 1935, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.). U jednom kasnijem razgovoru, osvrćući se na to kako su šefovi opozicije u Srbiji reagirali na ustavni nacrt, Jovanović je Meštroviću izjavio da najviše smeta pitanje Vojvodine. Smatrali su da bi Vojvodina mogla dobiti položaj sličan onome kakav su imale oblasti po Vidovdanskom ustavu, a u okviru Srbije, ili najviše tako da bi na njene poslove mogle utjecati i Hrvatska i Srbija.

U razgovoru s Trumbićem, prenoseći mu ono što je doznao od Jovanovića, Meštrović je smatrao da bi Ruma mogla biti kompromisna granica, na što je Trumbić »i sada odrešito rekao da je Sava i Dunav granica između Srbije i Hrvatske pod *svaku cijenu*. Ne radi se samo o jednom gradu kao Zemun itd. nego su najviši razlozi za to!« (Zbirka Trumbić, bilj. od 6. IX 1936, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).

Kad je Curčin u jesen 1935. privatno posjetio Pančevo, iz razgovora s onima s kojima je dolazio u dodir zapazio je veliko neraspoloženje s politikom Beograda i naglašenu težnju za autonomijom. Kad je o tome obavijestio Davidovića, ovaj se energično izjasnio protiv autonomije« (Isto, bilj. od 7. X 1935).

<sup>80</sup> Vreme, br. 5516, 26. V 1937.

Meštroviću je Jovanović izjavio da bi se vlast u bosansko-hercegovačkoj jedinici imala »provesti na temelju *vjerskog ključa*«, tj. prema vjerskom ključu bi se birali zastupnici u sabor i vladu. Meštrović je to Turmbiću objašnjavao željom da se u Bosni i Hercegovini »zaštiti srpstvo da ne budu majorizirani od združenih katolika i muslimana« (Zbirka Trumbić, bilj. od 22. V 1935, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).

Ustavni nacrt koji je u travnju 1937. dat u javnost širem krugu političara i javnih radnika potpisali su samo zagrebački intelektualci i on nije predstavljao i mišljenje grupe oko Slobodana Jovanovića.<sup>81</sup> U uvodnom dijelu u prijedlogu objašnjeno je o kojim pitanjima s beogradskim intelektualcima nije postignuta suglasnost.

### c) Sadržaj i osnovne karakteristike Nacrta

Tekst koji je u travnju 1937. štampan najprije kao rukopis, a kasnije i u »Novoj Evropi«, ima tri dijela: uvodni, sam ustavni nacrt u kojem su razrađena osnovna načela državnog uređenja, i prilog, u kojem se objašnjavaju razlike u gledištima na teritorijalno razgraničenje.

Ad 1) U uvodu su objašnjeni motivi i tok nastanka ustavnog nacrta. Konstatira se da mu je prethodio Zagrebački memorandum. Potpisnici ustavnog nacrta odlučili su se za njegovu predaju širem krugu zbog teške vanjske i unutrašnje situacije i želje da se hrvatsko-srpski odnosi još više ne pogoršavaju. Nezdrave prilike u zemlji objašnjavaju se prije svega službenom politikom kako je vođena nakon stvaranja države, a koja je u prvom redu pogađala Hrvate. Ističe se da su protivnici postojećeg državnog uređenja ne samo Hrvati (koji su inače glavni protivnici) nego i »velika većina Srba izvan bivše Kraljevine Srbije«. Dalje se govori o kontaktima s beogradskim intelektualcima, o onome u čemu je postignuta načelana suglasnost i gdje se gledišta nisu mogla pomiriti (teritorijalno pitanje).

Na kraju uvoda potpisnici ističu da je hrvatsko pitanje ne samo »opće prečansko nego i državno pitanje« i da se ono može riješiti samo temeljitim preuđenjem države. U tim zahtjevima postoji jedinstvo Hrvata, i drugih prečana, a »Maček predstavlja danas sve Hrvate i veliku većinu prečana, jer je nosilac njihovih zahtjeva«.

Ad 2) Zakonodavna, sudska i upravna vlast bila bi podijeljena između centralne vlasti i banovina. Nadležnosti centralne vlasti bile bi tačno određene u državnom ustavu. Centralni parlamenat sastojao bi se od dva doma. Donji dom birao bi se neposrednim glasanjem na cijelom državnom području, ali granice izbornih jedinica ne bi smjele prelaziti područja pojedinih banovina, a kandidirati se može samo pripadnik odnosne banovine. Gornji dom sastojao bi se od jednakog broja predstavnika banovina, koji bi bili birani neposredno ili od strane banovskih sabora.

U isključivu zakonodavnu nadležnost centralnog parlamenta spadali bi: poslovi dvora, vojske i mornarice, vanjski poslovi, poslovi državnih financija, uređenje državne uprave, novčarstvo, patenti, mjere i utezi, pošta, državne

---

<sup>81</sup> Objasnjavajući udio beogradske grupe u izradi ustavnog nacrta, Slobodan Jovanović je zaključio: »Ipak je to bio, i ostao njihov nacrt, kao što se vidi već i po tome što su ga zagrebački intelektualci potpisali sami, bez nas« (usp. nap. 80; usp. Vreme, br. 5518, 28. V 1937, izjava Markovića novinarima).

Prema »Politici« (br. 10417, 26. V 1937), Slobodan Jovanović ni ostali suradnici iz Beograda nisu prethodno bili obaviješteni o štampanju ustavnog nacrta.

željeznice, državljanstvo, putnice za inozemstvo. Ostali poslovi prenijeli bi se u zakonodavnu nadležnost banovina, s tim da bi u nekim poslovima mogla postojati i mješovita zakonodavna nadležnost centralne vlasti i banovina.

Razmjerno najveći stupanj centralizacije predviđa se u poslovima vojske i mornarice, te vanjskih poslova. U manjem opsegu to bi vrijedilo i za državne financije. U ostalim upravnim poslovima težište bi bilo na banovinskoj upravi. Žandarmerija bi bila organ banovina.

U financijskom pogledu osigurala bi se samostalnost centralne vlasti i banovina, a podjele prihoda izvršila bi se tako što bi centralnoj vlasti pripadali posredni porezi (carine, monopoli, dio trošarina), prihodi državnih poduzeća, vojnica, a banovinama neposredni porezi, trošarine i takse. Ranija državna dobra i poduzeća načelno bi pripala banovini na čijem se teritoriju nađu. Narodna banka, kao zajednička ustanova, decentralizirala bi se. Banovske filijale vršile bi samostalno podjelu kredita prema utvrđenim kriterijima. Poštanska štedionica, Državna hipotekarna banka i Agrarna banka organizirale bi se s obzirom na mogućnost stvaranja samostalnih banovinskih novčanih zavoda.

Predviđa se mogućnost da državne željeznice budu organizirane na komercionalnoj osnovi kao samostalno državno poduzeće, s tim da bi što veći opseg poslova bio prenijet na banovinske direkcije a banovinama osigurao utjecaj na cjelokupno poslovanje željeznica i izgradnju novih pruga. Banovine bi mogle graditi i svoje vlastite željeznice. Na sličnim principima predviđa se organizacija pošte i državnih monopola.

Redovno sudovanje bilo bi u nadležnosti banovina, a za specijalizirano sudovanje postojali bi državni sudovi, od kojih je najvažniji Ustavni sud, koji garantira podjelu nadležnosti između državnih i banovinskih organa, te ustavom predviđena građanska prava i slobode.

Koordiniranje uprave koju vrše banovine ostvarilo bi se preko zajedničkih ministarstava (u poslovima iz nadležnosti centralne vlasti) i na druge načine (zajedničkim konferencijama, stručnim savjetovanjima, npr. o zdravstvenim, prosvjetnim i drugim pitanjima). Dio poslova centralna vlast bi mogla obavljati preko banovinskih organa i ne bi morala za sve poslove iz svoje nadležnosti imati vlastite organe (tzv. dvostruki upravni kolosjek smatra se neekonomičnim i štetnim za jedinstvo uprave).

Prema Nacrtu, banovine su slobodne od svakog nadzora od strane centralne vlasti u poslovima koji spadaju u njihovu nadležnost. Državni ustav regulira samo temeljna načela koja vrijede za sve banovine, a svoju unutrašnju organizaciju banovine samostalno utvrđuju banovinskim temeljnim zakonom (koji za banovinu ima karakter ustava). Izvršnu vlast u banovinama vrši kralj preko bana. Banovinske zakone kralj sankcionira uz premapotpis bana.

U Prijedlogu nigdje se izričito ne spominje karakter državnopravne strukture koju Nacrt predviđa. No po svojim osnovnim načelima on podrazumijeva federativnu organizaciju. Nacrt sadrži dosta jasna načela za razgraničenje nadležnosti centralne vlasti i banovina, čiji je položaj garantiran na više načina: položajem bana, financijskom samostalnošću, izričitim navođenjem poslova iz nadležnosti centralne vlasti itd.

Ad 3) Pitanje teritorijskog zaokruženja smatra se »veoma važnim, — u našim današnjim prilikama, možda najvažnijim«. Pri tome »treba poći od pojedinih glavnih narodnih centara, ali nepustiti s vida ni historijske, kulturne, privredne momente, uz geografske i etnografske«. Dalje se kaže da »našu državu sačinjavaju tri individualiteta iste rase, a to su Srbi, Hrvati i Slovenci«, a Muslimani »gotovo sačinjavaju četvrti individualitet, o kome će također trebati voditi računa pri preuređivanju države«. Srpsko-hrvatsko pitanje smatra se najvažnijim i najtežim. Na temelju svega toga predlaže se podjela na pet banovina, a smatra se da se pitanje Crne Gore i »Južne Srbije« može riješiti širokim samoupravama, »ali mi smatramo to pitanje čisto internim srpskim pitanjem, koje ne treba da oteža rješenje glavnog problema, koji dolazi na prvo mjesto«.

U drugom dijelu Priloga polemizira se prigovorima beogradskih intelektualaca da Vojvodina dobije status samostalne jedinice. Odbacuje se prigovor da Nacrt »preporučuje ‚razgraničenje po plemenskom načelu‘«, nego ga »samo uzima pretežno u obzir, radi prilika stvorenih kroz ove godine zajedničkog političkog života«. Smatra se da Vojvodina ima položaj sličan položaju Bosne, te, ako se prihvati stvaranje mješovite banovine Bosne i Hercegovine, na isti način treba postupiti s Vojvodinom.

Uočljivo je da Nacrt negira crnogorsku i makedonsku nacionalnu individualnost i zapostavlja pitanje narodnosti.

#### *d) Reagiranja na Nacrt*

*Udružena opozicija.* Kad se ima na umu da je ustavni nacrt rađen prije svega da bi zainteresiranim političkim faktorima bio ponuđen kao osnova za raspravu, onda se može pretpostaviti da su i šefovi opozicionih stranaka na ovaj ili onaj način od samog početka bili informirani o radu na ustavnom nacrtu, a vjerovatno neki od njih i sugestijama utjecali.<sup>82</sup> Kad su bila formulirana osnovna načela, u veljači 1936, bila su predana i prvacima Udružene opozicije, koji su ih, tvrdi Ćurčin, »uglavnom, primili na povoljno znanje«.<sup>83</sup> Nesuglasice oko teritorijalnih pitanja dovele su do toga da ni grupa oko Slobodana Jovanovića nije više sudjelovala sa zagrebačkom grupom. Kada je susret Stojadinovića i Mačeka u Brežicama nagovještavao mogućnost novih kombinacija i kad se Udružena opozicija aktivirala na usklađivanju svojih

---

<sup>82</sup> Meštrović je Trumbiću iznio dojam »da ovo što Slobodan sprema da bi to bilo za opoziciju u Beogradu (Davidović — J. Jovanović), koja bi da se sporazumijeva na toj bazi sa Dr. Mačkom« (Zbirka Trumbić, bilj. od 22. V 1935, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).

