

Mr Milivoj Bešlin

Josip Broz Tito i jugoslovenski federalizam (1963–1974)

Apstrakt: Rad ima intenciju da objasni genezu razvoja jugoslovenskog federalizma od *de facto* pseudofederacije do Jugoslavije kao suštinski decentralizovane i složene zajednice determinisane ravnopravnošću svih naroda i pripadajućih manjina. U radu je apostrofirana evolutivna, ali permanentna promena dominantne centralističke paradigme kroz prelomne tačke u suštinskoj modifikaciji karaktera jugoslovenskog federalizma za koje autor uzima Ustav iz 1963. i Osmi Kongres SKJ, a najviše tri seta ustavnih amandamana usvajanih 1967–1971, kao i Ustav iz 1974. Članak istražuje Titovu ulogu i uticaj u procesu političkog određivanja legislativne forme prilikom transformacije jugoslovenskog federalističkog okvira i njegov odnos prema novim ustavnim rešenjima.

Ključne reči: jugoslovenski federalizam, centralizam, decentralizacija, nacionalno pitanje, Josip Broz Tito.

„Istorijska realnost ne postoji u gotovom stanju, koja bi se sama od sebe dala istoričaru. Kao i svaki čovek od nauke, istoričar mora (...) da se suoči sa ogromnom i zbrkanom realnošću, da učini svoj izbor, što očigledno ne znači ni arbitražu, niti puko pabirčenje, već naučnu konstrukciju dokumenata, čija analiza mora dozvoliti ponovno uspostavljanje i objašnjavanje prošlosti.“
 Žak Legof¹

Uvod

Polazeći od vlastitih, kroz dugogodišnju raspravu kristalisanih federalističkih opredeljenja, poučeni negativnim međuratnim iskustvom i svesni činjenice da se nova Jugoslavija, raznovrsna i etnički heterogena, može graditi samo na temelju istinske ravnopravnosti i nacionalnog pluralizma, vođstvo Narodno-oslobodilačkog pokreta, pod dominacijom Komunističke partije Jugoslavije i Titovim² rukovodstvom, zvanično je prvi put

¹ Žak Legof, „Nova istorija“, u: *Istorijska sociologija*, prir. Pavle Milenković, Novi Sad, 2009, str. 69.

² Slično političkoj delatnosti ili samoj ličnosti, čak je i vlastito ime osnivača i jedinog predsednika jugoslovenske države već decenijama, a posebno od pada komunizma, bilo predmet ideoloških sukobljavanja. U vreme trajanja socijalističke Jugoslavije sintagme „drug Tito“ ili „maršal Tito“ su predstavljale ideološke konstrukcije imanentne dominantnom apologetskom diskursu vladajućih komunista. Nakon pada socijalizma i raspada Jugoslavije, sa pobedom ideološke orijentacije politike identiteta, čiji je važan sastavni elemenat bio i antikomunizam, ime prvog

progovorilo o federaciji uoči Drugog zasedanja AVNOJ-a u novembru 1943. godine, a prethodilo mu je proklamovanje „punih nacionalnih prava Hrvata, Slovenaca, Srba i Makedonaca, Crnogoraca i drugih“.³ Početkom novembra 1943. zvanično utvrđeno rešenje nacionalnog pitanja u Jugoslaviji u formi federacije ravnopravnih naroda, dobilo je svoj najpotpuniji izraz u odlukama Drugog zasedanja AVNOJ-a, održanog 29. novembra iste godine. Polazeći od neotuđivog prava svakog naroda na samoopredeljenje, „uključujući pravo na otcpljenje ili na ujedinjenje sa drugim narodima“, a saglasno istinskoj volji svih naroda Jugoslavije, AVNOJ kao najviše zakonodavno telo nove Jugoslavije, odlučilo je da se „Jugoslavija izgrađuje i da će se izgrađivati na federativnom principu, koji će obezbediti punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenačke, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine.“⁴

Pri kraju rata partizanski pobednici su imali obrise nove federacije koja se svojim karakterom veoma razlikovala od prethodne jugoslovenske države, dok je proklamovanje federalne Srbije u jugoslovenskom okviru konačno utvrđeno na Velikoj antifašističkoj narodno-oslobodilačkoj skupštini Srbije, novembra 1944. godine. Na njoj je Srbija konstituisana kao složena federalna jedinica u koju su inkorporirani: oblast Sandžaka, autonomna pokrajina Vojvodina i autonomna kosovsko-metohijska oblast. Dve autonomne jedinice (Vojvodina i Kosovo i Metohija) predstavljale su konstitutivne delove Srbije, ali i pored nepostojanja državnosti, činile su istodobno i „konstitutivne elemente u političkom sklopu federativne Jugoslavije.“⁵ Suštinske karakteristike posleratnog shvatanja jugoslovenskog federalizma među komunistima, lapidarnije od drugih je krajem 1944. objasnio potpredsednik AVNOJ-a i vodeći

čoveka jugoslovenske države i partije se sve češće pojavljivalo u kratkoj varijanti „Broz“, sa nedvosmislenom negativnom konotacijom. Uzevši u obzir te činjenice, u ovom radu su korišćeni neutralniji pojmovi: „Tito“, „predsednik Tito“, „jugoslovenski predsednik“, „predsednik SKJ“, itd.

³ Janko Pleterski, *Nacije, Jugoslavija, revolucija*, Beograd, 1988, str. 436. O odnosu KPJ prema nacionalnom pitanju i federalizmu u međuratnom periodu, vid. Latinka Perović, *Od centralizma do federalizma*, Ljubljana, 1984; Desanka Pešić, *Jugoslovenski komunisti i nacionalno pitanje (1919–1935)*, Beograd, 1983; Branislav Gligorijević, *Kominternu – jugoslovensko i srpsko pitanje*, Beograd, 1992; Gordana Vlačić, *Jugoslovenska revolucija i nacionalno pitanje 1919–1927*, Zagreb, 1987; Sima Marković, *Nacionalno pitanje u svetlu marksizma*, Beograd, 1923; Josip Broz Tito, „Nacionalno pitanje u Jugoslaviji u svetlosti Narodno-oslobodilačke borbe“ u: *Borba za oslobođenje Jugoslavije*, Beograd, 1944.

⁴ Branko Petranović, Slobodan Nešović, *AVNOJ i revolucija. Tematska zbirka dokumenata 1941–1945*, Beograd, 1983, str. 452–453; Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Jugoslovenski federalizam – ideje i stvarnost*, tematska zbirka dokumenata, prvi tom 1914–1943, Beograd, 1987, str. 791–796, 800–801; Janko Pleterski, *Nacije, Jugoslavija, revolucija*, str. 461.

⁵ Dragoljub Petrović, *Konstituisanje federalne Srbije*, Beograd, 1988, str. 167; Branko Petranović, *Srbija u Drugom svetskom ratu 1939–1945*, Beograd, 1992, str. 688–707; Ljubodrag Dimić, *Istorija srpske državnosti 3 – Srbija u Jugoslaviji*, Novi Sad, 2001, str. 284–316.

ideolog nacionalnog pitanja u Jugoslaviji u tom periodu, Moša Pijade, u čijem spisu *Ravnopravnost Srba i Hrvata u Hrvatskoj* stoji, da iako još nije vreme za utvrđivanje unutarrepubličkih granica, one će biti tako povučene da „federalna Hrvatska ne može obuhvatiti sve Hrvate, kao što ni federalna Srbija ne može obuhvatiti sve Srbe, pa ma kakve bile njihove granice. Jedan znatan deo srpskog naroda mora ostati izvan njenih granica (...) nije moguće naći rešenje, da svi Srbi budu u svojoj federalnoj jedinici, a svi Hrvati u svojoj...“⁶ Zbog toga se nacionalni problem može ispravno postaviti i razumevati samo ako se ima u vidu jedinstvo državne zajednice, jer samo ona „obuhvata u svojim granicama celinu srpske, kao i celinu hrvatske nacije“.⁷ Na istom je tragu, kada je reč o platformi za rešavanje nacionalnog pitanja i sa njim najtešnje vezanim karakterom jugoslovenskog federalističkog ustrojstva, bio i sam Tito koji je na mitingu u Zagrebu, maja 1945. međurepubličke granice uporedio sa „onim blijedim crtama na mramornom stupu“, jer to ne znači „povući granicu između ove ili one federalne jedinice, pa ti prijeko radi što znaš i što možeš, a ja ću ovdje kako ja znam. Ne!“ Granice federalnih jedinica u federalnoj Jugoslaviji, prema njemu, „nisu granice razdvajanja, nego granice spajanja“.⁸

Nacionalna politika KPJ i Tita oslonjena na vlastiti nadnacionalni karakter i državno jedinstvo čija osnova nije bila jedinstvena nacija, kao u slučaju međuratnog integralnog jugoslovenstva, nego jedinstvena, monolitna partija, (s)tvorila je federaciju ravnoteže bez dominantnog naroda i sa ugrađenom idejom nacionalnog pluralizma, kako smatra Todor Kuljić. Državno jedinstvo komunisti su jačali slabljenjem srpske dominacije, uvođenjem pokrajina, srpsko-hrvatska napetost je pacifikovana stvaranjem nadnacionalne republike BiH, po istorijskom, a ne etničkom kriteriju, dok su hrvatski pokušaji emancipacije zauzdavani proglašenjem Srba za konstitutivni element Hrvatske.⁹ Nastala je federacija u čijoj se osnovi nalazio nacionalni pluralizam, bez vodeće nacije sa ugrađenom formulom etničke ravnoteže kao svojim fundamentalnim principom. Odbacujući u ovom slučaju sovjetsko iskustvo¹⁰ kao

⁶ Moša Pijade, *Ravnopravnost Srba i Hrvata u Hrvatskoj*, (bez mesta izdanja), 1944, str. 4.

⁷ *Isto*, str. 5–7.

⁸ Josip Broz Tito, *Nacionalno pitanje i revolucija*, Beograd, 1977, str. 83; Dušan Bilandžić, *Hrvatska moderna povijest*, Zagreb, 1999, str. 228.

⁹ Todor Kuljić, *Tito, sociološko–istorijska studija*, Beograd, 1998, str. 184–185.

¹⁰ Sovjetska paradigma je tokom rata i u neposrednom poratnom periodu bila uzor gotovo celokupne jugoslovenske izgradnje. Ipak ceneći sve specifičnosti, ali i osetljivost nacionalnog pitanja, KPJ je u ovom slučaju pronašla rešenje koje je bilo suprotno sovjetskom iskustvu, gde je nesumnjivo postojao vodeći, hegemoni narod. U pripremama Devetog Kongresa SKJ predsednik Tito je između ostalog napisao da je jugoslovenska politika zasnovana na „principijelnom stanovištu da u našoj zemlji ne može biti vodećih nacija, niti prevlasti velikih i jačih nad manjim i slabijim“. Josip Broz Tito, „Aktuelni unutrašnji i međunarodni problemi i uloga SKJ u socijalističkom sistemu

paradigmu izgradnje socijalizma u gotovo svim ostalim segmentima društvenog i političkog života, Tito je već 1949. u Skoplju rekao da „mi odbacujemo teorije o vladajućoj naciji, pa ma koliko bila neka od naših nacija veća od onih u najmanjim republikama“. ¹¹ Ova diferencirana i složena konstelacija jugoslovenskih komunista trebalo je da potkopa temeljni princip svake nacionalističke ideologije, prema uticajnom teoretičaru Ernestu Gelneru, o kongruenciji etničke i političke jedinice. ¹²

Centralistička paradigma i otpori

Jugoslovenska federacija je u posleratnom periodu u uslovima nekritičkog preuzimanja sovjetskog modela, ratne psihoze zbog tršćanske krize, pa nakon 1948. izgledne Staljinove agresije, suštinski funkcionisala kao *pseudofederacija*, kako ju je determinisao Branko Petranović. ¹³ Celokupna vlast bila je koncentrisana u Politbirou i Titovoj ličnosti, te je partijska monolitnost *a priori* obesmišljavala svaki iskorak ka ozbiljnijem praktikovanju federalizma, koji podrazumeva realan stepen decentralizacije i redistribucije političke i ekonomske moći i uticaja na više centara. ¹⁴ Normativna kodifikacija vrednosne orijentacije i državno-socijalističkog modela izgradnje u posleratnom periodu bila je izražena kroz Ustav iz 1946. pisan po ugledu na sovjetsku paradigmu iz 1936. ¹⁵ On je novu Jugoslaviju definisao kao „federativnu državu

samoupravljanja“, u: *Deveti Kongres Saveza komunista Jugoslavije, Beograd, 11–13. marta 1969, stenografske beleške*, I, Beograd, 1970, str. 88; Mihail Geler, Aleksandar Nekrič, *Utopija na vlasti*, Podgorica, 2000, str. 135–140; Giuseppe Boffa, *Povijest Sovjetskog Saveza*, I, Opatija, 1985, str. 144–157; Isto, II, str. 259–272; Джеффри Хоскинг, *История Советского Союза (1917–1991)*, Смоленск, 2001, str. 85–110; 215–247; 390–425.

