

Dr Dragan Bogetić
Naučni savetnik,
Institut za savremenu istoriju, Beograd

**TITO I USTAVNO-PRAVNO REGULISANJE NACIONALNOG PITANJA U
JUGOSLAVIJI. PERIOD CENTRALIZOVANOG UPRAVLJANJA
FEDERACIJOM 1945-1965**

APSRAKT: Rad je posvećen rasvetljavanju stava Josipa Broza u vezi rešavanja nacionalnog pitanja u Jugoslaviji. Evolucija Titovog poimanja optimalne formule rešavanja ovog pitanja, praćena je na osnovu evolucije procesa ustavnog normiranja odnosa u federaciji. Neobičajeno učestalo pribegavanje reformi ustavnog sistema, analizirano je kao posledica Titovog kolebanja oko favorizovanja dvaju suprotnih i suprotstavljenih koncepata rešavanja nacionalnog pitanja – koncepta centralizovanog upravljanja državom i koncepta jačanja suverenosti republika.

Pobedonosni ishod narodnooslobodilačke borbe i socijalističke revolucije učvrstio je uverenje Tita i jugoslovenskih komunista tokom prvih posliertanih godina, da su u datom političkom kontekstu stvoreni svi neophodni uslovi za rešavanje nacionalnog pitanja u Jugoslaviji. Polazilo se od marksističkog načela da se izvoriste nacionalnog ugnjetavanja nalazi u "kapitalističkoj i imperijalističkoj eksploataciji", pa se, saglasno tome, ukidanjem kapitalizma razrešava i navedeni problem.¹ Uzdanje da će nacionalne slobode i jednakost biti neminovne posledice uspele revolucije, proizilazilo je i iz odsustva diskriminacije u redovima partizanske vojske. Njeni borci su se tokom rata sve više oduševljavali idejom "integralnog jugoslovenstva" i bili nosioci stvaranja jugoslovenske nacionalne svesti. Ratna parola komunista - "bratstvo i jedinstvo" postaje simbol panjugoslovenske solidarnosti, saradnje među jugoslovenskim narodima i nove jugoslovenske integracije.

¹ Zdenko Radelić, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945 - 1991. Od zajedništva do razlaza*, Zagreb 2006, str. 338-339

Masovni karakter jugoslovenske revolucije doprineo je širenju revolucionarnog entuzijazma među stanovništvom, a naročito među omladinom. Komunistička partija, predvođena Titom, najavljivala je blistavu budućnost, društvo obilja i koristeći se raspoloživim medijima i intenzivno informisala narod o enormnim uspesima u svim oblastima društvenog, ekonomskog i političkog života. Verujući u blistavu perspektivu sistema koji su stvorili jugoslovenski komunisti, Tito je smatrao da svi oni faktori koji su kroz istoriju odvajali narode Jugoslavije gube na svom značaju i predstavljaju anahronizme vezane za "truli" kapitalistički poredak.

Bez obzira na stalno propagiranu tezu o pozitivnom delovanju socijalizma na harmoničan razvoj međunacionalnih odnosa, Titov prilaz nacionalnom pitanju postepeno je evoluirao i prilagođavao se aktuelnom odnosu snaga u Partiji. Određene promene u tom kontekstu mogu se uočiti u sklopu dveju osnovnih faza, kroz koje je prolazio celokupan proces reforme jugoslovenske federacije i ustavno-pravnog regulisanja položaja republika u saveznoj državi.

Prvo razdoblje je vezano za vreme centralizovanog sistema upravljanja jugoslovenskom federacijom i snažno potenciranje ideje "integralnog jugoslovenstva". Radi se o intervalu od prvih dvadestak posleratnih godina izgradnje socijalističke Jugoslavije, kada su sećanja na monstruozne međunacionalne zločine u drugom svetskom ratu, bila još isuviše sveža da bi se pokretala pitanja vezana za nacionalnu emancipaciju. Glavni protagonista ovakve politike bio je, uz Josipa Broza Tita, šef Partije i službe državne bezbednosti Aleksandar Ranković. Njegova neprikosnovena pozicija kao "čoveka br. 2" u Jugoslaviji i formalno je potvrđena donošenjem Ustava 1963, kojim se u politički sistem uvodi funkcija Potpredsednika Republike, čiji nosilac postaje Aleksandar Ranković.

Drugo razdoblje je vezano za sveopštii proces decentralizacije, odnosno jačanje republika i njihovog prerastanja u suverene države u okviru jugoslovenske federacije. Vreme reforme federacije, osamostaljivanja republika i pojačanih međunacionalnih trzavica, poklapa se sa periodom karakterističnom po visokom životnom standardu i zadovoljavajućem porastu obrazovne strukture stanovništva. Takva pozitivna kretanja, doprinela su sve većem okretanju pripadnika pojedinih nacionalnih skupina i nekim višim idealima, ali i kompleksnijim političkim razmišljanjima o mogućnostima boljeg života i sopstvenim perspektivama. Zahtevi za nacionalnom individualnošću, za potpunom kontrolom društvenog kapitala

ostvarenog u svojoj sredini i zadržavanjem deviza realizovanih kroz razmenu sa inostranstvom od strane sopstvenih preduzeća, bile su samo neke od mnogobrojnih manifestacija reafirmacije istorijskih i nacionalnih težnji u Hrvatskoj i Sloveniji. Ovakva tendencija se može pratiti posle smenjivanje Aleksandra Rankovića, pa sve do raspada svemoćne organizacije Saveza komunista, dakle obuhvata period od 1966, do 1990. Kao ključna ličnost političkog života uz Josipa Broza i iza Josipa Broza, nameće se sada Edvard Kardelj, slovenački političar i neprikosnoveni autoritet za ustavnu i političku elaboraciju nacionalnog pitanja. Kardelj je bio nosilac ideje da se nacionalno pitanje može rešiti samo uz punu samostalnost naroda u odlučivanju o sopstvenoj budućnosti. To je podrazumevalo i potpunu kontrolu ostvarenog društvenog proizvoda unutar republika, kao i republičku kontrolu odlučivanja u saveznom vrhu.

