

КРАЈ РАТА, СРБИ И
СТВАРАЊЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

S C I E N T I F I C M E E T I N G S

Volume CXCII

DEPARTMENT OF HISTORICAL SCIENCES

Book 41

THE END OF THE WAR, SERBS AND THE CREATION OF YUGOSLAVIA

Proceedings of the International Conference held on
November 29–30, 2018

E d i t o r

Academician

MIHAILO VOJVODIĆ

BELGRADE 2021

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

Н А У Ч Н И С К У П О В И

Књига СХСII

ОДЕЉЕЊЕ ИСТОРИЈСКИХ НАУКА

Књига 41

КРАЈ РАТА, СРБИ И СТВАРАЊЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Зборник радова са међународног научног скупа
одржаног 29–30. новембра 2018.

У р е д н и к

академик

МИХАИЛО ВОЈВОДИЋ

БЕОГРАД 2021

Издаје
Српска академија наука и уметности
Кнеза Михаила 35, Београд

Технички уредник
Никола Сивановић

Лектор
Тања Рончевић

Коректор
Рајка Павловић

Тираж 500 примерака

Штампа
Планета ѝриниј, Београд

ISBN 978-86-7025-908-9

© Српска академија наука и уметности 2021

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

Василије Ђ. Крстић

Михаило Војводић

Љубодраг Димић

Славенко Терзић

Мира Радојевић

Милан Терзић

Александар Растовић

САДРЖАЈ

Михаило Војводић ПРЕДГОВОР	13
Михаило Војводић ИЗ САВЕТОДАВНОГ ОДБОРА ФРАНЦУСКЕ ВЛАДЕ: ЕМИЛ ОМАН О ЈАДРАНСКОМ И МАКЕДОНСКОМ ПИТАЊУ 1918. ГОДИНЕ	15
Mihailo Vojvodić FROM FRENCH GOVERNMENT'S ADVISORY BOARD: EMILE HAUMANT ON ADRIATIC AND MACEDONIAN QUESTION IN 1918	24
Зоран Лакић ОСЛОБОЂЕЊЕ И УЈЕДИЊЕЊЕ 1918. ГОДИНЕ ИСТОРИЈСКИ ПОДУХВАТ (ЗАВЈЕТ И ЦИЉ)	25
Zoran Lakić LIBERATION AND UNIFICATION IN 1918 HISTORICAL UNDERTAKING (OATH AND GOAL)	31
Славенко Терзић ВЕЛИКА НАРОДНА СКУПШТИНА СРПСКОГ НАРОДА У ЦРНОЈ ГОРИ 1918. ГОДИНЕ	33
Slavenko Terzić GREAT NATIONAL ASSEMBLY OF THE SERB PEOPLE IN MONTENEGRO IN 1918	41
Љубодраг Димић СРПСКА ИСТОРИОГРАФИЈА О ЗАВРШЕТКУ ВЕЛИКОГ РАТА И ФОРМИРАЊУ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ (1918–1941)	43
Ljubodrag Dimić SERBIAN HISTORIOGRAPHY ON THE END OF THE GREAT WAR AND FORMING OF YUGOSLAV STATE (1918–1941)	70
Мирослав Перишић О ОДГОВОРНОСТИ ЗА АТЕНТАТ У САРАЈЕВУ У СВЕТЛУ ИСТОРИЈСКИХ ИЗВОРА	73
Miroslav Perišić ON RESPONSIBILITY FOR THE SARAJEVO ASSASSINATION IN THE LIGHT OF HISTORICAL SOURCES	84

Љубинка Трговчевић ЈУГОСЛАВИЈА, ДА ИЛИ НЕ? СРПСКА ИНТЕЛЕКТУАЛНА ЕЛИТА И УЈЕДИЊЕЊЕ 1918. ГОДИНЕ	85
Ljubinka Trgovčević YUGOSLAVIA, YES OR NO? SERBIAN INTELLECTUAL ELITE AND THE 1918 UNIFICATION	96
Мира Радојевић СРПСКА ИНТЕЛЕКТУАЛНА ЕЛИТА О ФЕДЕРАЛИСТИЧКОМ УРЕЂЕЊУ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ (1914–1918).....	97
Mira Radojević SERBIAN INTELLECTUAL ELITE ON FEDERALISTIC ORGANIZATION OF THE YUGOSLAV STATE (1914–1918)	124
Ю. А. Петров РОССИЯ И ОКОНЧАНИЕ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ, 1918–1922.	125
Јуриј Александрович Петров РУСИЈА И КРАЈ ПРВОГ СВЕТСКОГ РАТА, 1918–1922.	137
Војислав Г. Павловић МЕЂУНАРОДНИ КОНТЕКСТ У КОМЕ ЈЕ СТВОРЕНА КРАЉЕВИНА СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА	139
Vojislav G. Pavlović INTERNATIONAL CONTEXT IN WHICH KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES WAS CREATED.....	151
Никола Б. Поповић АНТАНТА И ПИТАЊЕ РАЗБИЈАЊА АУСТРОУГАРСКЕ 1918.....	153
Nikola B. Popović ENTANTE AND THE QUESTION OF BREAKUP OF AUSTRIA-HUNGARY IN 1918.....	175
Arpad Hornyak THE BEGINNINGS OF THE HUNGARIAN-YUGOSLAV DIPLOMATIC RELATIONS AFTER THE END OF THE WORLD WAR I.....	177
Арпад Хорњак ПОЧЕЦИ МАЂАРСКО-ЈУГОСЛОВЕНСКИХ ДИПЛОМАТСКИХ ОДНОСА ПО ЗАВРШЕТКУ ПРВОГ СВЕТСКОГ РАТА	186
Александар Растовић ЈУГОСЛОВЕНСКО ПИТАЊЕ У БРИТАНСКОМ ПАРЛАМЕНТУ 1917–1920. ГОДИНЕ	189
Aleksandar Rastović YUGOSLAV QUESTION IN THE BRITISH PARLIAMENT 1917–1920	204

Никола Жутић ИДЕЈА ВЕЛИКЕ СРБИЈЕ И СТВАРАЊЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ.....	205
Nikola Žutić THE IDEA OF GREATER SERBIA AND FORMING OF YUGOSLAVIA	220
Бранко Бешлин НЕМЦИ У СРЕМУ, БАЧКОЈ И БАНАТУ И СТВАРАЊЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ	221
Branko Bešlin THE GERMANS IN SYRMIA, VAČKA AND BANAT AND FORMING OF YUGOSLAVIA.....	232
Гордана Илић Марковић ФОРМИРАЊЕ ДРЖАВНОГ ИДЕНТИТЕТА У МЕЂУРАТНОМ ПЕРИОДУ У КРАЉЕВИНИ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА И РЕПУБЛИЦИ АУСТРИЈИ	233
Gordana Ilić Marković DIE HERAUSBILDUNG STAATLICHER IDENTITÄT IN DER ZWISCHENKRIEGSZEIT IM KÖNIGREICH DER SERBEN, KROATEN UND SLOWENEN UND IN DER REPUBLIK ÖSTERREICH	248
Александар Животић ДОПРИНОС СРПСКЕ ВОЈСКЕ САВЕЗНИЧКОЈ ПОБЕДИ У ПРВОМ СВЕТСКОМ РАТУ	249
Aleksandar Životić CONTRIBUTION OF THE SERBIAN ARMY TO THE ALLIES' VICTORY IN THE WORLD WAR I.....	261
Елена Кострикова ВКЛАД РУССКОГО ВОЕННОГО КОНТИНГЕНТА В ОБЩУЮ ПОБЕДУ НА САЛОНИКСКОМ ФРОНТЕ.....	263
Елена Кострикова ДОПРИНОС РУССКОГ ВОЈНОГ КОНТИГЕНТА ЗАЈЕДНИЧКОЈ ПОБЕДИ НА СОЛУНСКОМ ФРОНТУ.....	277
Милан Терзић СРПСКА УСТАНИЧКА АКЦИЈА ЗА ДЕСТАБИЛИЗАЦИЈУ СНАГА ЦЕНТРАЛНИХ СИЛА НА СОЛУНСКОМ ФРОНТУ	279
Milan Terzić SERBIAN INSURGENCY ACTIONS FOR DESTABILIZATION OF THE CENTRAL POWERS' FORCES ON THE MACEDONIAN FRONT	287
Далибор Денда ДОБРОВОЉЦИ У ЗАВРШНИМ ОПЕРАЦИЈАМА СРПСКЕ ВОЈСКЕ 1918. ГОДИНЕ	289
Dalibor Denda VOLUNTEER CORPS IN THE FINAL OPERATIONS OF THE SERBIAN ARMY IN 1918	299