¹¹ Josip Broz Tito, *Nacionalno pitanje i revolucija*, Beograd, 1977, str. 148.

¹² Ernest Gelner, *Nacije i nacionalizam*, Novi Sad, 1997, str. 12; Milivoj Bešlin, „Savremeni teorijski okviri fenomena nacije i nacionalizma“, *Tokovi istorije*, (2010). (u pripremi)

¹³ Branko Petranović, *Jugoslovensko iskustvo srpske nacionalne integracije*, Beograd, 1993, str. 86–92; Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Agonija dve Jugoslavije*, Beograd, 1991, str. 216–217.

¹⁴ Iako iskustvo jugoslovenskog unikatnog i specifičnog razvoja nema nužno puno toga zajedničkog sa klasičnim teorijama federalizma, prema savremenijim teoretičarima, federativni konstitucionalni sistem ili policentričnost polazi od toga da je pojedinac član različitih autonomnih političkih jedinica i omogućeno mu je da deluje u okviru svake od njih, čime mu je stavljen na raspolaganje pristup većem broju konkurentskih političkih struktura. Vincent Ostrom, *Politička teorija složene republike*, Zagreb, 1989. str. 131. Sam pojam „federalizam“ grčkog je porekla i prema Jovanu Đorđeviću, znači „udruživanje i saradnju radi postizanja zajedničkih ciljeva inače samostalnih ili autonomnih subjekata ili individualiteta“. U najširem smislu federalizam označava „složenu ili pluralističku koncepciju društvenog i političkog života“, a primenjen na državu on podrazumeva „niz sistema pluralističkih ili složenih zajednica“. Jovan Đorđević, „Savremene teorije o federalizmu“, u: *Federacija i federalizam*, Niš, 1987, str. 9–11.

¹⁵ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd, 1977; Miroslav Jovanović, „Preslikana ili samobitna društvena izgradnja: komparativna analiza Ustava FNRJ (1946) i „staljinskog“ Ustava SSSR-a (1936)“, *Tokovi istorije*, 1-2/2008, Beograd, str. 280–289; *Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije*, Beograd, 1956. ³

naročito tipa“, jer je zvanično proklamovana ravnopravnost svih nacija dobrovoljno ujedinjenih u zajedničku državu ostvarivana kroz „suverena prava i državnost narodnih republika kao sastavnih delova federativne države“, kako je smatrao Edvard Kardelj.¹⁶ U prvoj fazi nakon konstituisanja, socijalistička Jugoslavija je, prema oceni Ljubodraga Dimića, egzistirala u „duhu ideja partizanskog jugoslovenstva“, kao i „apsolutne centralizacije vlasti“, jer su republike uprkos pravu na postojanje vlastitih institucija, ustava, formalnih oznaka državnosti (naziv, grb, zastava), morale da sve svoje odluke usaglašavaju sa saveznim ustavom i zakonima koji su imali supremaciju nad republičkim i važili su na čitavoj teritoriji federacije.¹⁷ Uz to, kruta dogma *demokratskog centralizma* iz rata i revolucionarne konspiracije izašlih partijskih kadrova, u velikoj meri je zvanično proklamovane federalističke principe svodila na kulise.

Međutim, u složenoj državi takvo stanje nije bilo dugo održivo, te su se već od ranih pedesetih, prema istraživanjima Olivera Milosavljević, unutar jugoslovenskog komunističkog centra javljale napetosti između rastućeg „republičkog partikularizma“ – „republikanizma“ i saveznog vrha – „centralizma“, percipiranog u tom periodu ne kao jednostavanog zbira republičkih predstavnika, što će kasnije biti slučaj, već kao „nadrepubličkog i samim tim kao izdvojenog centra moći suprotstavljenog republičkim interesima“. Već je prva decenija funkcionisanja jugoslovenskog federalizma dovela do saznanja o nužnosti „institucionalizacije sistema koji bi omogućio kontrolisanu decentralizaciju do granice koja bi obezbeđivala popuštanje stega centralizovanog sistema, ali i onemogućila razgradnju federacije“.¹⁸ Prema istraživanjima Marije Obradović, iako je princip „demokratskog centralizma“ deklarativno istican kao metod organizacije unutarpartijskog života, pa time i kao obrazac državne integracije, u praksi je bio permanentno narušavan „nacionalnim partikularizmima“ izraženim u svim republikama.¹⁹ Međutim, centralističko ustrojstvo Jugoslavije uz dominciju federalnih institucija u ovom periodu je, ipak, onemogućavalo svaku tendenciju ozbiljnijeg jačanja republičkih vlasti, pa time i suštinskiju federalizaciju.

Ipak, narasla svest o neophodnosti većeg stepena decentralizacije u cilju postizanja skladnijeg života svih delova i nacionalnih sastavnica jugoslovenskog državnog okvira, doveli su

¹⁶ Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Jugoslovenski federalizam – ideje i stvarnost*, tematska zbirka dokumenata, drugi tom 1946–1986, Beograd, 1987, str. 211–244; Ljubodrag Dimić, *Istorija srpske državnosti*, str. 329–337.

¹⁷ Ljubodrag Dimić, *nav. delo*, str. 333–337; Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Jugoslovenski federalizam – ideje i stvarnost*, tom 2, str. 234–244.

¹⁸ Olivera Milosavljević, „Centralizam i republikanizam – nacionalizam u Jugoslaviji 1945–1955“, *Sociologija*, Vol. XXXIV, br. 3, Beograd, jul–septembar 1992, str. 365–367, 369.

¹⁹ Marija Obradović, „*Narodna demokratija*“ u *Jugoslaviji 1945–1952*, Beograd, 1995, str. 211–264.

do doziranog i nejavnog antagonizovanja unutar samog partijskog i državnog vrha uz visok stepen ambivalentnosti jugoslovenskog predsednika. Tokom unutarpartijskog disputa, kada su sukobljene opcije „republikanaca“ i „centralista“ već bile lako učljive, Tito se na proširenoj sednici IK CK SKJ od 14. marta 1962. još uvek držao bliže staroj praksi centralizma. Najuzi partijski vrh je upozoravao na dubinu društvene krize i „je li naša zemlja zbilja kadra da se još drži, da se ne raspadne? (...) Koliko je krvi proliveno za jedinstvo naših naroda, za jedinstvo naše zajednice! I danas se sve to skupa dovodi u pitanje. Postavlja se: da li je ta zajednica zrela za život ili nije? Ima separatističkih pojava. (...) Decentralizacija kod nas dobija kod pojedinih naših ljudi sve više karakter i smisao dezintegracije.“²⁰ Dezintegracione procese u jugoslovenskoj državi i društvu Tito je ocenio kao veoma opasne i zbog toga „niko od nas ne može očekivati niti nam može zamjeriti ako budemo uvijek najoštrije spriječavali takve tendencije“.²¹ I na toj sednici Aleksandar Ranković je kritikovao decentralizatorsku praksu da svako „gleda samo svoje interese, svoj sektor ili svoju republiku...“ uz odlučnu osudu „razvodnjavanja“ uloge Saveza komunista, ali i pojedinih republičkih i pokrajinskih rukovodstava koji od SKJ prave „koaliciju komunista“²²; dok je Edvard Kardelj nasuprot njemu, ukazivao na opasnost od „stvarnog velikodravnog hegemonizma i ukidanja principa samoupravljanja naroda“ jer, prema njemu, Jugoslavija nije mogla napredovati bez jedinstva, ali koje bi podrazumevalo potpuno poštovanje „nacionalne politike i samostalnosti republika“.²³ Međutim, kao što Kardelj nije dovodio u pitanje celinu jugoslovenske zajednice, tako ni Ranković nije stavljao pod znak pitanja samostalnost republika, ali su različiti pristupi praksi federalizma uočljivi, mada ne u meri u kojoj se to kasnije, iz različitih razloga, nekritički hiperbolisalo.²⁴ Najzad, zaključujući trodnevni

²⁰ „Stenogram proširene sednice IK CK SKJ“, u: *Početak kraja SFRJ – Stenogram i drugi prateći dokumenti proširene sednice Izvršnog komiteta CK SKJ održane 14–16. marta 1962. godine*, prir. Miodrag Zečević, Beograd, 1998. str. 31–32.

²¹ *Isto*, str. 258.

²² *Isto*, str. 104–108.

²³ *Isto*, str. 192–196.

²⁴ Jedan od najzapaženijih slučajeva prepoznavanja različitih koncepcija razvoja jugoslovenskog federalizma u tom periodu je jednogodišnja polemika književnika Dobrice Ćosića i Dušana Pirjevca. Inicirana Ćosićevim intervjuom zagrebačkom „Telegramu“, januara 1961. u kojem je izneo centralističko-unitarističke stavove, dovodeći u pitanje i samo postojanje republika unutar Jugoslavije. Burna reakcija Pirjevca je išla za tim da pokaže da će republike opstati i sačuvati „sve svoje prirodne funkcije“, jer one predstavljaju „jasno uobličene nacionalne organizme i zbog toga su neprikosnovene... kao što je neprikosnovena narodna volja koja ih je stvorila.“ I dok je Ćosić najveću opasnost video u republičko-nacionalnim partikularizmima, Pirjevec ju je uočavao u centralističko-integralističkim zahtevima. Iako je polemika bila sasvim personalizovana, upućeni su implicite prepoznavali da se iza stavova srpskog i slovenačkog intelektualca kriju dve nekompatibilne koncepcije shvatanja Jugoslavije i njene budućnosti, koje su se „prelamale“ kroz raspravu o konkretnim rešenjima pripremanog ustava. Latinka Perović, „Kako su se izražavali različiti politički interesi u Jugoslaviji? Polemika između Dobrice Ćosića i Dušana Pirjevca 1961/1962.“

sastanak Tito se pozvao na Rankovića i idealizujući posleratno iskustvo u funkcionisanju federacije, ukazao jasno da politika partije mora biti okrenuta „jugoslovenstvu“ uz poštovanje nacionalnih posebnosti.²⁵ Osudivši istovremeno jačanje partikularističkih tendencija, ali se izjasnivši i protiv vraćanja na staro, jugoslovenski predsednik je još jednom pokazao obe strane Janusovog lica, a oštrim osudama „dezintegracije i razbijanja naše socijalističke zajednice“ doprineo održavanju *statusa quo* i za nekoliko narednih godina.

Borba za reformu federacije

Politički, društveni i pravni odnosi uspostavljeni pedesetih godina u „Prokrustovoj postelji“ Ustava iz 1946. nikako nisu pogodovali stvarnosti života u jugoslovenskoj zajednici početkom šezdesetih, što je navedena sednica IK CK SKJ iz 1962. veoma dobro pokazala. Pošto je princip federalizma nesumnjivo predstavljao „jednu od osnovnih organizacionih poluga i karakteristika ne samo državnog već i političkog i društvenog uređenja Jugoslavije“, kako smatra Jovan Đorđević²⁶, suštinska promena karaktera jugoslovenske federacije i razgrađivanje dominantne centralističke paradigme će se pokazati kao prvorazredni zadatak. Ovaj istorijski tok se odvijao tegobno i evolutivno, a važnu tačku u tom majeučičkom procesu predstavljali su Ustav iz 1963, Osmi kongres SKJ (1964), Brionski plenum (1966), amandmani na Ustav iz 1967. i 1968. dok je konačan slom bio označen usvajanjem trećeg seta ustavnih amandmana 1971. i poslednjim jugoslovenskim Ustavom iz 1974. čime je definitivnu prevagu odnela decentralizatorska konstitutivna koncepcija.²⁷

Ustav iz 1963. bio je po svome karakteru i sadržini proizvod kompromisa između dotadašnjeg centralizma i suštinskog federalizma, kome se težilo, čime je bio obeležje vremena i

godine”, u: *Dijalog povjesničara/istoričara*, 9, Vršac, 2004, str.189–209; Dobrica Ćosić, *Nada i akcija*, Beograd, 2000, str. 185–260; Slavoljub Đukić, *Čovek u svom vremenu*, Beograd, 1989, str. 121–137, 145–147; Dobrica Ćosić, *Piščevi zapisi (1951–1968)*, Beograd, 2001, str. 215–218; Jasna Dragović Soso, *Spasioci nacije – Intelektualna opozicija Srbije i oživljavanje nacionalizma*, Beograd, 2004, str. 70.

²⁵ „Stenogram proširene sednice IK CK SKJ“, u: *Početak kraja SFRJ – Stenogram i drugi prateći dokumenti proširene sednice Izvršnog komiteta CK SKJ održane 14–16. marta 1962. godine*, str. 252–261.

²⁶ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd, 1977, str. 132.

