

*Dr Marko Božić**

Vanredni profesor

Pravni fakultet Univerziteta Union

NEVOLJE S PRISAJEDINJENJEM O prav(n)im posledicama odluka Velike narodne skupštine od 25. novembra 1918.

Sažetak: U radu se razmatraju pravne posledice odluke o jednostranoj secesiji koju je donela Velika narodna skupština okupljena u Novom Sadu 25. novembra 1918. godine, kao događaja koji je savremena historiografija podrobno opisala, ali na koji se pravna nauka do sada nije ozbiljno kritički osvrnula. Cilj rada je dvojak: da se odluke novosadske skupštine prvo sagledaju s pozicija međunarodnog javnog prava koje je važno u trenutku njihovog donošenja, a zatim i u kontekstu privremenog ustavnog poretka prve jugoslovenske države. Rezultati obe doktrinarne analize demantuju opšteprihvaćeni narativ o prisajedinjenju Vojvodine Srbiji. Naime, dok prva analiza ukazuje na to da se sa stanovišta tada važećeg međunarodnog javnog prava suverenost nad Vojvodinom nije mogla promeniti jednostranim aktom secesije u korist Srbije novembra 1918, već samo Trijanonskim mirovnim sporazumom u korist Jugoslavije juna 1920, nalazi druge analize ukazuju da su do Vidovdanskoeg ustava iz 1921, Vojvodina i Srbija predstavljale ne jednu i jedinstvenu, već dve zasebne i ravnopravne jugoslovenske pokrajine.

Ključne reči: Vojvodina, Srbija, Jugoslavija, Velika narodna skupština u Novom Sadu od 25. novembra 1918, Prisajedinjenje, Konferencija mira u Parizu, Trijanonski mirovni sporazum

UVOD

Pažljivom čitaocu istoriografske literature na temu prisajedinjenja Vojvodine Srbiji iz 1918. ne može da promakne paradoks koji se redovno ponavlja: u ovim tekstovima se po pravilu prvo ističe kako je posleratna politička sudbina Vojvodine rešena odlukom Narodne skupštine Srba, Hrvata, Bunjevaca, Slovaka, Rusina i ostalih naroda iz Banata, Bačke i Baranje okupljene u Novom Sadu 25. novembra 1918. (ili kraće Velika narodna skupština, što je naziv koji će se u nastavku teksta koristiti) da bi se u njihovom nastavku ili zaključku, diskretno i tek uzgred spomenule i odluke Konferencije mira u Parizu, a pre svega odredbe Trijanonskog mirovnog ugovora kojim je pitanje pripadnosti Banata, Bačke i Baranje i „konačno rešeno”.¹ Tako, stvara se utisak da se o suverenosti nad istom teritorijom meritorno odlučivalo dva puta – prvo odlukom o jednostranoj secesiji i prisajedinjenju novosadske skupštine iz novembra 1918, a zatim i jednim međunarodnim mirovnim ugovorom potpisanim dve godine kasnije. Paradoks je tim upadljiviji što ga potvrđuje i glavni akter ovog istorijskog narativa. Naime, Velika narodna skupština okupila se u Novom Sadu još samo jednom, 27. februara 1919. da bi uputila molbu Pariskoj mirovnoj konferenciji da tri meseca ranije njenom odlukom već prisajedinjeni Banat, sada ponovo prisajedini novoj jugoslovenskoj državi.² Izostanak obrazloženja zašto se mirovnim sporazumom „konačno rešavalo” nešto što se odlukom novosadske skupštine već smatralo rešenim, moglo bi se objasniti nesnalažljivošću istoričara vičnih prikupljanju istorijskih činjenica, ali ne i njihovoj pravnoj kvalifikaciji – odsustvu znanja o tome kada se i kojim preduzetim materijalnim radnjama mogu pripisati koje pravne posledice, u ovom slučaju promena državnog suvereniteta nad određenom teritorijom.

