

Milivoj Bešlin

*Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu*

UDK 94 (497.1) "1941/1945": 342.24 (497.1) "1941/1945"

Originalni naučni rad

## AVNOJ U REVOLUCIJI: KONSTITUISANJE FEDERATIVNE JUGOSLAVIJE U DRUGOM SVETSKOM RATU 1941-1945.<sup>1</sup>

**Apstrakt:** U radu se polazi od centralističke pozicije monarhističke Jugoslavije i njenog razbijanja kao nulte tačke u izgradnji novoustanovljene federalističke paradigme. Središnji deo rada se odnosi na izgradnju novih osnova federativnog uređenja tokom antifašističke borbe i socijalističke revolucije koju je predvodio partizanski pokret uz dominantnu ulogu KPJ, čija je organizaciona struktura prethodno odredila karakter državnog uređenja. Polazeći od prvih Narodnooslobodilačkih odbora i procesa konstituisanja ratnih pokrajina, etapno je razgrađivan odozdo centralistički model i uvođen federativni princip na oslobođenim teritorijama. Posebna pažnja u radu je posvećena državno-utemeljiteljskom zasedanju AVNOJ-a u Jajcu 1943. na kome je usvojen nacionalno-emancipatorski koncept države u izgradnji – pet, odnosno, šest nacija i njihovih šest federalnih država kao konstituensi nove federativne Jugoslavije. I dok je Bosna i Hercegovina konstituisana na istorijskom, a ne nacionalnom principu, Vojvodina kao zaokružena ratna pokrajina nije postala federalna jedinica. Nakon konstitucionalnog Drugog zasednja AVNOJ-a, federalne države, članice nove federacije su na svojim najvišim predstavničkim telima ubrzano dovršavale procese vlastite institucionalne izgradnje. Najsloženiji proces odvijao se u Srbiji u koju je trebalo inkorporirati Vojvodinu kao dovršenu ratnu pokrajinu, Sandžak kao nedovršenu ratnu pokrajinu i Kosovo sa svojom složenom nacionalnom strukturom. Proces izgradnje

---

<sup>1</sup> Ovaj rad je realizovan uz podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada. Najveći dio je objavljen na portalu [https://yuhistorija.com/serbian/drugi\\_sr\\_txt01.html](https://yuhistorija.com/serbian/drugi_sr_txt01.html)

federativne Jugoslavije, započet izgradnjom prvih NOO i formiranjem ratnih pokrajina (1941), na Prvom (1942) i Drugom (1943) zasedanju AVNOJ-a, završen je na njegovom Trećem zasedanju 1945. godine.

**Ključne reči:** Jugoslavija, Drugi svetski rat, AVNOJ, Narodnooslobodilačka borba, KPJ, revolucija, federalizam, 1941-1945.

**Abstract:** The paper starts from the centralist position of monarchist Yugoslavia and its destruction as the zero point in the construction of the newly established federalist paradigm. The central part of the work refers to the construction of new foundations of the federal system during the anti-fascist struggle and the socialist revolution led by the partisan movement with the dominant role of the CPY, whose organizational structure previously determined the character of the state system. Starting from the first People's Liberation Committees and the process of constitution of wartime provinces, the centralist model was gradually dismantled from below and the federative principle was introduced in the liberated territories. The paper pays special attention to the state-founding meeting of AVNOJ in Jajce in 1943, at which the national-emancipatory concept of a state under construction was adopted - five, i.e. six nations and their six federal states as constituents of the new federal Yugoslavia. While Bosnia and Herzegovina was constituted on a historical and not a ethnic basis, Vojvodina, as a province constituted fully during the war, did not become a federal unit. After the constitutional Second Session of AVNOJ, the federal states, members of the new federation rapidly completed the processes of their own institutional construction in their highest representative bodies. The most complex process took place in Serbia, which had to incorporate Vojvodina as a fully established war province, Sanjak as the province that was not fully established during the war, as well as Kosovo with its complex ethnic structure. The process of building a federal Yugoslavia, started with the construction of the first NOOs (People's Liberation Committees) and the formation of wartime provinces (1941), at the First (1942) and Second (1943) sessions of the AVNOJ, was completed at its Third Session in 1945.

**Key words:** Yugoslavia, World War II, AVNOJ, National Liberation Struggle, CPY, revolution, federalism, 1941-1945

## 1. KRALJEVINA JUGOSLAVIJA: CENTRALIZAM, FAŠIZAM I SLOM

Prethodnica okupacionih sila koje su 6. aprila 1941. izvršile agresiju i ubrzo raskomadale Kraljevinu Jugoslaviju, bila je fašistička ideologija koja je duboko prodrla u jugoslovensko društvo i politički sistem već tokom 30-ih godina 20. veka. Sinhrono sa spoljnopolitičkom orijentacijom koja je bila sve bliža fašističkim silama, Jugoslavija je i u unutrašnjoj politici preuzimala njihove ideološke obrasce. Tako su već u drugoj polovini tridesetih otvoreni prvi logori za antifašiste, levičare i političke neistomišljenike u Bileći i Višegradu. Vlada Dragiša Cvetkovića je donela 1940. prve antisemitske uredbe kojima se ograničavalo pravo jevrejskog stanovništva u Jugoslaviji na školovanje (*numerus clausus*) i trgovinu.<sup>2</sup> Iste godine za direktora najuticajnijeg prestoničkog elektronskog medija, Radio Beograda, postavljen je šef odseka za propagandu u fašističkom *Zboru* Dimitrija Ljotića, antisemitski novinar, Stanislav Krakov.<sup>3</sup> Ali u formalnom smislu Kraljevina Jugoslavija je držala neutralnu spoljnopolitičku poziciju. Ova činjenica je, nakon pritiska iz Berlina, promenjena kada je knez Pavle odlučio da Jugoslavija napusti politiku neutralnosti i pristupi Silama osovine. Nakon naloga koji je dao Vladi, predsednik Dragiša Cvetković je u dvorcu Belvedere u Beču potpisao pristupanje Jugoslavije Trojnom paktu 25. marta 1941. godine. Vojni puč dva dana kasnije, velike demonstracije u Beogradu, smena kneza Pavla i Cvetkovićeve Vlade – bili su direktna reakcija na pristupanje Jugoslavije fašističkim silama.<sup>4</sup> Iako se nova Vlada generala Dušana Simovića držala potpisanog Pakta, na Hitlerov odgovor nije trebalo dugo čekati. Nakon šestoaprilskog razornog bombardovanja, Jugoslavija je pružila kratkotrajan otpor nadmoćnijem neprijatelju i već 17. aprila 1941. njena vojska je kapitulirala. Nominalno, država nije kapitulirala, a Vlada je odbijajući da prihvati kapitulaciju otišla iz zemlje i za svoje novo privremeno sedište odredila London. Okupacione sile i njihovi saveznici (Nemačka, Italija, Bugarska, Mađarska, Albanija) su vrlo brzo

---

<sup>2</sup> *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*. 1940.

<sup>3</sup> Bešlin M. 2011. a. 325–326.

<sup>4</sup> Petranović B. i Žutić N. 1990.

raskomadali Jugoslaviju, smatrajući da je ona time prestala da postoji. Novu realnost kao faktičko stanje – *debelaciju* i nestanak države, odbile su da priznaju zemlje antifašističke koalicije, smatrajući izbegličku Vladu u Londonu jedinim legalnim predstavnikom Jugoslavije.<sup>5</sup> U to vreme, a posebno aktivno nakon nemačkog napada na SSSR, Komunistička partija Jugoslavije podiže ustanak protiv okupatora, pozivajući sve patriotski orijentisane ljude i narode u borbu protiv fašizma.

Kraljevina SHS/Jugoslavija konstituisana neposredno po završetku Prvog svetskog rata, 1. decembra 1918. bila je organizovana kao centralistička, a od 1929. i kao unitaristička monarhija. Tendencije vladajućih krugova sa središtem u Beogradu ka nacionalnom izjednačavanju, unificiranjem jugoslovenskih naroda, opterećivale su razvoj Jugoslavije u međuratnom periodu. Izvesne federalističke koncepcije bile su prisutne u malom delu opoziciono nastrojenih građanskih krugova. One su bile izrazitije u ideologiji kao i organizacionoj strukturi Komunističke partije Jugoslavije sa dinamičnom evolucijom dolaženja do saznanja o Jugoslaviji kao progresivnoj istorijskoj pojavi, koju je trebalo federativno urediti kako bi se obezbedila jednaka prava naroda u različitim istorijskim pokrajinama neujednačenog identitetskog i kulturnog razvoja.<sup>6</sup> Organizaciono ustrojstvo KPJ u međuratnom periodu, anticipiralo je konture buduće federativne jugoslovenske države nakon pobede komunista. Jedinstvena i monolitna partija, pod jednim jugoslovenskim Centralnim komitetom, bila je organizovana po pokrajinskim organizacijama, kojih je bilo sedam: Srbija, Hrvatska, Slovenija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija i Vojvodina.<sup>7</sup> Ovakva organizaciona struktura je zadržana i posle okupacije zemlje aprila 1941. godine i nagoveštavala je smer u kome će KPJ ići u federalizaciji Jugoslavije.

---

<sup>5</sup> Krizman B. 1981.

<sup>6</sup> Perović L. 1984.

<sup>7</sup> *Istorija Saveza komunista Jugoslavije*. 1985.

## 2. NARODNOOSLOBODILAČKI POKRET I POČETAK IZGRADNJE FEDERATIVNE JUGOSLAVIJE

Fašističke sile koje su bile u punoj ofanzivi početkom Drugog svetskog rata, isticale su uvek aktuelno nacionalno pitanje da bi ga funkcionalizovale i koristile u skladu sa svojim velikodržavnim težnjama. *Debelacija* Jugoslavije, njeno razbijanje, značilo je negiranje istorijske opravdanosti postojanja ove višenacionalne države.<sup>8</sup> Na tlu okupirane Jugoslavije suverenu vlast posedovale su isključivo okupacione zemlje. Sa pojavom Narodnooslobodilačkog pokreta, suverenost okupacionih vlasti biva okrnjena neposrednom akcijom vojnih snaga ovog antifašističkog pokreta – jedinog na teritoriji Jugoslavije. Različiti nacionalistički i antikomunistički, u suštini kolaborantski pokreti, po svom neposrednom delovanju nisu mogli biti suvereni već su se bez izuzetka pre ili kasnije uklopili u jedinstveni kvislinški sistem potpuno potčinjen okupatorima, nezavisno od motiva nastanka.<sup>9</sup>

Jugoslovenski Narodnooslobodilački pokret (NOP), u kome u različitoj meri participiraju svi jugoslovenski narodi, otvorio je mogućnost njihovog zbližavanja i integracije na novim osnovama, na antifašističkom vrednosnom konsenzusu. Pod kompleksnim uslovima okupacije formira se na inicijativu i pod rukovodstvom KPJ, u organizacionom smislu, jedinstven Narodnooslobodilački pokret, čiju osnovu čini masovni antifašistički i revolucionarni pokret zasnovan na priznavanju i emancipaciji svake nacionalne, konfesionalne ili političke pripadnosti. Kao fundamentalan, istaknut je princip ravnopravnosti jugoslovenskih naroda koji bi ujedinjeni u okvirima NOB-a oslobodili zemlju i organizovali je tako da u njoj budu zajamčena nacionalna i druga prava svih naroda. To bi omogućilo konstituisanje jednog suštinski novog političkog sistema postupno izgrađivanog tokom NOR-a i socijalističke revolucije. KPJ, pod čijim okriljem je i nastao, organizovala je i druge forme oslobodilačkog pokreta koji je zahvatio čitavu Jugoslaviju. Pre svega valja istaći organizovanje partizanske vojske, kao preduslova pobeđe nad fašističkim okupatorom, koja je od jula 1941. svojom

---

<sup>8</sup> Čulinović F. 1970.