²⁷ Najznačajniji jugoslovenski stručnjak za ustavno pravo i pisac svih jugoslovenskih ustava od 1946. do 1974. bio je Jovan Đorđević (1908–1989). Doktorirao je na Pravnom fakultetu u Parizu 1933. Bio je profesor beogradskog Pravnog fakulteta, kao i profesor Univeziteta Sorbona I u Parizu; sudija Ustavnog suda Jugoslavije, predsednik Ustavnog suda Srbije (1971–1979); počasni doktor nauka Univerziteta u Strazburu; jedan od osnivača i prvi predsednik Međunarodnog udruženja za ustavno pravo; član SANU od 1959; pravni teoretičar i mislilac, politikolog, autor više stotina monografija, udžbenika, studija i drugih stručnih radova iz oblasti ustavnog prava i društveno-političkog sistema Jugoslavije.

tranzicionih političkih procesa u kojima je nastao. U svim vidovima ispoljen diskontinuitet sa teorijom i praksom sovjetske ustavnosti, predstavljao je *sui generis* originalan pravni akt koji nije donosio samo skup državnih normi, nego je bio i „kodeks društva“²⁸, jer se njegova funkcija nije iscrpljivala u uspostavljanju političkog sistema, već i etabliranju samoupravljanja kao fundamentalnog socijalnog okvira jugoslovenske integracije. Ustav iz 1963. je Jugoslaviju definisao kao „saveznu državu dobrovoljno ujedinjenih i ravnopravnih naroda“, ali i kao „zajednicu zasnovanu na vlasti radnog naroda i samoupravljanju“. Već je drugi član Ustava poimence nabrajao sve republike koje sačinjavaju SFRJ, dok je prvi put u teoriji i empiriji jugoslovenske ustavnosti određen i karakter federalne jedinice – republike i to kao „državne socijalističke demokratske zajednice zasnovane na vlasti radnog naroda i samoupravljanju“.²⁹ Sem ove odrednice, o izmenjenom karakteru jugoslovenskog federalizma svedoči i činjenica da je sam duh Ustava promovisao princip da federacija ima samo ona prava koja su joj najvišim pravnim aktom izričito propisana, što je trebalo da naglasi osnaživanje republičkih ingerencija. Josip Broz Tito je u osvit donošenja novog Ustava početkom 1963. i dalje bio zagovornik *srednjeg rešenja* koje je sama ustavna koncepcija i promovisala. Upozoravajući da se ne smeju mešati pojmovi nacije i države, zalagao se za stav da integracija ne može biti u suprotnosti ili na štetu interesa pojedinih republika ili nacionalnosti, kao što ni same republike ne mogu imati sve attribute državnosti.³⁰

Donošenjem novog Ustava nije završeno preoblikovanje i pretemeljenje jugoslovenske federacije, nego je taj složeni proces ulazio u novu, intenzivniju fazu. Osmi Kongres SKJ održan decembra 1964. transparentnije i jasnije nego do tada je postavio na dnevni red nacionalno pitanje u cilju suzbijanja unitarističke svesti, kao uslova za ozbiljno i suštinsko demontiranje centralističkog sistema, što će najzad i dovesti do temeljnih reformi jugoslovenskog federalizma, emaniranih kroz amandmansku interpolaciju Ustava iz 1963. godine. Predsednik Tito je na Kongresu ukazao na opasnost deformacije politike SKJ o nacionalnom pitanju, naročito apostrofirajući teze o naciji kao preživeloj kategoriji i potrebi njenog izumiranja, što sve liči na „asimilaciju i birokratsku centralizaciju, na unitarizam i hegemonizam“, kome ne može biti

²⁸ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, str. 338; Janko Nicović, *Ustavni razvoj Srbije 1804–2006*, Beograd, 2007², str. 420–421.

²⁹ *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije; Ustavni amandmani od I do XLII (iz 1967, 1968. i 1971. godine)*, Beograd, 1971, str. 52, 95.

³⁰ Josip Broz Tito, *Nacionalno pitanje i revolucija*, Beograd, 1977, str. 240–242.

mesta među jugoslovenskim komunistima.³¹ Ukazujući na „neke protivrječnosti“ na nivou federacije, ali i republika, Tito im uzrok nije nalazio u nerešenom nacionalnom pitanju, već u ekonomskom razvoju, ali i administrativno-birokratskoj raspodeli. Jasno odbacujući kao prevaziđene nacionalnu unifikaciju i „unitarističko ignorisanje društveno-ekonomske funkcije republika i autonomnih pokrajina“, ali i suviše emancipatorsku tendenciju zatvaranja u „svoje (unutarrepubličke – prim. M. B.) granice“, smatrao ih je „podjednako štetnim za normalni proces ekonomske i društvene integracije“.³² Time se jugoslovenski predsednik na Osmom kongresu još uvek deklarirao kao predstavnik *srednje linije* i ovom prilikom pokazujući svoje ambivalentne intencije kada je reč o problematici federalizma i decentralizacije. U svom referatu na Kongresu, ustavopisac Edvard Kardelj je naznačavajući tendencije u daljem razvitku karaktera federalističkog ustrojstva, insistirao na činjenici da je Jugoslavija „višenacionalna zajednica“ u kojoj su „ekonomski aspekti od presudne važnosti“ u međunacionalnim odnosima, te je sledstveno tome „nacionalna ekonomska samostalnost (...) specifičan vid samoupravljanja radnih ljudi“. Za ključnog jugoslovenskog ustavnog demijurga, svaki narod mora imati pravo i mogućnost „da živi i da se razvija u skladu sa rezultatima svoga rada“, te zato „nikakva snaga izvan njega samog“ ne može uticati na njegov razvoj.³³

Istoričari su saglasni da je Osmi kongres eksplicitnije otvorio temu visokog stepena senzibilnosti o kojoj se u partiji nije **javno** govorilo dvadeset godina, u čemu bi trebalo tražiti uzrok zbog koga su skoro svi ostali govornici odbili da se izjašnjavaju o navedenoj problematici. Ovaj kongres, kao i Titovo i Kardeljevo istupanje su ukazivali i na pravac kojim će se ići u razgrađivanju centralističkog sistema i promeni karaktera jugoslovenskog federalističkog okvira. Naime, legitimacijska osnova pretemeljenja Jugoslavije nije samo tražena u suverenosti nacija, kao „buržoaske kategorije“, već i u marksističkoj koncepciji samoupravne suverenosti neposrednih proizvođača kao nosilaca ovog istorijskog procesa. U tom kontekstu, Brionski plenum, smena Rankovića i ustavne reforme, bili su logičan sled događaja, a Osmi kongres je bio polazna tačka od koje, kako uočava Dušan Bilandžić, „počinje desetogodišnje razdoblje borbe za reformu federacije.“³⁴ Na istom tragu je bila i Latinka Perović kada je napisala da će ovaj

³¹ VIII Kongres Saveza komunista Jugoslavije, Beograd, 7–13. decembra 1964, stenografske beleške, I, Beograd, 1965, str. 343.

³² Isto, str. 343–344.

³³ Isto, str. 411–413.

³⁴ Dušan Bilandžić, *Hrvatska moderna povijest*, Zagreb, 1999, str. 473; Isti, *Historija SFRJ – glavni procesi 1918–1985*, Zagreb, 1985, str. 304.

kongres „ostati posebno zabeležen po značaju koji je pridao nacionalnim odnosima“ u Jugoslaviji, čime su prvi put posle rata oni „postavljeni tako široko“, što se pokazalo dalekosežnim potezom, jer će nacionalno pitanje ostati na dnevnom redu tokom čitave decenije posle ovog kongresa SKJ.³⁵ Već od unutarpartijskih ustavnih rasprava 1961–63. a posebno od Osmog kongresa SKJ 1964. pa čitave naredne decenije, do usvajanja poslednjeg jugoslovenskog Ustava iz 1974. pitanje karaktera i suštine jugoslovenskog federalizma, tj. stepena decentralizacije će ostati na dnevnom redu kao fundamentalna tema i *spiritus movens* političkog života u zemlji.

Značajan impuls intenzivnijem razvoju jugoslovenskog društva i reformskih procesa u državi i partiji dala je smena jugoslovenskog potpredsednika, organizacionog sekretara SKJ i faktičkog šefa tajne policije Aleksandra Rankovića. Od početka šezdesetih u partijskom vrhu su se uočavale različite nijanse u pogledu daljeg razvoja federalističkog ustrojstva između dva Titova najbliža saradnika Edvarda Kardelja i Aleksandra Rankovića. Krajem 1965. na sednici CK SKJ Kardelj je direktnije nego do tada izneo osnovne elemente svoje koncepcije decentralizacije, kojima bi se išlo u pravcu dalje federalizacije Jugoslavije i jačanja državnosti republika. Kao središte otpora tim promenama i uporište unitarističkih snaga, on je odredio Srbiju koja je preko saveznih fondova vršila pritisak na federaciju, što je bilo povezano sa „oživljavanjem raznoraznih unitarističko-centralističkih teorija“, smatrao je Kardelj, implicite optužujući Rankovića.³⁶ Potrebu promene konstitutivnog koncepta on je obrazložio činjenicom da nove generacije koje su ulazile u politički život nisu raspolagale autoritetom ratne generacije, te zbog toga postoji opasnost da ponovo dođu do izražaja „veoma negativne tendencije u našem društvenom životu i da će se ponovo početi da nameću neke unitarističke tendencije.“ Zbog toga je predlagao da se u samom sistemu stvore takvi odnosi koji će garantovati „da se niko nikome ne može nametnuti ni pod kojim uslovima.“³⁷ Višegodišnja koncepcijska razmimoilaženja u vrhu SKJ u vezi sa reformama privrede, decentralizacijom države, reorganizacijom partije, eskalirala

³⁵ Latinka Perović, *Zatvaranje kruga – ishod političkog rascepa u SKJ 1971/1972*, Sarajevo, 1991, str. 31.

³⁶ Od početka šezdesetih se smatralo da Srbiji zbog strukture njene privrede više odgovara centralistički sistem, zbog čega su saveznici traženi među nerazvijenim republikama, čiji bi razvoj bio ugrožen smanjenjem investicija kao neminovnom posledicom decentralizacije. Kardelj je u razgovorima sa srpskim *liberalskim* rukovodstvom (1971), neosnovano se obraćajući baš njima, rekao: „Od početka ste pružali otpor decentralizaciji“, misleći na Srbe. Na pitanje sekretara CK SKS Latinke Perović, jesu li samo Srbi, Kardelj je odgovorio „Srbi i Tito.“ (Razgovor autora sa dr Latinkom Perović, u Beogradu 21. jula 2008. godine.). Videti i Olivera Milosavljević, *Činjenice i tumačenja. Dva razgovora sa Latinkom Perović*, Beograd, 2010, str. 78.

³⁷ Dušan Bilandžić, *Hrvatska moderna povijest*, str. 485–488; Ljubodrag Dimić, *nav. delo*, str. 383–384.

su sredinom 1966. u unutarpartijski obračun koji se odigrao na Brionima.³⁸ Strahujući da se smena Rankovića ne doživi kao antisrpski čin, Tito je duže vremena odlagao konačan razlaz, smatra Dušan Bilandžić³⁹, a sličan zaključak proizlazi iz Titovog govora na samoj 4. sednici CK SKJ. On se, naime, vratio na raspravu u partijskom vrhu 1962. godine, smatrajući greškom što tada nisu utvrđeni izvori problema, što se nije išlo „do kraja“, nego „smo zbog izvesnih kompromisnih težnji... stali na pola puta.“⁴⁰ Konačni rasplet je usledio posle nekoliko pripremnih sednica najvišeg partijskog vrha, tokom juna 1966. na kojima je između ostalog konstatovano „da se UDBA stavila iznad SKJ i izvan našeg demokratskog sistema, da se služila raznim monstruoznim metodama tajnog prisluškivanja najviših rukovodilaca, uključujući i druga Tita...“⁴¹ Sama rasprava na 4. Plenumu CK SKJ, održanom na Brionima, 1. jula 1966. ticala se poverljivog materijala, koji je nosio naziv *Dokumentacija*, kao i o *Izveštaju* partijske komisije koji je pročitao na sastanku. Suština optužbe protiv dotadašnjeg potpredsednika Jugoslavije Rankovića i njegovog najbližeg saradnika Svetislava Stefanovića može se sažeti u „inkriminisane radnje“ montiranja prislušnih uređaja i prisluškivanja predsednika SFRJ i većeg broja funkcionera, zloupotrebama položaja, odsustvu bilo kakve kontrole tajne policije u čitavom posleratnom periodu... Međutim u ovoj prvobitnoj *optužnici* protiv Rankovića, potonje centralno pitanje, decentralizacije i pogrešne nacionalne politike u duhu unitarizma je bilo tek aluzivno pomenuto, da su „poslednjih godina, a naročito pre i posle VIII Kongresa, zaoštreni neki politički problemi“ i da su se sinhrono pojavili „otpori sprovođenju odluka“ SK u čemu je pokušana zloupotreba DB-a.⁴² Ipak, suštinski uzroci uklanjanja Aleksandra Rankovića iz javnog i političkog života ne mogu se svoditi na aferu s prisluškivanjem.⁴³ Sve optužbe protiv

³⁸ Prema svedočenju vodećeg jugoslovenskog ustavnopravnog eksperta Jovana Đorđevića, Ranković je predstavljao „centar otpora samoupravljanju“. O razmimoilaženjima između Rankovića i Kardelja i Titovom laviranju prof. Đorđević je *post factum* svedočio: „Kardelj je bio jedan obavestajni centar. On to nije javno ispoljavao, ali sam video kako se ne zauzima za Ustav (vreme priprema Ustava iz 1963. – prim. M. B.); prepušta, ostavlja Ustav stručnjacima.“ Boro Krivokapić, *Beskonačni Tito*, Beograd, 2006, str. 228–229.