Pobedom Komunističke partije Jugoslavije na izborima krajem 1945. i proglasom Ustavotvorne skupštine 29. novembra iste godine, ukinut je monarhistički oblik vladavine, a Jugoslavija proglašena za Republiku zasnovanu na federativnom principu.²

I ustavna i politička praksa novih nosilaca vlasti oslanjala se na rešenja i iskustva iz ratnog perioda. U tom smislu, Tito je rešavanje nacionalnog pitanja video u iznalaženju optimalnog spoja nacionalne emancipacije i jugoslovenstva.

Realizacija zahteva za nacionalnom emancipacijom postignuta je na opštem planu samim ukidanjem monarhije. Ona je normirana Ustavom iz 1946, u kome su izjednačeni svi jugoslovenski građani bez obzira na nacionalnost, rasu i religiju, a kao protivustavni akt okarakterisano svako širenje nacionalne, rasne ili verske mržnje ili razdora.

Pored toga, Ustavom je jednakim i ravnopravnim proglašeno šest republika i pet nacija (Srbi, Hrvati, Slovenci, Makedonci i Crnogorci). Svim narodima i manjinama su zagarantovana podjednaka prava u ekonomiji, politici, vojsci, obrazovanju i drugim sferama društvenog života, bez obzira na nacionalno

² Na ovim izborima postojala je samo jedna kandidaciona lista Narodnog fronta (komunisti i njihovi simpatizeri), ali se moglo i glasati protiv nje. Komunistička partija je zahvaljujući tome, ali i zloupotrebi sredstava masovnog komuniciranja i zastrašivanju protivnika, pobedila ogromnom većinom od 90% glasova.

opredeljenje i mesto prebivališta. Ratna parola - "bratstvo i jedinstvo", ostvarena je kroz jednako pravo pripadnika različitih jugoslovenskih nacija da žive i rade zajedno, pod istim uslovima.

Radi efikasnijeg učešća republika i pokrajina u procesu političkog odlučivanja u okviru Savezne skupštine formirano je, pored Saveznog veća i Veće naroda. Inače, poštovanje nacionalnog identiteta proizilazilo je i iz unošenja u Ustav načela o pravu naroda na samoopredeljenje do otcepljenja. Iako je ovo pravo bila puka formalnost s obzirom da je sva vlast u državi bila u rukama komunističke partije, a nije bilo ni jedne nacionalističke organizacije ili pokreta koji bi imao snagu da se nametne i iskoristi takvo ustavno rešenje, ipak ono je imalo svoju političku težinu.

Tito je procenjivao, da je uspostavljanjem federativnog uređenja zemlje i ostvarivanjem normativnih pretpostavki nacionalne emancipacije jugoslovenskih naroda, stvoren adekvatan kontekst u kome se nacionalno pitanje može smatrati rešenim.³ Uporedo sa takvim rezonovanjem insistirao je na zbližavanju među nacijama, jačanju unutrašnjeg jedinstva zemlje, ustvari, forsiranju jugoslovenstva, jugoslovenske nacionalne svesti, jugoslovenskog identiteta, pa i jugoslovenske radničke klase - u duhu proleterskog internacionalizma.⁴ Razvoj socijalizma je smatrao pretpostavkom razvoja jugoslovenstva, ali i obrnuto - razvoj jugoslovenstva je video kao podsticajni faktor razvoja socijalizma: "Uspjeh koji mi postizemo u izgradnji socijalizma najjače potvrđuje ispravnost rješenja nacionalnog pitanja u našoj zemlji. Bez pravilnog rješavanja tog pitanja – na ovaj način kako smo ga mi riješili – bilo bi nemoguće izgrađivati socijalizam".⁵ Ovakva Titova percepcija zasnivala se na uverenju da će socijalističko društvo sjediniti ljude i voditi ih beskonfliktnom komunističkom društvu bratstva i slobode. Opšta pismenost, visoki obrazovni nivo i blistava perspektiva, oslobodiće narode od razmišljanja o prošlosti, o različitoj tradiciji, religiji i istoriji i okrenuti ih ka budućnosti. Industrijalizacija, opšti napredak,

³ "To je najpravednije rješenje nacionalnog pitanja, rješenje koje svakom narodu, svakoj federalnoj republici posebice, osigurava svestrani politički, kulturni i ekonomski razvitak. U isto vrijeme, takvo rješenje nacionalnog pitanja omogućava da stvoreno bratstvo i jedinstvo naroda Jugoslavije ostane trajno i nesalomljivo. Takvo federativno uređenje Jugoslavije i čini našu novu državu monolitnom i nerazrušivom". (J. B. Tito, *Govori i članci*, knj. II, str.364)