<sup>9</sup> Bešlin M. 2013. 83-90.

aktivnošću neposredno ugrožavala okupacioni sistem. Naročito značaj ima formiranje narodnooslobodilačkih odbora koji preuzimaju funkcije nove revolucionarne vlasti. NOP sa izgrađenim institucionalnim sistemom postaje važan politički subjekt već u leto 1941. kada se u okupiranoj Jugoslaviji stvaraju oslobođene ili poluslobodne teritorije na kojima se organizuje vlast. U institucionalnom sistemu NOP-a sa organizovanom novom vlašću na tlu Jugoslavije nalazio se zametak nove državnosti i kardinalno izmenjenog državnog uređenja.<sup>10</sup>

Kompleksan sistem institucija NOP-a organizovao se po istorijskim pokrajinama u sastavu Jugoslavije, a paralelno sa njim, sa oblikovanjem jugoslovenske državnosti, stvarala se i državnost njenih federalnih delova – konstituenasa. Od ustaničke 1941. tekao je proces izgradnje, konstituisanja kako Jugoslavije tako i njenih teritorijalno-političkih celina koje su već posedovale izvesne tradicije državnosti. To su šest jedinica sa statusom ratnih pokrajina: Srbija, Hrvatska, Slovenija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Makedonija, koje bi trebalo, kako je zamišljeno, da garantuju prava i nužan emancipatorski okvir svakog od pet državotvornih jugoslovenskih naroda – Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca; dok je šesta bila pokrajina triju jugoslovenskih naroda: Muslimana, Srba i Hrvata. Muslimani, s obzirom na to da su činili znatan deo demografskog sastava Bosne i Hercegovine, kao i Sandžaka, u ovo vreme su tretirani samo kao etnokonfesionalna grupa ili „nacionalna kategorija u izgradnji”. Takođe, tokom NOR-a izgrađivale su se kroz intitucionalni sistem NOP-a i posebne i specifične teritorijalno-političke jedinice koje nisu posedovale kapacitete i predispozicije državnosti, što je slučaj sa sedmom ratnom pokrajinom Vojvodinom, dok su se na nivou oblasti oblikovali Sandžak i Kosovo i Metohija.<sup>11</sup>

Sa razvojem ustanka, odnosno NOP-a, širom zemlje izrastao je, shodno uslovima i mogućnostima, sistem organa vlasti koji se nije razvijao ujednačenim tempom u svim područjima okupirane Jugoslavije. U zapadnoj Srbiji i Crnoj Gori taj tempo je bio intenzivan

---

<sup>10</sup> Petranović B. 1983.

<sup>11</sup> Petrović D. 1988. 101.

u inicijalnim etapama ustanka, usled čega se formira snažna mreža ustanova pokreta, izraženije na oslobođenim teritorijama. Obrazuju se narodnooslobodilački odbori kao organi Narodnooslobodilačkog pokreta ili Narodnooslobodilačkog fronta da bi uskoro počeli da se izgrađuju kao novi organi vlasti spremni da zamene stare uprave po selima, opštinama, gradovima koji kao, gotovo, sve institucije međuratne Jugoslavije stupaju u kvislinški odnos prema okupatoru. Karakteristično je za ustanove NOP-a posebno za narodnooslobodilačke odbore (NOO) da su obrazovani iz osnova, počev od najnižih na terenu pa postupno ka višim. Oslobođeno područje zapadne Srbije nazivano najpre pejorativno u kvislinškoj štampi, a kasnije i u istorijskoj literaturi, *Užička republika*, predstavlja značajno središte jugoslovenskog NOR-a gde je u leto i jesen 1941. izgrađivan sistem NOO do viših organa.<sup>12</sup> Stvoreni su uslovi za formiranje Glavnog narodnooslobodilačkog odbora za Srbiju u slobodnom Užicu, koji je bio nadležan za čitavu teritoriju Srbije, o čijim granicama još uvek ne postoji jasna predstava. Ona je u ovo vreme prema koncepciji i organizaciji NOP zahvatala samo teritoriju između Dunava i Save na severu, do Kopaonika i razvođa Morave i Vardara na jugu, te Golije i razvođa ka Limu na jugozapadu.<sup>13</sup>

Već na poznatom savetovanju vođstva NOP-a u Stolicama 26. septembra 1941. održanom na slobodnoj teritoriji zapadne Srbije, na direktan način se anticipiralo federativno uređenje jugoslovenske države u nastajanju. Osnovni zaključak bio je preimenovanje Glavnog štaba u Vrhovni štab Narodnooslobodilačkih partizanskih odreda Jugoslavije, a štabovi u pokrajinama formirani za Srbiju, Hrvatsku, Sloveniju, Bosnu i Hercegovinu i Crnu Goru dobili su naziv Glavnih štabova. O vojnom rukovodstvu u Makedoniji nije bilo govora zbog nedostatka veza sa pokretom ove ratne pokrajine. U svakom slučaju jasno je da u vreme kada u Jugoslaviji još nije bila izgrađena institucionalna struktura vlasti, vojna organizacija NOP-a, organizovana po pokrajinama, posredno je ukazivala na obrise buduće jugoslovenske države čija je izgradnja bila

---

<sup>12</sup> Geršeković L. 1954. 78.

<sup>13</sup> Marjanović J. 1963. 365.

u inicijalnim fazama.<sup>14</sup> Od polovine oktobra 1941. kada je partijski list *Borba* u Užicu objavila Kardeljev članak “Narodnooslobodilački odbori moraju postati istinski privremeni nosioci narodne vlasti”, ti odbori se izrazitije organizuju kao organi nove revolucionarne vlasti. Kao i u nizu drugih dokumenata dugo će se govoriti o NOO kao „stvarnim”, ali istovremeno „privremenim” nosiocima vlasti. Teza o privremenim organima vlasti bila je uslovljena pragmatičnim razlozima politike kompromisa rukovodstva NOP-a sa zapadnim saveznicima, a iz istoriografske perspektive nema razloga smatrati ih privremenim jer su u kontinuitetu, shodno mogućnostima, nastavili da deluju svih ratnih godina evoluirajući u više i razvijenije institucije vlasti u izgradnji.<sup>15</sup> Dok su institucije vlasti međuratne Kraljevine ukoliko su izbegli uništenje u Aprilskom ratu, ušli u apsolutno podređen, kolaborantski, odnos prema okupatoru, a Vlada delujući iz emigracije bez stvarne moći i većeg značaja, faktički izgubili ključna obeležja suverenosti – kroz revolucionarni rat stvarala se nova Jugoslavija drugačijih društveno-političkih karakteristika. Međutim i kao takva, „nova” Jugoslavija nije bila nova država pre svega na terenu međunarodnog prava, jer je u međunarodnim odnosima u potpunosti očuvala kontinuitet sa Kraljevinom. Radi se samo o revolucionarnom i suštinskom preobražaju jedne jugoslovenske države tokom NOR-a 1941–1945. koja se u istoriografiji uslovno determiniše kao nova budući da su njena svojstva i ključne karakteristike do osnovnih, strukturnih, radikalno izmenjena.

Na prelomu 1941–1942. nakon sloma Užičke republike, glavno težište NOB-a se iz zapadne Srbije pomera u središnje jugoslovenske krajeve. Krajem 1942. u centralnim područjima zemlje gde je pokret bio najrazvijeniji sa razgranatijom mrežom institucija NOP-a,

---

<sup>14</sup> Petranović B. 1992. 239.

<sup>15</sup> Na slobodnoj teritoriji zapadne Srbije krajem leta i u jesen 1941. a potom i u drugim oslobođenim krajevima zemlje, pojavljuje se još jedna institucija sa funkcijama vlasti – vojno-pozadinski organi. Prvo se formiraju komande mesta nadležne za područja srezova, kasnije područja na tlu okruga, najzad i komande korpusa. Izraženiji kontinuitet razvoja imaće vojno-pozadinski organi u središnjim krajevima zemlje. Međutim, ove ustanove nisu se oblikovale u pokrajinske okvire, niti se preko njih izražavao federativni karakter države u nastajanju, pa su za ovu temu irelevantne. Kulić D. 1964; Đuretić V. 1981.

posebno organa vlasti (narodnooslobodilački odbori), dolazi do obrazovanja predstavničkog tela za celu zemlju – AVNOJ. Ono je u historiografiji determinisano kao „opšte-političko telo” na čelu ustanka jugoslovenskih naroda. Osnivačka skupština 26–27. novembra 1942. u Bihaću istovremeno čini prvu fazu u pravcu konstituisanja AVNOJ-a kao centralnog subjekta vrhovne državne vlasti, a njegovo osnivanje predstavlja važan korak u procesu izgradnje jugoslovenske države sa federalnim svojstvima. U ovom periodu Jugoslavija još nije imala karakteristike federativnog ustrojstva, ali je u rukovodećim ustanovama NOP-a, sa Većem na vrhu političkog sistema u izgradnji, bilo predstavnika svih ratnih pokrajina. U dokumentima sa osnivačkog zasedanja AVNOJ-a, govori se o svim jugoslovenskim „zemljama” pod kojima se podrazumevaju teritorijalno-političke jedinice kao sastavni delovi Jugoslavije. Navode se imena većnika i to kao predstavnika: Slovenije, Hrvatske, Srbije, Sandžaka, Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Vojvodine dok ih iz Makedonije nije bilo.<sup>16</sup> Ove teritorijalno-političke jedinice se navode u proglasima i drugim dokumentima ustanova NOP-a, pre i posle osnivanja Antifašističkog veća. Takođe, u brojnim apelima, direktivama i sličnim aktima KPJ i drugih ustanova NOP-a kao i na osnivačkom zasedanju AVNOJ-a pozivaju se kao priznati svi jugoslovenski narodi – Srbi, Hrvati, Slovenci, Makedonci, Crnogorci i uz njih neizostavno i Muslimani.<sup>17</sup>

Nakon prvog zasedanja AVNOJ-a u obrazuju se veća u pojedinim istorijskim pokrajinama ili „zemljama“, koje bi trebalo da budu članice, odnosno, konstituensi buduće federativno uređene Jugoslavije.

Ključni subjekt slovenačke državnosti bila je Osvobodilna fronta (OF), koja je delovala pod okriljem NOP-a. Već 16. septembra Vrhovni plenum OF se na svojoj trećoj sednici konstituisao u Slovenački narodnooslobodilački odbor kao najviše telo OF sa ciljem da reprezentuje suvereni narod i slovenačku državost i pod kojim će se Slovenci, čak i

---

<sup>16</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 263–282.