³⁹ Dušan Bilandžić, *Hrvatska moderna povijest*, str. 489–491.

⁴⁰ „Stenografske beleške sa Četvrte sednice CK SKJ održane na dan 1. jula 1966. godine na Brionima“, u: *Četvrta sednica CK SKJ – Brionski plenum*, priredio: Jovan P. Popović, Beograd, 1999, str. 201.

⁴¹ *Četvrta sednica CK SKJ – Brionski plenum*, str. 13.

⁴² *Četvrta sednica CK SKJ – Brionski plenum*, str. 14–15.

⁴³ Krste Crvenkovski, koji se nalazio na čelu Komisije za ispitivanje deformacija tajne policije je kasnije rekao da pitanje prisluškivanja Tita i „nije bitno u čitavoj stvari.“ U centru pažnje komisije bila je odgovornost zbog činjenice da se SDB „uzdigla kao sila iznad društva... Da li je Tito prisluškivan ili ne, nije bilo bitno ni suštinsko u radu komisije... to nismo proveravali, mi smo to uzeli kao gotovu činjenicu.“ *Duga*, br. 399, 10–23. juna 1989, str. 45. Detaljnije o radu komisije vid. Krste Crvenkovski, Мирче Томовски, *Заробена вистина*, Скопје, 2003, str. 327–337. Član komisije Miko Tripalo, iako piše da „partijska komisija nije tražila niti sama pronašla dokaze“ o prisluškivanju, jer su od početka smatrali da to „nije bitno, niti najvažnije“, navodi brojne primere teških zloupotreba

Rankovića, naročito potonje, za centralizam i nacionalnu diskriminaciju trebalo bi razumeti kao pripremu dugoročnih promena unutrašnjepolitičkog kursa u državi i drugačijem usmeravanju društvenih tokova.⁴⁴ Naime, vladajući komunisti vremenom su značajno modifikovali prave razloge Rankovićevog uklanjanje iz političkog života, te bi trebalo praviti jasnu distinkciju između prisluškivanja kao povoda za optužbu na Brionima i suštinskih uzroka koji su bili znatno dublji i kompleksniji, samim tim teži za dokazivanje na brzometnom partijskom obračunu. Titova izjava na Brionima, tokom 4. sednice, da je raznim deformacijama stvoren „jedan sistem koji je pritiskao čitavo naše društvo“⁴⁵ odnosio se više na Srbiju nego na ostale republike, jer je od Srbije stvarano središte otpora promenama, decentralizaciji, zbog čega je suštinsko raskidanje sa dotadašnjom praksom imalo poseban značaj u Srbiji, čemu je pravi smisao svojim odnosom prema praksi iz prošlosti i (re)interpretacijom brionskih odluka, dala Šesta sednica CK SKS, održana u Beogradu 14. i 15. septembra 1966. godine. Tok ove važne, za srpske komuniste, istorijske sednice, odredio je već i sam radni materijal, podeljen prisutnima. Reč je o *Izveštaju* komisije CK Srbije za ispitivanje političke odgovornosti za rad SDB-a. Potvrđujući brionske ocene saveznog vrha o „političkim zloupotrebama“ i „deformacijama u radu“ Službe, *Izveštaj* je konstatovao da su ih u Srbiji karakterisali „zaostalost“ i sprečavanje razvoja „demokratskog samoupravnog sistema“, pretenzije da se stavi iznad čitavog društvenog života, praćenjem ogromnog broja ljudi, a svakako, daleko većeg nego što to zahtevaju okviri borbe protiv „neprijatelja“, uz visok stepen subjektivizma, tendencioznosti, nestručnosti u radu.⁴⁶ Ipak, najveće razmere zloupotreba u radu desile su se na Kosovu i Metohiji, gde je SDB, proglašivši ovo područje „najugroženijim“ delom Jugoslavije, sebe nametnuo kao svemoguću vlast. Bio je to rezultat permanentnog „odnosa nepoverenja prema narodnostima“, čak i kada se radilo o

UDB-e do kojih je tokom rada došla komisija. Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće*, Zagreb, 1990, str. 73–77. Koča Popović, koji je nasledio Rankovića na položaju potpredsednika SFRJ, smatrao je da je Ranković osuđen „za nešto što se nije moglo dokazati.“ Aleksandar Nenadović, *Razgovori s Kočom*, Zagreb, 1989, str. 140.

⁴⁴ Slovenački komunistički liberal Stane Kavčič smatra da je Ranković „politički živeo u slepilu partizanskog jugoslovenstva“, deleći sa Titom „romantične ideje o bratstvu i jedinstvu naroda Jugoslavije.“ Ne razumevajući međunacionalnu dinamiku šezdesetih, protivio se jačanju uloge republika i njihovoj emancipaciji u čemu bi trebalo tražiti osnovni motiv njegovog političkog sloma. Slično je *post factum* tvrdio i Krste Crvenkovski: „Ranković je u svojim rukama usredsredio ogromnu moć i vlast. Republike nisu mogle doneti ni jedno rešenje za bilo kakvu kadrovsku promenu bez njegovog odobrenja. Vladao je najveći mogući centralizam.“ Stane Kavčič, *Dnevnik in spomini (1972–1987)*, ur: Igor Bačvar in Janez Janša, Ljubljana, 1988³, str. 477; *Duga*, br. 399, 10–23. juna 1989, str. 37.

⁴⁵ „Stenografske beleške sa Četvrte sednice CK SKJ održane na dan 1. jula 1966. godine na Brionima“, u: *Četvrta sednica CK SKJ – Brionski plenum*, priredio: Jovan P. Popović, Beograd, 1999, str. 202.

⁴⁶ „Izveštaj komisije Izvršnog komiteta CK SKS za ispitivanje političke odgovornosti pojedinih rukovodilaca vezane za rad Službe državne bezbednosti“, u: *Aktivnost Saveza komunista Srbije posle Četvrte sednice CK SK Jugoslavije – Šesta sednica CK SK Srbije* (stenografske beleške, septembar, 1966), Beograd, 1966, str. 276–277.

najvišim i najlojalnijim partijskim funkcionerima. Da su autori *Izveštaja* imali ozbiljnu nameru diskontinuiteta sa dotadašnjom praksom, govori i stav da problem nije samo identifikovan u nacionalnoj (ne)proporcionalnosti pri zapošljavanju, koliko u „ideološkoj osnovi na kojoj se rodila ta politika. Ideološka osnova takve politike u resoru Srbije jeste, u stvari, nacionalizam i šovinizam.“ Manjinski kadar u republičkim i pokrajinskim organima bezbednosti je „svesno zaobilažen“, ne samo na Kosovu, nego i u Vojvodini.⁴⁷ Za vreme političkih diskusija u vezi sa Ustavom iz 1963. Rankovićevi najbliži saradnici su operativcima u Vojvodini naređivali da ga posebno obaveštavaju o „autonomaštvu“. ⁴⁸ Najzad, pri kraju iscrpnog *Izveštaja*, stoji da su sve zloupotrebe i deformacije u radu tajne policije, kao i sva ideološka zastranjivanja bila „u pojačanoj meri usmerena prema Srbiji i kadrovima u našoj Republici“, što govori o posebnom političkom interesu za Srbiju, jer je očito, Ranković pridavao „naročitu važnost“ neposrednijem učešću u političkom životu najveće federalne jedinice.⁴⁹ U toku diskusije na *Šestoj sednici* CK SKS spisak optužbi i destrukcija Rankovića i njegovih saradnika se širio, obuhvativši pored „centralizma“, „birokratizma“, „nacionalizma“, „hegemonizma“ i „pružanje otpora decentralizaciji i deetatizaciji zemlje“, kao i osudu teza o neophodnosti „uvođenja reda“, „čvrste ruke“, potrebe „spasavanja jedinstva države“... Šireći smisao Brionskih odluka u Srbiji, Mijalko Todorović im je *učitavao* dalji razvoj „stvarne demokratije“, produblјivanje reforme, unutrašnju demokratizaciju Saveza komunista, decentralizaciju zemlje, „otvoreniju konfrontaciju mišljenja“ i uopšte, borbu protiv svih vidova konzervativizma i birokratizma.⁵⁰

U tom kontekstu, Šesta sednica CK SKS je ne samo *katarzična*, nego i prelomna, jer je definitivno i dugoročno determinisala suštinu odnosa prema Rankoviću, ali i uzroke njegovog pada. Od tada prisluškivanje i staljinistička zloupotreba tajne policije, kao snage iznad društva, što je bila glavna optužba protiv Rankovića na Brionima, ustupa primat optužbama za „centralizam“, „unitarizam“, „velikosrpski šovinizam“.⁵¹ Gotovo mantrično ponavljanje tih

⁴⁷ „Izveštaj komisije Izvršnog komiteta CK SKS za ispitivanje političke odgovornosti pojedinih rukovodilaca vezane za rad Službe državne bezbednosti“, str. 278–280, 289.

⁴⁸ *Isto*, str. 283, 287.

⁴⁹ *Isto*, str. 290, 293.

⁵⁰ *Šesta sednica CK SK Srbije* (stenografske beleške, septembar, 1966), Beograd, 1966, str. 211, 221.

⁵¹ Odri Badin s pravom konstatuje da su za dalji tok jugoslovenske politike suštinski malo bila bitna stvarna Rankovićeve nacionalna gledišta. Ključno je bilo njihovo zvanično tumačenje i osuda, kao naznačavanje suprotnog pravca kojim se krenulo. Najzad, osuđujući Rankovića kao unitaristu, partija je dikreditovala i delegitimisala nacionalnu politiku koju je vodila do njegovog pada – *socijalističko jugoslovenstvo*, što se uklapalo u procenu Koče Popovića, da je Ranković bio „više sprovednik i saučesnik nego kreator“ čitave posleratne politike KPJ/SKJ.

optužbi, imalo je svrhu da odredi smernice daljeg društvenog razvitka i utvrdi pravac i karakter političkih promena koje su nastupale.

Suštinska decentralizacija

Smisao, karakter i suština tih promena ostvareni su kroz novu konstitutivnu koncepciju, sprovedenu putem tri seta ustavnih amandmana, usvajanih u Saveznoj skupštini od 1967. do 1971. godine. Prema svedočenju šefa njegovog kabineta, Tito je bio ubeđen da će se njihovim prihvatanjem i primenom u praksi „likvidirati nacionalizam“⁵², te bi zbog toga njihovo usvajanje trebalo podržati.⁵³ Prva grupa ustavnih amandmana, proglašena u Saveznoj skupštini 18. aprila 1967. nije se ticala ustavnog položaja republika i autonomnih pokrajina. Od ukupno šest amandmana, tri su se odnosila na ingerencije federacije. Proširena su prava Veća naroda Skupštine SFRJ, redukovana je mogućnost federacije da finansira investicije, dok je kao direktna posledica Brionskog plenuma, 4. amandman predviđao da „zaštita ustavnog poretka“ (SDB) više nije u isključivoj nadležnosti federacije, već i republika.⁵⁴

Drugi set amandmana Savezna skupština je proglasila 26. decembra 1968. i on je imao dalekosežnije posledice po dalji razvoj Jugoslavije, a posebno Srbije. Od trinaest amandmana, većina je išla za tim da ojača „državnost republika.“⁵⁵ Takvu intenciju ustavotvoraca je posebno iskazivao 7. amandman u kojem su nabrojane sve republike, čime je naglašena njihova državnost, dok su eksplicitnim navođenjem obe pokrajine u 18. amandmanu i one faktički izdignute u rang „konstitutivnih elemenata federacije“.⁵⁶ Uz to 7. amandmanom, ispred imena pokrajina dodat je atribut „socijalistička“, kao i u slučaju svih republika, dok je Kosovo, koje se do tada zvalo *Autonomna Pokrajina Kosovo i Metohija* dobilo novi naziv, *Socijalistička*

Audrey Helfant Budding, *Serb Intellectuals and the National Question, 1961-1991*, Harvard, 1998, (doktorska disertacija u rukopisu), str. 68–69; Aleksandar Nenadović, *Razgovori s Kočom*, str. 142.

⁵² O reakcijama u Srbiji na treću grupu amandmana na Ustav iz 1963. koje su bile suprotne Titovim očekivanjima, opširno u: Milivoj Bešlin, *Nacionalno pitanje u Srbiji krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina XX veka*, Novi Sad, 2008. (magistarska teza u rukopisu)

⁵³ Marko Vrhunec, *Šest godina s Titom (1967–1973)*, Zagreb, 2001, str. 256.