<sup>83</sup> M. Ć [u r č i n], O predlogu za Nacrt Ustava, Nova Evropa XXX/1937, 222. Prema onom što je Slobodan Jovanović izjavio Meštroviću, izlazi da su prvaci UO s više rezervi primili Nacrt nego što to tvrdi Ćurčin. Na osnovi Meštrovićeva kazivanja Trumbić je zabilježio: »Slob [odan] je tumačio kako je bilo sa političarima od udr [užene] opoz [icije] kad im je data dotična osnova. U stvari David [ović] bi bio lično najodrešitiji, ali drugi... [sic!] J. Jovanović slično. Smeta najviše pitanje Vojvodine« (Zbirka Trumbić, bilj. od 6. IX 1936, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).



pogleda, potpisnici Nacrta ponovno su pokušali na njega skrenuti pažnju političkih prvaka. Međutim, prvaci Udružene opozicije nisu bili spremni prihvatiti ustavni nacrt zagrebačkih intelektualaca ne samo zbog nesuglasica oko teritorijalnih pitanja nego i zbog toga što oni tada nisu bili u stanju raspravljati o nekoj konkretnoj osnovi. To su pokazala i njihova vlastita nastojanja oko izrade zajedničke platforme kao baze za pregovore sa SDK. Za njih su tada manje važna bila stručna pitanja (pa prema tome i stručna usluga intelektualaca — posrednika). Načelno su ih podvajala suprotna gledanja na bitna pitanja preuređenja države. Zato je i Nacrt u travnju 1937. ostao bez z interesa kod prvaka Udružene opozicije. Čurčin je pisao da je »bilo veće iznenađenje, za učesnike i sastavljače Nacrta, držanje onih prvaka kada im je predata njegova definitivna redakcija«, u poređenju s njihovim reagiranjem u veljači 1936.<sup>84</sup>

*Seljačko-demokratska koalicija.* O toku izrade ustavnog nacrta Maček je bio informiran već u prvo vrijeme. On je, kako je Meštrović prenio Trumbiću, izjavio: »Kaj da vam kažem, radite, študirajte i tako ne bude niš!«<sup>85</sup> Sam Maček je kasnije izjavio dopisniku »Vremena« da ga je potkraj 1935. posjetio I. Krbek i upoznao ga s ustavnim nacrtom. »Pošto sam saslušao razlaganja g. dr. Krbeka odmah sam rekao da na tu stvar ne mogu da dam svoj pristanak. G. dr. Krbek j onda naglasio da mu je bilo samo do toga da me o ovom radu i o ovim nastojanjima informira. I to je sve!«<sup>86</sup> To je potvrdio i Krbek,<sup>87</sup> dodavši još da je k Mačeku išao da ga uvjeri »da ovom akcijom niko od nas potpisnika nije mislio da se izdvoji iz redova Hrvatskog narodnog pokreta« i da su imali samo iskrene i nesebične namjere, kako je istaknuto i u uvodu Nacrta.<sup>88</sup>

Kad je nacrt bio predan većem broju osoba i kad je počela polemika u javnosti, Maček se od njega distancirao. Pored onog što je već navedeno, on

<sup>84</sup> Č [určin] O predlogu za Nacrt Ustava, 222.

Čurčin je knezu Pavlu izjavio da je Nacrt »pokazan Davidoviću i drugima iz U. Op., da ga odobravaju samo da su napravili rezervu u pitanju *Vojvodine*« (Zbirka Trumbić, bilj. od 3. V 1937, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).

Meštroviću je namjesnik I. Perović pričao da mu je Davidović nakon audijencije kod kneza Pavla izjavio »da se sa *Hrvatima* ne može raditi, da su njihovi zahtjevi preterani i da Maček hoće da okupi Hrvate a razbije Srbe!« Trumbić je to komentirao: »Ovo govori najširogrudniji iz U. opoz.« (Zbirka Trumbić, bilj. od 18. V 1937, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).

<sup>85</sup> Smisao je »da su svi ti pokušaji bez važnosti«, objašnjava Trumbić (Zbirka Trumbić, bilj. od 3. X 1935, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.). Kad je kasnije Stojadinović upitao Meštrovića da li je ustavni nacrt pokazao Mačeku, odgovorio je: »Koliko je meni poznato nismo. A da li će to biti saznao, to je vjerojatno« (I. Meštrović, Uspomene na političke ljude i događaje, Zagreb 1969, 252).

Kad je Nacrt već bio objelodanjen, Čurčin je na pitanje kneza Pavla da li je Mačeku Nacrt poznat odgovorio, da je jednom ranije bio kod Mačeka, misli da mu je tekst pokazan, ali ne zna kakvo je Mačekovo gledište.

<sup>86</sup> Vreme, br. 5514, 24. V 1937; usp. Hrvatski dnevnik, br. 363, 25. V 1937; usp. Obzor, br. 118, 26. V 1937.

<sup>87</sup> Vreme spominje da je Krbek imao najvažniju ulogu u izradi teksta, da je »imao da složi i poveže one zaključke koji su postignuti u pregovorima između 'beogradskih' i 'zagrebačkih intelektualaca'. (Isto).

<sup>88</sup> Vreme, br. 5516, 26. V 1937.

je dopisniku »Vremena« još izjavio: »Što se tiče same sadržine ovog predloga za nacrt Ustava, smatram da je to rad dobronamjernih ljudi, ali, ovakav kakav je, ovaj predlog se ne može uzeti kao podloga za razgovore i pregovore političkih predstavnika.«<sup>89</sup>

Samostalska »Nova riječ« ironično je komentirala Nacrt primjedbom da »novo uređenje države, uopće sporazum, nije pitanje *tehnike*, nego politike«, aludirajući na to da takva pitanja spadaju u dužnost političara, a ne »državo-slovnih stručnjaka.«<sup>90</sup>

Ćurčin je oštro zamijerao Mačeku zbog njegove izjave »koja je otvorila celu diskusiju, da ne kažemo kampanju«. U uvodu Nacrta jedino se Maček spominje, kao vođa Hrvata i većine prečana, »pa je — naravno — ispalo nezgodno za potpisnike toga Uvoda« što je baš Maček izjavio da se prijedlog ne može uzeti kao podloga za razgovore i pregovore političkih predstavnika. Iako je »Hrvatski dnevnik« demantirao dio Mačekove izjave dopisniku »Vremena«, »ostala je činjenica, da je Dr. Maček dezavuisao Nacrt i njegove sastavljače, pa se otvorilo široko polje za negativnu kritiku i nipodaštavanje nesamo protivnicima demokracije i služiteljima reakcije« nego i bližoj i daljoj Mačekovoj okolini. Ćurčin priznaje da Maček iz razumljivih razloga mora biti oprezan i da potpisnici nisu ni očekivali da on njihov Nacrt prihvati, ali »zato ne razumemo zašto je, nepovučen za jezik ni od koga, išao davati izjave *protivu* Nacrta i njegovih sastavljača!« Ako je Maček odbio u cjelini sam prijedlog, kako je mogao dopustiti, pita se Ćurčin, da »njegovi doglavnici i uvodničari« omalovažavaju političko značenje potpisnika?<sup>91</sup> On smatra da nije u interesu pokreta na čijem se čelu nalazi Maček, »i svega što on danas zastupa, da se ugledni javni radnici, koji se inače s njime slažu i solidarišu, tako unižavaju pred našim svetom i pred inozemstvom«. Ćurčin zaključuje da je »negativna i preuranjena izjava G. Dra. Mačeka o Nacrtu potaknula i ohrabrila prvo njegovu bližu i dalju okolinu, a zatim i druge trabante i skribante svih kategorija [...]«.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Maček je, prema »Vremenu«, dalje izjavio: »Ja zastupam jedno stanovište za sporazum, kome ovakova koncepcija ne može poslužiti za bazu, već zato, što ne potiče od neke nadležne strane; bilo od naroda, bilo od nekog drugog merodavnog faktora. Po mome mišljenju autori ovoga predloga su teoretičari, intelektualci, koji su na ovo ovlašteni toliko kao i svaki drugi čovek koji hoće da se ovim bavi. Međutim oni nemaju veze sa narodom i njegovim realnim životom pa ni sa praktičom politikom, što se vidi i po ovom njihovom sastavku, koji ima više manje kabinetski karakter i u kome već neke najglavnije stvari ne mogu da prihvatim«.

»Hrvatski dnevnik« demantirao je da je Maček dao i taj dio izjave (usp. nap. 86).

<sup>90</sup> Nova riječ, br. 32, 27. V 1937.

<sup>91</sup> »Hrvatski dnevnik« (br. 364, 26. V 1937) u uvodnom članku pisao je o ljudima koji su željni aktiviteta, ali kada ih se na posao pozove, izmiču, izjavljujući da je sve što im se predlaže »ništavno i neukusno«. Oni žele »velike zamahe«, a bježe od sitnog posla koji ne donosi slavu. »Hrvatstvo i pravo rodoljublje pokazuje se djelima«, zaključuje list. Uvodnik je očigledno bio aluzija na potpisnike Nacrta. U drugom broju (br. 370, 1. VI 1937) list je pisao da je »političko značenje potpisnika toga prijedloga minimalno«.

<sup>92</sup> Ć [ u r č i n ], O predlogu za Nacrt Ustava, 222—33.

Razlozi Mačekovog negativnog stava prema Nacrtu nisu proizlazili prije svega iz njegova sadržaja, nego i zbog političkog trenutka u kojem se o njemu raspravljalo. Za Mačeka je važno bilo držanje Stojadinovića i Udružene opozicije, a ne tzv. neangažiranih intelektualaca. Njegov susret sa Stojadinovićem u Brežicama pokazao mu je dokle je vlada spremna činiti koncesije, a one su bile neusporedivo ispod onog što je sadržavao Nacrt. Udružena opozicija nije se mogla tada sporazumjeti ni na minimalnom programu. Budući da Mačekovi eventualni sugovornici (Stojadinović i Udružena opozicija) nisu prihvaćali Nacrt ni kao prijedlog za diskusiju, i za njega je bio bespredmetan. Tako se od strane HSS o samom Nacrtu nije ulazilo u konkretne rasprave pored ostalog i zbog toga da se »ne otkriju karte«. Osvrćući se na komentare o Nacrtu u javnosti, »Hrvatski dnevnik« je pisao: »Mi uopće nećemo ovaj put zauzimati prema ničemu nikakvo stanovište, nego ćemo samo konstatirati fakta, koja su izbila povodom objelodanjenja ovoga prijedloga«. List dodaje da je gledište HSS poznato i u više navrata isticano u Mačekovim izjavama i u stranačkoj štampi.<sup>93</sup> Za ilustraciju list spominje pisanje »Samouprave«, organa Jugoslavenske radikalne jedinice, koja je pisala da »JRZ i dr Maček nisu prihvatili taj prijedlog, ali *svaki iz svojih razloga*, inače mi Hrvati ne vidimo potrebe, da pokušavamo u sadašnjim prilikama upustati se u rasprave o ovom pitanju, a razlozi su svakom pametnom čovjeku jasni.«<sup>94</sup>

*Namjesništvo i vlada.* Potpisnici Nacrta poslali su M. Čurčina knezu Pavlu da mu preda tekst s molbom da ga pročita.<sup>95</sup> Tekst mu je predan neposredno prije nego što je dat širem krugu političkih i javnih radnika. Knez se zainteresirao kakav je stav Mačeka i Udružene opozicije. Posebno se zanimao za to da li Nacrt pretpostavlja reviziju Ustava, na što je Čučin pozitivno odgovorio. Knez je uzvratilo da na to ne može pristati, jer bi ga optuživali da želi oteti krunu mladom kralju, što mu se već imputira. Čurčin ga je upozorio da će se to shvatiti kao »izvlačenje«, dodavši da je dužnost namjesništva da se kralju osigura »čista situacija« kad postane punoljetan.<sup>96</sup>

<sup>93</sup> Hrvatski dnevnik, br. 370, 1. VI 1937.

<sup>94</sup> Isto, br. 365, 27. V 1937.

Drugom prigodom, osvrćući se na stavove demokrata o preuređenju države, list je nešto određenije pisao (ali više radi toga da se zauzme stav prema gledištu demokrata nego da se iznese ocjena Nacrta): »Kad je dr Maček otklonio prijedlog za nacrt ustava, koji su sastavili neki intelektualci, on to sigurno nije učinio zato, što smatra, da taj prijedlog može udovoljiti zahtjevima i potrebama Hrvata. On ga sigurno nije otklonio zato, što smatra, da bi se ostvarenjem ovog prijedloga previše popravio položaj Hrvata. Jasno je dakle, da dr Maček traži nešto drugo i više, nego što predviđa ovaj prijedlog za nacrt ustava« (Hrvatski dnevnik, br. 386, 17. VI 1937).

<sup>95</sup> Meštrović je pričao Trumbiću da su potpisnici za tu misiju izabrali Čurčina kao Srbina da bi razgovor mogao biti slobodniji. Čurčin se za audijenciju nije htio obratiti preko milinistra dvora Antića, nego je direktno pisao knezu, koji mu je odgovorio preko Antića.

<sup>96</sup> Na te primjedbe knez je malo reagirao, »jer da je *glumac* podmukao i lukav«, kako je Meštrović prenio Trumbiću na osnovi onog što je doznao od Čurčina (Zbirka Trumbić, bilj. od 3. V 1937, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.). Meštrović je Nacrt predao ministru vojske i mornarice generalu Mariću, koji je zauzeo rezerviran stav (Isto, bilj. od 18. V 1937, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).

Spomenuto je da je Stojadinović još 1935. od Politea čuo za postojanje ustavnog nacarta. Vjerojatno je o tome i kasnije bio informiran.<sup>97</sup> Iz cjelokupne dotadašnje Stojadinovićeve politike jasno proizlazi da je on mogao imati samo negativan stav prema Nacrtu.<sup>98</sup> Prigodom susreta u Brežicama najviše što je Mačeku nudio bio je prijedlog da predstavnici SDK uđu u vladu.<sup>99</sup> Zato Nacrt za njega nije mogao biti podloga za diskusiju.<sup>100</sup>

Negativan stav Stojadinovićeve vlade došao je do izražaja i u pisanju vladine štampe, koja je o Nacrtu pisala s naglašenom ironijom i porugama na račun potpisnika. »Samouprava« je pisala da je u zemlji »Meštrovićev projekat ima samo najpesimističkiji odjek«. List potpisnike naziva »političkim usedelicama, koje se prozvaše intelektualcima«, »samozanim beogradskim i zagrebačkim intelektualcima«, »besposlenom gospodom iz Zagreba i Beograda«, »kabinetskim ustavoborcima«. »Kod nas postoji neko akcionarsko društvo s neograničenim apetitom«, pisala je »Samouprava«. »Zovu se inte-

<sup>97</sup> Meštrović tvrdi da mu je Stojadinović izjavio kako je imao tekst nekoliko dana nakon što je redigiran (Meštrović, n. dj., 252).