<sup>17</sup> Isto. 271–272.

oni koji su živeli u Austriji i Italiji, „osloboditi i ujediniti”.<sup>18</sup> Temeljne tačke programa OF ticala su se svojevrsnog uključivanja partizanskih jedinica u Sloveniji u jedinstveni sistem NOP odreda Jugoslavije, a predviđalo se i da će nakon oslobođenja zemlje vlast u Sloveniji biti u rukama Osvobodilne fronte.<sup>19</sup> Time bi Slovenija kao zasebna celina – federalna država sa svojim suverenim organima ušla u sastav federativne Jugoslavije. Na Kočevskom zboru 1–3. oktobra 1943. proces konstituisanja slovenačke državnosti dosegao je svoje krajnje formativne tačke. Kako je interpretirano u jugoslovenskoj historiografiji – bio je to prvi slučaj zaokruživanja „jedne federalne jedinice u okviru Jugoslavije do koga je došlo pre državotvornog II zasedanja AVNOJ-a”.<sup>20</sup>

Prvo Veće organizovano je u Hrvatskoj, a pripreme za njega trajale su od kraja 1942. godine. U mestu Ponor u Lici je 1. marta 1943. formiran Inicijativni odbor ZAVNOH sa zadatkom što hitnijeg saziva osnivačkog zasedanja.<sup>21</sup> Ovaj Odbor je vršio funkcije organa vlasti antifašističkog pokreta u Hrvatskoj, sve dok nije bilo pripremljeno osnivačko zasedanje Veća koje je održano 13. i 14. juna u Lici.<sup>22</sup> Bio je to politički reprezent partizanskog pokreta (NOP) u Hrvatskoj koji nije posedovao ingerencije državne vlasti. Međutim, Veće je davalo instrukcije oblasnim NOO za Dalmaciju i Slavoniju i donelo je Odluku o priključenju Istre, Rijeke, Zadra i ostalih hrvatskih krajeva pod Italijom Hrvatskoj 20. septembra 1943. Tako je Veće i pre svog konstituisanja kao državne institucije pokazivalo intencije suverenosti.<sup>23</sup>

U finišu priprema za Drugo zasedanje AVNOJ-a, održana je u slobodnom Kolašinu 15. i 16. novembra 1943. sednica „zemaljske“ (državne) skupštine za Crnu Goru i Boku, koja je izabrala Zemaljsko

---

<sup>18</sup> *Zbornik dokumenata i podataka o Narodnooslobodilačkom ratu jugoslovenskih naroda*. Tom VI, knjiga 1. 1952. 75–77.

<sup>19</sup> Petrović D. 1988. 102.

<sup>20</sup> Isto. 103.

<sup>21</sup> *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske, zbornik dokumenata 1943*. 1964. 53.

<sup>22</sup> Isto. 166–230.

<sup>23</sup> Isto. 397, 444.

antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Crne Gore i Boke od 118 članova iz jedanaest srezova. Tom prilikom doneta je i Rezolucija u kojoj se kaže da je NOVJ jedina oružana sila koja se bori protiv fašizma i za slobodu, dok se AVNOJ karakteriše kao jedini istinski politički predstavnik jugoslovenskih naroda.<sup>24</sup>

U septembru 1943. u Skoplju je sazvan Inicijativni odbor za sazivanje Antifašističkog sobranja narodnog oslobođenja Makedonije. Ipak, o namerama i budućem statusu Makedonije govorilo se i ranije o čemu je svedočilo i prerastanje Pokrajinskog komiteta u Centralni komitet KP Makedonije u martu 1943. godine. Time je manifestno utvrđeno pitanje Makedonije kao ratne pokrajine čiji status posebne federalne jedinice nove Jugoslavije nije bio dovođen u pitanje.<sup>25</sup>

### **3. DRUGO ZASEDANJE AVNOJ-a: DRŽAVNO-KONSTITUCIONALNI ČIN NOVE FEDERACIJE**

Drugo zasedanje AVNOJ-a održano je u vreme velikih vojnih i političkih uspeha NOP-a kao i odlučujućih pobeda saveznika na svetskim ratištima. Prevažodno je politika kompromisa na međunarodnom planu donela jugoslovenskom revolucionarnom i antifašističkom pokretu faktičko međunarodno priznanje. Pod uticajem velikih partizanskih pobeda tokom 1943. britanska politika, pre svih, je morala da izvrši preispitivanje vlastitih pozicija u Jugoslaviji, a iznad svega podršku četničkom kolaboracionističkom pokretu pod vođstvom Dragoljuba Mihailovića. Ova promena podrazumevala je znatniji realizam prema činjenicama na terenu, drugačije posmatranje NOP-a, ali i bojazan da se u podršci partizanima, koji deluju pod vođstvom komunista, ne ode predaleko u smislu prejudiciranja političkog uređenja zemlje nakon rata. Tako je između svojih političkih interesa i podrške antifašističkom pokretu koji je samo u Jugoslaviji, prema Čerčilovom priznanju, „vezivao“ čak 33 neprijateljske divizije, kreirana politika kompromisa ili srednje rešenje, koje će sačuvati kontinuitet globalne britanske političke strategije, podržati vojnu komponentu pokreta kao važnog

---

<sup>24</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 428–431.

<sup>25</sup> Isto. 423–427.

saveznika u borbi protiv Trećeg rajha i ako ne sprečiti, a ono makar ograničiti razvoj revolucionarnih i socijalnih procesa u Jugoslaviji, pod okriljem Narodnooslobodilačkog pokreta.<sup>26</sup> Britansku politiku pratila je i američka, a iz tog perioda ostao je poznati izveštaj američkog oficira Lina Feriša u kome je stajalo da je „partizanski pokret od daleko većeg vojnog i političkog značaja nego što se to uopšte u spoljnom svetu misli. Partizani su isključivo vlastitim naporima, boreći se sa Nemcima, Italijanima, ustašama i četnicima, stvorili slobodnu teritoriju ne male veličine... Na toj teritoriji muslimani, hrišćani, Srbi, Hrvati, Slovenci, članovi Komunističke partije, svako lice bilo koje vere ili političkog uverenja može izraziti svoje mišljenje kojim putem treba voditi poslove zajednice. Takva situacija je verovatno jedinstvena u celoj okupiranoj Evropi.“<sup>27</sup>

Ne ulazeći dublje u osnove spoljne politike kompromisa, koja se nije samo odnosila na britansku i zapadnu politiku prema složenim ratnim okolnostima u Jugoslaviji, nego i na NOP, koji je morao da odustane od dela svojih maksimalističkih i radikalnih rešenja koja su se ticala unutrašnjeg uređenja zemlje, ona je ipak omogućila savezničku podršku partizanskom pokretu, a samim tim i međunarodno priznanje i legalitet novih jugoslovenskih vlasti i novog uređenja zemlje – proisteklih iz ratne pobeđe. Uz spoljnu, postojala je i svojevrсна unutrašnja politika kompromisa, koja se odnosila na fundamentalno političko pitanje – državno uređenje Jugoslavije. Odbačeni i delegitimisani centralizam trebalo je zameniti federativnim načelima, svojstvenim nacionalno i konfesionalno složenoj državi, na čemu je britanska diplomatija insistirala još u međuratnom periodu.<sup>28</sup> Pri tome trebalo je omogućiti pristanak Srbije, čija je politička kultura i ranije, a posebno vehementno u međuratnom periodu, odbacivala svako federalističko rešenje. Polazeći od pretpostavke da bez pristanka Srbije nema nove Jugoslavije, trebalo je ići za takvim modelima koji će jugoslovenskim narodima omogućiti emancipaciju, kroz demontiranje srpske hegemonističke paradigme karakteristične za monarhističko razdoblje jugoslovenske istorije, ali i

---

<sup>26</sup> Barker E. 1978; Marjanović J. 1979; Petranović B. 1983; Gligorijević B. 2001.

<sup>27</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 330.

<sup>28</sup> Vidi. Avramovski Ž. 1986.

omogućiti Srbiji da pronade vlastito mesto u takvoj konstelaciji i iz ideja zamišljene, pređe u sferu poimanja realne države.<sup>29</sup>

Uspesi NOVJ u borbama protiv nemačkih i italijanskih okupacionih snaga, kao i ustaških i četničkih kolaboracionista tokom 1943. kao i institucionalizacija antifašističke borbe izgradnjom nepotpune, ali razgranate mreže ustanova vlasti sa najvišim organima, većima ili rukovodećim NOO u više ratnih pokrajina ili oblasti, uz povoljnu situaciju na svetskom ratištu gde se već sagledavala sigurna pobeda antihitlerovske koalicije – omogućilo je dosezanje višeg stepena u državno-pravnom konstituisanju nove Jugoslavije. U cilju obrazovanja najviše institucije državne vlasti, krajem 1943. sazvano je AVNO kao reprezentativno telo svih naroda Jugoslavije. Drugo zasedanje, održano u Jajcu na velikom oslobođenom području 28–29. novembra, smatra se istorijskim i prekretnim zato što je donelo ili ozakonilo osnovne postavke i esencijalne karakteristike novog državnog uređenja. U radu zasedanja učestvovali su u nejednakom broju, što su diktirali ratni uslovi, većnici iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije, Crne Gore sa Bokom, dok delegati iz Vojvodine i Makedonije nisu mogli da se probiju do središnje Bosne.<sup>30</sup>

Prethodno se pred vodstvo NOP-a i KPJ postavilo pitanje Bosne i Hercegovine, najpre kao dilema o tome da li formirati zemaljsko antifašističko veće koje bi bilo *per se* i anticipacija državnosti i statusa buduće federalne jedinice. Zbog toga je do formiranja antifašističkog veća BiH došlo kasno, jer je pred samo Drugo zasedanje AVNOJ-a u Jajcu rešeno pitanje bosanskohercegovačke državnosti i statusa u

---

<sup>29</sup> Srpski građanski političari, većinom iz emigracije, izražavali su oštra neslaganja sa federativnim preuređenjem Jugoslavije, koje su vršile institucije u zemlji pod dominacijom KPJ. Konstituisanje Jugoslavije na federativnim principima oni su smatrali cepanjem države i ugrožavanjem srpskih nacionalnih interesa. Federalizacija je njima bila prihvatljiva, ali tek ako bi se prethodno „zaokružila“ srpska jedinica u čiji bi sastav, osim Srbije, trebalo uključiti: Makedoniju, Crnu Goru, Vojvodinu, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo i Metohiju. Ovom ideološkom konceptu, bliskom idejama četničkog pokreta, bilo je potpuno neprihvatljivo i priznavanje crnogorske, makedonske i muslimanske nacionalne zajednice. Stefanovski M. 1988; Končar R. 1997. 227–233.

<sup>30</sup> *Prvo i drugo zasedanje Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije*. 1953.

okvirima jugoslovenske federacije koja se izgrađivala. U dotadašnjim dokumentima BiH se pominje kao autonomija, što je bilo u skladu sa principom da će federalne jedinice biti nacionalne države pet naroda – konstituenasa Jugoslavije. Nacionalno i konfesionalno pluralna Bosna i Hercegovina ovaj kriterijum nije zadovoljavala. Ipak, srednjovekovni temelji bosanske državnosti, strah od velikosrpskih i velikohrvatskih pretenzija i ponajviše – silina ustanka u BiH, uticali su da se prvobitni planovi o autonomiji ove istorijske pokrajine promene. Tokom 1943. posebno nakon kapitulacije Italije NOVJ je izrasla u 23 brigade i 25 odreda, a oslobođena je i velika slobodna teritorija – Bosanska krajina, istočna Bosna, veliki delovi centralne Bosne i deo Hercegovine. U BiH je bio razgranat i sistem novih vlasti – NO odbora, od mesnih, opštinskih i sreskih do oblasnih za Bosansku krajinu i za Hercegovinu.<sup>31</sup>

Od početka ustanka, a i ranije, prevladavalo je stanovište u rukovodstvu KPJ da bi Bosna i Hercegovina trebalo da ima autonomiju, ali se nikada nije preciziralo u kom obliku bi to rešenje bilo realizovano. Postojala su dva predloga: da se BiH konstituiše kao autonomna pokrajina vezana za jednu od federalnih jedinica, dok je drugo rešenje predviđalo da se bosanskohercegovačka autonomija veže direktno za jugoslovensku zajednicu, da bude autonomija u okviru buduće federacije. Treće, sasvim različito rešenje od prethodnih je predviđalo da se Bosna i Hercegovina konstituiše kao federalna jedinica, odnosno ravnopravna članica federativne Jugoslavije u nastanku. Rodoljubu Čolakoviću je rešenje – koliko nacija toliko federalnih jedinica – izgledalo „mehaničko” i sa ostalima iz rukovodstva PK KPJ za BiH se trudio da pronade modalitet koji bi sačuvao celovitost i integritet Bosne i Hercegovine, a u skladu sa temeljnim principima na kojima se izgrađivala nova federacija. Na insistiranje Pokrajinskog komiteta KP BiH prevladalo je mišljenje da se BiH kao istorijski utemeljena geografska i ekonomska celina, sa specifičnom nacionalnom i konfesionalnom strukturom izgradi kao ravnopravna članica federativne Jugoslavije.<sup>32</sup> Trebalo bi naglasiti da je na ovu odluku uticao i Tito, koji se juna 1943. u razgovoru sa predstavnicima PK KPJ za BiH interesovao kada će biti osnovano AVNO

---

<sup>31</sup> Končar R. 1983. 20–21.