⁵⁴ *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije; Ustavni amandmani od I do XLII (iz 1967, 1968. i 1971. godine)*, Beograd, 1971, str. 161–164.

⁵⁵ Janko Nicović, *nav. delo*, str. 453.

⁵⁶ *Ustav SFRJ; Ustavni amandmani*, str. 169, 177–178.

*Autonomna Pokrajina Kosovo.*⁵⁷ U 18. Amandmanu stoji izričito da „Federacija štiti Ustavom utvrđena prava i dužnosti autonomnih pokrajina.“⁵⁸ Time se delimično zaobilazila matična Republika, iako je predsednik Republičke ustavne komisije Dragoslav Marković, početkom 1971. eksplicitno tvrdio da „socijalističke autonomne pokrajine jesu element federalizma, ali nisu federalne jedinice.“⁵⁹ Amandmani iz 1968. su dalje predviđali da se teritorija autonomnih pokrajina nije mogla menjati bez saglasnosti pokrajinskih skupština. Pravosudni sistem pokrajina izjednačen je sa onim u republikama, dotle da „Vrhovni sud pokrajine vrši za teritoriju pokrajine prava i dužnosti republičkog vrhovnog suda.“⁶⁰ Osamnaesti amandman, koji reguliše glavninu pokrajinskih nadležnosti, ovu teritorijalnu jedinicu definiše kao „socijalističku, demokratsku, društveno-političku zajednicu sa posebnim nacionalnim sastavom i drugim osobenostima, u kojima radni narod ostvaruje društveno samoupravljanje, uređuje pokrajinskim zakonima i drugim propisima društvene odnose, obezbeđuje ustavnost i zakonitost, usmerava razvitak privrede i društvenih službi, organizuje organe vlasti i samoupravljanja, obezbeđuje ravnopravnost naroda i narodnosti, stara se o pripremanju i organizovanju odbrane zemlje i o zaštiti Ustavom utvrđenog poretka i vrši druge poslove od zajedničkog interesa za politički, privredni, kulturni život i razvitak pokrajine – osim poslova od interesa za republiku kao celinu, koji se utvrđuju republičkim ustavom.“ U istom amandmanu pisalo je i da su za vršenje zadataka i poslova federacije na „teritorijama autonomnih pokrajina odgovorne i autonomne pokrajine.“⁶¹ U ovako široko postavljenim ingerencijama pokrajina, predstavnici vlasti su isticali želju za suštinskom autonomijom, kao temeljem zdravih odnosa, dok su protivnici u ovakvom rešenju videli slabljenje Srbije, ali i federacije.⁶² Poslednji 19. amandman iz 1968. sprovodeći dosledno politiku pune nacionalne ravnopravnosti u svim pravima i dužnostima je izjednačio *narode* i *narodnosti*, tačnije južnoslovenske i manjinske nacionalnosti.⁶³ Time su manjinski narodi u

⁵⁷ Izbacivanjem termina *Metohija* (koji potiče od grčke reči *metoh*, što označava manastirsko imanje) izašlo se u susret težnjama kosovskih Albanaca.

⁵⁸ *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 178.

⁵⁹ *Borba*, 6. januar 1971.

⁶⁰ *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 178.

⁶¹ *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 177–178.

⁶² O različitim interpretacijama ustavnih promena među zagovornicima i protivnicima istih, vid. Milivoj Bešlin, *Nacionalno pitanje u Srbiji krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina XX veka*, Novi Sad, 2008. (magistarska teza u rukopisu)

⁶³ *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 179.

Jugoslaviji *de facto* i *de iure* postali legitiman i ravnopravan politički faktor, a ne samo kulturni ili jezički entiteti, makar implicate deprivirani, kao u većini drugih zemalja.⁶⁴

Najradikalnija je nesumnjivo bila treća grupa amandmana proglašena u Skupštini SFRJ 30. juna 1971. donevši najsuštinskije i najdalekosežnije promene u legislativi i empiriji jugoslovenskog federalizma.⁶⁵ Reč je o dvadeset tri amandmana (20–42), koji nisu bili samo dopuna ustavnog teksta, niti njegova korekcija, već „radikalno menjanje čitavog kompleksa odnosa u ustavnoj materiji.“⁶⁶ Apstrahujući ovom prilikom deo amandmana koji uređuju društveno-ekonomsku oblast, najvažniji njihov doprinos se nalazio u daljoj reformi federacije i nacionalnim odnosima. Proces priprema ustavnih promena započeo je u leto 1970. kada je Tito u svojstvu predsednika Republike naložio da se izradi tekst ustavne reforme federacije.⁶⁷ U oktobru iste godine, nakon postignute saglasnosti svih konstituenata jugoslovenske federacije, započela je rad zajednička ustavna komisija svih veća Savezne skupštine na čijem čelu se nalazio Edvard Kardelj, koji je marta 1971. kao jedan od uzroka radikalnih promena naveo potrebu da se

⁶⁴ Na Osmom kongresu SKJ 1964. Tito je o problematici „etničkih nacionalnih grupa“ između ostalog rekao: „Polazna tačka naše politike u odnosu na nacionalne grupe jeste jedinstveni tretman i jednak društveni položaj svih radnih ljudi, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost, bez obzira na to da li su iz redova veće ili manje nacije. To je, dakle, politika potpunog uklanjanja svake senke nacionalne diskriminacije.“ *VIII Kongres Saveza komunista Jugoslavije*, str. 350.

⁶⁵ Izmenjena konstitutivna koncepcija jugoslovenskog federalizma usko je vezana i sa novim kursom u srpskoj Partiji, označenim dolaskom Marka Nikezića i Latinke Perović, za predsednika i sekretara CK SKS u novembru 1968. godine. Bila je to politika napuštanja ideje da je zajednička država potrebija Srbiji nego drugima i odustajanje od uloge ključnog čuvara Jugoslavije, te je Nikezić nedvosmisleno poručivao da je „prošlo vreme takve vrste identifikacije Republike Srbije sa Jugoslavijom“, zastupajući ideju „koncentracije na sebe“, tj. pokušaja Srbije da se okrene sebi i sopstvenom ekonomskom i političkom razvoju, jer se jedinstvo zemlje može postići samo istovrsnim položajem svih naroda, te sledstveno tome, ni za Srbe kao najbrojniju naciju ne može biti „posebnih prava, a ni posebnih obaveza.“ Suštinu politike okretanja Srbije sebi Marko Nikezić je video kao fokusiranje „svoje snage na realna pitanja“ unapređenja društva i ekonomije, čime će se i najveća republika odnositi prema federaciji kao i ostali, a ne kao neko „ko ima pretenzije na više, a u praksi ispadne inferioran“. Zbog toga je Srbiju trebalo osloboditi „osećaja o svojoj posebnoj misiji“ o ulozi glavnog čuvara Jugoslavije, da bi se „okrenula sebi i pokrenula svoje stvaralačke snage.“ Razumevanjem federalizma kao šanse za izgradnju Srbije kao moderne države, zagovaranjem dosledne i suštinske federalizacije, energično zastupajući politiku „čistih računa“ između federalnih jedinica, raskidajući sa unitarizmom i centralizmom, ali i odbacujući svesrpsku koncepciju i nacionalnu homogenizaciju kao metode političkog delovanja, zalažući se za široku i suštinsku autonomiju pokrajina, raskidajući sa tezom da je Jugoslavija Srbima potrebija nego drugima, pa je sledstveno tome oni moraju braniti pre nego ostali, najzad, odbacujući patronat nad Srbima izvan Srbije, Nikezićevi *liberali* su konstruisali program, ne samo izvan, nego i nasuprot decenijama ukorenjenoj nacionalističkoj tradiciji, čime su načinili suštinski diskontinuitet sa gotovo svim ključnim ideološkim postavkama srpskih elita od 1918. ponudivši novu programsku koncepciju identiteta Republike Srbije, šire posmatrano i novu filozofiju politike, apsolutno kompatibilnu sa izmenjenim konstitutivnim konceptom jugoslovenskog federalizma u drugoj polovini šezdesetih i početkom sedamdesetih godina XX veka. Marko Nikezić, *Srpska krhka vertikala*, prir. Latinka Perović, Beograd, 2003; Latinka Perović, *Zatvaranje kruga – ishod političkog rascepa u SKJ 1971/1972*, Sarajevo, 1991; Olivera Milosavljević, *Činjenice i tumačenja. Dva razgovora sa Latinom Perović*, Beograd, 2010; Milivoj Bešlin, *Nacionalno pitanje u Srbiji krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina XX veka*, Novi Sad, 2008, str. 143–148. (magistarska teza u rukopisu)

⁶⁶ Janko Nicović, *nav. delo*, str. 454.

⁶⁷ Dušan Bilandžić, *Hrvatska moderna povijest*, str. 545.

izbegne svaka majorizacija, zbog čega su se ustavopisci koncentrisali na „metod dogovaranja i sporazumevanja među republikama (...) da se niko nikome ne može nametnuti ni pod kojim uslovima.“⁶⁸ Iz ovoga sledi da su većinu od 23 *dodatka* na Ustav činili *nacionalni amandmani*, koji su suštinski dali nove obrise karakteru jugoslovenskog federalizma.

Već je prvi amandman usvojen 1971. ukazivao na suštinu i duh novog ustavotvornog koncepta. Naime, u njemu je pisalo da „radni ljudi, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama i u socijalističkim autonomnim pokrajinama (...) a u SFR Jugoslaviji kad je to u zajedničkom interesu...“⁶⁹ Karakter ovog 20. amandmana delimično ublažava stav iz sledeće, druge tačke, da je Jugoslavija „savezna država kao državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda“ i njihovih republika i pokrajina.⁷⁰ Treća tačka istog amandmana je republiku definisala kao „državu zasnovanu na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase (...) i ravnopravnih naroda i narodnosti.“ Ili kako je sam Tito rekao tokom aprila 1971. u jednom govoru, tokom posete BiH: „Suvereniteti svih šest republika predstavljaju jedan opšti jugoslovenski suverenitet“.⁷¹ Dvadeset petim amandmanom zajamčeno je jedinstveno jugoslovensko tržište, ali je 34. ukidao pravo federacije da vrši investicije, tj. da osniva fondove ili preuzima finansijske obaveze, sem kada se sa tim slože skupštine svih republika i autonomnih pokrajina.⁷² Jedina funkcija i nadležnost federacije, kada su u pitanju ekonomski odnosi, bila je pomoć nerazvijenim republikama i pokrajini Kosovo. Narodnom bankom Jugoslavije, prema 27. amandmanu, rukovodio je Savet guvernera koji su činili guverneri savezne, republičkih i pokrajinskih narodnih banaka.⁷³

Pored dotadašnjih organa federacije: Savezne skupštine, Saveznog izvršnog veća i predsednika Republike, amandmanom 36. je ustanovljena nova institucija na kojoj je Tito insistirao. Reč je o kolektivnom Predsedništvu SFRJ, koje bi trebalo da „usklađuje zajedničke interese republika odnosno autonomnih pokrajina (...) u ostvarivanju prava i dužnosti

⁶⁸ *Ustavne promene*, Beograd, 1971.

⁶⁹ *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 181.

⁷⁰ O izmenjenim okolnostima i radikalno promenjenoj političkoj klimi govori činjenica da su u prvoj deceniji funkcionisanja jugoslovenskog federalizma (1945–1955) u diskusijama u partijskom vrhu u vezi sa donošenjem Ustavnog zakona iz 1953. jasno kristalisani stavovi da „suverenitet pripada samo federaciji“. Zbog toga su član devet predloga Ustavnog zakona koji je sadržavao odredbu po kojoj „federacija štiti suverenitet narodnih republika“, nedvosmisleno osporili zakonodavni odbori oba veća Savezne skupštine, smatrajući da „suverenitet pripada samo federaciji“. Olivera Milosavljević, „Centralizam i republikanizam – nacionalizam u Jugoslaviji 1945–1955“, str. 368.

⁷¹ *Politika*, 6. april 1971.

⁷² *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 196–198, 215–216.

⁷³ *Isto*, str. 199–200.