Горан Латиновић СРПСКА ВОЈСКА И ОСЛОБОЂЕЊЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ 1918.	301
Goran Latinović THE SERBIAN ARMY AND THE LIBERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN 1918.....	319
Миљан Милкић СРПСКА ВОЈНИЧКА ТРАДИЦИЈА И СТВАРАЊЕ ВОЈСКЕ КРАЉЕВИНЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА 1918. ГОДИНЕ.....	321
Miljan Milkić SERBIAN MILITARY TRADITION AND FORMING OF THE ARMY OF SERBS, CROATS AND SLOVENES IN 1918.....	335
Боривоје Милошевић ВЈЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ И СТВАРАЊЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ	337
Borivoje Milošević RELIGIOUS COMMUNITIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THE ESTABLISHMENT OF THE YUGOSLAV STATE.....	351
Јована Шалјић Ратковић ИСЛАМСКА ЗАЈЕДНИЦА И СТВАРАЊЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ.....	353
Jovana Šaljić Ratković ISLAMIC COMMUNITY AND THE CREATION OF YUGOSLAV STATEI	369
Владислав Пузовић ПОСЛЕДИЦЕ ПРВОГ СВЕТСКОГ РАТА НА СРПСКО-РУСКЕ БОГОСЛОВСКО-АКАДЕМСКЕ ВЕЗЕ.....	371
Vladislav Puzovic CONSEQUENCES OF THE WORD WAR I ON SERBIAN-RUSSIAN THEOLOGICAL ACADEMIA RELATIONSHIPS.....	382
Милош Ковић ТОМАШ ГАРИГ МАСАРИК И СТВАРАЊЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ.....	385
Miloš Ković TOMÁŠ GARRIGUE MASARYK AND THE CREATION OF THE YUGOSLAV STATE.....	419
Владан Виријевић РЕПАТРИЈАЦИЈА СРПСКИХ ВОЈНИХ ЗАРОБЉЕНИКА ИЗ ОСМАНСКЕ ИМПЕРИЈЕ ПОСЛЕ ПРВОГ СВЕТСКОГ РАТА	421
Vladan Virijević REPATRIATION OF SERBIAN PRISONERS FROM THE OTTOMAN EMPIRE AFTER THE FIRST WORLD WAR.....	433

Биљана Вучетић “SERBIA SURRENDERS ONLY TO GOD” АМЕРИЧКИ ЦРВЕНИ КРСТ И СРБИЈА, 1916–1919. ГОДИНЕ	435
Biljana Vučetić „SERBIA SURRENDERS ONLY TO GOD” THE AMERICAN RED CROSS AND SERBIA (1916–1919)	448
Драган Бакић РЕГЕНТ АЛЕКСАНДАР И СТВАРАЊЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ.....	449
Dragan Bakić REGENT ALEXANDER AND THE CREATION OF YUGOSLAVIA	467
Ђорђе Ђурић ПРЕДСЕДНИК СКА ЈОВАН ЖУЈОВИЋ О УЈЕДИЊЕЊУ ЈУЖНИХ СЛОВЕНА	469
Đorđe Đurić JOVAN ŽUJOVIĆ, PRESIDENT OF THE RSA, ON UNIFICATION OF THE SOUTH SLAVS	479
Борис Милосављевић СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ НА КОНФЕРЕНЦИЈИ МИРА У ПАРИЗУ И СТВАРАЊЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ	481
Boris Milosavljević SLOBODAN JOVANOVIĆ AT THE PARIS PEACE CONFERENCE AND THE FORMATION OF THE YUGOSLAV STATE	499
Љубомирка Кркљуш О НЕКИМ ПИТАЊИМА ПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЧИНИЛАЦА УЈЕДИЊЕЊА 1. ДЕЦЕМБРА 1918. ГОДИНЕ.....	501
Ljubomirka Krkljuš ON SOME QUESTIONS OF LEGAL SUBJECTIVITY OF THE FACTORS OF THE DECEMBER 1, 1918 UNIFICATION.....	509
Душко Топаловић ПИТАЊЕ ПРИЗНАЊА КРАЉЕВСТВА СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА ОД СТРАНЕ СКАНДИНАВСКИХ КРАЉЕВИНА: ДАНСКЕ, НОРВЕШКЕ И ШВЕДСКЕ.....	511
Duško Topalović QUESTION OF RECOGNITION OF THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES BY THE SCANDINAVIAN KINGDOMS: DENMARK, NORWAY AND SWEDEN.....	518
Мирјана Стефановски ВЛАДАЛАЧКА ВЛАСТ ПО УСТАВНОМ ПРОЈЕКТУ ХРВАТСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ.....	519
Mirjana Stefanovski RULING AUTHORITY AS PER CONSTITUTIONAL PROJECT OF THE CROATIAN COMMUNITY	535

Првослав Радић ФИЛОЛОШКА ПАРАДИГМА ВУКА КАРАЏИЋА О СРПСКОМ ЈЕЗИКУ И ЈУГОСЛОВЕНСКА ИДЕОЛОГИЈА	537
Prvoslav Radić VUK KARADŽIĆ'S PARADIGM OF THE SERB LANGUAGE AND YUGOSLAV IDEOLOGY	551
Горана Раичевић СРПСКА КЊИЖЕВНА АВАНГАРДА И ИДЕЈА ЈУГОСЛОВЕНСТВА	553
Gorana Raičević SERBIAN LITERARY AVANT-GARDE AND THE IDEA OF YUGOSLAVISM	566
Александар М. Милановић СРПСКО СТАНОВИШТЕ У ЈЕЗИЧКОЈ ПОЛИТИЦИ ПРИ СТВАРАЊУ ЈУГОСЛАВИЈЕ	567
Aleksandar M. Milanović SERBIAN POSITION IN LANGUAGE POLICY AT THE TIME OF CREATION OF YUGOSLAVIA	582
Рајна Драгићевић УТИЦАЈ СХВАТАЊА АЛЕКСАНДРА БЕЛИЋА О ЈУЖНОСЛОВЕНСКОМ ПИТАЊУ НА КОНЦЕПЦИЈУ РЕЧНИКА САНУ	583
Rajna Dragičević THE INFLUENCE OF ALEKSANDAR BELIĆ' VIEW OF THE SOUTH SLAVIC ISSUE ON THE CONCEPT OF THE SANU DICTIONARY	592
Ненад Николић ПРОБЛЕМАТИКА СРПСТВА И ЈУГОСЛОВЕНСТВА У КЊИЖЕВНОЈ ИСТОРИЈИ ПАВЛА ПОПОВИЋА	593
Nenad Nikolić THE PROBLEMS OF SERBIAN AND YUGOSLAV IDEAS IN PAVLE POPOVIĆ'S LITERARY HISTORY	605
Мирослав Радивојевић ПРОМЕНЕ У РУСИЈИ И СТВАРАЊЕ ДРЖАВЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА – ПРИЛОГ ИСТРАЖИВАЊУ	607
Miroslav Radivojević THE CHANGES IN RUSSIA AND CREATION THE STATE OF SERBS, CROATS AND SLOVENES – CONTRIBUTION TO THE RESEARCH.....	618
Љубинка Шкодрић КРАЈ ПРВОГ СВЕТСКОГ РАТА И СУДБИНА АРХИВСКЕ ГРАЂЕ ДРЖАВНЕ АРХИВЕ КРАЉЕВИНЕ СРБИЈЕ	621
Ljubinka Škodrić END OF THE WORLD WAR I AND THE FATE OF ARCHIVAL MATERIAL OF NATIONAL ARCHIVE OF THE KINGDOM OF SERBIA.....	635