Pavlu Ostoviću Stojadinović je izjavio da »zna da se *Slob. Jovanović* i dr. nisu složili glede Vojvodine nego i glede drugih stvari te nisu potpisali taj memoar« (Zbirka Trumbić, bilj. 18. V 1937, o razgovoru s Meštrovićem, nereg.).

<sup>98</sup> Kad mu je Ostović potvrdio da Nacrt pretpostavlja reviziju postojećeg Ustava, Stojadinović je odgovorio: »Nemoguće! Rekli bi da hoću uzet krunu Petru i dat Pavlu. Sve što *Maček* traži možemo provesti s ovim Ustavom. Hrvati su *nepraktični*. Neka se uglediju u Slovence i Muslimane« (Isto, bilj. od V 1937).

<sup>99</sup> Meštrović u memoarima pogrešno prikazuje epizodu oko tog Nacarta. Spominje da se sa Stojadinovićem susreo u Splitu ljeti 1936, prigodom Stojadinovićeve obilaska jadranske obale. Stojadinović je, međutim, u Splitu bio ljeti 1937. (U svojim memoarima spominje susret s Meštrovićem, M. Stojadinović, *Ni rat ni pakt*, Buenos Aires, 1963, 540). Meštrović dalje navodi da se sa Stojadinovićem ponovno susreo u vlaku nakon mjesec dana. Tom prigodom poveo se razgovor i o Nacrtu. Prema Meštroviću, dakle, to je bilo prije nego je Nacrt bio poznat javnosti. Međutim, to je moglo biti u jesen 1937. kad je već završila polemika o Nacrtu u javnosti.

Meštrović dalje piše da mu je Stojadinović izjavio kako bi bio spreman razgovarati s Mačekom »na toj osnovi«, a Meštrović je izrazio uvjerenje da bi tako bilo i s Mačekom. Stojadinović je navodno zamolio Meštrovića da bude posrednik radi uspostavljanja kontakta s Mačekom. Meštrović je uzvratilo da je najbolje bez posrednika, predlažući Stojadinoviću da se sastane s Mačekom na njegovu imanju »ili negdje u Sloveniji, u kojem malom mjestu«. »Po želji princa Pavla«, piše dalje Meštrović, 27. siječnja 1937. sastali su se Maček i Stojadinović u Sloveniji [...]. Stojadinović je uzalud nagovarao dra Mačeka, da uđe u njegovu vladu. Tako je taj sastanak ostao bez ikakva ploda.« (Meštrović, n. dj., 252—253).

Iz Meštrovićeve prikaza proizlazi kako je na njegovu sugestiju došlo do susreta Mačeka i Stojadinovića (»u malom mjestu u Sloveniji«). Međutim, susret u Brežicama bio je kao što je spomenuto, u siječnju 1937, a eventualni razgovor Stojadinovića i Meštrovića o Nacrtu u jesen 1937.

<sup>100</sup> Čulinović neodređeno i dosta proizvoljno piše: »Nema sigurnih podataka o vezi između Milana Stojadinovića i akcije koju je jedna grupa intelektualaca iz Hrvatske i Srbije pokrenula sredinom 1937. oko *revizije Ustava*, ali se uporno pronosilo kako on nije bio daleko od toga projekta.« »No od toga Prijedloga nije bilo ništa, jer ga je vodstvo Hrvatske seljačke stranke (napose Vladimir Maček) a priori otklonilo. Stojadinovićeva vlada držala se daleko od toga, ali ipak nisu isključene bile veze između nje i onih, koji su pokretali to pitanje revizije« (Čulinović, *Jugoslavija između dva rata II*, Zagreb 1961, 128).

lektualci tj. oni su sami sebe tako nazvali. Sećamo ih se dobro sa zagrebačkog i ilidžanskog kongresa.<sup>101</sup> Tu su profesori univerziteta, umetnici i književnici. I ako u politici nisu značili ništa, jer u narodu nemaju nikoga, oni su hteli da budu neki arbitri naše državne politike«. Kao i potpisnici Nacrta, napadani su i intelektualci iz Beograda koji su na njemu neko vrijeme surađivali. Na sličan, ironičan način vladina se štampa odnosila i prema federalističkoj koncepciji. Ujedno se polemika iskorištavala za hvalisanja o uspjesima Stojadinovićeve politike.<sup>102</sup>

*Druga reagiranja.* Osim ironiziranja potpisnika, osude s drugih strana dolazile su prije svega zbog federalističke koncepcije koju je Nacrt podrazumijevao. »Jugoslovenske novine« kritizirale su ga s pozicija integralnog jugoslovenstva i unitarističke koncepcije. List je, u članku »Federalistički — nesporez«, sa zadovoljstvom pisao o nesporezumu najprije između zagrebačkih i beogradskih intelektualaca, a zatim između Mačeka i potpisnika Nacrta. Tvrdi se da »nema toga ko bi za ovakav predlog nacrta ustava ili za ovakav nacrt predloga ustava mogao dobiti saglasnost naroda jugoslovenskog«, jer, tvrde »Jugoslovenske novine«, »Jugoslavija je jedna i nedeljiva — to je činjenica koju nikad i niko više razoriti neće. To je ono što intelektualci federalisti ne mogu da shvate, jer [...] nemaju veze sa narodom i njegovim realnim životom. Zato su oni defetisti koji unose nesporezumu svuda gdje se pojave«. List kaže da su zagrebački intelektualci, da bi udovoljili beogradskim intelektualcima, odustali od konfederacije i time se udaljili od Mačeka. »Za beogradsku grupu intelektualaca, kako se po svemu vidi, bilo je sarađivanje na predlogu nacrta ustava tek jedna profesorska školska vježba o narodnom sporazumu«.<sup>103</sup>

»*Narodna odbrana*« je pisala da je to »nacrt ustava Frankovih učenika i sledbenika« i izražavala čuđenje što su na tome surađivali neki intelektualci iz Beograda. Posebno se zamjera Slobodanu Jovanoviću, koji »u zabludi da se ovo famozno pitanje (tj. hrvatsko pitanje Lj. B.) može skinuti s dnevnog reda putem nekoga sporazuma i izmene ustava, sve više zapada u mrežu onih političkih doktrina koje misle da je federalizam onaj oblik našeg državnog uređenja, koji će izmiriti sve suprotnosti između Srba i Hrvata«.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Ilidžanska konferencija i zagrebački kongres javnih radnika održani su 1922. Usp. B. Gligorijević, Politička previranja u Demokratskoj stranci na pitanja taktike prema Hrvatskom bloku u drugoj polovici 1922, Istorija XX veka, Zbornik radova VIII, Beograd 1966.

<sup>102</sup> Usp. Samouprava, br. 122, 3. VI 1937; br. 123, 4. VI 1937; br. 119, 30. V 1937; br. 118, 29. V 1937; br. 115, 26. V 1937; Primorske novine, br. 567, 28. V 1937; Glasnik Jugoslavenske radikalne zajednice za Savsku banovinu, br. 36, 29. V 1937; br. 37, 5. VI 1937; Jugoslovenska zastava, br. 116, 28. V 1937; br. 118, 31. V 1937; usp. Č[určin], O predlogu za Nacrt Ustava, 225—27.

<sup>103</sup> Jugoslovenske novine, br. 34, 27. V 1937; br. 35, 3. VI 1937; br. 36, 10. VI 1937; br. 39, 1. VII 1937.

Jugoslovenske novine izdavao je Juraj Demetrović, istaknuti pristaša šestojanuarske Jugoslavenske nacionalne stranke.

<sup>104</sup> Narodna odbrana, br. 22, 30. V 1937.

»Jutro« je mirnim tonom komentiralo Nacrt i zalagao se za to da o pojedinim prijedlozima treba »triježno i promišljeno raspravljati«. <sup>105</sup>

»Slovenija«, koja je naglašavala slovensku samostalnost, prigovarala je Nacrtu da ne garantira punu afirmaciju te samostalnosti i da više naglašava ulogu centra. <sup>106</sup>

Potpisnici Nacrta odgovorili su na napade u štampi izjavom u kojoj je ukratko izneseno kako je Nacrt nastao te zaključeno: »Iz ovih ‚kritika‘ i sličnih napadaja vidi se kako smo još daleko od pravog narodnog sporazuma, kad se ovako reagira na jedan predlog koji je rezultat približavanja između nas iz ovih krajeva i naših prijatelja iz Srbije. Na sve lične napadaje bilo na grupu ili pojedince ne trebamo reagirati, jer je u ovom vremenu i u ovakvom ozbiljnom pitanju — bez obzira tko ovo pitanje iznosi — svaki onaj koji u svojoj kritici prelazi u lične napadaje, izrekao sud o sebi i svom gledanju na narodne i državne interese«. <sup>107</sup>

## PRILOZI

U vrijeme polemike oko Nacrta u dijelu štampe pojavile su se i tvrdnje da osim Nacrta koji je poznat javnosti postoji i definitivni tekst, koji nije poznat širem krugu. »Vreme« je pisalo da se »inače u krugovima zagrebačkih intelektualaca tvrdi da je na osnovu pomenutog predloga za nacrt Ustava već izrađen i definitivni nacrt Ustava, ali taj nacrt autori za sada još drže u punoj tajnosti«. <sup>108</sup> Prema drugim formulacijama, to »nepotpuno objavljivanje« sastojalo bi se u tome što Nacrt nije štampan za cijelu javnost, nego je, štampan kao rukopis, poslan samo nekim političkim prvcima, javnim i kulturnim radnicima. <sup>109</sup> Kad je nešto kasnije objavljen u »Novoj Evropi«, Čurčin je pisao da se iznosi »sada javno i u celosti — sam predlog za Nacrt, da se vidi kakav je u stvari i kako je postao [...]«. <sup>110</sup> Tekst koji je tu objelodanjen identičan je s onim koji je štampan kao rukopis, o kome se polemiziralo u javnosti.

---

<sup>105</sup> Jutro, br. 127, 4. VI 1937.

<sup>106</sup> Slovenija, br. 24, 11. VI 1937.

<sup>107</sup> Jadranski dnevnik, br. 129, 5. VI 1937.

<sup>108</sup> Vreme, br. 5517, 27. V 1937. List se u tom smislu poziva i na Krbekovu izjavu (Isto, br. 5516, 26. V 1937). »Novosti« su pisale: »Međutim, koliko se saznaje, zagrebačka grupa intelektualaca izradila je i definitivni nacrt ustava na bazi ideja i nabačenih misli u ovom sada štampanom predlogu za nacrt ustava [...]. Ovaj nacrt ustava za sada ne misle autori da objavljuju, jer on ostaje interna stvar, dok ne sazrije« (Novosti, br. 143, 27. V 1937).

<sup>109</sup> »Obzor« je pisao: »Premda u javnosti nije objelodanjen taj nacrt, ipak ga se otklanja, a da se ne iznašaju stvarni razlozi« (Obzor, br. 127, 7. VI 1937). U izjavi potpisnika Nacrta, u kojoj su reagirali na pisanje štampe, stoji: »Taj nacrt ustava, štampan kao rukopis, predan je odgovornim političkim faktorima, a nije predan i nije poznat javnosti. Po našem mišljenju nije lojalno izricati sud o jednom spisu koga se u cijelosti ne iznosi u javnost.«

<sup>110</sup> Č[u r č i n], O predlogu za Nacrt Ustava, 221.

U ostavštini Jovana M. Jovanovića, šefa Zemljoradničke stranke, nalazi se primjerak teksta ustavnog nacrt, koji se razlikuje od onog što je objelodanjen. Tekst u Jovanovićevoj ostavštini opširniji je i sadrži neke stavove i formulacije koji se ne nalaze u objavljenom Nacrtu. Vjerojatno se radi o jednoj varijanti teksta koja je nastala u toku razgovora zagrebačke i beogradske grupe. Radi uspoređivanja, i detaljnog uvida u sam ustavni nacrt, ovdje će se u cijelosti donijeti oba teksta.

\* \* \*

## JEDAN PRIJEDLOG ZA NACRT USTAVA

### *Uvod*

Onima koji ovo potpisuju i ovaj put je teško da istupaju pred javnost, kao što im je teško bilo onda kada su — nakon tragičnog događaja (u listopadu 1934) potpisali Memorandum na Kr. Namjesništvo. Taj memorandum, donesen u vanredno teškom momentu, ograničio se bio tek na minimum zahtjeva, koje je trebalo bez odlaganja provesti, neupuštajući se u onom času do korjena čitavoga zla. Predstavka je podnesena u saradnji sa grupom uglednih beogradskih intelektualaca, koji su jednako osjećali težinu časa, te su se posebnom izjavom pridružili Memorandumu. I ta i takova predstavka izazvala je čivatu buru negodovanja baš među onima koji su najviše i skrivili zlo. Kako nam je tada bilo do krute stvarnosti, a ne da koga ljutimo, to nam je i danas stalo samo od toga da pomognemo stvari, jer nam se čini, što su prilike gore i raspoloženje teže, da utoliko otvorenije treba govoriti i upozoriti na zlo u njegovoj srži.