Federacije.⁷⁴ Radi se o paritetno sastavljenoj instituciji u kojoj bi se konsenzualno donosile sve odluke *državne zajednice*, a u perspektivi bi nakon Titovog odlaska preuzelo funkciju kolektivnog šefa države. Sam Tito je priznavao da je to bio pokušaj uhodavanja i tranzicije vlasti za period posle njegovog odlaska. Smatrao je da „Predsedništvo treba da se uhoda uz moje učešće u njegovom radu, s tim što bih imao pravo da na njega mogu da prenesem mnoge od tih prerogativa.“ Namera je bila da se obezbedi politički kontinuitet, jer je Tito želeo da se „jednog dana povuče“.⁷⁵ Poput Predsedništva i Savezno izvršno veće i Ustavni sud Jugoslavije su morali da budu paritetno formirani, tj. „jednak broj članova iz svake republike.“⁷⁶

U gotovo svim slučajevima rada saveznih organa (Predsedništvo, SIV, Savezna skupština), postojala je ustavna obaveza „usklađivanja stavova“, da bi odgovarajuće odluke imale pravnu snagu. Pravni stručnjak Jovan Đorđević nazvao je takvo, ustavom uslovljeno jednoglasje, „vetom na zadnja vrata.“⁷⁷ Način i metodologiju „usklađivanja zajedničkih stavova“ regulisao je 33. amandman. Prema njemu federacija može doneti neku odluku samo „na osnovu usaglašenih stavova s nadležnim republičkim i pokrajinskim organima.“⁷⁸ Bilo kojoj zajedničkoj odluci federacije prethodila bi, po ovom amandmanu, inicijativa SIV-a, koji „obezbeđuje usaglašavanje stavova“ s republičkim i pokrajinskim izvršnim većima.⁷⁹ Faktički, republike i pokrajine su utvrđivale svoju politiku, koju bi preko međurepubličkih komiteta usklađivale, dok je federacija verifikovala unapred donete i usaglašene republičke i pokrajinske odluke. Najzad, Ustav je mogao biti promenjen odlukom Savezne skupštine, uz saglasnost skupština svih republika i autonomnih pokrajina, dakle, konsenzusom, što ga je svrstavalo u red *tvrdih* ustava.⁸⁰

Ovaj koncept federalizma, koji u temelje strukture federativnosti stavlja primat na nacije i njihove istorijski konstituisane političke formacije – republike, prvi put je izražen u trećoj grupi amandmana na Ustav iz 1963. i utvrđen Ustavom iz 1974. Ovaj novi koncept, ipak, nije promenio “teorijski zasnovanu i trajnu” karakteristiku jugoslovenskog ustavnog prava, “radnog čoveka” kao jedinog političkog nosioca suvereniteta, smatra Jovan Đorđević. Prema njegovom tumačenju ideja o „nepodeljenom suverenitetu“ je sačuvana, ali je naglašen stav da su republike i pokrajine zajednice u kojima subjekti suvereniteta („radni ljudi, narodi i narodnosti“) originerno

⁷⁴ Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII, str. 217.

⁷⁵ Ustavne promene, str. 14–15.

⁷⁶ Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII, str. 227–230.

⁷⁷ Džon R. Lempi, *Jugoslavija kao istorija – bila dvaput jedna zemlja*, Beograd, 2004, str. 276.

⁷⁸ Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII, str. 211–212.

⁷⁹ Isto, str. 216.

⁸⁰ Isto, str. 210–211.

i osnovno ostvaruju svoja suverena ustavna prava.⁸¹ Ustavnim izmenama Jugoslavija je postala *de iure* i *de facto* sporazumna zajednica naroda koji su je stvorili; država je suštinski i dosledno federalizovana, ali je i pripremljen teren za poslednje modifikovanje kroz Ustav iz 1974. godine. Naime, Edvard Kardelj kao ključni ustavni demijurg, sva tri seta amandmana na Ustav iz 1963. je označio kao „prvu fazu“ promena, kojima su „odnosi Federacije i republika postavljeni na relativno nove osnove“, a sledstveno tome su određeni nova uloga i redukovane nadležnosti federacije. Najzad, u pogledu karaktera sadržine funkcija federacije i ingerencija republika i pokrajina, Ustav iz 1974. nije donosio nikakve novine, jer su amandmani iz 1971. nudili „celovito rešenje“ te su zbog toga ugrađeni u poslednji jugoslovenski ustav „bez ikakvih suštinskih promena.“⁸²

Dosledna i suštinska federalizacija države, kroz tri grupe ustavnih amandmana, bila je praćena istodobnom federalizacijom Saveza komunista. Deveti kongres SKJ prvi je u posleratnom periodu koji je održan **nakon** obavljenih kongresa u svim republikama, marta 1969. godine.⁸³ Kongresi republičkih partija, održavani sukcesivno krajem 1968. prethodno su izabrali i sve savezne organe, pa i članove Predsedništva SKJ, te ih je jugoslovenski kongres samo nominalno potvrdio.⁸⁴ Ovaj proces nazivan je „reorganizacijom“ ili „preobražajem“ Saveza komunista, u cilju deatizacije, demokratizacije i debirokratizacije, a pokrenut je kao deo opsežnog talasa širenja reformske baze u periodu nakon Brionskog plenuma.⁸⁵ Takođe, u novembru 1968. godine, sinhrono sa značajnim proširenjem pokrajinskih autonomija, a kao deo politike preobražaja, dotadašnji ogranci Saveza komunista Srbije za Vojvodinu i Kosovo i Metohiju, postali su samostalni Savezi komunista Vojvodine i Kosova, iako formalno determinisani kao sastavni delovi jedinstvene partijske strukture Srbije. Prema slovu novog Statuta SKJ, organizacije Saveza komunista autonomnih pokrajina „samostalno utvrđuju i ostvaruju svoje zadatke“, na osnovu programa i statuta SKJ i SKS, ali „u skladu sa društveno-

⁸¹ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, str. 136.

⁸² Edvard Kardelj, *Osnovni uzroci i pravci ustavnih promena*, Beograd, 1973, str. 104.

⁸³ O fundamentalno drugačijim okolnostima između Osmog i Devetog kongresa SKJ rečito svedoči činjenica da na najvišem partijskom skupu 1964. nije postojala komisija za međunacionalne odnose, dok je 1969. na Devetom kongresu kao prva bila konstituisana „Komisija za razvoj društveno-političkog sistema i međunacionalnih i međurepubličkih odnosa“. *VIII Kongres Saveza komunista Jugoslavije, Beograd, 7–13. decembra 1964, stenografske beleške*, I–III, Beograd, 1965; *Deveti Kongres Saveza komunista Jugoslavije, Beograd, 11–13. marta 1969, stenografske beleške*, I–VI, Beograd, 1970.

⁸⁴ *Deveti kongres Saveza komunista Jugoslavije*, Beograd, 1969; Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Jugoslovenski federalizam – ideje i stvarnost*, 2, str. 433–437.

⁸⁵ „Uloga, razvoj i reorganizacija Saveza komunista Jugoslavije“, u: *Deveti Kongres Saveza komunista Jugoslavije, Beograd, 11–13. marta 1969, stenografske beleške*, I, Beograd, 1970, str. 133–143.

političkim, ekonomskim, kulturnim i nacionalnim uslovima i potrebama razvoja autonomne pokrajine.⁸⁶

Titov odnos prema izmenjenom konstitutivnom okviru Jugoslavije

Praveći jasnu distinkciju između unitarizma kao procesa nacionalne unifikacije, karakterističnog za monarhistički period jugoslovenske istorije i centralizma kao oblika državnog uređenja, Tito nikada nije težio bilo kakvom vidu nacionalne unifikacije, često ističući negativno iskustvo međuratnog perioda. S druge strane, svako njegovo isticanje pojma „jugoslovenstva“, korišćeno je isključivo u kontekstu pripadnosti „jugoslovenskoj državnoj zajednici“ sa socijalističkom sadržinom i uz obaveznu napomenu da „osećaj pripadnosti državi ne znači negaciju jugoslovenskih nacija.“ Centralistička praksa, posebno prve decenije funkcionisanja Jugoslavije, nije nikako bila povezana sa unitarističkim intencijama, jer je za Tita bila aksiom socijalističke izgradnje i to pre svega kao vid monolitnosti države i partije.⁸⁷ Sledstveno tome, njegovo prihvatanje jačanja državnosti republika, krajem šezdesetih godina, uz sinhrono smanjivanje federalnih nadležnosti, imalo je svoje naličje u čestim pozivima na jačanje monolitnosti partije, ali i očuvanje jugoslovenskog državnog jedinstva. U tom kontekstu, za razumevanje odnosa jugoslovenskog predsednika prema federalizmu je verovatno najbliža istini jednostavna misao Petra Stambolića: „Titov politički stav o Jugoslaviji i Srbiji bio je stav KPJ.“⁸⁸

U pisanim materijalima za pripremu Devetog kongresa SKJ (1969) jugoslovenski predsednik je osvrćući se na faktičku federalizaciju partije napisao da su se prvi put republički kongresi održali pre saveznog, da su republičke organizacije SK imale „odlučujuću ulogu u kandidovanju i izboru članova centralnih organa Saveza komunista Jugoslavije“, te zasnove stavom da takvu praksu „treba dalje razvijati, kao značajan vid i rezultat reorganizacije našeg

⁸⁶ „Statut Saveza komunista Srbije“, u: *Šesti kongres Saveza komunista Srbije*, Beograd, 1968. str. 100, 114–115; „Komisija za reorganizaciju i razvoj Saveza komunista Srbije“, u: *Šesti kongres Saveza komunista Srbije*, str. 83–84; „Savez komunista Srbije u borbi za dalji razvoj samoupravnih odnosa – referat Petra Stambolića“, u: *Šesti kongres Saveza komunista Srbije*, str. 38–39; „Izveštaj o radu Centralnog komiteta Saveza komunista Srbije između Petog i Šestog kongresa“, u: *Šesti kongres Saveza komunista Srbije*, str. 262–269; *Četrnaesta konferencija Saveza komunista Autonomne pokrajine Vojvodine*, Novi Sad, 1968.

⁸⁷ Olivera Milosavljević, „Titov Jugosloven – nacionalni ili državni identitet?“, u: *Dijalog povjesničara/istoričara*, 7, Beograd, 2002. str. 179–180.

⁸⁸ Venceslav Glišić, *Susreti i razgovori – prilozi za biografiju Petra Stambolića*, Beograd, 2010, str. 88.

Saveza“. U tom kontekstu posmatrajući Jugoslaviju kao jedinstvo različitosti, Tito je praksu ustanovljenu na Devetom kongresu video, ne kao put dezintegracije partije, već kao postizanje „stvaralačke političke sinteze stavova izgrađivanih na jedinstvenoj programskoj platformi u bazi Saveza komunista“.⁸⁹

Predsednik Tito je tokom 1971. pozivajući da se prihvati treći set ustavnih amandmana smatrao da oni „znače jačanje naše socijalističke zajednice, a ne njeno slabljenje i dezintegraciju“, jer novim konstitutivnim konceptom će se ukloniti „ono što je izazivalo nesporazume među republikama, kao i između Federacije i republika“. Ustavne promene će, smatrao je Tito, rešiti mnoge „protivrječnosti života u našoj mnogonacionalnoj socijalističkoj zajednici.“ Nemajući iluziju da je moguće rešiti sve probleme, jugoslovenski predsednik je naglašavao da će se njima nesumnjivo „smanjiti protivrječnosti i sprečiti nastajanje novih.“⁹⁰ Amandmani će, smatrao je Tito „osigurati potpunu slobodu svih naroda i narodnosti u svih šest republika.“ Nije u pitanju dezintegracija, tvrdio je, već „integracija ali na drugoj osnovi“, jer amandmani moraju da dovedu do „pune nacionalne ravnopravnosti.“⁹¹ O samom karakteru amandmana najsazetije je ipak govorio na zatvorenoj sednici najužeg partijskog vrha, gde je njihovu suštinu sveo na to da se „stvara jedna homogenost na drugoj liniji, na demokratskoj liniji.“⁹² Nova ustavna rešenja Tito je gledao kao operacionalizaciju politike nacionalne ravnopravnosti, jer „niko ni u jednoj republici, ni jedan narod, ni jedna nacionalnost ne želi druge nacionalnosti u slabijem položaju (...) nego da se ta ravnopravnost, pravo svakog naroda, da veoma dođe do punog izražaja“, poručivao je jugoslovenski predsednik. Ipak, kao i u gotovo svim istupima, duboko svestan svoje integrativne uloge, upozoravao je i tada da se mora gledati interes „za našu celinu, za naše jedinstvo (...) ne sme ni jedan gledati samo sebe, nego mora gledati drugoga...“⁹³ U jesen 1971. Tito je poručivao da je u mnogonacionalnom društvu „jako osjetljivo“ uređivanje unutrašnjih odnosa, jer se takvo društvo „ne može držati na okupu nekim centralističkim kursom, niti se na taj način može stvarati duh jedinstva. Zato rješavanju toga

⁸⁹ Josip Broz Tito, „Aktuelni unutrašnji i međunarodni problemi i uloga SKJ u socijalističkom sistemu samoupravljanja“, u: *Deveti Kongres Saveza komunista Jugoslavije, Beograd, 11–13. marta 1969, stenografske beleške*, I, Beograd, 1970, str. 92.

⁹⁰ *Ustavne promene*, str. 13.

⁹¹ *Politika*, 6. april 1971.

⁹² AJ, fond 507 – CK SKJ, IV/133, prilog 1, „Stenografske beleške sa sednice Izvršnog biroa Predsedništva CK Jugoslavije, održane na Brionima 17. 1. 1971. godine“, str. 4/1.