Александар Марковић	
ГРАЂА АРХИВА СРБИЈЕ О УЈЕДИЊЕЊУ И СТВАРАЊУ	
ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ 1914–1918.....	637
Aleksandar Marković	
ARCHIVAL MATERIAL OF THE ARCHIVE OF SERBIA ON	
UNIFICATION AND FORMING OF THE YUGOSLAV STATE 1914–1918.....	654
Слободан Бјелица	
ПЕРЦЕПЦИЈА ОСЛОБОЂЕЊА И УЈЕДИЊЕЊА 1918.	
У ВОЈВОЂАНСКОЈ МЕЂУРАТНОЈ ЈАВНОСТИ	655
Slobodan Bjelica	
PERCEPTION OF LIBERATION AND THE 1918 UNIFICATION	
IN VOJVODINA'S INTER-WAR PUBLIC	666

ВЛАДАЛАЧКА ВЛАСТ ПО УСТАВНОМ ПРОЈЕКТУ ХРВАТСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

МИРЈАНА СТЕФАНОВСКИ*

А п с т р а к т. – У раду се анализирају нормативна решења нацрта устава Народног клуба, која граде особену конструкцију монархијске власти у пројектованој југословенској државној заједници. Сагласно аустроугарском обрасцу правног разлучивања одељених владалачких личности заједничког монарха у реалним унијама нормиране су установе премапотписа и министарске одговорности. Склопом уставних решења у погледу колективне одговорности кабинета, права дисолуције, буџетског права и указног одбацавања закона утврђена је нормативна подлога становишту теорије о пасивном владаоцу, чија су сва уставна овлашћења пренесена на одговорне министре. Посебна пажња посвећена је уграђивању елемената канцеларског система и уношењу републиканских принципа у институционални оквир парламентарне монархије. Нормативна анализа употпуњена је приказом тумачења савременика у стручним расправама, публицистици и дебати у Уставотворној скупштини.

Кључне речи: Нацрт устава Хрватске заједнице, заснивање краљевске власти, прерогативе круне, министарска одговорност

Крилатица „Хрвати на окуп!“ дала је основни тон говорима на скупштини Старчевићеве странке права, одржаној пред проглашење уједињења са Србијом у Загребу 20. новембра 1918. године. Главна мисао била је да се у одсудном тренутку, када се утврђују погодбе за живот хрватског народа у новом државном оквиру, његови политички представници не смеју разилазити због страначких идеолошких подела и програмских разлика на плану социјалном, демократском или аграрном. Истакнуто је да највиша дужност према хрватској домовини, којој се мора све подредити, налаже усредсређивање укупне националне политике на постизање првенственог циља, а то је остварење хрватског државноправног програма. То изискује окупљање свих Хрвата у једну јаку политичку странку или страначку заједницу, која ће наступати јединствено све док не буду утврђене основе уставног уређења заједничке државе и тиме положен темељ хрватског државног живота.¹ На трагу те замисли о страначком окупљању зарад сагласног заступања хрват-

* Мирјана Стефановски, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду у пензији

¹ *Hrvatska država*, 21. 11. 1918.

ског државноправног становишта у уставним расправама, старчевићанци су се у мају 1919. здружили с Напредном демократском странком и Хрватским колом из Осијека, са којима су већ били у истом парламентарном клубу у привременом представништву, и образовали заједничко вођство,² да би два месеца касније, на оснивачкој скупштини у Загребу 17. јула 1919. године њиховим обједињавањем била створена нова политичка странка – Хрватска заједница.³ Говори на скупштини и усвојена резолуција посебно су истицали идеју да уставни програм Хрватске заједнице треба да буде стожер политичког окупљања, које би оличавало јединственост „цијелог хрватског племена” и по томе представљало најтврђе јемство за остварење права Хрвата у заједничкој држави, с таквим државноправним статусом Хрватске који би био доследан изражај и потврда њихове пуне равноправности и националног достојанства.⁴ На скупштини Хрватске заједнице крајем октобра 1919. године представљање новог страначког програма било је поверено Керубину Шегвићу, теологу и публицисти, идеологу конзервативне струје гласовитом по оданости правашким традицијама, што је требало да изрази континуитет очувања темељних идеја хрватског државног права.⁵ Особену политичку тежину истицању захтева окупљања Хрвата дало је иступање Мате Дринковића, ореолом страдалника који је под Хабзбурзима робијао због своје преданости идеји уједињења са Србијом. Приказујући централизам такође погубним и по опстанак заједничке државе, окупљање свих којима је хрватство „на срцу” он је представио као испуњавање налога највише моралне дужности и суштинско питање државничке одговорности, а борбу за одбрану угрожених народних права као сагласну императиву једног „природног закона”, у чијој ће неодољивој снази хрватска политика имати и своје најјаче уприште.⁶

До објављивања резултата избора за Уставотворну скупштину крајем новембра 1920. године Хрватска заједница сматрана је у политичким круговима представником већинског расположења у Хрватској и у том својству њени су прваци суделовали у преговорима о склапању страначких коалиција и у консултацијама парламентарних група о образовању влада.⁷ Јосип Хорват, који је као члан „Obzora” редакције био у прилици да посматра свакодневне састанке заједничара одржаване у просторијама тог старог и утицајног листа, тада под Дежмановим уредништвом, преноси да је вођство

² *Hrvat*, 16. 5. 1919; *Obzor*, 16. 5. 1919.

³ Н. Matković, *Hrvatska zajednica, Istorija XX veka*, Zbornik radova, Beograd, 1963, стр. 23–24.

⁴ А-НАЗУ, ЈО, 95/4; *Obzor*, 18. 7. 1919.

⁵ *Hrvat*, 30. 10. 1919; *Obzor*, 6. 11. 1919.

⁶ *Obzor*, 1. 11. 1919.

⁷ Н. Matković, *Hrvatska zajednica*, стр. 34–45; В. Gligorijević, *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1970, стр. 121–122, 128, 133–134; *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919–1929)*, Beograd, 1979, стр. 45–46, 51–53, 56–57; N. Engelsfeld, *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca – Privremeno narodno predstavništvo*, Zagreb, 1989, стр. 153, 161–164, 171–172, 210.

Хрватске заједнице све до избора за конституанту било одиста уверено „да за њима стоји цијели хрватски народ”. Страначки прваци, окупљени у редакцији „Обзора”, с неверицом и запрепашћењем примили су прве изборне резултате који су листом јављали потпуну победу Радићеве странке.⁸ Са само четири посланичка мандата наспрам педесет колико је само на подручју Хрватске и Славоније освојила Сељачка странка,⁹ пораз Хрватске заједнице био је потпун. Већ дан после избора у уводнику заједничарског гласила „Hrvat” изборни резултати означени су као хрватски „плебисцит” на којем је сељаштво, које никада раније није било „питано о судбини своје домовине”, изрекло снажан протест против свега „што му се хтјело наметнути”. Оцењено је да та једнодушност с којом је народ гласао „као један човек” одлучно исказује оно што народ неће. Озлојеђен такође и небригом према селу и насилним методама гурања Хрвата „у један државни калуп, а да их се није питало”, народ је јасно изрекао да „неће укидање хрватске банске части и хрватскога сабора”, да неће да буде снижен „на објекат, који нема своје воље и своје одлуке”. Посебно је наглашено да је хрватски народ, сматрајући све потоње акте грубим поништавањем своје воље, на изборима јасно обзнанио да једино признаје важност закључка хрватског сабора од 29. октобра 1918. године о проглашењу суверености хрватске државе. На крају, Хрватска заједница изразила је спремност да подупре Радићеву странку, уверена да су њихови државноправни назори врло блиски и да је пред доношење устава надасве важно да хрватско становиште буде заступано с довољно политичке мудрости и разборитости.¹⁰ Управо уставни програм Хрватске заједнице, биће вазда истицано у наступима страначких првака, отеловљује такво „зрело и добро промишљено становиште Хрвата”, утемељено на изворним начелима закључка хрватског сабора.¹¹

Због одлуке Хрватске сељачке странке да бојкотује Уставотворну скупштину, у расправи у уставном одбору и у начелној дебати о предлогу устава заједничарски Народни клуб остао је главним заступником хрватског државноправног програма. У средини једне демократске скупштине која за усвајање устава треба да изнедри парламентарну већину, политичку тежину уставном пројекту Хрватске заједнице дала је Дринковићева изјава у ужем уставном одбору, да би Радићева странка била спремна да прихвати нацрт устава Народног клуба као основ уставног уређења и уђе у Уставотворну скупштину, ако би у уставна решења биле унесене социјално-економске поставке њеног програма.¹² У заједничарским листовима тумачено је да је

⁸ J. Horvat, *Živjeti u Hrvatskoj 1900–1941 (Zapisci iz nepovrata)*, Zagreb, 1984, стр. 226–227, 241.