Na ovaj korak potiču nas poglavito dva razloga: prvi je, teška i nejasna vanjska situacija, koja zabrinjuje i mnogo veće i spremnije države nego što je naša; a drugi je, što smo prožeti iskrenom željom da se odnosi između Hrvata i Srba (kao i između Srbijanaca i »prečana«) ne kvare još više, jer smo uvjereni, da na njihovoj slozi i bratstvu treba da počiva ova država, i da je to jedina garancija za sigurnu budućnost jednih i drugih. Ovo gledanje i osjećanje nas potpisanih neka bude pred očima i onima kojima će se činiti da je ovo što iznosimo »premalom« i onima koji će možda viknuti da je to »previše«.

Uzrok nezdravih prilika u Jugoslaviji leži, prije svega, u službenoj politici koja se postojano provodila od postanka ove države. Ustavi iz godine 1921 i 1931 nisu drugo nego emanacija ove politike, politike hegemonije jednoga kraja nad svima ostalim. Tom su politikom u prvom redu pogođeni Hrvati, koji su još pred hiljadu godina stvorili svoju samostalnu državu, te koji su kroz čitavu svoju povijest zadržali kontinuitet svoje državnosti i posebnosti sa zavjetnom mišlju potpune nezavisnosti od tuđina. Tomu cilju imala je da posluži i ideja državne zajednice Južnih Slovena, koja se upravo javlja kod Hrvata, naročito od vremena kada se probudila narodna svijest po čitavoj Evropi, kako se to lijepo vidi već u ilirskom pokretu, pa preko Štrosmajera i Starčevića sve do braće Radića, Supila, Jugoslovenskog odbora i Krfskog Pakta za vrijeme Rata. Sva ovakva nastojanja i podvizi Hrvata bili su u odlučnoj i jasnoj pretpostavci, da će u jugoslovenskoj zajednici hrvatski narod biti potpuno ravnopravan nosilac suverenosti zajednice, da će u njoj moći razvijati i usavršavati svoju narodnu individualnost i u punom opsegu ići za svojim vjerskim, kulturnim, socijalnim, i ekonomskim napretkom. Međutim, sveukupna dosadašnja državna politika od Rata naovamo udešena je i provođena tako, da je hrvatski narod u svim svojim duhovnim i materijalnim potrebama potisnut. Zato on sada odlučno — sa rijetkom jednodušnošću — traži

ново državno uređenje i posve nov duh državne politike. U isti mah treba i ovo istaći: iako su Hrvati *glavni* protivnici dosadašnjeg državnog uređenja, oni nipošto nisu sami i jedini; i velika većina Srba izvan granica bivše Kraljevine Srbije, a poimence takozvani »prečani«, u jednakoj mjeri su nezadovoljni i solidarni sa Hrvatima.

Vođeni ovom osnovnom političkom činjenicom, koju niko ne može poreći, neki od potpisnika Zagrebačkog Memoranduma nastavili su razgovore sa beogradskom grupom intelektualaca, i u tim razgovorima iskristalizirale su se dvije glavne ideje: prvo, da je neophodno potrebno da se što prije i iz temelja promijeni današnje unutarnje uređenje države, i to po načelu *složene državne zajednice*; i drugo, da to uređenje ima utvrditi sam narod, po onim svojim predstavnicima kojima će u potpuno slobodnim izborima istinski i nepatvoreno dati svoje povjerenje, tako da bi došlo do pravog narodnog sporazuma Srba, Hrvata i Slovenaca, bez nadglasavanja naroda ili pokrajine jedne nad drugom. Radi toga su pretresana osnovna načela, na kojima bi trebalo da počiva to novo uređenje države, u namjeri da taj nacrt, po potrebi, može poslužiti kao podloga za razgovore i pregovore političkim predstavnicima, za opći narodni sporazum. Nakon dulje usmene i pismene izmjene misli, te međusobnog približavanja razlika u stajalištima, izrađen je kompromisni nacrt osnovnih načela, kako bi se moglo preurediti Jugoslaviju. Oko postignuća saglasnosti u ovim načelima između beogradske i zagrebačke grupe nije bilo većih poteškoća. Do veće razlike u mišljenju došlo je u pitanju broja jedinica koje bi se imale obrazovati u preuređenoj državi: dok je zagrebačka grupa smatrala kompromisnim rješenjem *pet* jedinica — tri sa pretežno etničko-historijskim obilježjem, a dvije mješovite (Bosna, i Vojvodina), — dotle je beogradska grupa stajala na podjeli u četiri grupe: Slovenačka, Hrvatska sa Dalmacijom, Bosna-Hercegovina, a sve ostalo da sačinjavaju srpsku jedinicu.

Nacrt osnovnih načela u kojima su se obe grupe složile, iznosi se niže pod I; a pod II a i b posebno mišljenje zagrebačke grupe o pitanju pete jedinice. Ovaj rad je završen u veljači prošle godine (1936), te predat političkim prvacima, koji su stajali u vezi i pokušavali da se postigne sporazum. S obzirom na neodređenost unutarnjeg stanja, kao i na teške vanjske prilike, i pored dužnosti koje su izvršili predajom nacрта odgovornim aktivnim političarima, potpisani smatraju potrebnim, da objelodane ovaj spis, nemajući druge mogućnosti da pokažu koliko su uvjereni da svako odugovlačenje sve više truje naše odnose, sprečava svaki rad i napredak, i slabi snagu države.

Potpisani su duboko uvjereni, da se samo temeljitim preuređenjem države može uspješno riješiti Hrvatsko pitanje, i sve ostalo što je sa njime u vezi, a što je stvarno u isti mah ne samo opće prečansko pitanje nego i državno pitanje; a uvjereni su i u tome, da su načela iznesena u priloženom nacrtu osnovni uvjeti za postignuće toga cilja. Treba biti na čistu i o tome, da među Hrvatima i Prečanima može uopće biti nijansa u socijalnom pogledu, ali u pitanju njihove domovine i njezina položaja u zajednici nema razlike; a neosporna je činjenica, da dr. Maček predstavlja danas sve Hrvate i veliku većinu prečana, jer je nosilac njihovih zahtjeva. Postupilo se kako mu drago, i desilo sto što mu drago, više ne može biti sumnje, da će hrvatski narod zadržati svoj stav sve dok ne postigne pravdu, a na pravdi — koja drži zemlje i gradove — treba da počiva i naša državna zajednica.

Dr. Albert Bazala	Ivan Meštrović
Dr. Milan Curčin	Pavle Ostović
Dr. Milivoj Dežman	Dr. Ivo Politeo
Jozo Kljaković	Dr. Ivo Tartaglia
Dr. Ivo Krbeč	

Zagreb, u travnju 1937.



Prijedlog za Nacrt Ustava

I

Polazeći sa stajališta, da se snaga i veličina države obezbjeđuje samo zadovoljstvom čitavoga naroda i svih krajeva države, kao i obrnuto, potrebno je državno uređenje staviti na strogo demokratsku podlogu, organizacijom vlasti provesti što potpuniju harmoniju između države i banovina, pojedinim dijelovima naroda obezbijediti kako učešće u državnoj zajednici tako i u pojedinim banovima. U tome je i put k riješenju Hrvatskog Pitanja, jer će Hrvati tako osjetiti ne samo banovinu već i državnu zajednicu kao svoju. Toga radi treba preurediti Jugoslaviju po slijedećim osnovnim idejama:

1) Sve funkcije državne vlasti (zakonodavna, sudska i upravna) pripadaju kako državnoj zajednici tako i pojedinim banovima. Kralj vrši izvršnu vlast u banovima isključivo preko Bana, a banovinske zakone sankcionira samo uz premapotpis Bana. Ustav ima propisati zajednička vrhovna načela, naročito politička i građanska prava kojima se jednako vežu i Država i banovine.

U vršenju svoje autonomne nadležnosti, banovine su slobodne od svakog nadzora i utjecaja državnih organa; za prekoračenje nadležnosti sudi im Ustavno Sudište.

Državnim Ustavom se tačno nabraja nadležnost državnih organa (zakonodavna, sudska, i upravna), dok banovine imaju svu nadležnost koju im Ustav nije izrijeком uskratilo.

2) U pogledu zakonodavstva, postoji materija za koju je nadležan državni zakonodavac i materija za koju je nadležan banovinski zakonodavac. U isključivu nadležnost državnog zakonodavstva idu ove stvari: Poslovi Dvora, Vojska i Mornarica, Inostrani Poslovi, Poslovi Državnih Finansija (naročito carine i državni monopoli), Uređenje Državne Uprave i njezinih organa, Novčarstvo, Patenti, Mjere i utezi, Pošte, brzojavi i telefoni, Državne Željeznice, Državljanstvo, Putnice za inostranstvo. Uz materiju za čije je donošenje isključivo nadležan državni, odnosno banovinski, zakonodavac, postoji i mješovita nadležnost, bilo da državni zakonodavac donosi okvirni zakon, koji razrađuju banovinski zakonodavci (primjerice, jedan dio vodnog prava), bilo da je njegova nadležnost fakultativna (primjerice, pomorsko, trgovačko, mjenično i čekovno pravo). Dok se državni zakonodavac ne posluži ovim svojim pravom, vrše banovine zakonodavnu vlast kod ovih poslova mješovite nadležnosti.

3) Redovno sudovanje (civilno i kazнено) vrše banovinski sudovi, a potrebna jednoličnost judikature obezbjeđuje se zajedničkim vijećanjima banovinskih kascija. Potreba posebnih državnih sudova javlja se kod ostalog sudovanja; tako naročito: vojni sudovi, Konzularni Sud, Državni Savjet, Glavna Kontrola, a po potrebi (najbolje uz bok Državnog Savjeta) specijalni upravni sudovi (primjerice, Patentni Sud), i — kao najvažniji — Ustavno Sudište.

I banovine raspolazu sličnim sudovima, naročito upravnim i računskim sudovima. Za slučaj da Banovina pri vršenju državnog zakona povredi državni zakon, a ne bi se radilo o sporu koji ide u nadležnost Ustavnog Sudišta, rješava nastali administrativni spor u prvj instanciji banovinski upravni sud, a u drugoj i konačnoj Državni Savjet.

4) Sve državne zakone ne moraju izvršavati isključivo državni organi, već se njihovo izvršenje može povjeriti i banovinskim sudskim, odnosno upravnim vlastima. Treba naročito izbjegavati dvostruki upravni kolosijek kao neekonomski i

štetan za jedinstvo javne uprave. U pojedinostima se ovo pitanje može riješiti samo detaljnim studijem.

Pri tome će se, idući od materije do materije, morati riješiti i pitanje utjecaja državne vlasti na banovinsku upravu, koji je ovdje, po prirodi stvari, drugačiji nego u slučaju kada Banovina izvršuje vlastite zakone. Ovo ne može nikako ići tako daleko, da bi državna vlast mogla izdavati konkretne naredbe, kako će se riješiti pojedini slučaj. Treba voditi računa o tome, da se s jedne strane osiguraju Državi efikasna sredstva protiv banovinske sabotaže pri izvršavanju državnih zakona, a s druge strane da i Banovina dobija pravne garancije protiv zloupotrebe od strane državnih organa.

5) Srazmjerno najveća mjera centralizacije ukazuje se potrebnom u resornim poslovima Vojske i Mornarice, kao i Inostranih Poslova. Uz ova dva resora dolazi, iako u manjem opsegu, resor Državnih Finansija. Žandarmerija kao policijski organ ima se potpuno podrediti Banovini, i ona je organ Banovine.

U svim ostalim upravnim poslovima težište je na banovinskoj upravi. Samo se detaljnim studijem može riješiti, koji od tih upravnih poslova, po izuzetku, ide u nadležnost državnih ministarstava. Uz Predsjednika vlade, moglo bi biti dovoljno pet ili šest ministarskih resora.

U čitavoj državnoj službi treba zajamčiti, da budu srazmjerno zastupani Srbi, Hrvati, i Slovenci, odnosno pojedine banovine.

Pored zajedničkih ministarstava, treba i na drugi, shodan način koordinirati javnu upravu koju vode banovine. — Tako — primjerice — zajedničkim konferencijama, sličnim zajedničkim savjetima koji imaju savjetodavno pravo (sani-tetski, prosvjetni savjet) i drugim.

6) Državne Željeznice mogle bi se organizovati kao samostalno državno poduzeće, na komercijalnoj bazi, sa što većim prenosom poslova na banovinske direkcije, s tim da se i banovinama osigura uticaj — preko njihovih delegata u ravnateljstvu Državnih Željeznica — na cjelokupno poslovanje i željezničku politiku, kao i na izgradnju pruga. Pored toga mogu i banovine graditi svoje željeznice. Na sličan način mogla bi se provestii reorganizacija Državne Pošte i Monopola.

7) Negledajući na ustanove navedene u prednjoj točki, kao ni na vojsku, ostaje malo upravnih vlasti i ustanova koje bi morala voditi sama Država po banovima. Takav bi slučaj bio, primjerice, Državna Carinska Služba.