⁴ "Ne radi se više samo o ujedinjavanju u jednu državu, nego o duhovnom ujedinjavanju. Svaki Srbin, Hrvat, Slovenac, Makedonac, Crnogorac treba uvijek da zna da je građanin zajedničke domovine, nove, federativne Jugoslavije, - slobodan u svojoj federativnoj jedinici. Razgraničivši se, mi smo se duhovno ujedinili". (J. B. Tito, *n. d.*, knj. I, str. 313)

veliki gradovi i moderni saobraćaj podstičeće veze i zbližavanje među narodima Jugoslavije i oni će sve više živeti kao jedna zajednica.⁶ U toj zajednici osećaj pripadnosti određenoj naciji sve više će gubiti svaki svoj smisao i ustupati mesto jugoslovenskoj političkoj svesti, zasnovanoj na etničkoj i jezičkoj sličnosti i zajedničkoj tradiciji, ali i na zajedničkim sećanjima na legendarnu narodnooslobodilačku borbu tokom drugog svetskog rata. Dosledno ovakvom shvatanju, bilo je verovanje da će u projektovanom besklasnom društvu karakterističnom po jednakosti i obilju, svi ljudi prihvatiti komunističku ideologiju a ne samo avangarda. Dakle ako većina građana nove zajednice budu komunisti, budući da je Komunistička partija nosilac jugoslovenstva, onda će većina biti i Jugosloveni.⁷

Iako je Komunistička partija Jugoslavije bila podeljena na republičke ogranke, ona je u, suštini, bila opštejugoslovenska politička organizacija. Sličnu ulogu imao je i Savez komunističke omladine (SKOJ). Jugoslovenska narodna armija (JNA) nastavljala je tradicije partizanske vojske - i njene jedinice bile su sastavljene od pripadnika različitih naroda, koji su vojni rok najčešće služili van teritorije svoje republike i bili vaspitavani u duhu jugoslovenskog patriotizma. Jugoslovenstvom su odisali i Narodni antifašistički front žena i ostale organizacije koje su imale ulogu "transmisije" između naroda i vlasti.

Boreći se za realizaciju ambiciozno zacrtanih političkih ciljeva, Tito je u jedinstvenoj i centralizovanoj partiji i državi video optimalan okvir svog delovanja. Na takvo razmišljanje navodila su ga iskustva stečena u ilegalnosti i u samom ratu, ali i struktura sovjetske države i partije kojoj se divio. Celokupna dotadašnja marksističko - lenjinistička teorija i praksa bila je protivna svakoj ideji decentralizacije vlasti i države. U ekonomiji je posebno potencirana potreba centralizacije - ceo sistem se zasnivao na centralizovanom planiranju (petogodišnji planovi) i centralističkom nadzoru nad sprovođenjem realizacije zacrtanog programa. Moćnu centralizovanu državu, dakle, nije samo smatrao neophodnom pretpostavkom "borbe protiv klasnog neprijatelja", nego i razvoja socijalizma u celini. Takva njena

⁵ *O nacionalnom pitanju i socijalističkom patriotizmu* (J. B. Tito, *n.d* , knj. IV, str. 37-38)

⁶ *Referat Josipa Broza Tita održan na svečanoj sednici Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije povodom proslave 40-godišnjice osnivanja i rada KPJ, u Beogradu, u Domu sindikata, 19 aprila 1959 godine*

⁷ Isto; *KPJ-SKJ. Razvoj teorije i prakse socijalizma*, Zbornik radova FPN, Beograd 1979; *Titova misao naš put*, Zbornik radova povodom 60-godišnjice osnivanja KPJ, Beograd 1977.

uloga dobila je posebno na značaju posle sukoba sa Staljinom 1948. godine. Opasnost od sovjetske vojne intervencije na Jugoslaviju nametala je potrebu jačanja centralizovanog mehanizma vlasti i sve značajniju ulogu vojske i policije u ovom kontekstu. Međunarodna izolacija sa kojom se Jugoslavija suočila, još više je otežavala i inače tešku ekonomsku situaciju u zemlji. Stoga se pribegava striktno centralizovanom upravljanju privredom i sistemom raspodele postojećih životnih namirnica.⁸

Sukob Jugoslavije i Sovjetskog Saveza 1948. aktuelizovao je imperativ jačanja jedinstva u zemlji i Partiji i doprineo još energičnijem forsiranju "jugoslovenstva" od strane Tita i njegovih sledbenika. U tom sklopu naglašavani su koreni jugoslovenskog identiteta u dalekoj prošlosti i srodnosti jugoslovenskih naroda u pogledu kulture i tradicije. Veličane su ličnosti iz politike i kulture devetnaestog veka koje su zastupale jugoslovenske ideje: Ljudevit Gaj, Petar Petrović Njegoš, Dositej Obradović, Josip Juraj Štrossmayer, Svetozar Marković, Frano Supilo i dr.

Insistirajući i dalje na načelu "proleterskog internacionalizma", Tito mu je sada davao novu interpretaciju. To načelo shvatao je u prvom redu kao lojalnost prema Jugoslaviji, pa tek onda kao međunarodnu komunističku lojalnost - odanost Sovjetskom Savezu i svetskom komunističkom pokretu. U skladu sa tim je tretirao je i lojalnost jugoslovenskih naroda prema svojim republikama.