<sup>32</sup> Isto. 21.

Bosne i Hercegovine, što je već bilo trasiranje puta ka konstituisanju posebnosti ove jedinice unutar Jugoslavije koja se izgrađivala na federativnim principima.<sup>33</sup>

Kada su u vrhu KPJ rešena temeljna pitanja bosanskohercegovačke državnosti i pozicije u federalističkoj konstelaciji koja se stvarala, sazvano je Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja BiH i to samo nekoliko dana pred Drugo zasjedanje AVNOJ-a, kako bi legitimisalo odluke partijskog vrha. Konstitutivno zasjedanje ZAVNOBiH-a je održano u Mrkonjić Gradu 25. i 26. novembra 1943. uz prisustvo 247 delegata iz čitave Bosne i Hercegovine. Vijeće se na ovoj sednici proglasilo najvišim političkim i predstavničkim telom naroda BiH, izabравši tom prilikom i 58 delegata koji će ovu ratnu pokrajinu predstavljati na AVNOJ-u. U centralnom dokumentu ovog istorijskog zasjedanja, Rezoluciji Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a, se ističe da Bosna i Hercegovina „nije ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska nego i srpska i muslimanska i hrvatska” i da ova tri naroda „zbratimljena” tvore „slobodnu” BiH u kojoj će biti garantovana „puna ravnopravnost i jednakost svih Srba, Muslimana i Hrvata”. Takva Bosna i Hercegovina sa tri konstitutivna naroda „učestovavaće ravnopravno sa ostalim našim narodima u izgradnji narodne demokratske federativne Jugoslavije”.<sup>34</sup> Bila je ovo jasna poruka državno-konstitucionalnog tela BiH da će ona na predstojećem zasjedanju AVNOJ-a dobiti prerogative državnosti i činiti sa ostalih pet naroda i njihovim nacionalnim državama, budućim federalnim članicama, novu federativnu zajednicu. Takođe, kao fundamentalni ciljevi NOB-a u Bosni i Hercegovini navedeni su „istrebljenje” okupacionih snaga i poraz svih kolaboracionističkih pokreta u zajednici sa ostalim jugoslovenskim narodima. Uz to, pred oslobodilački pokret stavljen je i važan zadatak: „da učvršćuje bratstvo naroda Bosne i Hercegovine”, ali i uvodi nove borbe u Narodnooslobodilački pokret, a pre svega Muslimane i Hrvate, kako stoji u Rezoluciji.<sup>35</sup>

Kada je rešeno i poslednje otvoreno pitanje o broju federalnih jedinica,

---

<sup>33</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 435.

<sup>34</sup> Isto. 434.

<sup>35</sup> Isto. 434.

Drugo zasjedanje AVNOJ-a je održano u predvidivom tonu. Među usvojenim aktima prvo je prihvaćena Deklaracija Drugog zasjedanja AVNOJ-a koja sublimira bitne stavove odluka, da bi se završnom, IV tačkom, podvukla izgradnja Jugoslavije na „demokratskom federativnom principu”. Polazeći od neotuđivog prava svakog naroda na samoopredjeljenje, „uključujući pravo na otcepljenje 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“.<sup>36</sup> U dispoziciji *Odluke o vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom telu i Nacionalnom komitetu oslobođenja Jugoslavije* kao privremenim organima vrhovne narodne vlasti ističe se da je AVNOJ tokom NOR-a izrastao u „vrhovnog pretstavnika suvereniteta naroda i države Jugoslavije... u skladu sa principima federativnog uređenja”.<sup>37</sup>

Analizom materijala sa Drugog zasjedanja AVNOJ-a kao i čitavog kodeksa dokumenata NOP-a, sagledava se bitno obeležje nove Jugoslavije: federativno ustrojstvo u cilju obezbeđenjivanja nacionalne ravnopravnosti. U mnoštvu izvorne građe kapitalan akt čini Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, koja izražava osnove federativnog sklopa Jugoslavije. U preambuli odluke o izgradnji Jugoslavije na federativnim principima stoji da se zasniva na osnovu „prava svakog naroda na samoopredjeljenje uključujući pravo na otcepljenje ili na ujedinjenje sa drugim narodima i u skladu sa istinskom voljom svih naroda Jugoslavije, osvedočenom u toku trogodišnje zajedničke borbe“. Prva tačka Odluke je glasila da „narodi Jugoslavije nikada nisu priznali i ne priznaju raskomadanje Jugoslavije“ od strane fašističkih okupacionih sila i da su „dokazali u zajedničkoj oružanoj borbi svoju čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji“. Druga tačka Odluke manifestovala je volju da se Jugoslavija već izgrađuje i da

---

<sup>36</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 452–453; Petranović B. i Zečević M. 1987. 791–796, 800–801; Pleterski J. 1985. 461.

<sup>37</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 445–453.

će se izgraditi na „federativnom principu“, koji će obezbediti „punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine“. Treći stav je glasio da su u skladu sa takvom „federativnom izgradnjom Jugoslavije“, koja je bila u toku i koja se temeljila na „najpunijim demokratskim pravima“ – konstituisane institucije nove vlasti (NOO i zemaljska antifašistička veća), a da je Antifašističko veće narodnog oslobođenja Jugoslavije „vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko telo naroda Jugoslavije i vrhovni predstavnik suvereniteta naroda i države Jugoslavije kao celine“. Četvrta tačka Odluke je manjinskim narodina garantovala „sva nacionalna prava“.<sup>38</sup>

Odluke Drugog zasedanja AVNOJ-a sa snagom ustavnih normi značile su faktički prestanak postojanja Jugoslavije kao centralističke monarhije. Nije priznata od strane fašističkih država nasilna, time i nelegalna, podela zemlje. Izvesno je postojanje jedne, nove Jugoslavije stvorene u legitimnoj revoluciji svih njenih naroda. Ti narodi kroz NOR u skladu sa, u istoriji prvi put primenjenim, principom slobodnog opredeljenja, odlučuju o zajedničkom životu unutar okvira jugoslovenske demokratske i federativno uređene države. U njoj su zagantovana jednaka prava svim jugoslovenskim nacijama u federalnim jedinicama, koje su na Drugom zasedanju identifikovane kao konstitutivne, dok se nacionalnim manjinama obezbeđuje puna ravnopravnost. U okviru jugoslovenske državne zajednice određen je identitet i zajamčen jednakopravni status šest političkih konstitutivnih činilaca – federalnih jedinica, država i pet pripadajućih konstitutivnih nacionalnih subjekata.

U dokumentima NOP-a od početka rata redovno se navode i Muslimani pored pet jugoslovenskih nacija.<sup>39</sup> Međutim, pošto priznavanje

---

<sup>38</sup> Isto. 452-453.

<sup>39</sup> Izvršni odbor AVNOJ-a se u svom Proglasu narodima Jugoslavije 9.2.1943. obratio „Srbima, Hrvatima, Slovencima, Crnogorcima, Makedoncima i Muslimanima“. U dokumentima NOP iz BiH i Sandžaka Muslimani se redovno pominju uz Srbe i Hrvate, odnosno Srbe i Crnogorce. Na osnivačkom zasedanju ZAVNO BiH se podvlačilo trojni konstitutivni karakter Bosne i Hercegovine: srpski, hrvatski i muslimanski. Nešović S. i Petranović B. 1983. 432-435. Vid. Hoare M. 2019.

muslimanskog identiteta kao nacionalnog još nije bilo okončano, Veće je u zvaničnoj Odluci o federativnom uređenju navelo samo pet priznatih jugoslovenskih nacija.<sup>40</sup> Takođe u zvaničnim izvorima, kao i materijalima Drugog zasedanja, navode se svih sedam ratnih pokrajina uključujući i Vojvodinu, kao i Sandžak koji je posedovao Veće. U Odluci se pominje ZAVNO Sandžaka zato što je ono u to vreme postojalo. Vojvodina se ne nabraja pored šest federalnih jedinica pošto ona to nije, prema odluci vrha KPJ, mogla postati, jer je kriterijum za konstituisanje federalnih jedinica bio nacionalni, a ova pokrajina nije imala vlastitu naciju, niti dovoljan kapacitet državnosti, te se na AVNOJ-u njen budući položaj u novoj Jugoslaviji ne pominje, jer se još nije mogao preciznije odrediti.<sup>41</sup>

AVNOJ je, takođe, izabrao svoje Predsedništvo sa širokim ovlašćenjima jer je vršilo sve funkcije, zakonodavne i izvršne i imenovalo NKOJ sa svim ingerencijama prve „narodne vlade”. Na zasedanju je, takođe, odlučeno i o oduzimanju prava emigrantskoj Vladi da zastupa Jugoslaviju, uz reviziju ili proglašavanje ništavim njenih odluka, a kralju Petru II zabranjeno je da se vrati u zemlju do konačne odluke o državnom uređenju koja bi se donela posle rata. AVNOJ je i odobrio ranije odluke nižih institucija NOP-a, uključujući i Odluku ZAVNOH i SNOO o proširenju jugoslovenske teritorije, pre svega, priključenjem Istre, Rijeke i Zadra.<sup>42</sup> Očito je bilo da su osnovni elementi državne organizacije revolucijom preustrojene Jugoslavije bili konstituisani. AVNOJ je na Drugom zasedanju, kao nadležno telo, donelo akte kojima su udareni temelji jugoslovenske države. Počeci izgradnje te države nalazili su se u nastanku sistema organa vlasti u leto 1941. da bi se taj proces nastavio u kontinuitetu tokom NOR-a do i posle zasedanja u Jajcu. Čin prerastanja Veća u vrhovnu instituciju suverene vlasti i akt o federativnom ustrojstvu države, na tadašnjem nivou razvijenosti NOP-a, smatra se u istoriografiji i pravnoj teoriji – aktom konstituisanja jugoslovenske države, koja će se nakon toga dalje izgrađivati i oblikovati.

---

<sup>40</sup> Kamberović H. 2009.

<sup>41</sup> Končar 2013. 15-27.

<sup>42</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 436-455.