⁹ Табеларни приказ резултата избора за Уставотворну скупштину по изборним окрузима – АЈ, 72-75-285.

¹⁰ *Hrvat*, 29. 11. 1920.

¹¹ *Hrvat*, 29. 12. 1920.

¹² *Стиенографске белешке. Раг Уставној одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца*, I–IV, Београд, 1921 (у даљем тексту: УО), 22. 3. 1921 (М. Дринковић), стр. 142; *Hrvat*, 14. 3. 1921.

тима понуђено споразумно решење кључних питања територијалне поделе и устројства државе, у којима лежи тежиште уставног проблема, док се републиканска начела могу уградити и у уставну конструкцију монархијског облика владе.¹³ У том светлу особито је било значајно упозорење председника Хрватске заједнице Матка Лагиње, доајена истарског праваштва и дугогодишњег заступника у Царевинском већу бечког парламента, изражено у начелној дебати у уставном одбору, да нацрт устава Народног клуба, који се оцењује као федералистички и види као пут ка подунавској конфедерацији, представља заправо „минимум“ политичке самосталности коју за себе захтева хрватски народ.¹⁴

Као странка која је оличавала грађанску Хрватску и у својим редовима највећма окупила интелектуалце политичких амбиција, Хрватска заједница је својом примарном политичком улогом сматрала формулисање уставног програма и израду нацрта устава који ће изразити државноправне назоре хрватске интелигенције, националне елите коју и у наступајуће време маса треба да следи укупна хрватска политика. Страначки одбор за израду нацрта устава образован је у августу 1920. године.¹⁵ Формулисање уставних решења у предлошку уставног текста било је поверено најбољим хрватским зналцима материје уставног права, Ладиславу Полићу и Винку Кришковићу. Ладислав Полић, професор државног и међународног права на Правном факултету у Загребу, Пливерићев ђак који је специјализирао у Хајделбергу код знаменитог Јелинека, био је један од оснивача Напредне демократске странке и истакнути првак Хрватске заједнице. Његов старији колега Винко Кришковић, професор управног права, иако се клонио учешћа у страначком животу, био је у политичким круговима веома цењен због способности коју је показао као носилац егзекутиве у влади бана Антуна Михаловића. И док је Полић с демократским уверењима прихватио идеју југословенског уједињења, Кришковић, укључен у саветовања на бечком двору о преустројству Хабзбуршке монархије, сматрао је југословенску државу неприродним и наметнутим државним оквиром, по традицијама и културној припадности страним Хрватима. База нацрта, чију је стилизацију уставног текста дао Ладислав Полић на основу решења усаглашених са Кришковићем у погледу кључних одређења, потом је месецима била подробно разматрана у кругу вођа напредњачког и старчевићанског крила који су творили политичко средиште уставног одбора странке, да би после формалног усвајања на седници већа Хрватске заједнице и коначног редиговања, као нацрт устава Народног клуба био поднет Уставотворној скупштини.¹⁶

¹³ *Obzor*, 13. 3. 1921; *Hrvat*, 24. 3. 1921.

¹⁴ УО, 15. 2. 1921 (М. Лагиња), стр. 158-159.

¹⁵ АН, РО Šurmin, kut. 3.

¹⁶ „Bilješke za nacrt ustava Hrvatske zajednice 1921. god.” – АН, РО Šurmin, kut. 4; *Hrvat*, 5. 2. 1921.

Монархијска форма владавине била је тада начелно опредељење Хрватске заједнице. У резолуцији Старчевићеве Странке права из децембра 1918. године оно је представљено као изражај базичног става према државном оквиру. Републикански дух, раније исказиван у правашком покрету, тумачи се као револуционарни набој према Хабзбуршкој монархији, а расстројан анархизам и сепаратистичке струје, који су се у хрватској политици након уједињења са Србијом застрли барјаком републиканизма, оцењују се кобним по виталне националне интересе и погубним по државу.¹⁷ Становиште о облику владе према уставном програму Хрватске заједнице пред изборе за Уставотворну скупштину представљено је јавности текстом Франа Барца, објављеним у главном страначком гласилу. Носећа мисао чланка је да дистинкцију монархија – република треба појмити као посве „споредно питање” у односу на она начела која су суштински важна за ваљано уставно уређење. Узорним обрасцем апострофира се енглеска парламентарна монархија, где је краљ, везан у свим актима министарским предлогом, само репрезент државе, који оличава елемент сталности у очувању уставне поделе власти, чије је тежиште у остварењу парламентарне владавине. Са традицијама српског устава, сачињеног по енглеском узору – закључује Барца – сви апстрактни разлози што се наводе као преимућства републиканске форме остају без реалне заснованости, коју опредељењу за монархију или републику може да да само уставна пракса.¹⁸

Представљајући у начелној расправи у уставном одбору нацрт устава Народног клуба, Матко Лагиња је нагласио да је управо монархијска форма онај битан елемент који оспорава оцену да је уставним нацртом пројектован савез суверених држава. Као „симбол” или симболички израз популарних схватања, краљевско достојанство изображава народну представу појма државног јединства. Краљевство се као облик владавине тако укоренењује и у вековној традицији хрватског народа, док усвајање династијског начела на плану политичког изражавања моралних осећања исказује признање српском владалачком роду за заслуге у остварењу уједињења.¹⁹ У сведеном облику, то би било мисаоно језгро које се тумачењем да извести из говора усредсређеног пре свега на пријемчивост политичког исказа. Суштина, пак, Лагињиног говора непосредно пред гласање у одбору о начелном усвајању владиног предлога устава, била је да представи могућим споразум о уставу у којем би се монархијски облик владе измирио са републиканским становиштем Радићеве странке. За просуђивање о правним домашацима такве уставне конструкције, која ће у упадицама из скупштинских клупа бити названа „уникумом”, уставним „монструмом”, особито је значајно његово указивање на паралеле са конституционалним уређењем Хамбурга у

¹⁷ F. Šišić, *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914.-1919*, Zagreb, 1920, стр. 285-288.

¹⁸ *Hrvat*, 19. 10. 1920.

¹⁹ УО, 12. 2. 1921 (М. Лагиња), стр. 91-92.

склопу Немачке царевине или статусом Јужноафричке уније у британском Комонвелту. За разумевање конструкције краљевске власти у уставном нацрту Народног клуба важно је Лагињино разјашњење да се републиканске установе „могу сложити” са монархијским обликом владе, тако што би се на нивоу државне целине одржала монархијска форма, док би засебни делови по свом уставном устројству имали „посве републиканске институције”.²⁰ Измирење монархије и републиканских начела владања Керубин Шегвић ће у пленуму Уставотворне скупштине поједностављено представити као спајање монархијске форме са републиканском суштином темељног начела „пучког суверенитета”, да су све магистратуре делегиране народном вољом. Оно би се могло остварити у виду демократске парламентарне монархије, која би имала једно важно преимућство за очување политичког континуитета – форму монархије као брану наглим преокретима читавог државног строја у револуционарним превратима.²¹

У жариште уставне дебате о монархији посланици Хрватске заједнице поставили су питање извора краљевске власти, истичући у први план идеолошке поставке доктрине народне суверености као неупитни политички постулат времена. Тако је њихов водећи говорник, Мате Дринковић, у духу идеја француске уставотворне скупштине из 1791. године, нагласио да „свака власт” проистиче из народа и да је „народ увек у поседу своје суверености”. Идејну подлогу решења уставног нацрта Народног клуба, како се да протумачити његов језгровит исказ, представио је саобразно концепту делегације надлежности, формулисаном у првом француском Уставу, у смислу да путем устава народ поверава или привремено „уступа” парламенту и краљу вршење овлашћења државне власти на начин и у границама утврђеним уставом.²² Одређујући начело народне суверености као темељни принцип нацрта устава, који изричито усваја постулат да је „државна власт производ народне воље”, Иван Павичић је као доследни изражај тог начела приказао уставна решења да власт стварања и ревизије устава припада само уставотворној скупштини, законодавну власт врше народно представништво и покрајински сабори, а краљ, без права санкције устава, у законодавству има право вета.²³ Из начела народне суверености тако би се изводили и сама правна егзистенција краљевске власти и уставна овлашћења круне. Раније, у расправи у уставном одбору, Павичић је разлагао да, попут монархијске власти, и династијски принцип треба да буде доследно постављен као креација устава, тако што би, ако би била исцрпена линија наслеђивања краљевског достојанства по уставном одређењу престолонаследног реда, решавање о престолу било у искључивој надлежности уставотворне скупштине.²⁴

²⁰ УО, 16. 2. 1921 (М. Лагиња), стр. 170.