Staljinova agresivna nastojanja potstakla su kroz zajednički osećaj ugroženosti, jugoslovenski patriotizam i duh zajedništva, koji će u drugi plan na duže vreme potisnuti nacionalne programe i nacionalističko delovanje u Jugoslaviji.

Potencirajući izgradnju novog političkog sistema, različitog od onog u Sovjetskom Savezu i ostalim istočnoevropskim državama, Komunistička partija Jugoslavije na svom VI kongresu u Zagrebu novembra 1952. godine menja svoje ime u Savez komunista Jugoslavije, a najviše telo Politbiro postaje Izvršni komitet. Zaključeno je da je raniji tip monolitne, disciplinovane i hijerarhijske partije zastareo i da postaje prepreka razvoja demokratskog socijalizma, pa "vlast treba spustiti u bazu" u opštine i preduzeća, gde bi ljudi direktno raspravljali o pitanjima za koja su zainteresovani. Potom bi se o realizaciji donetih zaključaka starali od njih izabrani delegati, koji bi ih predstavljali u višim političkim telima i skupštinama. Uvođenjem

⁸ Čedomir Štrbac, *Jugoslavija i odnosi među socijalističkim zemljama*, Beograd 1975.

neposredne demokratije u opštine i preduzeća trebalo je smanjiti značaj političkog odlučivanja unutar republičkih centara. Očekivalo se da će to dovesti do daljeg jačanja jugoslovenstva i osećaja lojalnosti prema zajedničkoj državi.⁹

Osamostaljujući se u odnosu na politiku Staljina forsiranjem nove strategije spoljnopolitičkog delovanja, Tito je zajedno sa svojim saradnicima inicirao značajnu izmenu unutrašnjeg političkog sistema. Usvajanjem Ustavnog zakona 1953. stvoren je pravni okvir koji je po njegovoj zamisli trebao da obezbedi demokratski razvoj društva suštinski različitog od sovjetskog modela. U tom sistemu predviđeno je da glavna poluga svih društvenih procesa bude radni čovek u svojoj radnoj organizaciji. Država bi postepeno odumirala, a vlast preuzimali radni ljudi.

Ustavni zakon, koga su jugoslovenski pravници smatrali maltene ustavom, nosio je u sebi jednu očiglednu kontradiktornost, posledicu spajanja antagonističkih stremljenja. Ovim pravnim aktom uvodi se sistem društvenog samoupravljanja, dakle sistem u kome samoupravne jedinice postaju nosilac vlasti nasuprot centralnom državnom aparatu. Time se favorizuje jačanje autonomije manjih teritorijalnih i radnih jedinica u Jugoslaviji i praktično vrši atomizacija društva. S druge strane, međutim, taj isti zakon, s obzirom na svoje formalno - pravne implikacije, predstavlja novi korak u pravcu jačanja jugoslovenstva i jugoslovenske nacije, stavljajući u drugi plan ulogu republika u ovom kontekstu.¹⁰ O tome svedoči niz rešenja koja su Ustavnim zakonom ustanovljena.

Ustavni zakon je definisao Jugoslaviju, u prvom redu, kao zajednicu u kojoj samoupravna logika potiskuje nacionalnu. U tom smislu "radni narod", a ne pojedini narodi u republikama, postaje nosilac suverene vlasti. Insistiralo se na tome da postoji samo jedna jugoslovenska radnička klasa i da će ona kao ključni činilac "radnog naroda" i nosilac suvereniteta u republikama, ujediniti sve jugoslovenske narode i republike.

Ustavnim zakonom ukinuto je Veće naroda jedan od dva doma skupštine u kome su bili zastupljeni interesi republika i pokrajina. Umesto njega uvodi se novi dom u jugoslovensku skupštinu - Veće proizvođača. I ova promena označavala je težnju da se kao nosilac suvereniteta potencira "radni narod", odnosno jugoslovenska

⁹ Šesti kongres Komunističke partije Jugoslavije (Saveza komunista Jugoslavije), 2-7. novembra 1952, Stenografske beleške, Beograd, bez godine izdanja.

radnička klasa, nasuprot naciji. Sličan smisao je imalo i izostavljanje iz ustavnog teksta prava naroda na samoopredeljenje, do samootcepljenja, koje je Ustavom iz 1946. predviđeno članom 1.¹¹

Uvođenjem samoupravljanja u sve delove političkog sistema i isticanjem uloge radnog čoveka u procesu političkog odlučivanja, uže državno rukovodstvo je smatralo da će se nacionalna i nacionalistička stremljenja potisnuti u drugi plan, a razmišljanja o "blistavoj budućnosti" propagirana od Komunističke partije, postati prioritetan cilj koji će bez ikakve prinude ujediniti jugoslovenske narode i da će takve veze biti trajne i duboke. Stoga suverenost republika postaje nešto sekundarno, izvedeno iz suverenosti "radnog naroda" i lojalnosti jugoslovenskoj zajednici. Takav kurs je prihvaćen i na VII kongresu Saveza komunista Jugoslavije (SKJ), održanom aprila 1958. u Ljubljani

U osnovnom dokumentu usvojenom na tom skupu - Programu SKJ, predviđeno je da se svi problemi vezani za nacionalnu ravnopravnost rešavaju kroz organe federacije.¹²