Srbija, u odnosu na Sloveniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku i Crnu Goru, koje su već oformile antifašistička veća, kao i Makedoniju čiji je najviši predstavnički organ bio u izgradnji, ni posle istorijskog Drugog zasedanja AVNOJ-a nije imala svoje predstavničko telo. Na vrhu nedovršene strukture narodnooslobodilačkih odbora stajao je Glavni Narodnooslobodilački odbor, koji je u nepotpunom sastavu bio pasivan, dok deo historiografije smatra da nakon pada *Užičke republike* (kraj novembra 1941), Srbija i nema GNOO sve do 1944. Ipak, koncepcija o Srbiji kao jednom od nosećih stubova nove Jugoslavije očita je u Odluci o federativnom uređenju, a prisutna je i u dokumentaciji NOP-a, gde se ona redovno prva navodi kao politička zajednica najbrojnije jugoslovenske nacije, među šest federalnih država u izgradnji. Pitanje postojanja Srbije kao federalne članice nije bilo sporno tokom Drugog svetskog rata kada se federativna Jugoslavija izgrađivala. Jedino nije do kraja bilo jasno pitanje njenog teritorijalnog opsega i odnosa sa susednim teritorijalno-političkim jedinicama i njihovog razgraničenja zbog složenog nacionalnog sastava.<sup>43</sup>

Prema idejnom konceptu KPJ, Kosovo i Metohija su se izgrađivali tokom NOR-a kao posebna jugoslovenska oblast. Ovo područje heterogenog nacionalnog sastava, sa preovlađujućom albanskom nacionalnom komponentom i srednjovekovnom tradicijom pripadnosti srpskoj državi, kroz institucionalnu strukturu jugoslovenskog antifašističkog pokreta uobličavalo se u zasebnu oblast. Tek u leto 1944. uočava se usmeravanje pojedinih oblasnih institucija Kosova prema rukovodećim strukturama federalne države Srbije. Kroz reorganizaciju vojnog rukovodstva Kosovsko-metohijska oblast se prvi put u NOR-u orijentiše prema Srbiji.<sup>44</sup>

Za razliku od Kosovsko-metohijske oblasti, Vojvodina je imala kapacitete i regionalno identitetskog i istorijskog tipa, kao i dugu tradiciju autonomije. Partizanski oslobodilački pokret od početka otvara i pitanje Vojvodine u budućim političkim promenama koje će nastati tokom rata

---

<sup>43</sup> Petrović D. 1988. 110.

<sup>44</sup> *Zbornik dokumenata i podataka o Narodnooslobodilačkom ratu jugoslovenskih naroda*. Tom I, knjiga 19. 1969. 654.

i posle oslobođenja zemlje. U pitanju je jasno političko opredeljenje za autonomiju Vojvodine u procesima federalizacije jugoslovenske države. Na to ukazuje i razvoj i institucionalizacija NOP-a, jer su sve političke i vojne institucije imale vojvođanski karakter (Glavni štab, Glavni Narodnooslobodilački odbor Vojvodine, Pokrajinski komitet Komunističke partije) i bile u direktnoj vezi sa jugoslovenskim institucijama, čime se obezbeđivala osnova za federalno rešenje statusa Vojvodine. U tom smislu politička i vojna institucionalizacija Narodnooslobodilačkog pokreta Vojvodine i veoma razvijen antifašistički pokret, suštinski determinišu njen autonomni status, i to kao jugoslovenske jedinice, jer su pokrajinske institucije u neposrednoj vezi sa jugoslovenskim rukovodstvom i pod njegovim političkim i vojnim ingerencijama. Nije bilo bez osnova očekivanje da će i odluke Drugog zasedanja AVNOJ-a u Jajcu potvrditi ovu političku realnost Vojvodine. Međutim, odluke AVNOJ-a konstituišu jugoslovensku federaciju na nacionalnim, a ne i na istorijskim osnovama (osim kada je u pitanju Bosna i Hercegovina). U državno-pravnom smislu pet jugoslovenskih nacija konstituišu jugoslovensku federaciju, na principu nacionalnog samoopredeljenja do otcepljenja, što je značilo da su federalne jedinice državnog, a ne administrativnog karaktera.<sup>45</sup> Takođe, prema ocenama KPJ, Vojvodina nije posedovala predispozicije državnosti budući da ih kroz istoriju nije stekla, niti se mogla smatrati teritorijalno-političkom zajednicom jedne jugoslovenske nacije. Tradicija regionalno-političke osobenosti sa političkim i kulturnim autonomnim identitetom manifestovanim tokom dva veka nisu smatrani dovoljnim odrednicama koje bi uslovile formiranje Vojvodine kao federalne države. Pošto se rukovodstva jugoslovenskog NOP-a nisu složila sa konceptom o ZAVNO za Vojvodinu ovo rešenje više nije pominjano kao mogućnost.<sup>46</sup> GNOO Vojvodine u proglasima i pismima često ističe autonomiju Vojvodine u okviru demokratske i federativne Jugoslavije.<sup>47</sup> Najviše rukovodstvo

---

<sup>45</sup> Končar R. 1983. 31; Končar R. 1974. 105–160.

<sup>46</sup> PK KPJ za Vojvodinu je uporno iznosio stav partijskom vrhu da je potrebno formirati AVNO. Ipak, CK KPJ nije delio to mišljenje. *Zbornik dokumenata i podataka o Narodnooslobodilačkom ratu jugoslovenskih naroda*. Tom IX, knjiga 3. 1967. 643.

<sup>47</sup> Končar R. 1974. 89–160.

DFJ zastupaće koncepciju o priključenju Vojvodine, sa zajamčenom autonomijom, jednoj federalnoj članici. O tome da to bude Srbija, odlučiće se na Skupštini izaslanika naroda Vojvodine 31. jula 1945. godine.

#### 4. KONSTITUISANJE FEDERALNIH DRŽAVA U OKVIRU DFJ

Kompleksni procesi daljeg konstituisanja Jugoslavije, posle Drugog zasedanja AVNOJ-a, u 1944. godini, išli su intenzivnijim tempom. Nova država u martu 1944. nazvana je Demokratska Federativna Jugoslavija.<sup>48</sup> Zakonski akt kojim se reguliše zvaničan naziv Jugoslavije je sastavljen u više verzija da bi bio prihvaćen kao odluka 7. aprila na proširenoj sednici Predsedništva AVNOJ-a. Taj dokument sadržavao je poslednju klauzulu da stupa na snagu objavljivanjem do čega nije došlo iz spoljnopolitičkih razloga. U nacrtu *Deklaracije o osnovnim pravima nacija i građana DFJ* od 11. aprila 1944. najpre se ističe da je DFJ „savezna demokratska država, demokratska federacija u kojoj su ujedinjeni Srbi, Hrvati, Slovenci, Makedonci i Crnogorci i koja je sastavljena od šest demokratskih federalnih država: Srbije, Hrvatske, Slovenačke, Bosne i Hercegovine, Makedonije i Crne Gore. Narod u Vojvodini i Sandžaku imaće punu slobodu da sam odluči o odnosu i položaju u federaciji”. DFJ je „federativna jer je savezna država, koja obezbeđuje punu ravnopravnost svojih pet nacija odn. nacionalnih država naroda Srbije, Vojvodine i Sandžaka, Hrvatske, Slovenačke, Bosne i Hercegovine, Makedonije i Crne Gore, te isključuje svaku mogućnost prevlasti ili privilegija ili majorizacije jednog naroda na račun drugoga, te jedne federalne države na račun druge.” Takođe se navodilo da „svaki narod ima prava da istupi iz federacije ako se ne slaže sa oblikom vladavine”.<sup>49</sup> Uprkos krupnim promenama u uređenju i strukturi Jugoslavije, država

---

<sup>48</sup> U prvom nacrtu Zakona o imenu države i državnom grbu od 27. 3. 1944. koji je kasnije menjan, ime države je „Demokratska Federativna Jugoslavija“, koja je stvorena „zajedničkom borbom i slobodnom voljom naroda Srbije, Vojvodine i Sandžaka, Hrvatske, Slovenačke, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine“. Petrović D. 1988. 114.

<sup>49</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 514-519.

koja je nastajala nije bila nova, već se radilo o federalizaciji postojeće, suštinski reorganizovane tokom NOR-a.

Nakon utvrđivanja osnova Jugoslavije kao federativne države na državno-konstitucionalnom zasedanju AVNOJ-a, dolazi do utemeljivanja njenih federalnih članica. To se ogleda kroz sukcesivnu transformaciju zemaljskih veća u najviše institucije predstavničke vlasti.

Važan državno-konstitutivni akt prva je usvojila Slovenija, a za njom i ostale federalne jedinice: Slovenački NOO izdvojio se iz Osvobodilne fronte i preimenovao u Narodnooslobodilačko veće na svom Prvom zasedanju 19. februara 1944. u Črnomelju. Sve dalje njegove odluke su bile uglavnom unifikovane za ovakva veća i ostalih država članica. Najpre je potvrđivana saglasnost sa odlukama Drugog zasedanja AVNOJ-a i odobran rad delegacije svoje države članice na jugoslovenskom veću, što se pre svega odnosilo na prihvatanje odluke o federativnom uređenju Jugoslavije. Potom je slovenačko Narodnooslobodilačko veće svojom Deklaracijom potvrđivalo da federalna država Slovenija sprovodi avnojevsku odluku, iznoseći stav da se slovenački narod „združuje sa narodima Srbije, Hrvatske, Makedonije, Crne Gore kao i Bosne i Hercegovine u jednu državnu celinu, federativnu Jugoslaviju”, a u skladu sa principima nacionalne ravnopravnosti, prava na samoopredeljenje do otcepljenja i pravo na udruživanje sa drugim narodima.<sup>50</sup>

Zemaljsko antifašističko vijeće Hrvatske na Trećem zasedanju u 8–9. maja 1944. u Topuskom se proglasilo vrhovnim zakonodavnim i izvršnim narodnim predstavničkim telom i najvišom institucijom državne vlasti demokratske i antifašističke Hrvatske. U prvom članu Odluke je pisalo: „Na osnovu suverene volje i prava samoodređenja naroda Hrvatske, a u skladu sa odlukama donesenim na II zasjedanju AVNOJ u Jajcu 29–30. studenog 1943. ZAVNOH kao jedini pravi državni sabor Hrvatske, vrhovni je organ državne vlasti, vrhovno zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Hrvatske i predstavnik suvereniteta naroda i države Hrvatske kao ravnopravne federalne jedinice DFJ.”<sup>51</sup> Istovremeno je

---

<sup>50</sup> Isto. 557-560

<sup>51</sup> Isto. 567-568.

doneta Odluka o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na Drugom zasjedanju AVNOJ-a i *Deklaracija o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske* u čijem prvom članu je stajalo da su: „Hrvatski i srpski narod u Hrvatskoj potpuno ravnopravni.“<sup>52</sup> Drugi član je glasio: „Svi građani Federalne Države Hrvatske jednaki su i ravnopravni bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest.“ U devetoj tački Odluke koju je potpisao predsjednik ZAVNOH-a Vladimir Nazor, naglašavalo se da se u interesu „učvršćenja demokratskog poretka i bratstva naroda Jugoslavije zabranjuju i progone sve fašističke i profašističke djelatnosti“.<sup>53</sup>

Treće po redu konstituisano zemaljsko veće kao najviša institucija federalne države je AVNO Bosne i Hercegovine, održano na Drugom zasjedanju u Sanskom Mostu od 30. juna do 2. jula 1944. godine. Ovo zasjedanje je imalo ustavotvorni karakter, jer se njegovim odlukama Bosna i Hercegovina konačno konstituisala kao federalna država unutar federativne Jugoslavije.<sup>54</sup> Od odluka prvo je usvojena ona o odobrenju rada bosansko-hercegovačke delegacije na Drugom zasjedanju AVNOJ-a. U načelu, svako zemaljsko veće prvo je usvajalo ovakvu odluku što posredno ukazuje da je jugoslovenska državnost primarna u smislu suvereniteta u odnosu na federalnu. Zatim sledi odluka o konstituisanju ZAVNOBiH u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko telo federalne Bosne i Hercegovine. U *Deklaraciji o pravima građana BiH* naglašava se da Veće jamči „ravnopravnost Srba, Muslimana i Hrvata Bosne i Hercegovine, koja je njihova zajednička i nedeljiva domovina“ i „slobodu veroispovesti i savjesti i ravnopravnost svih veroispovesti“. Za osnove državnosti Bosne i Hercegovine, na ovom zasjedanju, smatrana je

---

<sup>52</sup> Ovim članom Odluke garantovana je ravnopravnost Hrvata i Srba u Hrvatskoj. Ali ona nije značila, kako je kasnije pogrešno interpretirano, konstitutivnost Srba u Hrvatskoj. Srbi su sa ostale četiri nacije na AVNOJ-u bili konstituensi Jugoslavije i na osnovu toga su imali punu ravnopravnost u Hrvatskoj. Ali konstituensi federalnih država članica su bili većinski narodi u svakoj od njih, sa izuzetkom Bosne i Hercegovine, čija je konstitutivnost bila podeljena na tri njena naroda – Muslimane, Srbe i Hrvate. Vid. Pijade M. 1944.