²¹ *Сћенографске белешке Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца*, I-II, Београд, 1921 (у даљем тексту: УС), 21. 4. 1921 (К. Шегвић), стр. 18.

²² УС, 11-12. 5. 1921 (М. Дринковић), стр. 28-29.

²³ УС, 10. 5. 1921 (И. Павичић), стр. 24-25.

²⁴ УО, 28. 2. 1921 (И. Павичић), стр. 132-133.

Реторика становишта народне суверености у средини скупштине могла је бити пријемчива, блиска и погледима српских политичара. У јеку парламентарне дебате, став о суверености уставотворне скупштине, која је једина власна да одлучи о монархији, у јавности су својим ауторитетом подржали и београдски професори Слободан Јовановић и Ђорђе Тасић. Тако је Слободан Јовановић писао да владалачка власт једино може да проистиче из устава у којем има своју правну основу и границе. Замисао о историјским правима династије као надуставним правима порицала би неограничени мандат који има уставотворна скупштина као потпуни представник народне суверености, бивајући такође противстављена и начелима уставне монархије, која почивају на базичној поставци да никаква права круне не постоје док не буду установљена уставом.²⁵ По Тасићу, изражавајући вољу народа у којој лежи и крајњи извор права и правне силе, уставотворна скупштина управо исказује суверену моћ када решава о посланичкој дужности да положи заклетву краљу или о краљевом праву санкције устава, те је такође власна да се, утврђивањем обавезности заклетве или усвајањем краљевске санкције, и одрекне суверених права.²⁶ Али су упоредо са плаузибилним позивањем на начело народне суверености, представници Хрватске заједнице истакли у уставној расправи и принцип народног самоодређења као темељно начело из којег исходи уставотворна моћ, у једној интерпретацији која је заправо порицала сувереност уставотворне скупштине. Власт да постави уставне основе државног уређења и одлучи о форми владавине – био је њихов кључни став – поверена је конституанти закључком хрватског сабора, утемељеним на праву самоодређења хрватског народа. На том изворном, неутрњивом и неотуђивом праву, заснивају се у заједничкој држави и „једнаки суверенитет” Хрвата и „државни индивидуалитет” Хрватске, на идеалној равни очувани у правној сфери у својој супстанци. Тако се и правна егзистенција монархијске власти и правна важност самог устава изводе из делегиране власти и ограниченог мандата уставотворне скупштине, која је овлашћена да правно ваљано решава само уз сагласност хрватских представника.²⁷

Сагласно идеји народне суверености, преамбула нацрта устава Народног клуба²⁸ стилизована је у формулацији: „Ми, народ Срба, Хрвата и Словенаца... дајемо по изабраној за то Уставотворној Скупштини овај Устав”. Замисао Ладислава Полића била је да стилизацијом уставне преамбуле упутти већ на први поглед на инспиративни узор у формули очева оснивача из

²⁵ С. Јовановић, *Заклетва чланова Уставотворне скупштине*, Архив, II/1921, бр. 2, стр. 128-129.

²⁶ Ђ. Тасић, „Сувереност Уставотворне скупштине и заклетва њених чланова”, *Архив*, II/1921, бр. 4, стр. 263-278.

²⁷ УС, 16. 4. 1921 (Ђ. Шурмин), стр. 14; УС, 10. 5. 1921 (И. Павичић), стр. 23; УС, 12. 5. 1921. (М. Дринковић), стр. 1415.

²⁸ *Nacrt ustava Narodnog kluba*, Zagreb, 1921.

преамбуле америчког Устава од 1787. године: „We the people of United States... do ordain and establish this Constitution”. Уношење знамените филаделфијске формуле на плану уставне конструкције краљевске власти надилазило је основну идеју конституционалне монархије о уставном основу владалачких прерогатива, прегнантно исказану у француском обрасцу владарске интитулације „по милости Божјој и по државном уставу краљ”. Укази регента Александра у то доба садржали су у интитулацији формулу „по милости Божјој и вољи народној краљ”, која је компромисно спајала идеју о божанском пореклу владавине са заснивањем краљевске власти на народној вољи. На плану тумачења, међутим, стилизација преамбуле уставног нацрта Народног клуба преузимањем формуле америчког уставотворца изражавала је схватање да су и установа монархије и положај круне искључиво креација устава. Постављајући устав као извор не само владалачких овлашћења него и правне егзистенције краљевског достојанства, то је схватање у републиканском духу радикално превазилазило класична начела уставне монархије. Републикански дух такође се огледа и у почетном одређењу члана 6 да „све државне власти проистичу из народа”, формулисано угледањем на уводне уставне декларације младих европских република у првим одредбама Вајмарског устава из 1919. и Устава Чехословачке из 1920. године. Радикали су се, додуше, могли с носталгијом сетити своје крилатице из политичке младости странке, да је народ „извор и утока свију власти”, али се слично одређење или нормативна паралела нису могли наћи нити у једном монархијском уставу.

Политичкој идеји о установљавању владарске власти уставом, формулисаној у преамбули и уставној декларацији члана 6, правни значај и пуну правну снагу дају одређења о уставотворној власти и поступку измене устава. Одредба члана 7 да „уставотворну власт врши Уставотворна скупштина” наслања се на српску уставну традицију установе велике народне скупштине²⁹ у идеји да уставотворна моћ треба да буде поверена једној нарочитој власти, различитој од законодавне. Но, док су велике народне скупштине биле ванредна представничка тела, која су се својим саставом разликовала од редовних законодавних скупштина, по уставном нацрту Народног клуба уставотворну скупштину творе домови народног представништва сједињени, по француском обрасцу,³⁰ у једно тело које скупно расправља и одлучује већином гласова. Обавезно распуштање доњег дома пошто је утврђен предлог промене устава и његово обнављање на ванредним изборима, који претходе одлучивању о новом уставу, било је у упоредном уставном праву устаљено решење. Оно, пак, по чему се уставни пројект Хрватске заједнице издвојио у кругу монархијских устава, јесте решење да уставотворна

²⁹ Вид. С. Јовановић, *Велика народна скупштина. Студија о уставотворној власти*, Београд, 1900; М. Žujović, *Le pouvoir constituant dans les Constitutions Serbes*, Paris, 1928.

³⁰ Loi constitutionnelle relative à l'organisation des pouvoirs publics du 25 février 1875, art. 8, *Les constitutions modernes*, par F. R. Daresté et P. Daresté, Paris, 1910, tome I, стр. 12.

скупштина одлучује коначно, без садејства круне, а нови устав ступа на снагу самим протеком рока од месец дана. Управо то ускраћивање краљу права санкције чини и монархијску владу и само краљевско достојанство искључивим творевинама устава, у начелу привременим, јер се свагда могу укинути уставном променом којом би се увео републикански облик владе. Ту се открива сав домашај идеје о уставном заснивању егзистенције краљевске власти. Противна начелима конституционалне монархије, то је и политички ванредно далекосежна замисао, јер се ни решењу уставотворне скупштине којим се укида монархија не би уопште могао противставити владалачки вето. Њен се републикански дух врло јасно огледа у одређењу да краљу, који у погледу евентуалног одржавања уставног референдума има једнако право иницијативе као и петиција сто хиљада бирача, тада једино преостаје да, попут каквог пучког трибуна, тражи народно гласање о питању монархија или република (чл. 147).