⁹³ AJ, fond 507 – CK SKJ, IV/134, prilog 1, „Magnetofonske beleške sa 72. proširene sednice Izvršnog biroa Predsedništva SKJ od 23.1.1971.“ str. 107.

pitanja prilazimo sa drukčijih pozicija, tj. da se svako osjeća ravnopravnim, da niko ne osjeća pritisak većeg, jačeg, itd, nego da je svako svoj potpuni gospodar.“ Upozoravajući da Jugoslavija može postojati jedino na tim osnovama, kao zajednica svih naroda, jugoslovenski predsjednik je poručivao da kao što je čitava zemlja suverena i nezavisna, jednako tako su i svi narodi u svakoj republici „gospodari na svom tlu“. ⁹⁴

Karakter jugoslovenskog federalizma za Josipa Broza Tita bio je suštinski i dubinski neraskidivo vezan uz nacionalno pitanje kao primarno u složenoj i multinacionalnoj jugoslovenskoj državi. Shvatajući da je na toj kristalizacionoj tački stvorena, ali i doživela neuspjeh prva južnoslovenska integracija, on je na istorijskoj 21. sednici Predsedništva SKJ, početkom decembra 1971. ⁹⁵ rekao da su nedavno usvojeni ustavni amandmani dali „zaista snažan temelj za dosljednije rešavanje nacionalnog pitanja“, te da po njima „svaka republika ima svoj suverenitet i pravo da ga čuva“, ali da prema spolja mora postojati samo jedan jugoslovenski državni suverenitet. On nije bio, prema Titovom shvatanju, apstraktni pojam, „nego je sastavljen od suvereniteta svih naših republika“, tj. u jedinstvenom jugoslovenskom suverenitetu „sve republike imaju svoj dio“. ⁹⁶

Jedan od najvažnijih Titovih motiva za snažnu podršku ustavnim amandmanima bio je povezan sa težnjom ka političkoj stabilizaciji koja bi bila moguća ako nova rešenja budu svima prihvatljiva i ako bi se, pre svega u oblasti privrede, „raščistile stvari“, kako je rekao. ⁹⁷ Po rečima

⁹⁴ Josip Broz Tito, *Nacionalno pitanje i revolucija*, str. 396.

⁹⁵ Dvadeset prva sednica Predsedništva SKJ bila je konačni čin u obračunu sa dominantnom strujom u CK SK Hrvatske. Istorijski proces nazivan „hrvatskim proljećem“ ili „maspokom“ završen je višednevnim sastancima u Karadordevu, koji su počeli 1. decembra 1971. Posle snažnog pritiska i Titove osude legitimno rukovodstvo Hrvatske, kao i predstavnici ove republike u savezним organima, na čelu sa Savkom Dabčević Kučar, Mikom Tripalom i Perom Pirkerom bili su prinuđeni na ostavke nakon čega je započela opsežna čistka u toj republici. „Dvadeset prva sednica“ i „Karadordevo“, postali su simboli gušenja ne samo jednog dinamičnog istorijskog perioda u drugoj po veličini jugoslovenskoj republici, nego i početak Titovog zaokreta ka dogmatizmu. Hrvoje Klasić, *Hrvatsko proljeće u Sisku*, Zagreb, 2006; Savka Dabčević Kučar, *'71. hrvatski snovi i stvarnost*, Zagreb, 1997; Miko Tripalo, *Hrvatsko proljeće*, Zagreb, 1990; Latinka Perović, *Zatvaranje kruga – ishod političkog rascepa u SKJ 1971/1972*, Sarajevo, 1991.

⁹⁶ *Borba*, 5. decembar 1971.

⁹⁷ Program koji je operacionalizovao politiku „čistih računa“ usvojen je u Srbiji 22. oktobra 1970. na sednici Predsedništva Skupštine Srbije i Izvršnog veća Srbije, pod nazivom *Dokument o osnovnim stavovima Srbije o ekonomskim funkcijama federacije*, a podrazumevao je svođenje federalnih ingerencija na minimum. Prema njemu, federacija je trebalo da: prekine sa izvršavanjem postojećih investicionih obaveza, koje bi preuzele republike i pokrajina; ukine sve svoje dotadašnje obaveze po osnovu beneficiranih kamata; prestane kreditiranje izvoza opreme, brodova i investicionih radova; ukine Savezni fond za naučni rad; ukine premije i regrese i prepusti ih republikama i pokrajinama. Savezne ingerencije bile bi svedene na zajedničku odbranu, spoljnu politiku i nezavisni kurs zemlje, te očuvanje jedinstvenog jugoslovenskog tržišta i najzad, obezbeđenje materijalnih sredstava za intenziviranje razvoja nedovoljno razvijenih delova Jugoslavije. Većina tih stavova su postali sastavni deo rešenja za treći set ustavnih amandmana iz 1971. *Politika*, 23. oktobar 1970; AJ, fond 507 – CK SKJ, III/146, „Predlog stavova SKJ o

jugoslovenskog predsednika, Jugoslaviji je bio potreban „čist sto i da svaka republika, svaka nacija zna na čemu je“. To bi, po njemu, razrešilo nagomilane protivrečnosti, onemogućilo konflikte i međusobne optužbe u budućnosti, o tome kako jugoslovenski narodi jedni druge „eksplatišu“, „pljačkaju“, „podvaljuju“ i sl.⁹⁸

Na sednici Predsedništva SKJ 2. marta 1971. na kojoj se raspravljalo o trećem, najdalekosežnijem setu ustavnih amandmana, Tito je očigledno prepuštajući tu oblast u potpunosti Kardelju, njegov dugi referat ocenio kao „veoma sadržajan“ i po temama i po principima, a uz to i „toliko jasan da ja tu ne bih imao ništa ni da dodam niti oduzmem.“⁹⁹ U vrlo kratkom govoru Tito je uobičajeno pozvao na jedinstvo, posebno apostrofirajući Savez komunista od koga je očekivao da bude nosilac jedinstva, tj. da se „sada postavi jedinstveno u čitavoj zemlji.“¹⁰⁰ U novim decentralizatorskim ustavnim rešenjima Tito je video ostvarenje svačijih prava, *modus vivendi* za opstanak zajednice na čijem se čelu nalazio, a kojom bi konačno trebalo da svi budu zadovoljni, dok je Savez komunista video kao garanta očuvanja državnog jedinstva. On je direktno upozoravao „one koji ga možda nisu razumijeli (...) za Savez komunista u Jugoslaviji nema granica ni republičkih, ni lokalnih, ni drugih (...) Mislio sam pri tome da idejno-politički rad i idejno-politička uloga Saveza komunista moraju biti jedinstveni za čitavu zemlju.“¹⁰¹ Na sednici najužeg partijskog vrha jugoslovenski predsednik je čak ustvrdio: „Mi komunisti nemamo granice u Jugoslaviji. Ja smatram to da nemamo granice. Mi smo

ekonomskim funkcijama republika i federacije“; Milivoj Bešlin, *Nacionalno pitanje u Srbiji krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina XX veka*, str. 144–146.

⁹⁸ *Borba*, 9. april 1971; *Ustavne promene*, str. 13–16.

⁹⁹ Edvard Kardelj je u svom referatu ustavne promene ocenio kao „obnovljenu platformu“ za postizanje pune ravnopravnosti svih jugoslovenskih naroda. Tranziciju koju su nova ustavna rešenja donosila Kardelj je ocenjivao kao put od državno-socijalističkih ka samoupravnim modelima upravljanja, čime se išlo ne samo ka učvršćenju nacionalne ravnopravnosti, već i ka svojevrsnoj demokratizaciji društva i dodatnom distanciranju od sovjetskog obrasca upravljanja. Promene je, prema njemu, trebalo da svedu federalni vrh na minimalnu „supranacionalnu državnu strukturu“, koja je u zajedničkom interesu svih naroda i republika u okviru Jugoslavije. Mimo ekonomskih motiva, Kardelj je među uzroke nove konstitutivne koncepcije ubrojao i činjenicu da su jugoslovenske nacije iz rata izašle kao „relativno zaostale i pretežno seljačke nacije, sa više ili manje ograničenim potencijalom tehnike, tehnologije i nauke“, dok su u vremenu u kome se odvijaju debate o amandmanima to „kompletne moderne nacije“, koje traže sve uslove za svoju punu i svestranu ekonomsku, političku i kulturnu afirmaciju. AJ, fond 507 – CK SKJ, III/152, prilog 1, „Magnetofonske beleške sa 16. sednice Predsedništva SKJ“, str. 3–49.

¹⁰⁰ „Politička karakteristika federalizma, bez koje savezna država ne može uspešno da funkcioniše, jeste postojanje jedinstvenih *saveznih* političkih stranaka. (...) Političke stranke su glavne mašine u funkcionisanju federalizma i obezbeđivanju opštih interesa u centralnoj i posebnih interesa u *provincijskoj* vlasti“, smatrao je vodeći jugoslovenski stručnjak za ustavno pravo Jovan Đorđević. Jovan Đorđević, „Savremene teorije o federalizmu“, u: *Federacija i federalizam*, Niš, 1987, str. 11.

¹⁰¹ AJ, fond 507 – CK SKJ, III/152, prilog 1, „Magnetofonske beleške sa 16. sednice Predsedništva SKJ“, str. 53.

revoluciju sproveli, borili smo se, mi nismo imali granice.“¹⁰² Krajem 1971. on je poručivao da je Savez komunista „jedini faktor“ koji ima pravo „idejno političkog-delovanja u opštejugoslovenskim okvirima“. ¹⁰³ Ovakav Titov stav nije bio samo garant jedinstva zemlje sa najvišeg mesta, već i relativizovanje decentralizatorskih rešenja nove ustavne koncepcije, koja su se nekima mogla učiniti previše radikalnim.

Tražanjem od najvišeg partijskog vrha da se ustavni amandmani usvoje u skupštini što pre „do kraja juna ili ako to nikako nije moguće, barem sredinom jula“, Tito je pokazivao nedvosmislenu podršku njihovoj sadržini, jer je verovao da će oni konačno „začepiti usta mnogima“. ¹⁰⁴ Ipak, nedvosmisleno je da se on ni na koji upadljiv način nije mešao u konkretne sadržaje tih rešenja. On je ostavio Kardelju, Saveznoj skupštini, Koordinacionoj komisiji, republičkim rukovodstvima da pronađu optimalna rešenja za dalje funkcionisanje federacije. ¹⁰⁵ Jugoslovenski predsednik je prepustio institucijama da rade svoj posao, odbijajući da mu pripremani amandmani budu u fokusu političkog delovanja, zbog čega se u javnosti relativno retko o tome izjašnjavao, pokazujući visok stepen fleksibilnosti, ali i ambivalentnosti. Za vreme najžešćih ustavnih rasprava, od kojih su mnoge izlazile u javnost, tokom 1970. i početkom 1971. Tito se prevashodno fokusirao na spoljnopolitičke poslove i putovanja po svetu, zaobilazeći ustavno-pravne dispute. Ipak, nema sumnje da je bio do detalja upoznat sa novim federalističkim rešenjima, da ih je odobrio, a da je svestan suštinske federalizacije i stepena decentralizacije imao potrebu da povremeno poziva u svojim javnim istupima na jedinstvo zemlje. Predstavnicima Saveza omladine Jugoslavije predsednik Tito je poručivao da je najvažnije „osiguranje jedinstva Jugoslavije, njena kohezija na osnovama bolje uređenih odnosa i veće odgovornosti svake republike, bez dominacije bilo koga.“¹⁰⁶ Ipak, kada je postignut konsenzus o svim ustavnim rešenjima, Tito ih je dosledno i odlučno zastupao i branio u javnosti. Pred njihovo

¹⁰² AJ, fond 507 – CK SKJ, IV/134, prilog 1, „Magnetofonske beleške sa 72. proširene sednice Izvršnog biroa Predsedništva SKJ od 23.1.1971.“ str. 108.

¹⁰³ *Borba*, 5. decembar 1971.

¹⁰⁴ AJ, fond 507 – CK SKJ, III/152, prilog 1, „Magnetofonske beleške sa 16. sednice Predsedništva SKJ“, str. 54.

¹⁰⁵ Na januarskoj sednici najvišeg partijskog tela Kardelj je rekao da su usaglašeni osnovni stavovi u vezi sa amandmanima, ali da je potrebno da dođe do političkog usaglašavanja u „jednoj užoj grupi i zajedno s drugom Titom, kako smo se sa drugom Titom dogovorili. Sada bi u nekim slučajevima trebalo ipak neke stvari prelomiti.“ Sudeći po njegovim daljim objašnjenjima, najuži sastav komisije je usaglašene tekstove nosio Titu. Kako su ti svakodnevni susreti kod jugoslovenskog predsednika imali poluprivatni karakter i održavani bez stenografisanja, teško je preciznije utvrditi stepen Titovih intervencija u sadržaj teksta. AJ, fond 507 – CK SKJ, IV/133, prilog 1, „Stenografske beleške sa sednice Izvršnog biroa Predsedništva CK Jugoslavije, održane na Brionima 17. 1. 1971. godine“, str. 2/1.