<sup>53</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 569-570.

<sup>54</sup> Isto. 579.

iznad svega državna tradicija srednjovekovne bosanske države.<sup>55</sup> Takođe, u materijalima ZAVNOBiH, kao i drugim dokumentima NOP-a, ističe se stav da konstituisanje Bosne i Hercegovine kao posebne federalne države omogućava najpovoljnije rešenje nacionalnog pitanja na ovom etnički i konfesionalno heterogenom području.<sup>56</sup>

Državnost federalne Crne Gore se takođe izgrađivala u evolutivnom procesu čije su ključne tačke istorijski akti Drugog zasedanja Antifašističkog veća ZAVNO Crne Gore i Boke, održanog 16. februara 1944. godine. I na njemu se izražavala potpuna saglasnost sa odlukama AVNOJ-a, da bi se na III zasedanju, 14. jula u Kolašinu konstituisalo u Vrhovno zakonodavno i izvršno telo Crne Gore. Istovremeno ZAVNO Crne Gore i Boke je prešlo u Crnogorsku antifašističku skupštinu narodnog oslobođenja (CASNO). Boka se više nije pominjala kao zasebno teritorijalno područje, jer je bila potpuno inkorporirana u federalnu Crnu Goru.<sup>57</sup>

Federalna Makedonija se izgrađivala u kasnijim fazama rata, kada je i dobijala izrazitije forme državnosti. Kompleksni uslovi NOP-a u Makedoniji su uzrokovali da do konstitucionalnog čina dođe početkom avgusta 1944. godine. U manastiru Prohor Pčinjski 2. avgusta je konstituisano Antifašističko sobranje narodnog oslobođenja kao ključna predstavnička i zakonodavna institucija državne vlasti Makedonije kao federalne države u okvirima DFJ. Za vreme održavanja Sobraanja izabran je datum Ilindenskog ustanka, kao dan zasnivanja makedonske državnosti u 20. veku. Najvažniji dokumenti koje skup donosi bili su

---

<sup>55</sup> U referatu Hasana Brkića pod nazivom, „Izgradnja bosansko-hercegovačke državnosti u okviru DFJ“, rečeno je: „Bosna i Hercegovina po svojoj prošlosti imala je svoj državno-pravni položaj. Uzmite istoriju, pa možete videti da je Bosna bila samostalna država, imala svoje banove, imala svoje kraljeve. Po tome moramo onda da sudimo da je nama lako stvoriti državno-pravni akt o Bosni i Hercegovini. Državno-pravni temelji Bosne i Hercegovine su samo zakopani, a naša je sada dužnost da temelje otkopavamo i da na tim temeljima gradimo našu federalnu jedinicu, našu državu Bosnu i Hercegovinu.“ *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine. I. dokumenti 1943–1944.* 1968. 226.

<sup>56</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 579–584.

<sup>57</sup> Isto. 575-576.

*Deklaracija o osnovnim pravima građana Makedonije i Odluka o uvođenju makedonskog jezika u federalnoj Makedoniji.*<sup>58</sup> ASNOM je, kao i ostale skupštine, pozdravio odluke Drugog zasedanja AVNOJ-a, odobrio rad Glavnog štaba NOV i PO Makedonije i proglasio makedonski jezik kao zvanični u ovoj federalnoj državi DFJ. Time je obrazovana i peta federalna država članica s tim što njeni teritorijalni okviri nisu bili tačno utvrđeni.

## 5. KONSTITUISANJE SLOŽENE FEDERALNE JEDINICE SRBIJE

Poslednja federalna jedinica koja je konstituisana bila je Srbija i to na prvom zasedanju Velike antifašističke skupštine, 9. novembra 1944. u oslobođenom Beogradu. Konstitutivna skupština Srbije planirana je najpre za avgust, ali je razvoj vojne situacije i velike snage okupatora i kvislinga odlagao taj događaj. Zahvaljujući povoljnijim okolnostima u oslobođenoj Srbiji kao i dužini priprema, zasedanje VASNOS od 9. do 12. novembra 1944. po opsegu i sadržini rada je nadmašilo druge konstitutivne skupštine u DFJ. U rada je učestvovalo čak 885 delegata iz 16 okruga i grada Beograda, a prisutni su bili predstavnici jugoslovenskih institucija i organa vlasti svih država članica.<sup>59</sup> Na VASNOS-u je osuđena srpska nacionalistička koncepcija o velikodržavnom prostoru koji je uključivao Makedoniju, Crnu Goru i Bosnu i Hercegovinu. Naglašen je stav o jednakim pravima svih naroda u Srbiji, ali i Srba u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, kao i o Jugoslaviji kao zajedničkom okviru suživota svih naroda koji su u njoj živeli.<sup>60</sup> VASNOS je doneo akte kojima se utvrđuje državna vlast federalne Srbije. Prvo je usvojena odluka o odobrenju rada Glavnog narodnooslobodilačkog odbora, potom deklaracija o odobrenju rada predstavnika Srbije na Drugom zasedanju AVNOJ-a. U govorima je bio karakterističan pogled na mesto srpskog naroda u istoriji, koji se bitno razlikovao od teze o njegovoj „oslobodilačkoj”

---

<sup>58</sup> Isto. 587-591.

<sup>59</sup> Petrović D. 1988. a; Dimić Lj. 2001. 284-288.

<sup>60</sup> Indikativne su reči Rodoljuba Čolakovića, predstavnika BiH, da Drina između Srbije i BiH „neće biti nikakva granica nego samo međa plemenita“. Dimić Lj. 2001. 286.

ulozi u nacionalističkim koncepcijama. Najznačajniji, konstitutivni akt je *Odluka o konstituisanju Antifašističke skupštine narodnog oslobođenja Srbije* kao vrhovnog zakonodavnog i izvršnog organa državne vlasti. ASNOS nastaje „proširenjem i rekonstruisanjem” GNOOS i postaje „najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko telo”, čime je „nosilac suvereniteta naroda i države Srbije” kao ravnopravne članice DFJ.<sup>61</sup>

Konstituisanjem federalne Srbije u jesen 1944. zaokružen je broj federalnih jedinica DFJ. Time je u potpunosti implementiran federativni princip i utemeljena konstrukcija složenog jugoslovenskog državnog modela koji je zvanično proklamovan na Drugom zasjedanju AVNOJ-a. Međutim, proces konstituisanja federativne jugoslovenske države nije bio okončan pošto još nije bio definisan položaj Vojvodine i Kosova i Metohije, a ni pitanje Sandžaka nije bilo okončano. Važan motiv za odluku da se Srbija poslednja konstituiše kao federalna država treba tražiti i u kompleksnosti procesa njenog razgraničavanja sa drugim federalnim jedinicama, a pogotovo zbog složenosti determinisanja statusa Vojvodine i Kosova prema Srbiji i DFJ. Konstituisana u novembru 1944. Srbija se neko vreme razvijala kao homogena, a ne složena federalna jedinica.

Istorijske, regionalne i etno-konfesionalne specifičnosti Sandžaka kao teritorijalno-političke jedinice sa heterogenom demografskom strukturom, uslovile su njegov poseban položaj i status tokom rata, ali i u procesu konstituisanja federativne Jugoslavije. Prema odlukama najviših tela NOP-a, specifičnosti Sandžaka kao jugoslovenske regije je trebalo izraziti formiranjem zasebnog veća. Tako je na skupštini od 250 delegata izabраниh prethodno u pet oslobođenih srezova (od ukupno osam) u Pljevljima 20. novembra 1943. formirano ZAVNO Sandžaka. Ono, prema Rezoluciji o osnivanju, stoji na „čelu NOB kao najviše političko telo i predstavništvo” naroda Sandžaka. U Rezoluciji kao i u drugim dokumentima pominje se „narod Sandžaka”, „Sandžaklije”, a neretko i „Srbi i Muslimani”, čak i „Srbi, Muslimani i Crnogorci”.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Petrović D. 1988. a; Dimić Lj. 2001. 287–288.

<sup>62</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 431–432.

Međutim, do odluke da Sandžak nema osnova za posedovanje vlastitog AVNO došlo se u vrhu KPJ krajem 1944. godine.<sup>63</sup> AVNO Sandžaka je postojalo, delovalo je pasivno u rasponu od godinu i četiri meseca i nije se drugi put sastalo i konstituisalo u telo sa obeležjima vlasti. Mimo volje sandžačkih predstavnika, Predsedništvo AVNOJ-a početkom 1945. zauzelo je stav o jednostranoj podeli Sandžaka između dve federalne jedinice, Srbije i Crne Gore. Ovo pitanje je u očekivanju kraja rata trebalo što pre rešiti, ali i odrediti konačne granice svih šest federalnih jedinica. AVNO Sandžaka se sastalo 29. marta 1945. u Novom Pazaru da bi donelo odluku o podeli ove oblasti i svom raspuštanju. Njome su šest srezova većeg dela Sandžaka pripojeni Srbiji, dok su dva na jugu ušla u sastav Crne Gore.<sup>64</sup> Takođe, raspuštene su sve oblasne institucije Sandžaka, a šest srbijanskih srezova 30. marta obrazuju novopazarski kao sedamnaesti okrug u sastavu ove jedinice. Srbija time postaje teritorijalno najveća i najmnogoljudnija federalna država DFJ. Pripajanje bjelopoljskog i pljevaljskog sreza Crnoj Gori izglasano je na IV zasedanju CASNO 17. aprila 1945. na Cetinju kao prvoj privremenoj prestonici ove federalne jugoslovenske države.<sup>65</sup>

U tom periodu DFJ i vođstvo NOP-a su vodili osetljivu borbu na međunarodnom planu, kao nastavak politike kompromisa sa saveznicima, kako bi nova vlast bila priznata kao jedini legitimni zastupnik jugoslovenskih naroda. Sporazumi Tito – Šubašić na Visu<sup>66</sup>, zatim i u oslobođenom Beogradu, početkom novembra 1944., kao i

---

<sup>63</sup> Pitanje opstanka i statusa Sandžaka razmatrano je od strane NKOJ i Predsedništva AVNOJ. Predviđana su rešenja da uđe kao celovita oblast u sastav federalne Srbije ili Crne Gore ili da bude neposredno vezan za federaciju. Prevladao je stav o podeli kao optimalnom rešenju. Petrović D. 1988. 120.

<sup>64</sup> Reč je o pribojskom, mileševskom, zlatarskom, sjeničkom, deževskom i šavničkom, pljevaljskom i bjelopoljskom srezu. Od 7.100 km<sup>2</sup> i 245.000 stanovnika Sandžaka, Srbiji je pripalo 5.038 km<sup>2</sup>, sa oko 170.000 stanovnika. *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15. marta 1948. Knjiga 9. Stanovništvo po narodnosti.* 1954. 290–333.