Tokom 50-tih godina, međutim, javljaju se, u jugoslovenskom društvu, mada ne otvoreno, prvi znaci nezadovoljstva procesom potiskivanja kompetencija republika u drugi plan u odnosu na organe federacije. Sve veći otpor pojedinih nacionalnih elita rezultirao je slabljenjem idejne i političke monolitnosti u SKJ, a potom i sve izraženijom konfrontacijom između pristalica centralizovanog upravljanja državom i protagonista šireg prenošenja prerogativa vlasti sa federacije na republičke centre. Ipak, u svojim nastupanjima protagonisti ovih dveju suprotnih političkih koncepcija nisu izlazili iz generalnih okvira Programa SKJ. Verbalno i jedni i drugi su izražavali privrženost postojećim normativnim i političkim rešenjima.¹³

¹⁰ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd 1975, str. 126-127; 524-527, 648-649

¹¹ Aleksandar Fira, *Ustavno pravo. Prvi deo*, Novi Sad 1979, str.174-180

¹² U glavi 8 Programa SKJ formulisana je sledeća teza:

-nacionalna ravnopravnost je ostvarena i u praksi se poštuje, pre svega ravnopravnim sudelovanjem predstavnika svih naroda u federaciji i sudelovanjem republika pod jednakim uslovima u dobijanju sredstava iz centralnih fondova federacije;

-federacija pomaže razvoj nerazvijenih područja;

-program obavezuje komuniste da razvijaju socijalističku jugoslovensku svest;

-negativne pojave u nacionalnim odnosima jesu partikularizam i nacionalizam na prvom mestu, a zatim velikodržavni hegemonizam.

¹³ Zdenko Radelić, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945 - 1991. Od zajedništva do razlaza*, Zagreb 2006, str. 343

U praksi, međutim, sve je izgledalo drugačije. O tome svedoči i analiza stanja u međunacionalnim odnosima izvršena marta 1959, nepunih godinu dana posle VII kongresa, na sastanku Izvršnog komiteta Centralnog komiteta SKJ (IK CK SKJ). Uočeno je sve vidljivije nepoverenje prema pripadnicima nacionalnih manjina, njihovo potiskivanje sa značajnijih političkih funkcija - naročito u organima državne bezbednosti, otežavanje nesmetanog razvoja radia, štampe i jezika, proturanje teze da je za napredovanje u poslu pripadnika nacionalnih manjina bolje da se one koriste srpsko - hrvatskim jezikom i t.d.¹⁴

U cilju suzbijanja navedenih tendencija, na Titovu inicijativu, IK CK SKJ upućuje pismo svim partijskim organizacijama u zemlji.¹⁵ U njemu se zahteva da se vodi tolerantna politika prema nacionalnim manjinama, da im se obezbedi razvoj adekvatnih kadrova, nacionalne kulture, a naročito sopstvenih škola, štampe i radio programa.¹⁶ Težište upozorenja iz ovog pisma je koncentrisano na problem albanske nacionalnosti, ali ne samo nje. Slična situacija je bila i sa drugim nacionalnim manjinama. S obzirom da problemi vezani za međunacionalne odnose posle ovog pisma dobijaju još više na intenzitetu, isto telo SKJ-a upućuje novo pismo celokupnom partijskom članstvu 3. aprila 1962. U Pismu se ukazuje na ravnodušan odnos rukovodećih ljudi prema sve izraženijim manifestacijama "šovinizma, nacionalizma, partikularizma, raznih birokratskih i malograđansko - liberalističkih shvatanja". Posebni problem predstavlja republičko - privredni partikularizam i tendencija da "svaka republika teži da sama proizvodi pojedine artikle bez obzira da li za to postoje uslovi, ne vodeći računa o štetnim posledicama takve politike za našu privredu u celini".¹⁷ To je bilo vreme zamaha industrijalizacije, doba kada je svaka opština ili gradić podizala neku fabriku. Nicala su na stotine fabrika, a da se nije vodilo računa da li je to rentabilno. S obzirom da je glavni investicioni fond bio

¹⁴ *Osmi kongres SKJ. Izveštaj CK i Centralne revizione komisije o radu od VII do VIII kongresa SKJ*, Beograd 1964.

¹⁵ Isto. *Zaključci Izvršnog komiteta CK SKJ o pitanjima nacionalnih manjina*, str. 248-257.

¹⁶ U tom smislu je i formulacija iz Pisma: "Nacionalne manjine se tretiraju kao potpuno ravnopravni faktori sa svim drugim jugoslovenskim narodima... One zadržavaju svoje odlike kao deo nacije kojoj etnički pripadaju... nacionalne manjine predstavljaju značajan faktor zbližavanja i povezivanja među različitim nacijama". (Isto, str. 249.)

¹⁷ Isto. *Pismo Izvršnog komiteta CK SKJ o preduzimanju mera za uklanjanje nedostataka u radu SKJ*, str. 262-269.

centralizovan u rukama federacije, nastaje prava jagma za ovim centralizovanim sredstvima i borba između republika da se u toj raspodeli domognu što većeg dela.

Politički nastupi u kojima se sve manje na konstruktivan način, uz adekvatnu argumentaciju, dokazuje opravdanost sopstvene nacionalne politike, u SKJ postaju prava retkost. Nezadovoljavajuća federalna, ali i opšta ekonomska rešenja - karakteristična za socijalizam, izazivala su bujicu nezadovoljstva ne samo kod rukovodstva pojedinih republika, nego i kod običnog čoveka koga su ona najviše i pogađala. Međutim, traženje optimalnog rešenja u okvirima ekonomski neodrživog privrednog sistema nije moglo imati ikakvog efekta. Stoga, napetosti i animoziteti među pojedinim nacionalnim liderima rastu, a samim tim i netolerancija i neprincipijelnost u političkim nastupima.