Izuzimajući vojsku, važi načelo: da pri državnim vlastima i ustanovama, koje se nalaze u pojedinim banovinama a koje nisu centralne, mogu u pravilu služiti samo pripadnici tih banovina.

8) U finansijskom pogledu, imadu Država i Banovina da budu jedna od druge finansijski samostalne. Pri raspodjeli dažbina između Države i Banovine može poslužiti kao ishodišna točka načelo: da Država dobiva indirektno poreze (carine, monopole, i određeni dio trošarine), prihode državnih poduzeća i državne imovine, te vojnici, a banovine da dobivaju naročito trošarine i takse, i ključivo direktne poreze. Dosadašnja državna dobra i poduzeća pripadaju, u načelu, banovini u kojoj se nalaze.

Narodna Banka ostaje zajednička, ali se njena reorganizacija ima izvesti uz najširu decentralizaciju; naročito vrše podjelu kredita banovinske filijale samostalno po određenom ključu, koji vodi računa ne samo o broju stanovnika pojedinih banovina već i o njihovoj ekonomskoj strukturi. Drugi javno-pravni novčani zavodi (Poštanska Štedionica, Državna Hipotekarna Banka, Agrarna Banka) imaju se detaljno proučirati sa stajališta formiranja samostalnih banovinskih zavoda.

9) Saobrazno općem načelu, koje se provodi u svim složenim državama, pa i u nekim unitarističkim, Državni Parlament sastavlja se iz dva doma. Donji Dom se bira općim, neposrednim, jednakim, i tajnim glasanjem, a eventualno na podlozi srazmjernog predstavnosti; no izborna jedinica ne može prelaziti područje pojedine Banovine, a kandidirati može samo pripadnik odnosno Banovine. U Gornji Dom šalje svaka Banovina jednaki broj članova, i to ili po izboru građanstva ili po izboru Banovinskog Sabora, — kako to odredi pojedina Banovina (Švicarski sustav). Gornji Dom ukazuje se potrebnim naročito ako djelokrug državnog zakonodavstva bude veći, i to osobito pri materiji mješovite nadležnosti.

10) Organizacija banovina, kao i samoupravnih tijela u Banovini, ostavlja se banovinama, koje će ovo pitanje regulirati svojim temeljnim zakonom (koji ima za Banovinu značaj Ustava), i običnim zakonima. Samo najosnovnija načela, koja imaju jednako važiti za sve banovine, utvrđuju su u Državnom Ustavu. Tim putem se ima garantirati demokratsko uređenje u banovinama (naročito i time što se i banovinski sabori imaju birati općim glasanjem), ostavljajući banovinama da svaka za sebe utvrdi onakav demokratski režim kakav najviše odgovara shvaćanju i potrebama njezina stanovništva.

11) Glavna svrha Ustavnog Sudišta jeste, da zajamči Državnim Ustavom provedenu podjelu nadležnosti između državnih i banovinskih organa, kao i da zajamči Državnim Ustavom garantirana građanska i politička prava građana. Kao zaštitnik ustavnosti, Ustavno Sudište ima pravo da stavlja van snage državne i banovinske zakone, uredbе, i druge akte koji protuslove Državnom Ustavu. Sud bi taj trebalo urediti tako da daje potrebno jamstvo nepristranosti kako banovinama tako i Državi, i da bude obezbijeđen u rješavanju ustavno-pravnih sporova od partijsko-političkog utjecaja.

12) Uzimajući kao normalnu soluciju za reviziju Ustava sustav U. S. A. (zaključak 2/3 Kongresa i ratifikaciju po 3/4 država-članica) izgleda da bi za naše prilike najpodesnije bilo uzeti kao polaznu točku za pretres ovog pitanja većinu od 2/3 Centralnog Parlamenta (oba doma) kome se neće protiviti ni jedna od dviju najvećih banovina.

Što se tiče podjele države na banovine, prilaže se, kao sastavni dio ovog prijedloga (koji je više stručnog karaktera), posebno motivirano mišljenje.

## II a

Jaka, za život sposobna decentralizacija provodi se lakše u malom broju velikih oblasti (koje ćemo nazivati banovinama), nego u većem broju malih oblasti. Razlozi su, držimo, toliko jasni, da ovdje nije potrebno naročito iznositi ih.

Pri zaokruživanju banovina, koje pitanje smatramo veoma važnim, — u našim današnjim prilikama, možda, najvažnijim, — treba poći od pojedinih glavnih narodnih centara, ali nepuštati s vida ni historijske, kulturne, privredne momente, uz geografske i etnografske. Ako bi došlo do ozbiljnijeg spora, a ne bi moglo doći do sporazuma, morao bi — naročito na graničnim potezima — imati posljednju riječ sam narod dotičnog kraja. Problem lokaknih i ostalih samouprava, unutar banovina, najbolje je prepustiti unutrašnjem uređenju oblasti, koje će se — u smislu principa kojima se rukovodila cjelina — upravljati željama i interesima svoga pučanstva. Hoćemo sada još da ukažemo ovdje na neke činjenice i momente, koje treba pri ovakvom poslu uočiti i imati na umu.

Gledajući na stvarnost onakovu kakova je, ne može se ne računati s time, da našu državu sačinjavaju uglavnom tri individualitete iste rase, a to su Srbi, Hrvati, i Slovenci. Uz to dolaze i Muslimani, koji su — u svojoj većini — Hrvati ili Srbi,

ali su toliko usko vezani za religiju i svoje običaje, da gotovo sačinjavaju četvrti individualitet, o kome će također trebati voditi računa pri preuređenju države. No i pored slovenačkog i muslimanskog problema, kudikamo najvažniji je hrvatsko-srpski ili srpsko-hrvatski problem, jer Srbi i Hrvati uglavnom i sačinjavaju ovu državu, pa je i njen opstanak uslovljen njihovom slogom i njihovim sporazumom. Slovenački problem je najlakši, prvo stoga što je njihov individualitet tačnije određen i jezički i teritorijalno, a drugo i zato, što njihovo nastojanje — makako bilo — ne može nikada dovesti u pitanje ni snagu ni opstanak države. Muslimanski problem je također od manjeg značaja, jer je uklopljen u hrvatsko-srpski, pa će i njegovo pravilno riješenje zavisiti od riješenja srpsko-hrvatskih i prečansko-srbijanskih odnosa. Ostaje dakle ne samo kao najvažnije već i kao najteže pitanje srpsko-hrvatsko, kojemu se ima posvetiti sva pažnja.

Ako je poželjno, da se kod ovog krupnog pitanja i u konkretnom smislu stave predlozi, ili da se dadu izvjesni rezultati svestranog razmatranja i objektivnog gledanja na stvari, onda bi zaokruženje oblasti (banovina) u Jugoslaviji — po našem mišljenju — izgledalo ovako:

1. Srpska oblast, pod koju bi spadala sva predratna Srbija i predratna Crna Gora;

2. Hrvatska oblast, kamo bi došla cijela predratna teritorija Banovine Hrvatske, te Dalmacije, a i Međimurje;

3. Slovenska oblast — današnja Dravska Banovina; i

4. Bosna i Hercegovina, predratna teritorija (ili približno). S obzirom na prilike i raspoloženje u Vojvodini, a u svrhu olakšanja sporazuma između Hrvata i Srba, odnosno »prečana« i Srbijanaca, mišljenja smo, da bi bilo u interesu državne zajednice zaokružiti Vojvodinu kao posebnu oblast u kojoj bi se imala naravno osigurati hrvatsko-srpska nadmoćnost.

Sa zaokruženjem prvih triju oblasti bili bi zadovoljni Srbi, Hrvati i Slovenci. Sa četvrtom oblašću i petom zadovoljili bi se pokrajinski interesi i želje Muslimana, a izbjegao najteži problem diobe Srba i Hrvata.

Postoje i težnje i Crne Gore i Južne Srbije za širokom samoupravom; ali mi smatramo to pitanje čisto internim srpskim pitanjem, koje ne treba da otežava riješenje glavnog problema, koji dolazi na prvo mjesto. Vrijeme i dalje iskustvo pokazati će braći iz srpske oblasti, da li je potrebno i podesno, kada i u kojoj mjeri, zadovoljiti ove težnje.

## II b

Pitanje novog razgraničenja banovina, na koje se Vi osvrćete u 2. tački Vaših napomena, smatramo i mi vrlo važnim, i želja nam je da se nađemo na istoj liniji i tu kao i u ostalim tačkama. Raspravljamo ga ovdje odvojeno iz tehničkih razloga, budući da su one više stručnoga a ovo je više političkog značaja.

Naš predlog ne preporučuje — kako ste Vi našli — »razgraničenje po plemenskom načelu«, već ga samo uzima prvenstveno u obzir, radi prilika stvorenih kroz ove godine zajedničkog političkog života. Ukoliko bi se to načelo primijenilo samo na Hrvate (tj. da se oni ujedine u jednu oblast), mišljenja smo da bi se svakako isto imalo učiniti i za Srbe; ali, ako dopustimo izuzetak jedne mješovite banovine — a ne samo da ga dopuštamo nego ga, isto kao i Vi, smatramo i potrebnim —, onda mislimo da na isti način kao sa Bosnom treba postupati sa Vojvodinom, a evo zašto. Ako se smatra grupisanje u jednu banovinu dalmatinskih Hrvata sa Hrvatskom kao »ujedinjenje svih Hrvata«, onda mislimo da i grupisanje Crne

Gore i Makedonije sa Srbijom isto tako znači ujedinjenje svih Srba; a za Vojvodinu držimo da ima sličan položaj kao Bosna, jer ne samo da je po mentalitetu svoga slovenskog pučanstva različita od Srbijanaca, nego je i istorijski i po tradiciji uvek bila »prečanski« kraj sa kojim se više saživjela nego sa Srbijom. Pored toga treba voditi računa i o drugim momentima, a to su prisustvo u Vojvodini velikog dijela neslovenskog elementa (Nijemaca i Mađžara); zatim, konstelacija tradicionalne Vojvodine, u koju spada Srijem, koji je stvarno dio Hrvatske i Slavonije, te posljedice uslijed odvajanja Srijema od Hrvatske i dodjeljivanje Srbiji; prisustvo Hrvata-Bunjevaca i Šokaca u Bačkoj, koji danas nesumnjivo gravitiraju prema Hrvatskoj, ako Vojvodina ne bi dobila položaj ostalih banovina. Iz toga izlazi, da bi ostavljanje Vojvodine kao posebne Banovine, i sa čisto srpskog gledišta, bilo cjelishodnije, a ne samo sa općeg državnog, tj. sa gledišta sređivanja odnosa Hrvata i Srba, koje smatramo najglavnijim državnim pitanjem.

Osim rečenoga, ako polazimo u našem nacrtu s gledišta demokratskog uređenja države, mislimo da je neophodno uzeti u obzir i volju, odnosno raspoloženje, većine pučanstva dotičnoga kraja, a — koliko nam je poznato — većina vojvođanskih Jugoslavena danas želi i traži Vojvodinu kao ravnopravnu jedinicu sa ostalima.

Prema ovom našem gledanju — koje je iskreno i otvoreno izneseno —, bilo bi obrazovanje Vojvodine u novom državnom uređenju kao pete oblasti skopčano sa manjim teškoćama za sporazum nego dioba Vojvodine, koja bi pouzdano izazvala nezadovoljstvo i u Vojvodini i na obim stranama, i — što je najgore — ugrozila sporazum i bacila svako riješenje na opasnu isključivo plemensku liniju, koju treba — po našem mišljenju — pošto-poto izbjeći.<sup>111</sup>

\*  
\* \* \*

### *Uvod*

Došlo je vreme da se govori otvoreno, i da se misao bez primisli izgovori do kraja, ako hoćemo da se izbjegne — ili, bolje, da se prekine nesporazum među braćom i sinovima jednog naroda. Nemir i nezadovoljstvo širokih narodnih slojeva jasno ukazuje na potrebu da se u pogledu unutrašnjeg državnog uređenja počne drugim putem. Nitko nije — niti može biti — protivu jedinstva države, ali najidealnije borci za jedinstvo i za ujedinjenje danas uviđaju da se preteralo u nasilnom, samovoljom i pristranom uređenju države na unitarističkoj bazi, te da se mora početi natrag, na liniju decentralizacije vlasti, da se ne bi izneverila i kompromitirala i sama ideja državnog jedinstva, kojoj smo svi podjednako težili. Dosadašnji centralizam pokazao je da je promašio cilj pa, da ne bi postao fatalnim — treba početi obratnim pravcem ka što širem decentralizovanju države, da bi se narod smirio, celina osigurala, i svaki narodni deo i kraj zadovoljio.

