

Milivoj Bešlin

Autonomija Vojvodine u jugoslovenskom federalizmu

Fašizam je kao državni poredak, u prvoj polovini prošlog veka, bio rezultat krize kapitalističkog sistema, ali istovremeno i pokušaj njegovog spasavanja u vremenima akutnih kriza. Pored razvijenog fašističkog pokreta u društvu i prijemčivosti tih ideja nezanemarljivom broju ljudi, dakle, snažnije legitimacijske osnove, mora postojati i želja vladajuće klase, pre svega predstavnika krupnog kapitala za savezom sa fašizmom. U međuratnom periodu kada se fašizam konstituiše kao vladajući poredak mnogim evropskim društvima, narastaju unutrašnje protivrečnosti u čitavoj Evropi, zbog tek završenog rata i nestabilne ekonomske situacije. Kapitalizam u 20-im i 30-im godinama XX veka nije pronašao rešenje za siromašenje srednjih slojeva i radništva, zbog čega se povećavaju unutarklasni antagonizmi u mnogim evropskim društvima, jačajući snage revolucionarne levice, što je, prirodno, plašilo predstavnike krupnog kapitala. Zato su oni preko svojih medija, političkih partija, intelektualnih krugova, itd. markirali tzv. neprijatelje, one koji su navodno krivi za opštu socijalnu devastaciju: Jevreje, masone, komuniste, homoseksualce, itd. U savezu sa fašizmom krupni kapital je dobijao apsolutnu potčinjenost radništva njegovim udaljavanjem od revolucionarnih ideja i pokreta; a takođe je obezbeđivao i mogućnosti nove akumulacije kapitala putem planske privrede, ulaganjem u industriju naoružanja, kontrolu nadnica, ograničavanje konkurencije i iznad svega osvajanje novih izvora sirovina, tržišta i jeftine ili besplatne radne snage.¹

Temeljni okvir svakog fašizma čini totalitarna nacionalna država u kojoj se pod kontrolu stavljaju sve sfere društvenog života. Fundamentalni sadržaj fašizma čini autoritarni nacionalizam, jer je nacionalizam rodno mesto svakog fašizma. Važni elementi svakog fašizma su i mitski iracionalizam, militantni i borbeni antikomunizam, antisemitizam i antidemokratija. I najvažniji element fašističke ideologije jeste rasizam – učenje da postoje više, „superiorne“ vladajuće rase i niže, „inferiorne“ rase koje se moraju potčiniti ili istrebiti, u čemu je i suština

¹ *Fašizam i neofašizam*, zbornik radova, Zagreb, 1976.

diskriminacije i nejednakosti. Nasuprot fašizmu, stajao je i stoji antifašizam kao pokret, nastao dvadesetih godina XX veka, koji uključuje sve pojedince i organizacije u svetu koji su se pre, tokom i posle Drugog svetskog rata borili protiv fašističkih i rasističkih ideja. Pre početka rata 1939. antifašizam je bio izrazito antiratni i pacifistički pokret, jer je fašizam podrazumevao rat, pa je prirodno antifašizam zastupao ideju mira. Međutim, kada je rat počeo, antifašizam zastupa izrazito borbenu poziciju, tj. da se fašizmu mora suprotstaviti silom i da se on samo u ratu može konačno poraziti.

Komunistička partija Jugoslavije, kao i komunisti u ostalim delovima sveta bila je među prvima i nesumnjivo najbeskompromisnija u otporu fašizaciji jugoslovenskog društva tridesetih godina XX veka. Slično kao i u ostatku Evrope, „Španija“ je prva u monarhističkoj Jugoslaviji kristalisala suprotstavljene ideološke orijentacije intenzivnije i jasnije od bilo kog događaja pre antifašističkog rata koji je bespoštedno vođen na Pirinejskom poluostrvu 1936–1939. Komunisti sa jedne strane kao najsnažnija i najorganizovanija podrška španskim antifašistima i predstavnici jugoslovenskih vlasti, jasno opredeljeni na strani frankizma, bili su samo reprezentanti dubokih podela i unutrašnjih kontradikcija u kojima je jugoslovensko društvo funkcionisalo tridesetih godina XX veka. Opredeljanja i postupanja jugoslovenskih levičara i desničara, tokom četiri godine borbe koje je republikanska Španija vodila za svoj opstanak, bile su najbolja anticipacija predstojećeg rata protiv fašizma u samoj Jugoslaviji. Levica, predvođena komunistima krenula je u beskompromisnu antifašističku borbu i socijalnu revoluciju, dok su predstavnici desno nacionalističke i fašističke ideologije otišli u kolaboraciju, praćenu planskim i sistematskim zločinima.²