Ekonomska podloga međunacionalnih sporova u Jugoslaviji bila je u tome što je federalna država prikupljala ogromna materijalna sredstva, a potom ih, na osnovu vlastitih kriterija odlučivanja, raspoređivala na republike. Takvim oblikom distribucije nisu bile zadovoljne najrazvijenije republike Slovenija i Hrvatska, s obzirom da je na taj način od njih otuđivan jedan deo dohotka koje su same stvarale. S druge strana, ni nerazvijene republike, poput Makedonije, nisu uvek bile zadovoljne distribucijom u saveznom vrhu. Polazeći od stava da "socijalizam raste i pada na pitanju solidarnosti" komunisti iz ove republike su često izražavali nezadovoljstvo obimom distribuiranih sredstava. Razlike u stepenu ekonomskog razvoja u Jugoslaviji su u to vreme bile izuzetno velike. Raspon dohotka između Slovenije i Kosova bio je 6 : 1, a između najrazvijenijih i najnerazvijenijih opština 20 : 1. Tri republike: Makedonija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora imale su status nerazvijenih članica federacije i stoga su finansirane iz posebnog saveznog fonda u koji su najveći deo sredstava uplaćivale najrazvijenije republike. Neravnomernost u ostvarenom stepenu ekonomskog razvoja pojedinih nacija, kao nasleđe neravnomernog kapitalističkog razvoja u staroj Jugoslaviji, implicirala je različite interese različitih republika u postojećem sistemu. Pojedine članice su u redistribuciji ukupnog ostvarenog nacionalnog dohotka u Jugoslaviji dobijale manje nego što su unosile u savezni budžet - razvijene, a pojedine su dobijale više nego što su objektivno privređivale. Problem je bio što je društveni sistem morao biti jedinstven, nisu se mogla jedna pravila primenjivati na jednu

članicu, a druga na drugu - time bi se razbila celina. Dakle, trebalo je iznaći formulu opšteprihvatljivu za sve narode Jugoslavije.¹⁸

Tito je bio svestan da je jedino rešenje, u postojećoj situaciji, donošenje novog ustava, u kome bi konačno bilo obezbeđeno objedinjavanje sadržajnih komponenti procesa deetaticizacije i procesa decentralizacije društva, odnosno ustava, u kome bi nosilac suvereniteta bili istovremeno, i "radni narod", ali i republike. Ovakvo rešenje formalno je sankcionisano donošenjem novog Ustava, početkom aprila 1963. godine. Taj Ustav, pored toga što je objedinio ova dva zahteva, predstavljao je i svojevrsan kompromis u pogledu daljeg preuređenja jugoslovenske federacije, kada je reč o suprotstavljenim konceptima protagonista centralizovanog upravljanja državom i protagonista jačanja suvereniteta republika. Pošto je u momentu donošenja Ustava odnos snaga protagonista ovih dvaju koncepata bio uglavnom izbalansiran, kompromisno rešenje se činilo realnim i optimalnim.¹⁹

Ustav iz 1963. popularno je nazvan "povelja samoupravljanja", jer je samoupravni model primenjen u svim sferama i na svim nivoima društvenog života. Promenjeno je ime države u Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija i ona je definisana kao "savezna država dobrovoljno ujedinjenih i ravnopravnih naroda i socijalistička demokratska zajednica zasnovana na vlasti radnog naroda i samoupravljanja". Autonomna kosovsko-metohijska oblast proglašena je Autonomnom pokrajinom Kosovo i Metohija. Umesto dotadašnja dva veća Saveznu skupštinu je sada sačinjavalo pet veća. Pored Saveznog veća uvedena su i četiri samoupravna veća: Privredno, Prosvetno-kulturno, Socijalno-zdravstveno i Organizaciono-političko. Odvojena je funkcija predsednika republike od predsednika Saveznog izvršnog veća. Određeno je da se predsednik bira svake četvrtne godine i isto lice moglo je biti birano dva puta uzastopno. Međutim, "za izbor na položaj predsednika republike nema ograničenja za Josipa Broza Tita". Uvedene su nove institucije: potpredsednik republike, Ustavni sud i Savet federacije. SIV su sačinjavali predsednik i određeni broj članova koje je biralo Savezno veće. Članovi SIV-a birani su iz redova Skupštine vodeći računa o nacionalnom sastavu. Uveden je princip rotacije na rukovodećim državnim i političkim funkcijama. Utvrđeno je mesto

¹⁸ Zdenko Radelić, *n. d.*, str. 334-337, 434, 381

¹⁹ Jovan Đorđević, *n. d.*, str. 135, 277-280, 322-323

društveno-političkih organizacija (SKJ, SSRNJ) u političkom sistemu. Pod pojmom "društveno-političke zajednice" podrazumevana je opština, srez, autonomna pokrajina, socijalistička republika i federacija. Određena su njihova prava i dužnosti.