Ако би на први поглед изгледало да је одузимање краљу права санкције устава решење које би представљало доследан изражај начела народне суверености као темељног постулата, сам принцип народне суверености, као и уопште суверености државе коју би оличавала уставотворна власт, порекнути су и просто збрисани одређењем члана 147 да је за све промене устава, „којима би се дирало у надлежност Покрајина”, неопходан „пристанак покрајинских сабора”. Интерпретативну подлогу том суштинском конфедералном решењу, које уставу дефинитивно даје правну природу уговора, заснива начело самоодређења формулисано у преамбули устава у ставу о стварању државне заједнице Срба, Хрвата и Словенаца „слободном вољом израженом у сагласним закључцима” засебних представничких органа.

По нацрту устава Народног клуба „држава је састављена” од шест територијалних целина (Србија са Старом Србијом и Македонијом; Хрватска, Славонија и Далмација с Међумурјем, Истром и отоцима; Црна Гора; Босна и Херцеговина; Војводина (Бачка, Банат, Барања); Словенија), које су назване покрајинама, не би ли се том термиолошком мимикријом прикрило њихово својство државности. Уставописци Хрватске заједнице управо су били помно усредсређени на то да кључним уставним решењима поуздано утврде државност Хрватске. По својој правној конструкцији и правној логици уставни пројект је грађен за једну конфедерацију, а конфедерална решења уграђена су у окосницу уставне конструкције у свим стожерним елементима. Тако, конститутивни акт има уговорну правну природу утврђену захтевом једногласности покрајина у ревизионој процедури. У бикамералну структуру законодавног тела на нивоу заједнице уграђен је конфедерални принцип компоновањем оба дома као представништва покрајина. Састав и надлежност уставног суда опредељени су сагласно концепту конфедералне арбитраже у решавању спорова о надлежности. Уз презумпцију надлежности у корист покрајина, савезној легислативи поверен је крајње скупчен законодавни делокруг, а овлашћења битно ограничена захтевом непосредног

суделовања покрајинских органа власти у законодавном поступку. Савезна егzekутива готово је поништена придржавањем покрајинским органима права извршења свих државних закона на територији покрајина. При томе су државним властима ускраћени и јемство савезне егzekуције и било какво правно средство, којима би могле интервенисати у случајевима неизвршавања одлука уставног суда или одбијања извршења државних закона од стране покрајинских органа.³¹

Конструкција монархијске власти у уставном пројекту изазвала је недоумице и различита тумачења у кругу правних зналаца. Већ је Лазар Марковић у вету краља у законодавству и у непостојању краљевске санкције устава уочио уношење републиканског принципа. Оцењујући да покрајине имају и битне атрибуте државности, у статусу покрајинских намесника и чланова покрајинских влада видео је изједначавање са положајем председника министарског савета и министара, по начину њиховог именовања и по солидарној политичкој одговорности пред покрајинским саборима.³² Према Слободану Јовановићу, са уставним овлашћењима врховног шефа извршне власти и на савезном и на покрајинском нивоу у погледу одбацивања закона, распуштања парламента и именовања министара, краљ је постављен као копча између савезне и покрајинске владе. Ако би се у пракси остварило начело енглеског парламентаризма да је стварна власт пренесена на министре без чијих предлога круна не може поступати, у заједничком краљу огледала би се тек формална копча, једна више церемонијална спона, којом не би могла да се одржи потребна хармонија ни у погледу основног правца вођења државних послова. Јовановић налази да су писци нацрта устава Народног клуба себи изворно поставили „тежак задатак” да осмисле решења којима ће организовати монархијску федерацију са једном династијом, те да их је страховање да краљевска власт не потре самосталност покрајина навела да се уношењем битних конфедералних елемената све више удаљују од уређења примереног савезној држави и приближавају типу државног савеза. Решење до којег се дошло било би најближе обрасцу уговорне заједнице држава у реалној унији и по томе највише опомињало на уређење Аустро-Угарске.³³ Писац уставног нацрта, Ладислав Полић, био је сагласан са оценом да намесник и шефови ресора у покрајинским владама, по праву контрасигнатуре краљевских аката у сфери покрајинске надлежности и по одговорности сабору, имају положај министара, но са израженијом президијалном и директоријалном влашћу намесника у традицијама банског система. Али је према његовој интерпретацији, монархијски облик владе усвојен само на нивоу државне целине, те краљ као државни поглавар суделује и у покрајинским пословима, док саме покрајине као саставни делови више

³¹ Видети подробнију анализу уставних решења у: М. Stefanovski, *Ideja hrvatskog državnog prava i stvaranje Jugoslavije*, Beograd, 1995, стр. 276-278, 281-282, 303-309, 313-319, 328-330.

³² Л. Марковић, „Нацрт устава Хрватске заједнице”, *Нови живоић*, IV, 1921, стр. 97-99.

³³ С. Јовановић, *Устав Народној клубу*, СКГ, књ. II/1921, бр. 6, стр. 424-425, 429-430.

целине немају форму ни монархије ни републике. Управо је таква конструкција једна од особености оригиналног уставног текста, који због уграђивања разнородних елемената, унитарних, федералних и конфедералних, измиче јасним правним квалификацијама, те се као „јединствен” у уставној повести не може сврстати унутар познатих теоријских класификација типова или модела државног устројства.³⁴

О конструкцији одељене правне личности хрватског краља у нагодбеној заједници са Угарском Полић је писао у уџбенику државног права из 1912. године.³⁵ Изговарајући се сада фразом о „јединствености” уставног пројекта Хрватске заједнице, која не допушта јасну правну квалификацију, он је врло добро знао да се у конституционалном устројству реалних унија, чијим се класичним обрасцем сматра уређење Аустро-Угарске, правна одељеност владалачких личности на савезном нивоу и на нивоу посебних држава, сједињених у заједничком монарху, утврђује управо установама министарског предлога и контрајсигнатуре владарских указа и правне одговорности министара пред засебним представничким органима.³⁶

Одредбе о уставним овлашћењима круне у нацрту устава Народног клуба нормативно су уобличене саобразно конструкцији монархијске власти у конституционалном уређењу конфедералне везе држава у реалној унији. Одређењем члана 96 прописано је да „ни један акт краљевске власти нема снаге, нити се може извршити, ако га није премапотписао надлежни министар, односно у покрајинским пословима Покрајински Намесник. За све краљеве акте, усмене или писмене, премапотписане или не премапотписане као и за све његове поступке од политичког значаја одговара надлежан министар, односно члан покрајинске владе.” У погледу одговорности носилаца извршне власти на савезном нивоу, изреком је нормирано да министри морају уживати поверење народног представништва и формулисан је принцип солидарне политичке одговорности министара (чл. 114). Право парламентарне оптужбе министара имају оба дома народног представништва (чл. 116), а у поступку кривичне министарске одговорности суди нарочити државни суд (чл. 117). На покрајинском нивоу власти, нормирано је да краљеве указе премапотписују покрајински намесник, односно чланови покрајинске владе. Они „морају уживати поверење покрајинског сабора” којем политички одговарају солидарно. Осим политичке утврђена је и њихова правна одговорност пред покрајинским сабором, а правосудна оцена и санкција дела повреда устава или закона поверена је суду надлежном да пресуђује у случајевима саборске оптужбе, чија ће организација и поступак

³⁴ L. Polić, „O nacrtima ustava. IV. Nacrt Narodnoga kluba”, *Mjesečnik*, br. 4-5, 1921, стр. 154-155, 158-160.

³⁵ *Nacrt hrv.-ugarskog državnog prava*. Поправљено и допуњено издање по дру Полићу, Загреб, 1912, стр. 143-148.

³⁶ Loi Cisleithane du 21 décembre 1867, art. 5, 18 (Dareste et Dareste, I, стр. 367, 400); Loi Hongraise du 1867, art. 17, 27 (Dareste et Dareste, I, стр. 409, 411).