Nakon prekretnih pobeda na frontu tokom 1943. i faktičkog priznanja od strane saveznika da je reč o jedinom antifašističkom pokretu u Jugoslaviji, partizani, predvođeni KPJ, organizuju istorijski skup u procesu konstituisanja nove Jugoslavije. 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 Narodnooslobodilačkog pokreta, pod dominacijom Komunističke partije Jugoslavije i Titovim

² Milivoj Bešlin, „Kraljevina Jugoslavija u borbi protiv antifašizma. Istorijski izazov Španskog građanskog rata kao kristalizaciona tačka političke aktivnosti u Jugoslaviji“, Zbornik radova sa konferencije *No pasarán. Preispitivanje prošlosti i istorijski revizionizam. (Zlo)upotrebe istorije Španskog građanskog rata i Drugog svetskog rata na prostoru Jugoslavije*, održane u Beogradu 12. i 13. oktobra 2012. (u štampi).

rukovodstvom, zvanično je prvi put 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 otepljenje 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

Vojvodina, koja je posle pogibije Žarka Zrenjanina, sekretara PK KPJ za Vojvodinu, novembra 1942., na AVNOJ-u bila bez svog ključnog čoveka u partijskom vrhu, nije pomenuta. Neposredno pred početak Drugog svetskog rata u Jugoslaviji, Zrenjanin je formulisao platformu federalne pozicije Vojvodine u Jugoslaviji. Navodeći specifičnosti Vojvodine u ekonomskoj i nacionalnoj sferi, on je pisao da se ova „samostalna istorijska jedinica sa svojom tradicijom, ne može bez posledica po njene narode uključiti ni u jednu pokrajinu“, zbog čega, smatrao je, „Vojvodina treba da bude ravnopravna jedinica u budućem državnom preuređenju sa ostalim pokrajinama“.⁵

Tokom Narodnooslobodilačkog rata 1941–1945. zbog velikog doprinosa vojvođanskih naroda antifašističkoj pobedi, Vojvodina izrasta u posebnu teritorijalno-političku jedinicu i već tada počinju razgovori o modalitetima njenog uključivanja u novu ustavno-pravnu koncepciju jugoslovenskog federalizma koja se kreirala. U skladu sa tim, nakon konačnog oslobođenja

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 Vlajčić, *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 svjetlosti 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 Ranko Končar, „Izbor dokumenata o razvitku političke koncepcije autonomije Vojvodine i o procesu njenog konstituisanja u autonomnu pokrajinu u revolucionarnoj praksi KPJ od 1935. do 1945.“, *Autonomija Vojvodine*, Novi Sad, 1976, str. 244.

Jugoslavije od fašizma, 30–31. jula 1945. održava se *Skupština izaslanika naroda Vojvodine* – Srba, Mađara, Hrvata, Slovaka, Rumuna, Rusina, Jevreja – koja je donela na osnovama istorijskih, nacionalnih i drugih specifičnosti, odluku o konstituisanju Vojvodine u autonomnu pokrajinu. Istovremeno je na Skupštini donesena i odluka da se autonomna pokrajina „prisajedini federalnoj Srbiji“. Vojvodina se samo voljom svojih naroda i to svih njenih naroda, konstituisala u autonomnu pokrajinu i kao takva ušla u sastav Srbije. Važno je istaći da je iz redova svih nabrojanih naroda govorio po jedan predstavnik koji je podržao stav o autonomnoj Vojvodini koja pristupa Srbiji – njihove izjave su bile zvanične i štampane uz Odluku Skupštine u *Službenom listu Vojvodine*, čime su dobile pravnu snagu. Dakle, kao što se vojvođanska autonomija ne može ukidati voljom jednog naroda, pa makar bio i većinski, tako se ne može osporavati odluka donesena na Skupštini izaslanika, da se formira njena autonomija, a da se ne ospori i druga odluka iste Skupštine o prisajedinjenju Srbiji, jer Vojvodina samo kao autonomija ulazi u sastav Srbije. I u tom smislu, Vojvodina je svojom voljom, dakle, unilateralno konstituisala svoju autonomiju. Ovde nije reč o pitanju volje Republike, pa sledstveno tome, ona ne može jednostrano ni da je ukida. Takođe, i u formalno-pravnom smislu je važno afirmisati prisajedinjenje iz 1945. Naime, odlukama međunarodno priznate Privremene Narodne Skupštine DFJ, posebno je naglašeno da „između predratne i današnje Jugoslavije nema, u pogledu njenog unutrašnjeg uređenja, nikakvog kontinuiteta“ – dakle, međunarodno nova Jugoslavija je prihvatila kontinuitet sa Kraljevinom, ali u unutrašnjem poretku proklamovan je potpuni pravni diskontinuitet – zbog toga je i formalno-pravno, ali i politički bilo nužno obnoviti vezu Vojvodine sa Srbijom 1945. Odluke Skupštine izaslanika kao nacionalno i politički pluralne institucije verifikovao je AVNOJ na svom trećem zasedanju 10. avgusta 1945., istog dana kada prerasta u Privremenu Narodnu Skupštinu Demokratske Federativne Jugoslavije – najviše zakonodavno i predstavničko telo nove Jugoslavije, koje je imalo i puno međunarodno priznanje.⁶