Međutim, Ustav iz 1963. donet je u vreme postojanja balansa između snaga koje su se zalagale za centralizovano upravljanje državom i protagonista prenošenja prerogativa vlasti sa federacije na republička predstavništva. Takvo stanje nije dugo trajalo. Naglo narušavanje ovog balansa na štetu ovih prvih, usledilo je već tokom narednih godina. Ono je aktuelizovalo potrebu nove ustavne reforme federacije. Političku pripremu za normiranje ovakvog kursa, predstavljao je VI plenum CK SKJ, održan je 16. marta 1964. Dok su referati većine partijskih funkcionera, na tom skupu bili uopšteni i opterećeni političkom frazeologijom, završna reč generalnog sekretara SKJ Josipa Broza, označila je prekretnicu u pristupu problematici međunacionalnih odnosa. Nagoveštavajući svoju nameru da inicira program ozbiljnih društvenih promena, otvoreno je izneo svoje očekivanje da će ovaj plenum označiti raskid sa starim pristupom u jugoslovenskoj politici, koji se oslanja na "dogmatske metode", na "stare pozicije centralizma". Te stare metode, po Josipu Brozu, odražavale su se u centralizovanim fondovima, kojima raspolaže federacija i otežanom pristupu republikama do njih. Jedini način da se prevaziđe ovakva situacija je decentralizacija tih fondova i olakšavanje pristupa samim proizvođačima.²⁰

Posle VI plenuma unutar jugoslovenskog rukovodstva dolazi do sve izraženijeg neslaganja o putevima daljeg razvoja i potrebi energičnijeg sprovođenja procesa decentralizacije. U tom smislu tada se javlja dilema koja, što se Jugoslavije tiče, nikad neše izgubiti na aktuelnosti: *da li se zemlja sa tako složenom nacionalnom strukturom može ojačati centralizovanim sistemom i strogom kontrolom nad pojedinim delovima, ili, obrnuto, jačanjem autonomije republika i prenošenjem prerogativa vlasti sa federacije na republička predstavništva.*

Navedena dilema je opterećivala i rad na izradi novog Ustava SFRJ oko čijeg teksta dolazi do otvorene polarizacije jugoslovenskog rukovodstva u vezi pomenutih dvaju alternativa daljeg političkog delovanja. Njihov izbalansirani međusobni odnos snaga došao je do izražaja u konačnoj verziji ovog dokumenta zasnovanoj na kompromisnom rešenju.

Najšira saglasnost o novoj osnovi na koju će biti postavljeni međunacionalni odnosi u Jugoslaviji usledila je, međutim, već godinu dana kasnije, 7-13. decembra 1964, na VIII kongresu SKJ, kada snage koje su se zalagale za koncept decentralizacije i jačanje vlasti republičkih centara ostvaruju znatnu premoć u odnosu na pristalice centralizovanog upravljanja zemljom. S obzirom na neprikosnovenu poziciju Josipa Broza u SKJ, ishod ovog partijskog skupa se mogao naslutiti već iz njegovih stavova izloženih referatu koji je tom prilikom podneo. Ti stavovi su se svodili na to da je postojeći sistem isuviše centralizovan i da on ignoriše posebnost republika, a samim tim podstiče nacionalističke deformacije društva. Stoga, radi daljeg unapređenja međunacionalnih odnosa, neophodno je da se nacionalno pitanje reši "na principu ravnopravnosti svih naroda, na dobrovoljnom udruživanju, sa pravom otcepljenja".²¹

Upadljiva je sličnost navedenog stava sa stavovima u vezi međunacionalnih odnosa koje je znatno pre VIII kongresa zastupalo slovenačko rukovodstvo i njihov lider Edvard Kardelj, inače, najveći autoritet u SKJ za nacionalno pitanje. Elaborirajući, na Kongresu, potrebu da se šire obezbedi "nacionalna ekonomska samostalnost" naglasio je da u socijalizmu i narodi, kao i ljudi, imaju pravo da se razvijaju u skladu sa rezultatima svoga rada i da nikakva snaga spolja (pa ni federacija - D.B.) ne može te rezultate da od njih otuđi.²²

Tako se prvi put posle dolaska komunističke partije na vlast 1945, javno, na jednom kongresnom skupu govori o nesuglasicama izazvanim neadekvatno rešenim nacionalnim pitanjem i nezadovoljavajućem položaju naroda u Jugoslaviji. Osmi kongres je, u stvari, otvorio tabu-temu. To je bilo neophodno da bi se otpočeo proces transformacije jugoslovenske federacije.

Epilog sukoba u federalnom vrhu između protagonista decentralizacije i pobornika status quo-a usledio je tek posle IV sednice CK SKJ, održane jula 1966, na kojoj je, na Titovu inicijativu, smenjen jedan od najmoćnijih političara ove druge grupe - Potpredsednik Republike, sekretar SKJ i rukovodioc Službe državne bezbednosti - Aleksandar Ranković. Ta smena bila je odraz novoga odnosa snaga u

²⁰ *Šesti plenum CK SKJ*, Beograd 1964.

²¹ Josip Broz Tito, Referat na VIII kongresu SKJ, (*Osmi kongres SKJ*, Beograd 1964, str. 31 i 41.)

²² Edvard Kardelj, Referat na VIII kongresu SKJ. (Isto, str. 97-99.)