Na poslednji zaključak upućuje relativno jednostavan narativ savremene nacionalne historiografije u vezi sa prisajedinjenjem Vojvodine: s pozivom na pravo naroda na samoopredeljenje kao osnovno političko načelo Konferencije mira u Parizu, Srbi i drugi Sloveni sa teritorije Banata, Bačke i Baranje, preko svojih izabраниh predstavnika okupljenih u Veliku narodnu skupštinu u

¹ Evo samo nekih primera: Mesaroš, Š. (1981). *Položaj Mađara u Vojvodini 1918–1929*. Novi Sad: Filozofski fakultet u Novom Sadu, 85; Njegovan, D. (2018). *Prisajedinjenje srpsko-vojvođanskih oblasti Kraljevini Srbiji 1918*, u: Krkljuš, Lj., Krestić, P., Stanić, D. (ured.), *Srbi u Ugarskoj 1848–1918: od Majske do Velike narodne skupštine*. Novi Sad: Matica srpska, 261, ili Njegovan, D. (2020). *Stogodišnjica Trijanonskog mirovnog ugovora (1920–2020)*. Luča, 29 (3–4), 12.

² Fototipsko izdanje javne objave odluka Velike Narodne skupštine, u: Vukmirović, Đ. (prir. i ured.). *Spomenica prisajedinjenja 1918–2018, krana vekovne borbe za oslobodjenje i ujedinjenje*. Novi Sad: Kulturni centar Vojvodine „Miloš Crnjanski” – Arhiv Vojvodine – Pravoslavna reč, 31.

Novom Sadu, suvereno su odlučivali o svojoj sudbini.³ U dve svečane odluke jednoglasno su proglasili svoje otepljenje od Kraljevine Ugarske, potom uspostavili sopstvene organe političke vlasti i, konačno, proglasili prisajedinjenje Vojvodine Kraljevini Srbiji.⁴ Čini se da je dalji tok istorije samo potvrdio ovu odluku. Iz činjenice da je po okončanju Prvog svetskog rata zaista došlo do promene državne suverenosti nad teritorijom današnje Vojvodine, izvodi se samoočigledan zaključak da se ona odigrala na osnovu odluke od 25. novembra 1918. Pritom, olako se zanemaruje činjenica da već u pogledu svoje teritorije, Vojvodina iz novembarskih odluka nije Vojvodina kakvu danas poznajemo, tj. da je teritorija druge samo deo teritorije prve koja se, sasvim suprotno odluci novosadske skupštine o prisajedinjenju, na kraju nije našla u granicama jedne, već čak tri države.

³ Mada se odluka Velike narodne skupštine održane u Novom Sadu 25. novembra 1918. odnosila na teritoriju Banata, Bačke i Baranje, o njoj se u ovom tekstu govori kao o odluci koja se odnosi na Vojvodinu, budući da je predmet rada upravo kritika istorijskog narativa o „prisajedinjenju Vojvodine Srbiji 1918.“ i njegove naučne utemeljenosti. Pomenuti istorijski narativ obuhvata i odluku Zbora u Rumi, održanog 24. novembra 1918. na kojem je, navodno, doneta odluka o neposrednom prisajedinjenju Srema Srbiji. Razlog zbog kojeg se u radu ovaj deo narativa posebno ne analizira leži u prosto činjenici da pomenuti Zbor u Rumi nikada nije doneo sličnu odluku. Tačnije, Rezolucija koja je doneta na zboru izaslanika mesnih odbora Narodnog Vijeća sremske županije u Rumi 24. novembra 1918. glasi: „1. Tražimo da se osnuje jedinstvena država S.H.S. u obliku monarhije pod dinastijom Karađorđevića. Tražimo od Narodnog Vijeća u Zagrebu, da smjesti poduzme korake, da dođe do jedinstvene zajedničke vlade sa sjedištem u Beogradu. 2. Ako se Hrvati iz plemenskih ili političkih razloga ne bi na to odlučili, onda tražimo da se Srem neposredno pripoji kraljevini Srbiji i da kraljevska srpska vlada zastupa Srem na mirovnoj konferenciji (...)“, prema: Janković, D., Krizman, B., (prir.), 1964, *Grada o stvaranju jugoslovenske države*, Tom 2, Beograd: Institut društvenih nauka, 655. Kako je samo nekoliko dana kasnije izaslanstvo Narodnog vijeća države Slovenaca, Hrvata i Srba uputilo adresu regentu Aleksandru Karađorđeviću u kojem je izrazilo nameru za ujedinjenjem sa Kraljevinom Srbijom u obliku monarhije pod dinastijom Karađorđevića i pristalo na obrazovanje jedinstvene zajedničke vlade sa središtem u Beogradu, uslovna klauzula iz druge tačke rumske rezolucije pod kojom bi došlo do neposrednog prisajedinjenja Srema Srbiji nikada nije bila aktivirana, pa je i obrada ove teme bespredmetna.