U osnovi konstituisane arhitektonike jugoslovenskog federalizma nalazio se nacionalni pluralizam, bez vodeće nacije sa ugrađenom formulom etničke ravnoteže kao svojim

⁶ Ranko Končar, „Izbor iz dokumenata o razvitku političke koncepcije autonomije Vojvodine i o procesu njenog konstituisanja u Autonomnu Pokrajinu u revolucionarnoj praksi KPJ od 1935. do 1945.“, *Savremenost*, Novi Sad, 1974, str. 89–160.

fundamentalnim principom. Odbacujući u ovom slučaju sovjetsko iskustvo⁷ kao paradigmu izgradnje društvenog i političkog života, Tito je 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“.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ Međutim, u složenoj državi takvo stanje nije bilo dugo održivo, te su se već od ranih pedesetih, prema istraživanjima Olivere 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“.¹¹

U traganju za regulatornom formulom održivosti federacije, pred ustavne promene 1963. u jugoslovenskom vrhu je ponovo otvoreno i vojvođansko pitanje u pokušaju IK CK SKS da se pre donošenja novog ustava pitanje autonomije Vojvodine reši na drugačiji način, a u krajnjoj konsekvenci ona i konačno ukine. Zahtevi srbijanskog republičkog vrha su išli prevashodno za

⁷ 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 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.

⁸ Josip Broz Tito, *Nacionalno pitanje i revolucija, Beograd, 1977*, str. 148.

⁹ Ernest Gelner, *Nacije i nacionalizam*, Novi Sad, 1997, str. 12.

¹⁰ Branko Petranović, *Jugoslovensko iskustvo srpske nacionalne integracije*, Beograd, 1993, str. 86–92; Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Agonija dve Jugoslavije*, Beograd, 1991, str. 216–217.

¹¹ Olivera Milosavljević, „Centralizam i republikanizam – nacionalizam u Jugoslaviji 1945–1955“, *Sociologija*, Vol. XXXIV, br. 3, Beograd, jul–septembar 1992, str. 365–367, 369.

osporavanjem samih osnova autonomije, pokušajima da se ona izrazi isključivo kao pokrajina Srbije, koju je ona svojom unilateralnom voljom konstituisala i čiji status može menjati u svakom trenutku. Nerazumevanje i neprihvatanje ideje složene države, izrazilo se u srpskom partijskom vrhu i ovom prilikom, napadima na same temelje pokrajinske autonomije i ugrožavanje njenog identiteta i daljeg razvoja. Prema istraživanjima Ranka Končara i Dimitrija Boarova, te srbijanske težnje prema vojvođanskoj autonomiji najotvorenije i najuverljivije je izrazio potpredsednik Izvršnog veća Srbije, Slobodan Penezić, rečima: „Ako sada ne ujediniimo Vojvodinu, nikad više nećemo moći“.¹² U to vreme istraživačima je bila uočljiva intencija da se legalizuje stav kako se Srbija ne može konstituisati u nacionalnu državu zbog svog složenog karaktera, odnosno, postojanja pokrajine. Slično kao u koncepcijama ideologije mađarskog nacionalizma u XIX veku i srpski nacionalizam u XX je autonomnost Vojvodine permanentno shvatao kao prepreku konstituisanju vlastite nacionalne države. Ključne tačke u ovom, po Vojvodinu, prelomnom disputu, bile su iskrivljene i neistorične interpretacije o motivima nastajanja njene autonomije – u kojoj meri je ona izraz istorijskih, a u kojoj kompleksnih etničkih i političkih konstelacija i koliko je oportuno vojvođansku autonomiju ugrađivati u jugoslovensku federalističku konstelaciju. Srbijanski partijski vrh, koji je u tom periodu delovao pod snažnim uticajima A. Rankovića, relativizovao je istorijske koncepcije i kontinuitet autonomije Vojvodine, marginalizovao istorijski značaj njene višenacionalne strukture u procesu konstituisanja autonomije i opravdanost autonomije kao kategorije jugoslovenskog federalizma.¹³