<sup>65</sup> Petrović D. 1988. 121.

<sup>66</sup> U Deklaraciji Šubašićeve vlade od 8. avgusta 1944. naglašava se da je „demokratska i federativna Jugoslavija organizovana slobodnom voljom jugoslovenskih naroda”. Petranović B. i Zečević M. 1987. 71.

rezolucije i preporuke antifašističkih saveznika, nisu u osnovi mogli da ospore suverenitet DFJ, utemeljen pre svega na vojnoj pobjedi NOVJ nad fašističkim okupacionim snagama.<sup>67</sup> Najviše instance nove Jugoslavije su stupale u kontakte, pregovore i prihvatale kompromise zbog potrebe da nova Jugoslavija, izrasla iz NOR-a bude bez hipoteka priznata u svetu. Time je sačuvan kontinuitet postojanja Jugoslavije u međunarodnim odnosima, a nisu narušeni fundamentalni principi njene izgradnje zasnovani na federativnom obliku državnog uređenja, kao osnovi rešavanja ključnog – nacionalnog pitanja. U martu 1945. zaključen je sporazum Tito – Šubašić o obrazovanju zajedničke jugoslovenske vlade. U cilju očuvanja legaliteta i kontinuiteta Jugoslavije u svetu, postavljeno je kraljevsko namesništvo 2. marta 1945. godine. Pošto su vlada Ivana Šubašića i NKOJ sporazumno podneli ostavku, u Beogradu je 7. marta formirana Privremena vlada DFJ na čelu sa Josipom Brozom Titom. On je 9. marta 1945. preko radija pročitao *Deklaraciju Privremene vlade DFJ* u kojoj se kao fundamentalni ističe stav o ravnopravnosti svih naroda u federativnoj Jugoslaviji.<sup>68</sup> U okviru Privremene vlade bilo je 26 ministarstava, od toga 20 za pojedine resore, dok je šest ministarstava bilo nadležno za šest federalnih država.<sup>69</sup> Aktom formiranja Privremene vlade DFJ i skupštine federalnih država su bile upućene da umesto predsedništava kao svojih izvršnih organa obrazuju federalne vlade. Predsedništvo AVNOJ-a je 5. aprila donelo *Uputstvo o osnovnim načelima za obrazovanje vlada federalnih jedinica*. Svrha ovog dokumenta je postizanje jednoobraznosti u organizaciji celokupne državne vlasti, kao i podela nadležnosti između Privremene vlade DFJ i vlada federalnih članica koje je tek trebalo obrazovati.<sup>70</sup>

Do formiranja vlade jedne federalne države, članice DFJ, najpre je došlo u Srbiji. Ključni razlog sazivanja Prvog vanrednog zasedanja

---

<sup>67</sup> Sporazumom NKOJ i Kraljevske vlade od 1. novembra 1944. se kaže da će „suverenost narodnih individualiteta” u novoj Jugoslaviji biti poštovana i čuvana onako kako je “rešeno na Drugom zasedanja AVNOJ-a”, a “svaka prevlast jednog naroda nad drugim biće isključena”. Nešović S. i Petranović B. 1983. 643–645.

<sup>68</sup> Nešović S. i Petranović B. 1983. 657–661.

<sup>69</sup> Petranović B. 1964. 86–100.

<sup>70</sup> Petrović D. 1988. 122.

ASNOS, 7. aprila je bila potreba stvaranja najvišeg izvršnog organa koji je imenovan 9. aprila 1945. sa predsednikom, dva potpredsednika i jedanaest ministara. Međutim, na zasedanju koje je trajalo 7–9. aprila, doneto je više akata veoma važnih u procesu daljeg konstituisanja Srbije kao složene federalne države. Najvažnije odluke ticale su se pripajanja Novopazarskog okruga federalnoj Srbiji i *Izjava* predstavnika Vojvodine i Kosova o intencijama da se prisajedine federalnoj Srbiji.<sup>71</sup> Potom je sledila *Rezolucija* ASNOS povodom *Odluke* AVNO Sandžaka i *Izjava* delegata GNOO Vojvodine i Oblasnog NOO Kosova i Metohije, koju je Skupština jednoglasno usvojila. Ipak, na aprilskom zasedanju ASNO, Srbija još uvek nije izgrađena kao složena federalna država jer zaključni konstitutivni akt nije načinjen, a sve odluke i potonji akti tiču se samo Srbije sa pripojenim delom Sandžaka i ne odnose se još uvek na Vojvodinu i Kosovo.

Do kraja aprila i početkom maja 1945. na zasedanjima skupština i ostalih federalnih jedinica biraju se izvršni organi vlasti – vlade, svaka odgovorna svojoj skupštini kao najvišoj državnoj instanci. ZAVHO Hrvatske na vanrednom zasedanju 14. aprila u Splitu izglasava prvu Narodnu vladu Hrvatske; u Skoplju 16. aprila ASNOM se pretvara u Narodno sobranje Makedonije i imenuje Narodnu vladu ove federalne države. Na svom četvrtom zasedanju, 17. aprila, CASNO se preimenovalo u Crnogorsku narodnu skupštinu, kojom prilikom je i izabralo Narodnu vladu Crne Gore. U Sarajevu je održano treće zasedanje ZAVNOBiH-a, 26–28. aprila, kada je i donelo Zakon o Narodnoj vladi Bosne i Hercegovine, koja je odmah i imenovana. Diktirano ratnim uslovima, poslednja federalna država koja je dobila svoju vladu je Slovenija. Na sednici Slovenačkog narodnooslobodilačkog veća u Ajdovščini, 5. maja 1945. obrazovana je Vlada federalne države Slovenije u okviru DFJ. Sve novoizabrane vlade su objavile deklaracije u suštini podudarne sa Deklaracijom Vlade DFJ.<sup>72</sup>

Fundamentalni integrativni čin konstituisanja složene federalne države Srbije, odigrao se u julu 1945. godine. Ključne odluke donele su nadležne

---

<sup>71</sup> U ime GNOO Vojvodine, Izjavu je saopštio prvi čovek PK KPJ Jovan Veselinov, a u ime Oblasnog NOO za Kosovo i Metohiju, Dušan Mugoša.

<sup>72</sup> Petrović D. 1988. 123–124.

institucije autonomnih jedinica. Prvo je na Kosovu i Metohiji, po ukidanju Vojne uprave, održano najviše predstavničko telo Oblasti. U Prizrenu je 8. jula sazvano *Prvo redovno zasedanje prvog saziva Oblasnog narodnooslobodilačkog odbora Kosovsko-metohijske oblasti*, koje je radilo do 10. jula 1945. godine. Referatom o političkoj situaciji izraženo je potpuno prihvatanje Odluka Drugog zasedanja AVNOJ-a. Istaknut je princip ravnopravnosti svih nacija u novoj Jugoslaviji u kojoj se neće voditi „politika najjače nacionalne grupe”. Albanci, Srbi i Crnogorci, ističe se, imaju sva prava, a njihova „istinska domovina” je Jugoslavija. Takođe je naglašeno da političkim, ekonomskim i kulturnim interesima Albanaca, Srba i Crnogoraca najviše odgovara prisajedinjenje federalnoj Srbiji. Ključni dokument je *Rezolucija* doneta 10. jula 1945. kojom se Oblast „priključuje” federalnoj Srbiji kao njen sastavni deo.<sup>73</sup>

Nakon toga, 30–31. jula 1945. održava se u Novom Sadu 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 tim aktom, unilateralno, saglasno volji svih svojih naroda kao konstituenasa, oblikovala 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. Skupština izaslanika suštinski predstavlja konstitutivni čin stvaranja Autonomne pokrajine Vojvodine i njenog pristupanja federalnoj Srbiji. Iako *Izjava* data u ASNOS-u aprila 1945. ima određeni značaj, pravnu snagu uključivanja autonomne Vojvodine u okvire Srbije imala je tek odluka Skupštine izaslanika naroda Vojvodine od 31. jula 1945. godine.<sup>74</sup>

Konstituisanje Srbije kao složene federalne države zaokruženo je na Trećem zasedanju AVNOJ-a, čime je okončan proces izgradnje

---

<sup>73</sup> Dimić Lj. 2001. 300–301.

<sup>74</sup> Končar R. 1974. 137–156; Bešlin M. 2017. 279–324.

Jugoslavije kao federativne zajednice ravnopravnih naroda. Veće je prvog dana rada, 7. avgusta 1945. na predlog Predsedništva dalo saglasnost na rezolucije o rešavanju statusa Sandžaka i Autonomne oblasti Kosova i Metohije. Tek na kraju završne sednice AVNOJ-a, 10. avgusta, prihvaćena je odluka Skupštine izaslanika naroda Vojvodine od 30. i 31. jula o prisajedinjenju AP Vojvodine federalnoj Srbiji. Na Trećem zasedanju AVNOJ-a, koje prerasta u Privremenu narodnu skupštinu, koja je u kontinuitetu nastavila rad do 26. avgusta, polazilo se od stava da je DFJ već formirana federativna država i kao takva priznata u svetu, kako spoljnopolitičkim kontinuitetom sa prethodnom državom, tako i politikom kompromisa sa zapadnim saveznicima. Veliki deo rada nove Skupštine ticao se novog uređenja države, preobražene u revoluciji, a njeno federativno ustrojstvo trebalo je da se utvrdi novim konstitucionalnim aktom, što će i biti učinjeno prvim posleratnim Ustavom od 31. januara 1946. godine. Politika federalizma u cilju postizanja pune nacionalne ravnopravnosti i samim tim političke reprezentativnosti, trebalo je da ustanovi takve mehanizme odlučivanja koji bi obezbedili jednaka prava svim jugoslovenskim narodima. O uređenju zemlje kojim bi bila onemogućena hegemonija brojnije nacije i dosledno garantovana jednaka prava svim narodima, govori se i u dokumentima AVNOJ-a, što predstavlja konstantu antifašističke politike NOP-a. Korak u tom smeru je i uvođenje dvodomne strukture najvišeg predstavničkog tela. Postojanje drugog doma u kome odlučuje paritetan broj predstavnika nejednakih federalnih jedinica čini temeljni princip federativnog sistema. Donji dom Skupštine, formiran srazmerno broju stanovnika (jedna čovek, jedan glas), ne može da prevlada nad gornjim, federalnim domom, već je ravnopravan u odlučivanju kako bi garantovao demokratsko pravo ravnopravnosti nacija i federalnih jedinica, konstitutivnih članica DFJ. Sve ovo je bilo neophodno kako bi se rešila istorijska protivrečnost Jugoslavije, kako je govorio njen najpoznatiji ustavopisac, Jovan Đorđević: „U isto vreme *jedinstvo* i podržavanje i razvijanje *samostalnosti delova*.”<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Krivokapić B. 2006. 223–224.