CK SKJ i široko izražene saglasnosti u ovom telu o potrebi da se sa rukovodećih mesta u zemlji uklone sve ličnosti koje se suprotstavljaju novom kursu decentralizacije zacrtane na Osmom kongresu SKJ. Kao i obično, prava namera uvijena je u glomazne i apstraktne političke formulacije o "zloupotrebi položaja i vlasti", o težnji određene službe, odnosno njenog šefa, da postane faktor iznad društva i Saveza komunista", o "gušenju demokratskih procesa" i t.d, što se, inače, moglo primeniti na bilo kog jugoslovenskog rukovodioca. Suština je, međutim, bila u tome da se idejno-politička pobeda ostvarena na Osmom kongresu nad snagama koje su se borile za jedinstvenu Jugoslaviju izrazi i kroz odgovarajuće personalne promene u Partiji, odnosno vlasti. U tu svrhu neophodno je bilo početi od samog vrha hijerarhijske lestvice.²³

U duhu Titovog stava o potrebi jačanja autonomije federalnih jedinica, posle smene glavnog protagoniste jugoslovenstva, Aleksandra Rankovića 1966, dolazi do usvajanja tri paketa ustavnih amandmana. Oni su suštinski izmenili sistem funkcionisanja vlasti u državi, normiranjem rešenja koja su u određenom smislu vodila postepenom prerastanju federacije šest republika u konfederaciju osam država. S obzirom na poznati tragičan epilog nastojanja Tita i njegovih sledbenika, ali i njegovih prethodnika, da iznađu opšteprihvatljivu formulu suživota različitih nacija na jugoslovenskom prostoru, postavlja se pitanje, da li je uopšte takva formula ikada i postojala. Sama činjenica da o ovoj dilemi malo ko danas razmišlja, verovatno je najbolji odgovor na ovo pitanje.

²³ Četvrta sjednica Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije, Sarajevo 1966.

Dragan Bogetić

**TITO I USTAVNO-PRAVNO REGULISANJE NACIONALNOG PITANJA U
JUGOSLAVIJI. PERIOD CENTRALIZOVANOG UPRAVLJANJA
FEDERACIJOM 1945-1965**

Rezime

Kao i u svim drugim važnim pitanjima, koja su se ticala sudbine socijalističke Jugoslavije, tako i o nacionalnom pitanju, glavnu i završnu reč imao je uvek neprikosnoveni lider jugoslovenskih komunista, Josip Broz Tito. Taj njegov uticaj, naravno, bio je ugrađen i u najviša normativna akta zemlje, kojima je regulisana materija međunacionalnih odnosa i položaja republika i pokrajina u jugoslovenskoj federaciji. U duhu evidentne evolucije Titovog stava prema rešavanju nacionalnog pitanja, neprekidno su iznalažena nova ustavna rešenja u vidu posebnih saveznih i republičkih ustava, ustavnih zakona i ustavnih amandmana. Iako je donošenje ovih pravnih akata bilo u nadležnosti skupštine, njihova sadržina faktički je određivana na partijskim plenumima, sednicama i kongresima, na kojima je ulogu glavnog arbitra među sukobljenim nacionalnim elitama uvek preuzimao Tito.

Opcija zasnovana na centralizovanom upravljanju zemljom bila je aktuelna tokom prvih dvadesetak posleratnih godina, dakle u vreme uobličavanja autentičnog jugoslovenskog puta u socijalizam i oblikovanja prvih premisa jugoslovenske politike nesvrstanosti. Izgrađujući socijalizam koji postaje predmet oštre kritike ostalih evropskih socijalističkih država, posebno njihovog predvodnika Sovjetskog Saveza, jugoslovenski komunisti su potencirali primat klasnog aspekta nad nacionalnim i zastupali tezu da su eliminisanjem klasnih suprotnosti u zemlji, eliminisane i nacionalne suprotnosti među jugoslovenskim građanima. Na taj način odlagana je rasprava o nacionalnom pitanju, koja bi, s obzirom na svu svoju delikatnost i složenost, sigurno dodatno otežala stabilizovanje pozicije jugoslovenskih komunista u zemlji i u međunarodnim odnosima.

Dragan Bogetić

TITO AND THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE NATIONAL QUESTION IN YUGOSLAVIA. THE PERIOD OF CENTRALIZED GOVERNING OF THE FEDERATION 1945 - 1965

Summary

In all significant issues related to the fate of socialist Yugoslavia, as well as in the national question, the main and final decisions were always in the hands of the undisputed leader of Yugoslav communists, Josip Broz Tito. This influence of his was of course instilled into the country's highest normative acts that regulated the material of international relations and of the positions of republics and province in the Yugoslav federation. In line with the evident evolution of Tito's attitude towards the resolution of the national question, new constitutional solutions were continually being found, in the form of special federal and republic laws, constitutional regulations and amendments. Although passing these legal acts was under the jurisdiction of the parliament, their content was basically determined at party plenums, meetings and congresses, where the role of the key arbiter among the conflicting national elites was always taken over by Tito.

The option based on centralized governing of the country was popular? in the first twenty post-war years, in the period of forming an authentic Yugoslav way into socialism and modelling the first bases of the Yugoslav non-alignment policy. Developing socialism that was becoming the object of general criticism of other European socialist countries, especially their leader the Soviet Union, Yugoslav communists stressed the primacy of the class aspect over the national one and supported the idea that by eliminating class differences in the country, national differences among Yugoslav citizens were also eliminated. In this way, they postponed the discussion of the national question which would, given all its delicacy and complexity, certainly further hinder the stabilization of the Yugoslav communists' position in the country and in international relations.