Nakon odbranjenih autonomnih prava Vojvodine, donet je i novi jugoslovenski Ustav iz 1963. koji je po svome karakteru i sadržini bio proizvod kompromisa između dotadašnjeg centralizma i suštinskog federalizma, kome se težilo, čime je bio obeležje vremena i 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“¹⁴, 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

¹² Ranko Končar, Dimitrije Boarov, *Stevan Doronjski – odbrana autonomije Vojvodine*, Novi Sad, 2011, str. 8.

¹³ Ranko Končar, Dimitrije Boarov, *nav. delo*, str. 606.

¹⁴ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd, 1977, str. 338.

definisao kao „saveznu državu dobrovoljno ujedinjenih i ravnopravnih naroda“, ali i kao „zajednicu zasnovanu na vlasti radnog naroda i samoupravljanju“.

Daljem traganju za konsenzualnom formulom funkcionisanja jugoslovenskog federalizma, ali i 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, na Brionima 1966. 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.

U novim okolnostima, prevlasti reformske paradigme u društvu, ekonomiji, partiji, evolutivnim i sukcesivnim reformama bila je povrgnuta i federacija i to kroz tri grupe amandmana na jugoslovenski Ustav, donošenih u periodu 1967–1971. Drugi set amandmana Savezna skupština je proglasila 26. decembra 1968. i on je išao u smeru dalje demokratizacije društva i decentralizacije zemlje, a pre svega je uređivao položaj autonomnih pokrajina. Od trinaest amandmana, većina je išla za tim da ojača subjektivitet republika. Takvu intenciju ustavotvoraca je posebno iskazivao 7. amandman u kojem su nabrojane sve republike, čime je naglašena njihova državnost, dok je eksplicitnim navođenjem obe pokrajine u 18. amandmanu apostrofirana njihova autonomna pozicija.¹⁵ 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 Autonomna Pokrajina Kosovo*. U 18. Amandmanu stoji izričito da „Federacija štiti Ustavom utvrđena prava i dužnosti autonomnih pokrajina.“¹⁶ 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

¹⁵ *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije; Ustavni amandmani od I do XLII (iz 1967, 1968. i 1971. godine)*, Beograd, 1971, str. 169, 177–178.

¹⁶ *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 178.

teritoriju pokrajine prava i dužnosti republičkog vrhovnog suda.“¹⁷ 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.“¹⁸ U ovako široko postavljenim ingerencijama pokrajina, predstavnici vlasti (u Srbiji je to bilo reformsko vođstvo Marka Nikezića) su isticali želju za suštinskom autonomijom, kao temeljem zdravih odnosa, dok su predstavnici srpske nacionalističke inteligencije u ovakvom rešenju videli himeru koja vodi slabljenju Srbije.¹⁹ 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.²⁰ Time su manjinski narodi u Jugoslaviji *de facto* i *de iure* postali legitiman i ravnopravan politički subjekt, a ne samo kulturni ili jezički entiteti.

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.²¹ Već je prvi amandman usvojen 1971. ukazivao na suštinu i duh

¹⁷ *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 178.

¹⁸ *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 177–178.

¹⁹ 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)

²⁰ *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 179.

²¹ Izmjenjena 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

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...“²² Karakter ovog 20. amandmana relativizuje stav iz sledeće, druge tačke, da je Jugoslavija „savezna država kao državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda“ i njihovih republika i pokrajina.²³ 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“.²⁴ 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.²⁵ Jedina funkcija i nadležnost federacije, kada su u pitanju ekonomski odnosi, bila je pomoć nerazvijenim republikama i pokrajini Kosovo. U gotovo svim slučajevima rada saveznih organa (Predsedništvo, SIV, Savezna skupština), postojala je ustavna obaveza „usklađivanja stavova“, da bi odgovarajuće odluke imale pravnu snagu. Način i

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, Nikezićevo reformsko vođstvo je konstruisalo 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 vertikalna*, prir. Latinka Perović, Beograd, 2003; Latinka Perović, *Zatvaranje kruga – ishod političkog rasepa u SKJ 1971/1972*, Sarajevo, 1991; Olivera Milosavljević, *Činjenice i tumačenja. Dva razgovora sa Latinkom 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)

²² *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 181.