бити прописани покрајинским законом (чл. 120-121). Овим је решењима у погледу права контрасигнатуре краљевских аката и института правне одговорности по саборској оптужби пред покрајинским судом, посве јасно нормативно уобличена уставна конструкција, по којој краљ у свим пословима који су у изворној надлежности покрајина не суделује као државни поглавар, него с различитом правном природом органа који наступа као носилац врховне извршне власти у покрајинама, у особеном правном својству владоца у монархијском уређењу покрајина.

Према аустроугарском обрасцу осмишљен је и начин именовања покрајинског намесника, тако да једновремено буде сагласан са монархијском формом покрајинског уређења и да, с обзиром на постојање заједничке династије, садржи поуздана јемства очувања државности покрајина. Његова нормативна редакција формулисана је у члану 119: „Намјесника поставља краљ на четири године. Указ о именовању Намјесника премапотписује сам новоименовани.” Изреком је још казано да „намјесници имају ранг министра” и да у Хрватској носе традиционални „наслов бана”. Чланови покрајинске владе именују се краљевим указом на предлог и уз премапотпис намесника и самостално управљају пословима ресора с правом контрасигнатуре и под властитом одговорношћу, што им даје својство министара. По томе и по солидарној политичкој одговорности парламенту, положај намесника као председника владе одговарао би положају првог министра у кабинету. Самосталност покрајинске владе према круни још је више појачана у односу на енглески кабинетски систем парламентарне владе, тако што је намесник снабдевен овлашћењима која га, попут шефа владе у канцеларском систему Вајмарског устава, уздижу знатно изнад положаја парламентарног првог министра. Намесник је једини властан да утврђује политику владе и „одређује смјер покрајинској управи”, а за чланове кабинета нормирана је уставна обавеза да својим ресорима управљају „према његовим смјерницама”, што ће Ладислав Полић у ауторском тумачењу решења нацрта устава дефинисати као „јаче истакнуту президијалну и директоријалну власт” покрајинских намесника.

Шурминове белешке о разговорима са Винком Кришковићем током израде уставног нацрта откривају да је првобитна замисао била да се краљevo право именовања председника покрајинске владе сведе на потврду његовог избора у покрајинском сабору. Парламентарни избор шефа извршне власти представљао би уграђивање републиканског принципа, док би се монархијско начело одржало у форми постављања актом круне. Како у конституционалним монархијама представнички органи законодавне власти могу да опште са владоцем само преко министара, било је предвиђено решење да се закључак покрајинског представништва о избору бана подноси краљу у форми предлога преко председника министарског савета, а указ о именовању премапотписивали би и министар председник и сам бан.³⁷ Пре-

³⁷ АН, РО Šurmin, kut. 4 – „Bilješke za Nacrt ustava Hrvatske zajednice 1921. god.”, zabeleška od 4. 1. 1921.

имућство тог нормативног решења, које је највероватније по Кришковићевој идеји било формулисано у првој редакцији уставног пројекта, било би у везаности круне предлогом хрватског сабора, у чему се видело једно снажно, врло делотворно јемство очувања државности Хрватске у пројектованој заједници. При томе је читава конструкција упућивала на тумачење да министар председник има уставну дужност да краљев указ о именовању бана премапотпише, јер би одбијање контрастигнатуре, када право предлагања припада искључиво покрајинском представништву, представљало пресицање државне владе у сферу покрајинске надлежности и по томе било неуставно. С друге стране, управо тим формалним суделовањем председника државне владе приликом именовања шефа покрајинске извршне власти у једном важном сегменту био би нарушен заокружени концепт суверености покрајина. Такође, посредовано општеће с круном било би несагласно конструкцији одељених правних личности монарха у реалним унијама. Вероватно је указивање на ова правна значења предвиђеног решења определило страначке прваке у уставној комисији да у коначном тексту нацрта устава уместо Кришковићеве буде усвојена Полићева редакција.

Преузето је, заправо, решење које је раније као уставна конвенција било утврђено у пракси аустроугарског конституционализма, да акт круне о именовању угарског председника владе премапотписује сам именовани. У правној теорији оно је сматрано поузданим јемством и суверене државности Угарске у реалној унији са Аустријом и правног разлучивања одељене владалачке личности угарског краља. Угарски образац надограђен је и једним одређењем, које опомиње на републикански принцип уставног нормирања трајања мандата органа извршне власти, формулисаним у одредби да се покрајински намесник поставља на четири године (чл. 119). Као решење несагласно начелима парламентаризма, нормативно утврђивање трајања мандата шефа владе није усвојио ни нови устав младе немачке републике, прописујући право председника Рајха да именује канцелара (чл. 53 Вајмарског устава из 1919. године). У логици креирања уставног нацрта Народног клуба, смисао овог решења, непознатог у монархијским уставима, јесте у истицању независности намесниковог положаја спрам круне и у том погледу представља својеврсну замену за самосталност која би почивала на изборном принципу. Такође, формулисано као изричита уставна норма, на плану тумачења устава оно јасно искључује интерпретацију да се, као у класичном парламентаризму, за акт именовања везује постојање двоструке министарске одговорности, те да су покрајински намесници политички одговорни и краљу и парламенту. Ма колико био основано уверен да је намесникова политичка радња противна државним интересима или општем добру, краљ не би имао уставну могућност да га разреши звања, као што без намесниковог предлога и премапотписа не би могао да разреши ни неког члана покрајинске владе. На примарну идеју да се сасвим поништи политичка одговорност министара у покрајинској влади пред краљем упућује и одредба која краљу оставља право *impeachment*-а. Само у случајевима када је њиховим служ-

беним делима повређен устав или закон, краљ би у поступку утврђивања правне одговорности министара могао оптужити чланове покрајинске владе пред нарочитим судом, који ће се као форум за пресуђивање министарских кривица установити покрајинским законом (чл. 121).

Искључивом политичком одговорношћу намесника пред покрајинским представништвом у парламентарном режиму, чији је институционални оквир у нацрту устава јасно постављен и поуздано утврђен, суштински је поништено краљево право избора личности приликом именовања. Извесна, највећма сужена и врло деликатна, могућност тактичног опредељивања између неколико политичких личности којима би могао бити поверен мандат за састав владе, остављена је краљу само у оним, по правилу ретким околностима, када нема јасне парламентарне већине и када се односи снага политичких група у покрајинском сабору могу различито тумачити, а још нису устаљене парламентарне конвенције у погледу консултација о саставу владе. Али је и тада политички утицај чинилаца ван покрајине потпуно искључен уставним одређењима која не допуштају да се на власти уопште одржи један непарламентарни кабинет, прегнантно формулисаним у одредбама о поверењу сабора и солидарној одговорности владе и о саборском праву адресе и праву интерпелација (чл. 76, 88, 94 и 120). Крајње јемство и правну санкцију парламентарној владавини на нивоу покрајина даје одредба о састајању по праву покрајинског сабора у редован годишњи сазив, који се не може закључити док не буде решен покрајински буџет (чл. 87). Краљ је лишен и могућности апела на народ иницијативом круне, коју му је ранији српски устав одредбом о праву указног продужења буџета на четири месеца остављао као солуцију разрешења кризе владе, када је могао са кабинетом из мањине ићи на распуштање скупштине и ванредне изборе.

Исте одредбе и на савезном нивоу о сазиву по самом праву и пуној буџетској власти парламента, поверењу које морају да уживају министри и колективној одговорности кабинета, праву адресе и интерпелација (чл. 63, 76, 94, 114 и 133), упућују на оцену да су се писци уставног текста промишљено старали о томе да склопом уставних решења утврде нормативну подлогу становишту теорије о пасивном владоцу, чија су сва уставна овлашћења пренесена на одговорне министре. Тако, одредба о праву дисолуције (чл. 94, ст. 5), протумачена у светлу одстрањивања института указног продужења буџета, на плану интерпретације утврђује уставну претпоставку да о распуштању парламента искључиво одлучује одговорно министарство, да краљ не може прибећи употреби тог уставног овлашћења из иницијативе круне и по властитој увиђавности, и да су допуштене само владине дисолуције. Акт распуштања парламента мора садржати наредбу за нове изборе у року од два месеца и сазив новог представништва најдаље за три месеца. На савезном нивоу указ мора бити снабдевен премапотписима свих министара, док га на покрајинском нивоу премапотписује само намесник, у чему се такође огледа његов истакнутији положај у влади, креиран по узору на ста-

тус канцелара у Вајмарском уставу.³⁸ Како сам указ не садржи мотивацију, а краљ не може влади одбити предложено распуштање, један кабинет може да употреби право дисолуције не само онда када на гласању изгуби повећење парламента или када поводом каквог важнијег питања законодавства или опште политике не добије подршку парламентарне већине, или ако је настала криза солидарности кабинета, него увек када по свом нахођењу и слободној политичкој оцени такав корак сматра опортуним решењем.