Centralističko državno uređenje zastupali su, u sklopu posleratne Jugoslavije, poglavito Srbi, i to poimence Srbi iz Srbije, koji su nakon pobjedničkih ratova imali vodeću ulogu, te koji su novu državnu tvorevinu smatrali kao proširenu svoju staru državu. Krajevi van Srbije, pošto su se sa Srbijom dragovoljno ujedinili, ali pod pretpostavkom i pod uslovom potpune narodne i građanske jednakosti i ravnopravnosti, uočavali su i osećali su sve više nepravednost i neprav-

---

<sup>111</sup> Nova Evropa, knj. XXX, 228—236.

danost ovakvog srbijanskog shvatanja i primenjivanja u praksi unitarističkog i centralističkog državnog uređenja, pa su prelazili prvo u pasivan otpor a posle u otvorenu opoziciju. Prečanske krajeve predvodili su u tome Hrvati i Hrvatska, kao najkompetentniji i tradicijama najsamostalnjiji deo tako da je ceo taj problem nezadovoljstva sa državnim uređenjem, ovakvim kakvo je sad i kako se do sada u praksi sprovodilo poglavito od Srbijanaca, i njihovih pomoćnika iz Srbije, dobio ime Hrvatsko pitanje. U stvari, pitanje nije samo hrvatsko, nego je svih prečana, a onda uopšte krupno državno pitanje i pokret kojemu prilaze i u Srbiji svi oni razboriti elementi kojima je stalo do narodne i državne celine te koji, — uviđajući nepravdu nanešenu Hrvatima, kao jednom od dva faktora koji tvore Jugoslaviju, i čitavim slojevima naroda u čitavim pokrajinama, dosadašnjim načinom vladanja i upravljanja — hoće da spasu ovu našu zajedničku otadžbinu.

Rešiti hrvatsko pitanje znači, prema tome, osigurati svima narodnim individualitetima i svim delovima države ravnopravni upliv, u moralnom i materijalnom pogledu. To osiguranje ravnopravnog<sup>112</sup> učešća i upliva svih delova države na zajedničke poslove na jednoj strani, a na drugoj strani: prenošenje javnih poslova u velikom opsegu na pojedine delove, jesu dve osnovne ideje, koje treba kao crvena nit da prolaze kroz celokupno državno uređenje. Jer, ostaviti zajedničkim, centralizovati, treba samo one ustanove i poslove, gdje to neophodno traži stvarni interes državne celine i narodne zajednice; ali se ima osigurati na te centralne (zajedničke) poslove ravnopravni uticaj svim delovima države. Ovako uređenje, čije unutrašnje jedinstvo počiva na jednakosti složene, a ne centralizovane države, mora biti produktom sporazuma između Srba, Hrvata i Slovenaca, a u prvom redu između Srbije i Hrvatske, koje dominiraju narodnom zajednicom, te s toga vode prvu reč. Hrvatsko pitanje i ceo problem biće onda konačno rešen u Jugoslaviji, kad svi njeni delovi podjednako toplo i iskreno oseće Jugoslaviju svojom državom u punom smislu reči; a to može biti samo kad se osigura stvarna politička, te ekonomsko socijalna ravnopravnost, iz koje će se razviti samo od sebe istinsko osećanje jedinstva. Jednake dužnosti, jednaka prava, jednake slobode svima na osnovi naprednih političkih i socijalnih ideja — naročito ideje punog i nepatvorenog učešća naroda u upravljanju države, sudske nezavisnosti, depolitizacije uprave itd, daće državnoj zajednici najveću snagu i punu konsolidaciju.

Da se ovo postigne, treba uređenje Jugoslavije, po našem mišljenju, postaviti i izgraditi na sledećim osnovnim nazorima:

## I

Postojano ostati na monarhijskom načelu, s narodnom dinastijom Karađorđevića. Monarhiju treba dovesti, u interesu države i u interesu same države<sup>113</sup> u pun sklad sa demokratijom, a za sve ovo je najpodesniji parlamentarni režim. Taj režim se ima dosledno sprovoditi i u državi i u banovinama (oblastima). Kralj, kao šef države, učestvuje u državnim i banovinskim poslovima. Zakonodavnu vlast vrše: Kralj i Centralni parlament, odnosno Kralj i Banovinske skupštine. Ministri su odgovorni Kralju i centralnom parlamentu, a Banovi Kralju i Banovinskim skupštinama.

U interesu same Krune i državne sigurnosti, bio bi postavljen naročiti Krunski savet, koji bi služio kralju za konsultacije u presudnim i težim političkim aktima (kao na primer pri raspustanju Centralnog parlamenta i Banovinskih skupština).

---

<sup>112</sup> U originalu stoji: radikalnog.

<sup>113</sup> Vjerovatno treba biti: i u interesu same monarhije.

Načelno bi taj savet imao samo savetodavni glas, i u određenim slučajevima njegovo bi saslušanje bilo obligatorno a u drugim fakultativno. S ovom ustanovom mogli bi se osigurati i svi nepredviđeni izuzetni slučajevi. Pored ministara i predsednika Centralnog parlamenta članovi toga saveta bili bi Banovi i predsednici banovinskih skupština, a trebalo bi ga povećati radi što većeg poverenja i sa nepolitičkim licima najvećeg položaja i ugleda (kao predsednicima upravnih sudišta, akademija nauka, rektori univerziteta, itd).

## II

Jaka, za život sposobna decentralizacija, sprovodi se lakše u malom broju velikih oblasti (koje ćemo nazvati banovinama) nego u većem broju malenih oblasti. Razlozi su, držimo, toliko jasni, da ovdje nije potrebno naročito iznositi ih.

Pri zaokruženju banovina, koje pitanje smatramo veoma važnim, u našim današnjim prilikama možda najvažnijim, — treba poći od pojedinih glavnih narodnih centara, ali ne puštati s vida ni istorijske, kulturne i privredne momente, uz geografske i etnografske. Ako bi došlo do ozbiljnog spora a ne bi moglo doći do sporazuma, morao bi — naročito na graničnim potezima — imati poslednju reč sam narod dotičnog kraja. Problem lokalnih i ostalih samouprava unutar banovina najbolje je prepustiti unutarnjem uređenju oblasti, koje će se — u smislu principa kojima se rukovodila celina, upravljati željama i interesima svoga pučanstva. Hoćemo samo još jednom da ukažemo ovdje na neke činjenice i momente koje treba pri ovakvom poslu jasno uočiti i imati na umu.

Gledajući na stvarnost onku kakva je, ne može se ne računati s time da našu državu sačinjavaju uglavnom tri individualiteta iste rase, a to su: Srbi, Hrvati i Slovenci. Uz to dolaze još i muslimani koji su — u svojoj većini — Hrvati ili Srbi, ali su toliko usko vezani sa religijom i svojim običajima da gotovo sačinjavaju četvrti individualitet, o kome će takođe trebati voditi računa pri preuređenju države. No i pored slovenačkog i muslimanskog problema kud i kamo je najvažnije hrvatsko-srpsko ili srpsko-hrvatsko pitanje, jer Srbi i Hrvati uglavnom i sačinjavaju ovu državu, pa je i njen opstanak uslovljen njihovom slogom i njihovim sporazumom. Slovenački problem je najlakši, prvo zato što je njihov individualitet tačnije određen i jezično i teritorijalno, a drugo i zato što njihovo nastojanje, ma kakvo bilo, ne može nikada dovesti u pitanje snagu i opstanak države. Muslimanski problem je takođe od manjeg značaja, jer je uklopljen u srpsko-hrvatski, pa će i njegovo pravilno rešenje zavisiti od rešenja srpsko-hrvatskih i prečansko-srbijanskih odnosa. Ostaje, dakle, ne samo kao najvažnije, već i kao najteže pitanje srpsko-hrvatsko, kojemu se ima posvetiti sva pažnja.

Ako je poželjno da se kod ovog krupnog pitanja i u konkretnom smislu stave predlozi, ili da se dadu izvesni rezultati svestranog razmatranja, i objektivno gledanje na stvari, onda bi zaokruženje oblasti (banovina) u Jugoslaviji — po našem mišljenju — izgledalo ovako:

1. Srpska oblast pod koju bi spadala predratna Srbija i predratna Crna Gora;
2. Hrvatska oblast, kamo bi došla cela preratna teritorija banovine Hrvatske, te Dalmacija a i Međimurje;
3. Slovenačka oblast, današnja dravska banovina;
4. Bosna i Hercegovina (predratna ili približno);
5. S obzirom na prilike i raspoloženje u Vojvodini, a u svrhu olakšanja sporazuma između Hrvata i Srba, odnosno Prečana i Srbijanaca, mišljenja smo da bi bilo u interesu državne zajednice zaokružiti Vojvodinu kao zasebnu oblast, u kojoj bi se imala naravno osigurati nacionalna srpsko-hrvatska nadmoćnost.

Sa zaokruženjem prvih triju oblasti bili bi zadovoljeni Srbi, Hrvati i Slovenci, sa četvrtom i petom oblasti zadovoljili bi se pokrajinski interesi i želje muslimana, a izbegao najteži problem deobe Srba i Hrvata.

Postoje težnje Crne Gore i Južne Srbije za širokom samoupravom ali mi smatramo to pitanje čisto internim srpskim pitanjem, koje ne treba da otežava rešenje glavnog problema, koji dolazi na prvo mesto. Vreme i dalje iskustvo pokazace braći iz Srpske oblasti da li je potrebno i podesno, kada i u kojoj meri zadovoljiti ove težnje.

### III

Kako banovina ima da vrši uz upravnu vlast još i zakonodavnu i sudsku, to sve troje treba pravilno razdeliti i omeđiti između države i banovine. Nadležnost države treba da se određuje ustavom taksativno, a ona banovine generalno, jer centralna vlast pretstavlja zajedničke interese koji se mogu tačno odrediti. Drugo osnovno pravilo jeste, da zakonodavna i upravna akta državne vlasti imaju jednaku vrednost kao zakonodavna i upravna akta banovinske vlasti; tu treba uzeti merilo po nacionalnosti i stanju prilika, a ne po nekakvim doktrinama, što je učinjeno i kod raznih ranijih autonomija. Teškoće se tek onda javljaju, kad te vlasti prekorače ovu nadležnost; u tom slučaju ima spor da reši treća, centralna vlast, prema predlogu pod tačkom V. (naročito upravno sudište).

Zakonodavna i izvršna, sudska i upravna vlast, ne moraju se poklapati tako da državne zakone izvršuju samo državni, a banovinske zakone samo banovinski organi; naprotiv, racionalnije je, da se izvesni državni zakoni daju na izvršenje banovinskim organima. Šire državno zakonodavstvo može se primiti samo tako, ako se državni zakoni dadu na isključivo izvršavanje banovinskim organima, čime se postizavaju i najveće uštede. Ova dva pitanja stoje u uskoj vezi; ako postoji isključivo banovinska izvršna vlast, onda se može proširiti krug državnih zakona.

### IV

Pre svega, uslov za šire državno zakonodavstvo jeste pravilan sastav — što treba naročito istaći — demokratskog zakonodavnog tela, da bi ovo bilo pravi izraz narodne volje, a naročito pravi izraz narodnog raspoloženja u svima banovinama. Zato je ovo pitanje u najužoj vezi s načinom biranja centralnog parlamenta (vidi tačka XI). Uz ova dva uslova se može zajedničko zakonodavstvo postići na način da čitav niz pitanja kod kojih je to naročito važno i potrebno, bude jednako tretiran u svim banovinama; tako da će ovim putem doći do izražaja jedinstvo javne službe.

Bezličan i objektivian zakon je najbolje sredstvo ujedinjavanja. Samo tim načinom može se polučiti da čitava država, do potrebne mere, ostane jedinstveno gospodarsko područje, da se jedna banovina ne zatvara prema drugim raznim merama i preprekama, već da se osigura slobodno kretanje državljana bez policijskim šikama, kao i slobodan promet unutar državnih granica, što je podloga celom gospodarskom napretku. To vredi napose za saobraćaj, železnicom, vodom, cestom itd.; na tom se načelu ujedinjuju i prosvetna, sanitarna i socijalna politika itd.



Banovinska skupština je legislativno telo koje donosi potpuno formalne zakone, banovinske zakone za svoje područje, i za ove zakone traži se kraljeva sankcija, za razliku od državnih, banovinske zakone premapotpisuje ban.

Razgraničenje između državnog i banovinskog zakonodavstva nije oportuno provoditi samo po određenim materijama, tj. da se jedno područje daje posvema jednome, a drugo drugome zakonodavstvu; potrebno je izvesno kombinovanje, i obrzovanje više grupa. Tako bismo mogli dobiti ove grupe:

a) stvari, za čije je regulisanje isključivo nadležan državni zakonodavac. Amo bi naročito došli poslovi Dvora (uz pristanak Krune), vojska i mornarica, odnosi sa inostranstvom, državne finansije (sa područnim granama novčarstva, carina, monopola i slično), zajedničke železnice, pošte, telegrafi, državljanstvo, mere i utezi, patenti i sl;

b) stvari koje idu načelno u nadležnost državnog zakonodavstva, a koje može banovinski zakonodavac dotle slobodno regulirati dok se državni zakonodavac nije poslužio svojim zakonodavnim pravom;

c) stvari u kojima državni zakonodavac izdaje samo okvirni zakon, dok pojedinosti propisuje banovinski zakonodavac. Kod ovih zakona treba da se predvide sve eventualnosti: da banovina može i ovo područje odnosa normirati, dok državni zakon ne bude donesen, a isto tako sporazumno urediti šta treba da se učini ako banovina okvirni zakon ne potpuni sa svoje strane u pojedinostima.