¹⁰⁶ *Politika*, 13. mart 1971.

usvajanje, kada su se u javnoj raspravi mogle čuti vrlo oštre kritike, on je na velikom mitingu u Labinu rekao: „Kada budu usvojeni ustavni amandmani i kada republike preuzmu na sebe ogromnu, takoreć, državnu odgovornost (...) Federacija će imati ulogu koordinatora i zadržati izvjesne funkcije (...) kao što su armija, spoljni poslovi i još neke, što će u amandmanima biti precizirano. Kada je riječ o amandmanima, treba istaći da to nisu sitne stvari. Pregrupisanje u jednoj državi krupna je stvar. Naime, krupna je stvar stvoriti u jednoj mnogonacionalnoj zajednici kao što je naša, takve odnose (...) **da svi narodi budu zadovoljni...**“¹⁰⁷ (akcenat M. B.) Iz ovog govora, bolje nego iz drugih koje je tih meseci držao, može se videti da je Tito najpre do detalja bio upoznat sa karakterom ustavnih promena, da ih je vehementno branio, da je bio svestan istorijskog preloma koji promenom konstitutivne koncepcije nastaje i najzad, da je njegova motivacija bila jasna – stvoriti zajednicu u kojoj će uprkos nacionalne šarolikosti i različitih interesa, svi biti zadovoljni. Intencija za postizanjem *modus vivendi* u trajnijem funkcionisanju Jugoslavije korespondirala je sa, tih meseci više puta izraženom, Titovom željom za povlačenjem, što je posebno bilo vidljivo u jedinom ustavnom rešenju na kome je on sam insistirao. Reč je bila o formiranju Predsedništva SFRJ, kao tranzicione institucije, koje bi ga nasledilo i preuzelo funkciju kolektivnog šefa države.

Verovatno najkredibilniju i najoptimalniju ocenu Titovog odnosa prema federalizmu je 1988. dao vodeći ustavopisac i proučavalac društveno-političkog sistema u Jugoslaviji, Jovan Đorđević. On je u razgovoru sa Borom Krivokapićem rekao: „Tito je od svih rukovodećih ljudi bio najviše *Jugosloven*.¹⁰⁸ (...) Tito je bio takođe vrlo osetljiv na samostalnost i identitet pojedinih naroda. On je znao da bez volje i spremnosti naroda, zadovoljstva naroda, nema jedinstva u jednoj zajednici, pogotovo višenacionalnoj. Titovo prihvatanje Ustava od 1974. bilo je uslovljeno tim drugim elementom njegove koncepcije jugoslovenstva: da se obezbedi učešće republika, učešće naroda, jer bez tog učešća nema jedinstva. To je u stvari ta istorijska protivrečnost *bića* Jugoslavije: u isto vreme *jedinstvo* i podržavanje i razvijanje *samostalnosti delova*. To je vrlo teško pomiriti, naročito u jednom nerazvijenom svetu koji je još uvek opterećen nacionalističkim i separatističkim interesima, koji ne razume da jedinstvo ne znači centralizam, da je jedinstvo isto tako potvrda delova. To je suština teorijskog koncepta

¹⁰⁷ *Politika*, 3. maj 1971.

¹⁰⁸ Prema Titovom shvatanju „Jugosloven“ je značilo biti „građanin socijalističke Jugoslavije“. To je bilo kompatibilno sa nacionalnom pripadnošću, jer „nacionalna pripadnost i državljanstvo ne protivreče jedno drugome“. Josip Broz Tito, *Nacionalno pitanje i revolucija*, str. 244.

jugoslovenskog jedinstva i Titovog...¹⁰⁹ Navedene reči Jovana Đorđevića ne oslikavaju samo sasvim tačnu i preciznu analizu odnosa Tita prema jugoslovenskom federalizmu, što analiza izvora jasno potvrđuje, već predstavljaju i izvor prvog reda o tome kako je ključni Titov i Kardeljev ustavopisac–ekspert diferencirano, minuciozno i pronicljivo razumevao i analizirao sve protivrečnosti jugoslovenskog državnog okvira, što je bila osnova za njihovo prevazilaženje ustavnim rešenjima kao *sui generis* društvenom ugovoru, koji je trebalo da na pravnom, ali i simboličkom nivou obezbedi konsenzualno funkcionisanje države i olakša socijalnu koheziju uz podrazumevajuću projekciju željene vizije razvoja kroz njen ideološki sadržaj.

Zaključak

Budući da izmiče tematskom okviru ovako definisane teme, ostaje za dalju analizu činjenica da se Tito krajem prelomne 1971. i tokom 1972. između decentralizacije i demokratizacije opredelio samo za prvu.¹¹⁰ Polazeći od, u izvesnom stepenu utemeljene pretpostavke, da bi formula sinhrona decentralizacije i demokratizacije generisala previše nestabilnosti, ali i nespreman na suštinsku demokratizaciju društva koja bi relativizovala i oslabila položaj monopolističke partije i uz to uveren da bi mešavina decentralizatorskog konstitutivnog koncepta sa jakim reformskim rukovodstvima po republikama svela na formu i savezni politički centar, ali i umanjila njegovu ulogu neprikosnovenog arbitra, predsednik Tito je počev od decembra 1971. pa tokom čitave sledeće godine, vršio snažan pritisak izazivajući disolucije u republičkim partijama Hrvatske, Srbije, Slovenije i Makedonije, kao i Pokrajinskom komitetu Saveza komunista Vojvodine, u cilju smene legitimnih, reformski orijentisanih rukovodećih struktura.¹¹¹ Pripremajući dugoročniju konstelaciju za posttitovski period, ali i verujući da bi svaka demokratizacija bez decentralizacije, kao *conditio sine qua non* rešavanja nacionalnih pitanja, vodila u sukobe, jugoslovenski predsednik je računao da bi nacionalno

¹⁰⁹ Boro Krivokapić, *Beskonačni Tito*, Beograd, 2006, str. 233–234.

¹¹⁰ Na dobrom tragu, kada je reč o ovoj temi je bio britanski istoričar, Krempton, koji je konstatovao da se decentralizacija mogla tolerisati „sve dok se republičke vlade nalaze u konzervativnim, a ne liberalnim rukama.“ Ričard Krempton, *Balkan posle Drugog svetskog rata*, Beograd, 2003, str. 193.

¹¹¹ O padu reformskih rukovodstava, tzv. čistki *liberala* početkom sedamdesetih, postoji brojna memoarska literatura, iako sam istorijski proces, sem u Sloveniji, nije historiografski osvetljen. Za detaljniji pregled navedene memoaristike vid. Milivoj Bešlin, „Zaokret ka dogmatizmu — svedočanstva i historiografija o poslednjem (neuspešnom) pokušaju reformi revolucionarne diktature u Jugoslaviji 1968–1972.“ *Istraživanja*, br. 18, Novi Sad, 2007, str. 313–331.

pitanje kroz paket ustavnih amandmana moglo biti konačno rešeno, a strah od srpske dominacije i(li) hrvatskog separatizma definitivno prevaziđen. Ipak, odlučivši se na personalne, ali i fundamentalne, koncepcijske promene u vrhovima republičkih partija, predsednik Tito je s jedne strane nominalno sačuvao esencijalne karakteristike novog jugoslovenskog federalizma, dok je s druge strane osnažio autokratske i državno-socijalističke tendencije u jugoslovenskom društvu i partiji, čime je u velikoj meri relativizovan i derogiran značaj samih federalističkih rešenja.

Visok stepen fleksibilnosti, često i lutanja u traženju najbolje sadržine karaktera jugoslovenskog federalizma za sve vreme postojanja druge Jugoslavije govori o nedogmatskom karakteru jugoslovenskog predsednika, ali i sistema kome se nalazio na čelu. Tokom ustavne rasprave 1970/71. Tito je na više mesta apostrofirao da bi nova rešenja trebalo da idu „u skladu sa potrebama naše zajednice“, te da posle njihovog usvajanja jugoslovenski federalizam postane okvir kojim će svi biti zadovoljni, što je nesumnjivo bilo s one strane svakog dogmatizma ili bilo kog drugog pojma apstraktne ideološke uskogrudosti, insistirajući samo na modalitetima koji će pre svega biti opšteprihvaćeni kod svih ili makar kod većine građana, među kojima „nije bilo manjina i većina“. Imajući to u vidu, moguće je razumeti prelazak od centralizma do suštinske i radikalne federalizacije za relativno kratak vremenski period. Nije takav obrazac mišljenja i postupanja bio u nesaglasju sa ostalim poljima delovanja jugoslovenskog predsednika, što sve skupa govori o velikoj prilagodljivosti Tita, unutar zadatih okvira (jugoslovenski državni okvir i socijalističko uređenje sa monopolističkom partijom), ali i najvišem mogućem stepenu samorefleksivnosti, potrebama stalnog preispitivanja, promenama modela u skladu sa realnim htenjima zemlje koju je vodio. Sam Tito je prilikom izbora za predsednika u leto 1971. u govoru, svestan konsekvenci koje je treći set amandmana na Ustav doneo, bez zazora rekao: „Malo bi koje društvo u svetu bilo u stanju da tako otvoreno i kritički preispita politička iskustva i vrednosti svojih institucija.“¹¹² Slično je rekao i na Devetom kongresu SKJ tvrdeći da je „bitno obilježje naše Komunističke partije predstavljalo i dalje predstavlja i njena sposobnost da sama sebe kritički stalno preispituje, izgrađujući svoju politiku (...) prema uslovima i potrebama (...) kako bi na najbolji način obavljala svoju revolucionarnu ulogu (...) polazeći od društvenih uslova i stvarnih interesa radničke klase i svih naših naroda. (...) Takav nedogmatski pristup dolazio je uvijek do izražaja kad god bismo tražili rješenja u borbi za daljnji razvoj društvenih odnosa...“¹¹³

¹¹² *Politika*, 30. jul 1971.

¹¹³ *Deveti Kongres Saveza komunista Jugoslavije, Beograd, 11–13. marta 1969, stenografske beleške*, str. 16.

Bez intencije da se na ovom mestu otvaraju elementi historiografskog disputa o supremaciji ličnosti ili strukture, jasno je da su već pomenuta fleksibilnost i pragmatizam, nedvosmislena kreativnost u traženju rešenja, odsustvo rigidnosti i dogmatizma, spremnost na suštinsko preispitivanje prakse, odnosno, najviša moguća sposobnost prilagođavanja datim konstelacijama ili neretko i njihova izmena, fundamentalni za istorijsko razumevanje, analitičko-kritičko preispitivanje, ali i kontekstualno sagledavanje *fenomena Tito*. Ustavna rešenja i evolutivne, ali stalne i suštinske promene karaktera jugoslovenskog federalizma su samo karakteristična paradigma svega rečenog, posebno imajući u vidu da „istorijska realnost ne postoji u gotovom stanju“ (Žak Legof) već je potrebno uložiti veliki intelektualni napor i eksplikativni potencijal u cilju opsežne naučne konstrukcije dokumenata radi što sveobuhvatnije rekonstrukcije prošlosti, pa ipak ni tada prošlosti i istorija ne mogu postati kongruentni pojmovi.

Polazeći od nezavršivosti i privremenosti svakog historiografskog istraživanja kao pokretačkoj snazi i važnom motivatoru u permanentnom traganju za istorijskom istinom i samim smislom istorije, u pristupu temi Josipa Broza Tita i jugoslovenskog federalizma bi trebalo težiti iznijansiranim analizama i intepretacijama, suprotstavljajući višedimenzionalan i multiperspektivan pristup svakoj vrsti ideoloških i političkih šematizama, apriorizama i unisonosti. Baš zbog toga se karakter i suština jugoslovenskog federalizma ne mogu posmatrati kao himere koje su izvršile destrukciju države, jer je to pogled izvan konstelacije u kojoj nastaju ustavne promene, pogled koji svodi istorijsku kompleksnost na sterilne jurističke analize i neistorične, ideologizovane pristupe, koji ne mogu dati željeni rezultat, nesvodiv samo na otklanjanje uočljivih belina u historiografiji, već i na potrebu davanja vlastitog obola formiranju kritičke svesti istorije kao važne humanističke discipline.

Summary: Yugoslavia in the period after 1945. functioned as a de facto pseudofederation, although as a complex community was determined by the equality of all peoples and related minorities. The dominant centrist paradigm changed the evolutionary, but a permanent and lasting. The 1963 constitution, the Eighth Congress of the LCY, and mostly three sets of constitutional amendments adopted 1967-1971. and the 1974 constitution marked the turning point in the essential change of character of Yugoslav federalism in order to achieve full national equality. Tito's role in the transformation of the federalist framework, although it was not operational, it was inevitable, and expressed itself through

support for new solutions which all people were satisfied, and Yugoslavia became the framework for much of its citizens.