У светлу поставке да право дисолуције заправо није краљевска прерогатива, која би се могла кретати у омеђеном подручју дискреционе оцене круне, него да је то овлашћење владе, примарно противстављено праву парламента да увек може да обори један кабинет који не ужива његово поверење, ваља разумети и уставну концепцију краљевског вета у законодавству. У току рада на уставном пројекту, у погледу форме суделовања краља у законодавству било је унутар саме комисије колебања³⁹ између класичног решења, устаљеног у то време у свим монархијским уставима осим норвешког, да круна има право санкције закона и краљевског вета, форме која би опомињала на вид учешћа председника република у вршењу законодавне власти. Изгледа да је Кришковићу као старијем професору била ближа форма санкције, тим више што се владаочево одрицање потврде закона у европским монархијама које су усвојиле парламентаризам сматрало изобичајеним, као и у енглеској уставној пракси, а према узору енглеске конвенције и несагласним начелима парламентарне владе. Како је за одрицање потврде закона у парламентарним монархијама неопходно садејство одговорних министара, незамисливо је да би једна влада, произашла из парламентарне већине која је усвојила неки закон, могла потом да саветује краља и прими одговорност за ускраћивање санкције том закону. Уставно нормирање краљевског вета у законодавству вероватно је било Полићева замисао. Право суспензивног вета било је формулисано већ у напредњачком уставном програму из новембра 1918. године, када је Полић имао одлучан утицај као један од оснивача нове странке и, уједно, ауторитет за уставна питања, док је још била претпостављена и могућност опредељивања за републикански облик владе.⁴⁰ У нацрту устава Народног клуба као вид суделовања краља у законодавству била је предвиђена могућност указног одбацивања закона и утолико је веома карактеристична Полићева оцена, изречена у стручном часопису из 1921. године, да је право суспензивног вета с правне стране слабије уставно средство, али је зато с политичке стране „управо обрнуто“, будући да је „апсолутно вето сасвим безазлено, јер се Краљ њиме не може послужити у парламентарној монархији”⁴¹

³⁸ Упоредити формулацију члана 119 става 4 Нацрта устава Народног клуба са одређењем члана 56 Вајмарског устава.

³⁹ АН, РО Šurmin – „Билежбе за Нацрт устава Хрватске заједнице 1921. год.”, *zabeleške* од 26. 12. 1920. и 4. 1. 1921. године.

⁴⁰ „Нацрт програма Напредне демократске странке – АН”, РО Šurmin, *кут. 2.*

⁴¹ L. Polić, „О нацртима устава”, *I, Mjesečnik*, br. 1, 1921, *стр. 9.*

Ако се краљ апсолутним ветоу у монархији с парламентарним системом власти доиста „не може послужити” из властите иницијативе, усвајање форме вета уместо краљевске санкције у склопу уставних решења темељне установе министарске одговорности и право одбацавања закона поставља као још једну прерогативу круне пренесену на одговорне министре. И значити француски конституционалиста Есмен образлагао је да право вета има смисла само уколико је утврђена независност извршне власти према законодавној, док министарска одговорност пред парламентом чини то право, које се само с пристанком владе може вршити, фактички илузорним.⁴² Али је и такав зналац енглеске уставности као Дајси и у погледу могућности одрицања санкције закона остао опрезан, напомињући да сам исказ да је једна власт застарела не садржи и доказ да она не би могла под каквим непредвидивим околностима бити оживљена.⁴³ Према одређењу члана 8 уставног нацрта указ о одбацавању закона може бити донет у року од три месеца од дана када је представнички орган законодавне власти усвојио закон и мора бити премапотписан од министра председника, односно од покрајинског намесника и саопштен народном представништву.

Право контрасигнатуре и неопходност мотивације акта одбацавања закона креирају у краљевском вету заправо једно резервно средство обуздавања превласти парламента, које би влада имала на располагању против претежности законодавне власти над извршном и могла би га противставити вољи законодавног тела ако би противно становишту владе изгласало неку крупнију законску реформу. У равни теоријског модела парламентарне владе значајно је питање да ли би краљ могао да одбије предлог кабинета, ако би налазио да би употреба вета одвише излагала и трошила ауторитет круне у сукобу владе и парламента, или пак по својој политичкој увиђавности сматрао да се не треба одупрети реформном правцу. Остављајући овом приликом то комплексно питање по страни, ваља назначити два могућа начина разрешења уставног сукоба и кризе институција до којих у систему парламентарне владе свакако доводи употреба вета, као једног страног елемента унесеног у конструкцију парламентарне монархије из републиканског идејног оквира и логике председничког система. Или би само законодавно тело, на основу разлога изнетих у мотивацији вета, изменом законског текста преиначило раније решење, или би влада, остајући без парламентарне већине, употребила право дисолуције и тиме спорни закон учинила изборним питањем. По својим правним и политичким домањима одбацавање закона тако се уподобљава суспензивном вету, односно апелу на народ.

У склопу приказаних уставних решења јасно се исказује уставна концепција владалачке власти, која је и у самој правној егзистенцији краљевског достојанства и у уставним овлашћењима монарха искључиво креација устава, а све су прерогативе круне пренесене на одговорне министре. У уставном оквиру пројекта Хрватске заједнице владалачка власт је посве пасивна,

⁴² A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1914, стр. 672-675.

⁴³ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1889, стр. 107-108.

улога монарха церемонијална, а личност краља репрезентативни симбол. Гледајући у династији Карађорђевића једно замашно преимућство за српску политику, творци уставног пројекта су се тиме постарали да монархијско уређење у државној заједници не може да буде никаква сметња хрватској самосталности. Док на покрајинском нивоу о свим краљевским овлашћењима одлучује влада одговорна покрајинском сабору, на нивоу заједнице министарски кабинет за краљевске акте одговара пред законодавним телом, чија су оба дома састављена од покрајинских представника.

Mirjana Stefanovski

RULING AUTHORITY AS PER CONSTITUTIONAL PROJECT OF THE CROATIAN COMMUNITY

S u m m a r y

The work of great experts in constitutional matters, professors Ladislav Polić and Vinko Krišković from Zagreb, draft of Croatian community's constitution was presented at discussion in principle held at the board of Constituent Assembly in February 1921 as a "minimum" for materialization of Croatian governmental and legal program. In order to positively define statehood of Croatia in the Yugoslav community, confederal solutions were built in all the key elements of the constitutional construction, and, in line with this basic concept, normatives of the ruling authority were shaped. By eliminating royal sanctioning of the constitution and with request for unanimity of provinces in revision procedure, both monarchical government and royal dignity were defined as formations created by constitution, whose contractual nature is based on the agreed conclusions of separate representative bodies. In line with construction of legally separated ruling personalities of joint monarch in constitutional arrangement of confederal relation of states in real union, institutions of ministerial proposal and countersignature of royal acts and legal responsibility of ministers were standardized. Seeing the Karađorđević dynasty as the strongpoint of Serbian politics, creators of the constitutional project tried hard to make the monarchist setup in the joint state merely a formal link. With combination of constitutional definitions related to naming of ministers, solidary political responsibility of the cabinet, budgetary right, right of dissolution and of veto in legislature, all prerogatives of the crown were transferred to ministers, who, both on provincial and on federal level, were responsible to parliaments consisting only of representatives of provinces. In normative framework of consistently rounded constitutional solutions, ruling authority becomes totally passive, role of the monarch becomes ceremonial, and personality of the king becomes a representative symbol.