Nemoguće je općenito odrediti dokle ima u pojedinim materijama ići postavljajući ovih zakonskih načela, kako se ima razgraničiti državni zakonodavac od banovinskog zakonodavca. Da se izbegnu sporovi i neraspoloženja, koja ovde lako nastaju, treba banovinama osigurati odbranu od štetnih po jedinstvo državnih zakona. U tu svrhu treba dati pravo da u određenom roku prigovore pojedinim odredbama okvirnog državnog zakona. Takav prigovor ima za posledicu, da odnosna odredba važi kao opšti državni zakon samo ako ju naknadno u centralnom parlamentu prihvata izvesna kvalificirana većina, primerice dve trećine svih poslanika, u protivnom bi ovo regulisale pojedine banovine. Sve ostale stvari ustavom nepobrojane spadaju isključivo u nadležnost zakonodavstva banovinskih skupština.

Postavlja se pitanje, da li treba ostaviti neki ventil: da izuzetno i banovine reguliraju materiju koja je rezervisana za državno zakonodavstvo, odnosno državni zakonodavac materiju koja je rezervisana za banovinsko zakonodavstvo? Prvo se pitanje lakše rešava, jer državni zakonodavac prenosi regulisanje nekog pitanja na banovinskog zakonodavca kao što to prenosi i na uredbodavca; u drugom slučaju morao bi se tražiti pristanak banovinske skupštine. Razmatranje pojedinih materija po pojedinim grupama iziskuje vrlo detaljan rad. Danas je u Jugoslaviji već veliki broj zakona unificiran, a iskristalizovala se i ona materija koju će još trebati uzakoniti. Čitav ovaj materijal treba detaljno pregledati prigodom donošenja ustava; ali se glavne stvari mogu lako predvideti i sporazumno utvrditi.

## V

Čitavo redovno sudovanje, osim plenarnih normativnih rešenja, vrše banovinski sudovi, sa konačno istancom svoga [sic!] posebno, posle nezavisnog odeljenja sudske kasacije (koja treba da bude u Zagrebu, kao što je to predvideo i Vidovdanski ustav). To se ne opravdava samo političkim razlozima, već konsekventno sprovedenim načelom podele vlasti. Tako postupaju i druge države, a u novije doba i centralistička Čehoslovačka (Prag — Brno).

Kod svih sudova treba podjednako privesti sve garantije sudačke nezavisnosti, naročito pri postavljanju. Naporedo treba provesti strogu stalešku disciplinu, jer ograničenje samovolje ide naporedo sa nezavisnošću.

Veća potreba posebnih državnih sudova javlja se tek kod vanrednog sudovanja; tu su napose vojni sudovi, konsularni sud, eventualno specijalni upravni sudovi, na pr. patentni, a naročito ustavno sudište.

Osim ranije navedenih redovnih sudova, moraće banovine imati i svoje posebne sudove, kao i svoje računске sudove. Tu se javlja pitanje razgraničenja nadležnosti između Državnog saveta i Banovinskih upravnih sudova. Stvar je jednostavna. Ako je neki akt izdala državna vlast na osnovu banovinskog zakona: u prvom slučaju sudi Državni savet, a u drugom Banovinski upravni sud. No pita se, ko će suditi ako težiitelj tvrdi da je banovinska vlast povredila državni zakon, ili da je državna vlast povredila banovinski zakon. U takim slučajevima ima se ili uzeti kombinacija da tužbu reši banovinski upravni sud u prvoj, a Državni savet konačno u drugoj instanciji, ili da se i ovakav spor preda rešenju upravnog sudišta. Ovde se ima u vidu samo takova odredba zakona kojom država, odnosno banovina, nije prekoracila svoju nadležnost, ili zakoračila u nadležnost banovine; odnosno države; u protivnom slučaju može biti nadležno samo ustavno sudište.

## VI

Podelu nadležnosti između države i banovine na području javne uprave treba najodlučnije provesti u korist banovine. To je, pre svega u interesu valjanosti uprave, budući da se naša uprava kako je već rečeno [ne može] popraviti i ekonomizirati samo putem jalove decentralizacije. Pri tom su naročito važne dve stvari:

a) davati što manju nadležnost po pojedinim predmetima državnim centralnim vlastima, tako da se pojedini upravni predmeti okončaju kod banovinskih vlasti;

b) ne zasnivati u pravilu u pojedinim banovinama posebne državne vlasti tako da državne poslove pri izvršenju državnih zakona rešavaju banovinske vlasti. Tim putem će se koncentrisati javna uprava u rukama banovina, odnosno banovinske uprave, što je potrebno, i iz čistih nacionalnih i upravno-tehničkih razloga. Nikako nije oportuno da se ministrima daje veća upravna vlast, a pogotovo je štetno zavoditi u banovinama paralelne organizacije državnih i banovinskih vlasti (tzv. dvostruki upravni kolosek). Ovo je komplicirano i skupo, deluje štetno na potrebno jedinstvo i na upravnu akciju, a stalno izaziva nepotrebne sporove i sukobe.

Razume se po sebi da su svi organi države, banovina i samoupravnih tela obvezani u granicama svoje nadležnosti međusobno se pomagati, te da se to mora potpuno osigurati.

Po pravilu, vrše u banovinama čitavu javnu upravu ne gledajući na samoupravu banovinske vlasti i njeni organi; svi su oni službenici banovinske vlasti. Oni izvršavaju, u načelu državne zakone, i donose po njima konačne odluke. Ministri nemaju instancija nad banom, pa ni u slučaju kada ovaj donosi odluke o izvršenju državnog zakona. Protiv ovih rešenja banovinskih vlasti strankama je otvoren samo upravno-sudski put, a ne i žalba na ministarstvo. Centralnim državnim vlastima može se na drugi način osigurati uticaj na pravilno primenjivanje državnog zakona od strane državnih vlasti: može im se uz određenje kautele dati pravo izdavanja uredaba sa primenom zakonske grupe a) pod tačkom IV, eventualno uputstva opšte prirode, ali nipošto pravo da izdavaju uputstva za rešavanje pojedinih konkretnih slučajeva. Isto tako mogu centralne vlasti tražiti od banovinskih da uklone one opšte protuzakonitosti i nedostatke koji bi se pojavili pri izvršenju državnih zakona. Kod ovog

općenitog kao i konkretnog razmimoilaženja, te kod sporova koji bi se pri svemu tome pojavili između državnih i banovinskih vlasti, a koje se ne uspe s dobra poravnati, mogu se obe strane prizvati na ustavno sudište koje konačno rešava.

Nadzor ministarstva nad pojedinim aktima koje donose banovinske vlasti u izvršenju državnih zakona, može se kretati samo u pravcu zakonitosti ovih akata. Ako ministarstvo, odnosno centralna državna vlast, smatra neki takav akt protuzakonitim, ona ga ne može ni izmeniti ni poništiti, već samo u zakonskom roku nastupi sudskom tužbom — i to zbog obične protuzakonitosti pred upravnim sudom, a zbog zadiranja u nadležnost državne vlasti pred ustavnim sudištem.

### VII

Dva su upravna resora koji traže punu centralizaciju i jedinstveno vođenje, pa se njihovi poslovi ne dadu razdeliti na pojedine banovine: vojska, mornarica i inostrani poslovi. Uz to dolaze, iako u manjem opsegu, državne finansije. Ovi poslovi traže svoju zasebnu organizaciju na vrhu uprave, kao i po svim stepenima, pa ne ulaze u poslove banovinskih vlasti, osim po uredbi (na pr. pojedinih finansijskih predmeta) ili delegovanja (na pr. pojedinih vojnih agenda i slično). Na vrhu državne uprave biće, prema tome, neophodno potrebna, uz predsednika vlade ta tri ministarstva. Pored toga treba obrazovati i jedno ili dva ministarstva za sve ostale državne poslove. Poslovi državne policije ulaze u nadležnost predsednika vlade. Kralj imenuje predsednika ministarskog saveta, dok se ostali ministri postavljaju na njegov predlog. Kod ministarstva, kao i kod činovnika na svim ministarstvima treba paziti da budu srazmerno zastupani Srbi, Hrvati i Slovenci, odnosno pojedine banovine. Ujedno treba da se pazi i na to, da se u ministarstvima (osim vojske i mornarice i inostranih poslova) postavljaju činovnici koji imaju opsežnu praksu u banovinama.

Dok će rečena tri ministarstva rešavati širi krug poslova, tako se pri zaokružanju njihove nadležnosti neće moći izbeći šira generalna klauzula, nadležnost ostalih ministarstava moraće se tačno i taksativno navoditi. Baš kod ovih ostalih ministarstava javlja se konkurencija sa banovinskom upravom, i nadležnost banovinskih vlasti je ovde pravilo, a nadležnost ministarstava samo izuzetak od pravila. Što se tiče pojedinih zajedničkih poslova, ovamo dolaze u obzir u prvom redu neki poslovi koji stoje u uskoj vezi sa vanjskim poslovima, zatim poslovi u vezi sa državnim finansijama, kao novčarstvo i izdavanje novčanica, nadalje patent, uzorci, žigovi, poslovi kontrolisanja merila i dragocenih metala i slično. Načela u saobraćajnoj službi, železnicama, pošti, parobrodarstvu i slično. Nije samo važno koje će poslove voditi ministarstvo, već i kako će ih voditi; tu treba osigurati depolitizaciju, stručnost, upliv banovina. Potonje se osigurava ili direktnim uticajem pokrajina, ili pomoću posebnih ustanova. Izvesni, državi i banovinama zajednički poslovi poveriće se u stručnim savetima, čiji će zadatak biti da koordiniraju poslove i funkcije pojedinih banovina.

### VIII

Zasebno organizatorni problem čine saobraćajne ustanove, naročito železnice i pošte. Problem nije samo u tome da se te ustanove dovedu u vezu sa banovinama, već da se provede organizacija, koja odgovara i ekonomskom značaju ovih ustanova.

Železnice bi se mogle organizovati kao samostalno komercijalno preduzeće na komercijalnoj bazi, sa što većom centralizacijom uprave (prenos poslova na direkcije), a uz neophodnu pretpostavku da se banovinama osigura prema opsegu njihove železničke mreže uticaj na celokupnu železničku politiku, poslovanje, kao i izgradnju novih pruga. Pored toga mogu i banovine graditi svoje železnice.

Na sličan način mogla bi se provesti i organizacija pošta.

## IX

Kad se na gornji način isključi čitavo pitanje spoljnih poslova, vojske i mornarice, nadalje pošte i železnice, lako se odgovara na pitanje: koje vlasti i ustanove ima da zadrži država pod ministarstvima na području banovina. Jer, kao pravilo vredi načelo: da sve ostale poslove vode banovinske vlasti.

Već i po današnjem pozitivnom pravu glavno jezgro upravnih poslova, takozvana opšta uprava, skoncentrisana je pri banskim upravama. To treba najpre upuniti s onim poslovima koji, unatoč te zakonske odredbe, još uvek nisu došli pod banku upravu (na pr. rudarska satništva); tako pravi problem nastaje tek kod onih današnjih ustanova kod državnih vlasti, koje su van sklopa opšte uprave i one stoje pod bankom upravom.

U pogledu finasijske uprave s obzirom na izvode pod X, otpada potreba finasijskih direkcija s podređenim inspektoratima, poreskim i katastarskim upravama. Slično i za pravobranioštvo. Sve te poslove obavljace banovinske vlasti. Naprotiv, ostaje i dalje potrebna organizacija državne carine i monopolške službe, odnosno državnih imanja i preduzeća, ako bude takvih bilo. No apsolutno je potrebno da se temeljito reorganizira čitava uprava monopola (slično načelima u tački VIII).

Neće biti teško razne znanstvene, kulturne, socijalne, zdravstvene ustanove koje su danas u državnoj režiji (na pr. Geološki instituti, muzeji, biblioteke, škole, naročito univerze, kazališta, higijenske zavode, bolnice, i td.) uzeti pod banovinsku upravu ili režiju. Posebno će trebati razmotriti pitanje državnih privrednih ustanova (kao što su: državno imanje Belje, Topolovac, državna štamparija u Beogradu, Sarajevu, Fabrika šećera u Čukarici, ergele, a naročito državne šume i rude) i njihovo prevođenje u vlasništvo banovina po pravilnom merilu.

Posve se mora izmeniti pravna situacija žandarmerije. Ona se danas nalazi u dvostrukom odnosu, koji nikako ne zadovoljava. Kao specijalna trupa vojske, sada, žandarmerija je sastavni deo vojske, samo u pogledu discipline, ličnih odnosa, vojničke nastave i naoružanja; dok je za ostalo naročito u pogledu službene upotrebe i stručne nastave pod ministarstvom unutrašnjih poslova. Žandarmerija nije ništa drugo do policija, i kao takva mora se u celosti podrediti banovinskoj upravi. Bez toga bi bila bespredmetna policiska vlast banovina.