²³ 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.

²⁴ *Politika*, 6. april 1971.

²⁵ *Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII*, str. 196–198, 215–216.

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.“²⁶ Bilo kojoj zajedničkoj odluci federacije prethodila bi, po ovom amandmanu, inicijativa SIV-a, koji „obežbeđuje usaglašavanje stavova“ s republičkim i pokrajinskim izvršnim većima.²⁷ Faktički, republike i pokrajine su imale pravo veta, kada bi procenile da su im ugroženi vitalni interesi. Najzad, Ustav je mogao biti promenjen odlukom Savezne skupštine, uz saglasnost skupština svih republika i autonomnih pokrajina, dakle, konsenzusom.²⁸

Navedena federalistička koncepcija, izražena kroz ustavne promene tokom reformi federacije, išla je u korak sa doslednim čitanjem duha, karaktera i suštine avnojevskih odluka. Takođe, ovaj koncept nije promenio teorijski zasnovanu i trajnu karakteristiku jugoslovenskog ustavnog prava, „radnog čoveka“ kao jedinog političkog nosioca suvereniteta, smatrao je ključni ustavopisac 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 i osnovno ostvaruju svoja suverena ustavna prava.²⁹ Ustavnim izmenama Jugoslavija je postala *de iure* i *de facto* sporazumna zajednica naroda koji su je stvorili; država je suštinski i dosledno decentralizovana, 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.“³⁰ Mesto Vojvodine u jugoslovenskoj federalističkoj konstelaciji bilo je ravnopravno, njena autonomija garantovana saveznim ustavom i pravom veta, koji je posedovala. Takav položaj, pokazaće se, moći će da se promeni, protiv volje Vojvodine, samo nasilnim metodama, koje će, destrukcijom ustavnog poretka Jugoslavije i rušenjem pokrajinskih autonomija, i biti primenjene 1988/89. godine.

²⁶ Ustav SFRJ, ustavni amandmani od I do XLII, str. 211–212.

²⁷ Isto, str. 216.

²⁸ Isto, str. 210–211.

²⁹ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, str. 136.

³⁰ Edvard Kardelj, *Osnovni uzroci i pravci ustavnih promena*, Beograd, 1973, str. 104.

Istorijski, nacionalno-pluralni i demokratski koreni vojvođanske autonomije aktuelni su i u savremenosti, upravo koliko i davnašnje težnje da se ne samo autonomni status, već i sama Vojvodina kao istorijski fakticitet i viševjekovna teritorijalno-politička jedinica obesmisle i u konačnoj instanci ukinu. Demokratija i evropska orijentacija uvek su se u Srbiji najlakše razotkrivale u pitanju odnosa i razumevanja države kao složene zajednice. U prošlosti je to bio odnos prema Jugoslaviji i nacionalnoj ravnopravnosti u njoj, kao i odnos prema autonomiji pokrajina. U savremenosti kada jugoslovenske federacije nema, fundamentalni i nepogrešivi lakmus provere demokratske i evropske orijentacije u Srbiji je Vojvodina. Derogiranje i osporavanje autonomnih prava jedine preostale pokrajine, vrlo brzo bi se zakonomerno pretvorilo u redukciju demokratskih i građanskih prava i u ostatku Srbije. Zbog toga nije hiperbolisanje tvrditi da je autonomija Vojvodine poslednja linija odbrane demokratskog kursa i evropskog opredeljenja u Srbiji, jer treba se podsetiti, Jugoslavija je u osvit ratova najpre razarana derogiranjem i degradacijom Ustava iz 1974., preko nasilnog rušenja autonomije pokrajina. Time je devastiran ustavni poredak jugoslovenske federacije, pokušana promena esencijalnih karakteristika federalističkog ustrojstva, a Vojvodina je kao prva žrtva ratne politike srpskog nacionalizma, od jedne od najrazvijenijih političkih jedinica srednjerazvijene Jugoslavije, svedena na nacionalno isparcelisanu i antagonizovanu, ekonomski pauperizovanu, politički obespravljenju i identitetski obezličenu nedovoljno razvijena provinciju.