## 6. ZAKLJUČAK

U toku Drugog svetskog rata, koji je na jugoslovenskom prostoru podrazumevao oslobodilačku borbu i socijalističku revoluciju (1941–1945), izvršen je proces konstituisanja federativne Jugoslavije, kao složene zajednice ravnopravih naroda, čiji su se prelomni i završni akti odigrali krajem 1943. i u leto 1945. na Drugom i Trećem zasedanju AVNOJ-a. Izgradnja novih osnova federativnog uređenja tokom antifašističke borbe i socijalističke revolucije koju je predvodio partizanski pokret uz dominantnu ulogu KPJ, čija je organizaciona struktura prethodno odredila karakter državnog uređenja, polazila je od prvih narodnooslobodilačkih odbora i procesa konstituisanja ratnih pokrajina. Tako je evolutivno i odozdo razgrađivan centralistički model i uveden federativni princip na oslobođenim teritorijama. Na državno-utemeljiteljskom i politički i pravno konstitucionalnom zasedanju AVNOJ-a u Jajcu 1943. je usvojen nacionalno-emancipatorski koncept države u izgradnji: pet, odnosno, šest nacija i njihovih šest federalnih država kao konstituensi nove federativne Jugoslavije. I dok je Bosna i Hercegovina konstituisana na istorijskom, a ne nacionalnom principu, Vojvodina kao do kraja izgrađena ratna pokrajina nije postala federalna jedinica. Nakon konstitucionalnog Drugog zasednja AVNOJ-a, federalne države, članice nove federacije su na svojim najvišim predstavničkim telima ubrzano dovršavale procese vlastite institucionalne izgradnje. Najkompleksniji proces odvijao se u Srbiji u koju je trebalo inkorporirati Vojvodinu kao dovršenu ratnu, a nakon rata autonomnu pokrajinu, Sandžak kao nedovršenu ratnu pokrajinu i Kosovo sa složenom nacionalnom strukturom.

Kasnija državno-pravna akta, zaokružena prvim Ustavom nove Jugoslavije 31. januara 1946. samo su potpunije regulisala i preciznije definisala ovu specifičnu južnoslovensku zajednicu naroda. Politički sistem novostvorene savezne države zasnivao se na federativnom uređenju koje je odgovaralo složenoj nacionalnoj fizionomiji jugoslovenskog društva. I pored neminovnog korišćenja izvesnih iskustava i paradigmi federativnih sistema u svetu, jugoslovenski federalizam, kompleksan i sa razuđenim formama i modelima, uslovljen istorijskim razvojem, regionalnim osobenostima, različitim

nacionalnim i konfesionalnim specifičnostima, predstavljao je *de facto* i *de iure* originalnu i autentičnu istorijsku pojavu. Sve kasnije promene konstitucionalnih okvira (1953, 1963, 1967–1971, 1974) samo su dalje razrađivale, a ne suštinski menjale emancipatorske federalističke obrasce formulisane tokom Drugog svetskog rata.<sup>76</sup> Bio je to pre povratak, nego napuštanje izvornih federalističkih principa na kojima su partizanski pobednici privlačili u svoje redove različite narode, deprivirane i nacionalno i socijalno. Utoliko su i republičke granice bile granice federalnih država sa pravom svih pripadajućih konstitutivnih naroda na samoopredeljenje i otopljenje, ne dovodeći u pitanje navedene granice i karakter jugoslovenskog federalizma, utemeljenog tokom Drugog svetskog rata i borbe jugoslovenskih naroda protiv fašizma.

---

<sup>76</sup> Bešlin M. 2011. b. 58–85.

## IZVORI I LITERATURA

1. Avramovski, Živko. 1986. *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji. Godišnji izveštaji britanskog poslanstva u Beogradu 1921-1938*. 1-2. Beograd – Zagreb: Arhiv Jugoslavije i Globus.
2. Barker, Elizabeth. 1978. *Britanska politika prema jugoistočnoj Evropi u Drugom svjetskom ratu*. Zagreb: Globus.
3. Bešlin, Milivoj. 2011. “Stanislav Krakov”. u: *Srpski biografski rečnik*, tom 5, Kvo-Mao. Novi Sad: Matica srpska. 325-326. a.
4. Bešlin, Milivoj. 2011. „Josip Broz Tito i jugoslovenski federalizam (1963–1974)“. u: *Tito – viđenja i tumačenja*. Beograd: Institut za noviju istoriju Srbije i Arhiv Jugoslavije. 58-85. b.
5. Bešlin, Milivoj. 2013. “Četnički pokret Draže Mihailovića – najfrekventniji objekat istorijskog revizionizma u Srbiji”. u: *Politička upotreba prošlosti: Istorijski revizionizam na postjugoslovenskom prostoru*. Novi Sad: AKO. 83–142.
6. Bešlin, Milivoj. 2017. „Vojvodina u Jugoslaviji: Borba za autonomiju“. u: *Jugoslavija u istorijskoj perspektivi*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji. 279–324.
7. Čulinović, Ferdo. 1970. *Okupatorska podjela Jugoslavije*. Beograd: Vojnoizdavački zavod
8. Dimić, Ljubodrag. 2001. *Istorija srpske državnosti. Srbija u Jugoslaviji*, 3. Beograd: SANU, ogranak u Novom Sadu, Društvo istoričara Južnobačkog i Sremskog okruga.
9. Đuretić, Veselin. 1981. *Narodna vlast u BiH 1941–1945*. Beograd – Sarajevo: Narodna knjiga, Institut za istoriju.
10. Geršeković, Leon. 1954. *Historija narodne vlasti*. Beograd: Naučna knjiga.
11. Gligorijević, Branislav. 2001. *Kralj Petar II Karađorđević u vrtlogu britanske politike*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.

12. Hoare, Marko Attila. 2019. *Bosanski muslimani u Drugom svjetskom ratu*. Zenica: Vrijeme.
13. *Istorija Saveza komunista Jugoslavije*. 1985. Beograd: Komunist.
14. Kamberović, Husnija. 2009. *Rasprave o nacionalnom identitetu Bošnjaka*. Sarajevo: Institut za istoriju.
15. *Konačni rezultati popisa stanovništva od 15. marta 1948. Knjiga 9. Stanovništvo po narodnosti*. 1954. Beograd: Savezni zavod za statistiku.
16. Končar, Ranko. 1974. „Izbor iz dokumenata o razvitku političke koncepcije autonomije Vojvodine i o procesu njenog konstituisanja u autonomnu pokrajinu u revolucionarnoj praksi KPJ od 1935–1945“. *Savremenost* 1/74. Novi Sad. 105–160.
17. Končar, Ranko. 1983. *Stvaranje federacije*, Novi Sad: Centar PK SKV za političke studije i marksističko obrazovanje.
18. Končar, Ranko. 1997. „Federalističke koncepcije o Jugoslaviji u toku Drugog svjetskog rata“. u: *Drugi svjetski rat – 50 godina kasnije*. Podgorica: CANU. 227–234.
19. Končar, Ranko. 2013. „Autonomija Vojvodine – istorijska geneza i njeno konstituisanje“. u: *Antifašizam, AVNOJ, Autonomija*. Novi Sad: Udruženje antifašista Novog Sada. 15–27.
20. Krivokapić, Boro. 2006. *Beskonačni Tito*. Beograd: Novosti.
21. Krizman, Bogdan. 1981. *Jugoslovenske vlade u izbjeglištvu: 1941–1943*. Beograd – Zagreb: Arhiv Jugoslavije i Globus.
22. Kulić, Dimitrije. 1964. *Narodnooslobodilački odbori i sudovi u Srbiji*. Beograd: Savremena administracija.
23. Marjanović, Jovan. 1963. *Ustanak NOP u Srbiji 1941*. Beograd: IDN.
24. Marjanović, Jovan. 1979. *Draž Mihailović između Britanaca i Nemaca*. Zagreb: Globus.

25. Nešović, Slobodan, Petranović Branko. 1983. *AVNOJ i revolucija. Tematska zbirka dokumenata 1941–1945*. Beograd: Narodna knjiga.
26. Perović, Latinka. 1984. *Od centralizma do federalizma. KPJ u nacionalnom pitanju*. Zagreb: Globus.
27. Petranović, Branko, Zečević Momčilo. 1987. *Jugoslovenski federalizam – ideje i stvarnost. Tematska zbirka dokumenata, I*. Beograd: Prosveta, BIGZ.
28. Petranović, Branko, Žutić Nikola. 1990. *27. mart 1941. Tematska zbirka dokumenata*. Beograd: NICOM.
29. Petranović, Branko. 1964. *Političke i pravne prilike za vreme Privremene vlade DFJ*. Beograd: IDN.
30. Petranović, Branko. 1983. *Revolucija i kontrarevolucija u Jugoslaviji 1941–1945, 1–2*. Beograd: Rad.
31. Petranović, Branko. 1992. *Srbija u Drugom svetskom ratu 1939–1945*, Beograd: Vojvoizdavački i novinski centar.
32. Petrović, Dragoljub. 1988. “Konstituisanje federativne Jugoslavije 1941–1945”. u: *Jugoslovenski istorijski časopis XXIII* (3–4). Beograd: Savez istorijskih društava Jugoslavije. 101–134.
33. Petrović, Dragoljub. 1988. *Konstituisanje federalne Srbije*. Beograd: Nova knjiga : Institut za istoriju radničkog pokreta Srbije.
34. Pijade, Moša. 1944. *Ravnopravnost Srba i Hrvata u Hrvatskoj*. Zagreb: Izvršni odbor Narodooslobodilačke fronte.
35. Pleterski, Janko. 1985. *Nacije, Jugoslavija, revolucija*, Beograd: Komunist, BIGZ.
36. *Prvo i drugo zasedanje Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije*. 1953. Beograd: Prezidijum narodne skupštine FNRJ.
37. *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*. 5. oktobar 1940. Beograd: Državna štamparija Kraljevine Jugoslavije.
38. Stefanovski, Mirjana. 1988. *Srpska politička emigracija o preuređenju Jugoslavije 1941–1943*. Beograd, 1988: Narodna knjiga.

39. *Zbornik dokumenata i podataka o Narodnooslobodilačkom ratu jugoslovenskih naroda*. Tom IX, knjiga 3. 1967. Beograd: Vojni istorijski institut Jugoslovenske narodne armije.
40. *Zbornik dokumenata i podataka o Narodnooslobodilačkom ratu jugoslovenskih naroda*. Tom VI, knjiga 1. 1952. Beograd: Vojni istorijski institut Jugoslovenske narodne armije.
41. *Zbornik dokumenata i podataka o Narodnooslobodilačkom ratu jugoslovenskih naroda*. Tom I, knjiga 19. 1969. Beograd: Vojni istorijski institut Jugoslovenske narodne armije
42. *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine, I, dokumenti 1943–1944*. 1968. Sarajevo: Institut za istoriju radničkog pokreta.
43. *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske, zbornik dokumenata 1943*. 1964. Zagreb: Institut za historiju radničkog pokreta.

### Summary

#### AVNOJ IN REVOLUTION: CONSTITUTION OF FEDERAL YUGOSLAVIA IN WORLD WAR II 1941-1945

In the course of the Second World War, which included the liberation struggle and the socialist revolution on the Yugoslav territory (1941–1945), the process of constituting a federal Yugoslavia, as a complex union of equal peoples, took place at the end of 1943 and in the summer 1945 at the Second and Third sessions of AVNOJ. The construction of new foundations of federal organization during the anti-fascist struggle and the socialist revolution led by the partisan movement with the dominant role of the CPY, whose organizational structure previously determined the character of the state organization, started from the first national liberation committees and the process of constitution of wartime provinces. Thus, the centralist model was gradually dismantled from below and the federative principle was introduced in the liberated territories. In 1943, at the state-founding and politically and legally

constitutional session of AVNOJ in Jajce, the ethnic-emancipatory concept of a state under construction was adopted: five, i.e. six nations and their six federal states as constituents of the new federative Yugoslavia. While Bosnia and Herzegovina was constituted on a historical rather than on ethnic, principle, Vojvodina, as a completely established wartime province, did not become a federal unit. After the constitutional Second Session of AVNOJ, the federal states, members of the new federation rapidly completed the processes of their own institutional construction in their highest representative bodies. The most complex process took place in Serbia, where Vojvodina was to be incorporated as a fully established wartime and, after the war, autonomous province, Sanjak as the province that was not established in the war, as well as Kosovo with a complex ethnic structure.