To dovođenje u sklad sa banovinskom upravom ima se protegnuti ne samo na državne vlasti i ustanove, već i na ona samoupravna tela gde danas nema pune veze sa banovinskom upravom; tako na neke privredne i staleške komore, a naročito na uređ za osiguranje radnika i bratimskih blagajni. Samo iznimno imaće država i u banovinama svoja vlastita nadležstva i svoje organe. Bez obzira na vojsku, moraće se u pogledu ovakvih državnih ustanova i organa osigurati i izvestan uticaj banu, odnosno banovinskoj upravi. Najpre treba u samom državnom ustavu istaknuti načelo (koje sadrži na pr. čl. 16 Vajmarskog ustava) da lica koja služe u pokrajinama pri državnim vlastima budu po pravilu pripadnici dotične zemlje. Nadalje, država postavlja na sva vodeća mesta u državnim ustanovama koje se nalaze u banovinama činovnike po sporazumu sa banom. Ovde, ko i uopšte pri čitavom držav-

nom uređenju, treba stalno imati u vidu da država i oblasti nisu nikakvi oprečni tabori, već sačinjavaju celinu te imaju skladno zajednički delovati. Disciplinski sud u prvoj molbi treba ostaviti banu, i nad ovim državnim organima, barem u pitanju ponašanja.

### X

I u pitanju podele javnih dažbina između države i banovina treba racionalno postupiti, a ne stvarati paralelne finansijske organe, dvostruke postupke i opterećivanja. Računi moraju biti čisti i otvoreni, tako da ostane i sam osjećaj daleko od toga da bi koja banovina bila izrabljivana, bilo u korist države ili koje druge banovine.

Poreski odnosi imali bi se u načelu izraditi tako, da država i pojedine banovine nezavisno jedna od druge smognu toliko vlastitih prihoda, da mogu naći pokrivača za sve svoje izdatke. Državi bi imali ostati indirektni porezi (carine, monopoli, prema potrebi i deo trošarine, takse i isključivo direktni porezi).

Javnopravni novčani zavodi kao Poštanska štedionica, Državna hipotekarna banka, Agrarna banka, imali bi se podeliti banovinama i učiniti samostalnim. Iz razloga monetarne politike imala bi ostati Narodna banka zajednička, ali bi je trebalo reorganizirati po sistemu najveće decentralizacije, naročito u pogledu podele na centrale, po određenom ključu, koji bi vodio ne samo računa o broju stanovnika pojedinih banovina već i o njenjo ekonomskoj strukturi.

### XI

U pogledu narodnog državnog predstavništva, javlja se pitanje u prvom pogledu: da li samo jedan ili dvodomni sistem. Mislimo da nema potrebe ni pravog smisla osnivati dva doma na jednakoj ili sličnoj bazi.

Nešto bi, možda, imalo više smisla: prvi dom zasnovati na strogo političkoj osnovi, a iz drugog doma učiniti neko socijalno ekonomsko telo, čije bi članove birali pretstavnici organizovanih staleža i zvanja, odnosno ustanova. Za naše je prilike međutim bitno, jednostavnije i praktičnije, da se osnuje samo jedan dom, i to na osnovu posrednog načina biranja po banovinskim skupštinama, a po potrebi da se kreira posebni privredno-socijalni savet, kao čisto savetodavni organ.

Svaka banovinska skupština bira iz svoje sredine ili van svoje sredine određen broj poslanika, srazmerno svome pučanstvu, i to da budu proporcionalno zastupane sve grupe banovinske skupštine.

### XII

Osnovno ustrojstvo banovina obeležava se u glavnim potezima državnim ustavom, a u okviru svoga ustrojstva donosi svaka banovina svoj temeljni banovinski zakon. Za razliku od običnog pokrajinskog zakona, potrebna je kvalifikovana većina, što treba da važi i za nadopune i izmene. Sva pitanja drugih samouprava u banovini, opštini i sl. najbolje je prepustiti banovinskom zakonu da ih rešava prema interesima svoga kraja, koji može znatno da diferira u pojedinim banovinama. Podjednaku funkciju, koju vrši centralni parlament na državne poslove, vrši banovinska skupština na Banovine: donosi banovinske zakone, vrši nadzor nad banovinskom upravom, poslanici uživaju imunitet, itd.

Na čelu banovinske uprave stoji ban koji, kako rekosmo, odgovara kralju i banovinskoj skupštini. I kao što ministru za krivice sudi posebni državni sud, tako i banu sudi posebni banovinski sud. Ban određuje smer banovinske uprave, on drži strogu disciplinu svih organa u banovini, a učestvuje u radu banovinskih skupština kao ministar u parlamentu, itd. Pretsednik ministarskog saveta treba da sazove banove, ili pojedinog bana na sednice ministarskog saveta, kad se radi o velikim državnim ili banovinskim pitanjima. Bana postavlja kralj, na predlog banovinskih skupština, uz premapotpis bana. Ovo je potrebno radi autoriteta koji ban treba da ima, kao i radi velikih poslova i radi težine njegovog položaja. Određeni šef jednog odeljenja uprave (najprirodnije unutrašnjeg) jeste zakonski zamenik bana, bilo da je ban sprečen, otsutan, ili njegov položaj upražnjen. Drugo je važno pitanje: da li da se u banskoj vladi uvede demokratski, ili kolegijalni sustav. Ako se ne bi općenito usvojio jedan sustav, onda se ovo pitanje ostavlja rešenju temeljnog zakona pojedine banovine.

Usled ovoga razgraničenja banovina nastaje veći razmak između banske vlade i sreza, kao prvostepene upravne vlasti. Zbog toga će se verovatno između banske vlade i sreza morati umetnuti posebni srednji stepen (kao ranije županije ili okruzi); ili će banska vlada za izvesna prostranija i udaljenija područja osnivati naročite vlasti, koje će imati da rešavaju određene predmete. To pitanje spada u nadležnost zakonodavstva pojedinih banovina, ali kao opšte načelo treba zadržati današnje načelo postepenog upravnog rešavanja, ne samo što je dobro i racionalno, već što je tako i potrebno radi jednoličnog funkcioniranja upravno-sudske kontrole, odnosno ustavnog sudišta. Potrebni će biti propisi zajedničkog delovanja pojedinih banovina. Pri rešavanju zajedničkih predmeta banovine će postupati sporazumno; eventualno će sukobe i sporove koji pri tome nastaju rešavati ustavno sudište.

### XIII

Dok uređenje unutrašnjih banovinskih samouprava počinjući od opštine i njihovih izbora treba prepustiti banovinskom zakonodavstvu, nema sumnje da bi bilo potrebno da se barem osnovne linije za izbor i konstituciju banovinskih skupština odrede državnim ustavom, da bi bile jednake u svim banovinama; jer je to od bitne važnosti za podjednaku demokratizaciju zemlje, a pri tomu i za duh i pravac kojim se ima da ravna i sama državna vlast te postavlja centralni parlament koji treba da bude živi odraz narodnog raspoloženja u celoj državi.

### XIV

Ustavno sudište rešava sporove o nadležnosti između državnih i banovinskih vlasti s pravom da stavlja van snage zakone, uredbe i druga akta kojima je prekoručena nadležnost. Naročito može s jedne strane državna vlast pobijati pred ovim sudom zemaljske zakone i uredbe, kod prekoračenja nadležnosti, a s druge strane banovinska vlada zakone i uredbe države. Isti sud rešava takve sporove između samih banovina, kao i druge sporove između države i banovina, i između samih banovina ukoliko ne bi za ovo bio nadležan koji drugi sud (kao kod sporova privatne naravi). Ustavnom sudu moglo bi se dati i preventivno delovanje tako da državna i banovinska vlada zatraži mišljenje o konkretnom slučaju pre donošenja dotičnog akta, da bi bile sigurne za nadležnost, ako se pojavi sumnja.

Ustavno sudište trebalo bi kreirati kao posebno telo; a ako uz bok kojeg drugog tela, onda je uz kasaciju. Polovinu članova bira centralni parlament, a polovinu banovinska skupština.

## XV

Iako treba uzeti da će i novi državni ustav biti krut, i da će se za njegovu izmenu propisivati teži uslovi nego za izmenu običnih zakona, ipak se mogu predvideti posebni uslovi da slučaj da se hoće menjati bilo teritorijalni opseg bilo nadležnost banovina što je osobito potrebno kod jednodomnog sistema. Za ove promene trebaće uzeti svakako i pristanak banovinskih skupština.<sup>114</sup>

## ZUSAMMENFASSUNG

In der Arbeit ist der Werdegang eines Gesetzesentwurfes dargelegt, der von einer Gruppe Zagreber Intellektueller im Jahre 1937 ausgearbeitet wurde. Die Unterzeichneten des Entwurfes waren größtenteils öffentliche Ämter bekleidende und im Bildungswesen arbeitende Persönlichkeiten, die nicht parteipolitisch gebunden waren, die aber auf verschiedene Art aktiv am politischen Leben teilnahmen und ihre Meinung zu aktuellen politischen und gesellschaftlichen Fragen durch aktive politische Beteiligung vertraten. In der Mehrheit handelte es sich um Intellektuelle und um Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die 1918 Anhänger des integralen Jugoslawentums gewesen waren. Abgesehen von einigen kritischen Bemerkungen zur St. Veits-Verfassung aus dem Jahre 1921 waren sie gegen deren Revision. Nach dem Attentat auf die kroatischen Abgeordneten im Belgrader Parlament 1928 hat sich auch ein Teil dieser Intellektuellen (die sich um die Zeitschrift 'Neues Europa' versammelten) für die Revision dieser Verfassung ausgesprochen, da sie allein in der Revision eine Möglichkeit sahen, die kroatische Frage zu lösen. Im Jahre 1934 bereitete eine Gruppe dieser Intellektuellen in Zusammenarbeit mit einer Gruppe Intellektueller aus Belgrad ein Memorandum an König Alexander vor doch der wurde in der Zwischenzeit beim Attentat von Marseille getötet. Danach wurde ein neues Memorandum vorbereitet, das im November 1934 der Regenschaft übergeben wurde. Die Unterschriften des Memorandums (nur eine Gruppe aus Kroatien) vertraten den Standpunkt, daß die politische Lage sehr ernst sei, und forderten als Minimum eine Liberalisierung des politischen Lebens.

Ein Teil der Unterzeichneten des Zagreber Memorandums setzte den Kontakt untereinander fort und bereitete einen Gesetzesentwurf vor. Sie wolten Vermittler zwischen der Regierung und der Opposition sein und boten eine Plattform zur Ausgleichung der gegensätzliche Ansichten.

Da Ende des Jahres 1936 und Anfang 1937 Kontakte und Gespräche zwischen der Regierung und der kroatischen Opposition stattfanden, glaubten die Autoren des Gesetzesentwurfes, daß noch einmal eine günstige Gelegenheit gekommen sei, als Vermittler aufzutreten. Deshalb schickten sie ihren Entwurf einer größeren Anzahl von wichtigen Persönlichkeiten des öffentlichen, kulturellen und politischen Lebens zu. Auf diese Weise gelangte der Entwurf an eine breitere Öffentlichkeit.

Die Autoren des Entwurfes arbeiteten anfangs mit einer Gruppe Intellektueller aus Belgrad zusammen. Allerdings kam es zwischen ihnen zur Entzweigung über die Frage der Anzahl von föderativen Einheiten und deren Zuständigkeiten. Dadurch

---

<sup>114</sup> Arhiv Jugoslavije, zbirka Jovana M. Jovanovića, 32—93. Tekst je pisan strojem.

arbeiteten die Zagreber Intellektuellen den Entwurf schließlich allein aus. In einem Beiblatt zu diesem Entwurf ist auch eine Polemik mit den Belgrader Intellektuellen enthalten.

Der Verfasser des Buches zeigt auch im weiteren den Charakter und den Inhalt des Gesetzesentwurfes auf und kommt zu dem Schluss, daß er einen föderalistischen Standpunkt vertritt. Desgleichen zeigt er die Reaktion auf diesen Entwurf sowohl von Seiten der Regierung als auch in der Opposition und anderen politischen Gruppen.

Im Anhang sind zwei Versionen des Gesetzesentwurfes beigelegt, eine aus der Zeit der Diskussion mit den Belgrader Intellektuellen und eine zweite, die definitiv angenommen wurde.

Dieser Gesetzesentwurf stellt eine Episode aus der Aktivität einer Gruppe sogenannter nicht engagierter Intellektueller dar und zeigt derer Evolution von Anhängern eines integralen Jugoslawentums und einer unitaristischen Ordnung zum Föderalismus.



S V E U Č I L I Š T E U Z A G R E B U

R A D O V I  
F I L O Z O F S K O G F A K U L T E T A  
O D S J E K Z A P O V I J E S T

7—8

*Miroslav Brandt: Dualističko-gnostička religija Tolteka*

*Tomislav Raukar: Zadarska trgovina solju u XIV i XV stoljeću*

*Josip Adamček: Pobuna seljaka u Donjoj Bakvi (1479)*

*Ljubo Boban: Nacrt Ustava grupe zagrebačkih intelektualaca (1937)*

Osvrti

Z A G R E B

---

1969/70

S V E U Č I L I Š T E U Z A G R E B U

RADOVI  
FILOZOFSKOG FAKULTETA  
ODSJEK ZA POVIJEST

7—8

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
RADOVI  
FILOZOFSKOG FAKULTETA  
ODSJEK ZA POVIJEST 7—8

ZA SADRŽAJ PRILOGA ODGOVARA AUTOR. — UREDNIK Dr Ljubo BOBAN

ŠTAMPARSKI ZAVOD »OGNJEN PRICA«, ZARGE 1970.