⁴ Tačnije, delegati Velike narodne skupštine su prvo doneli odluku o prisajedinjenju Vojvodine Srbiji (u originalnoj redakciji koristi se reč *prikličenje*, koju je već u političkom diskursu međuratnog perioda potisnula reč *prisajedinjenje*), pa tek onda odluku o otepljenju Banata, Bačke i Baranje od Kraljevine Ugarske u granicama koje povuče Antantina balkanska vojska. U drugoj odluci o otepljenju, koja logički prethodi prvoj o prisajedinjenju, nalazi se i odluka o konstituisanju organa sopstvene političke vlasti – Velikog narodnog saveta (kao užeg sastava Velike narodne skupštine) i Narodne uprave (kao vlade). Pravno nekonsekventan, redosled donošenja odluka je, međutim, bio politički logičan: druga odluka u kojoj se pominje samo otepljenje i politička samouprava, a ne i prisajedinjenje, bila je ishod kompromisa – doneta je u susret željama onih vojvođanskih političkih prvaka koji su se opirali neposrednom prisajedinjenju Vojvodine Srbiji, insistirajući da Vojvodina uđe u Jugoslaviju kao jedna od pokrajina Države SHS.

Ideja ovog rada je da otkloni pomenuti paradoks. Polazeći od činjenica utvrđenih ranijim istoriografskim istraživanjima, u radu se, *lege artis*, izvodi njihova pravna kvalifikacija s osloncem na izvore i doktrinu međunarodnog javnog prava koje je važno u trenutku rešavanja posleratne sudbine Banata, Bačke i Baranje.⁵ S tim u vezi, rad prvo ukazuje na značaj koji istoričari redovno, a pogrešno pripisuju pravu naroda na samoopredeljenje 1918, a zatim i na njihovo zanemarivanje ugovornog međunarodnog prava. Osnovna teza koju rad zastupa jeste da je suverenost nad teritorijom današnje Vojvodine prenet na osnovu međunarodnih sporazuma o miru i razgraničenju, a pre svega onog potpisanog 4. juna 1920. u Trijanonu, a ne na osnovu jednostranih odluka predstavnika srpskog, bunjevačkog ili bilo kog drugog naroda s prostora Južne Ugarske. Uklanjanje ovog paradoksa nije od interesa samo za pravnu nauku: ispravno utvrđivanje pravnog osnova – tj. tačnog vremena i mesta donošenja odluke o promeni državne suverenosti nad teritorijom današnje Vojvodine, proizvodi i bitne konsekvence po ispravno razumevanje pravnih okolnosti nastanka prve jugoslovenske države i mesta Vojvodine u njoj.

PRAVO NARODA NA SAMOOPREDELJENJE 1918.

Između prava i politike

Osnov odlučivanja novosadske skupštine 1918. bilo je pravo naroda na samoopredeljenje. Međutim, sve do *Povelje Organizacije ujedinjenih nacija* iz 1945. godine ovo načelo nije bilo institut međunarodnog javnog prava, već tek jedno političko načelo.⁶ Premisa od koje se 1918. moglo poći pri odluci-

⁵ Ogled o pravnoj utemeljenosti odluka Velike narodne skupštine u Novom Sadu od 25. novembra 1918. sa gledišta savremenog međunarodnog javnog prava, a pre svega teorije remedijalne secesije, u: Vučić, M. (2020). Odluke Velike narodne skupštine iz perspektive savremenog međunarodnog prava na samoopredeljenje naroda. *Zbornik radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 1, 383–404.

⁶ Pravo na samoopredeljenje naroda je u Povelji Ujedinjenih nacija 1945. postavljeno restriktivno, odnosno samo kao pravni osnov za proces dekolonijalizacije koji će uslediti nakon Drugog svetskog rata. Uprkos nastojanjima mnogih političkih aktera tog doba, a na prvom mestu Predsednika SAD Vilsona, Povelja Društva naroda nije priznala pravo na samoopredeljenje naroda. Poraće Prvog svetskog rata, a pre svega, rad Mirovne konferencije u Parizu, teorija i istorija međunarodnog javnog prava smatraju periodom u kojem je došlo do afirmacije političkog načela samoopredeljenja naroda ali u kontekstu ograničenom na određene entitete – Austrougarsku i Osmansko carstvo. Iz ove prakse (uz tekovine Oktobarske Revolucije) mogao je da se začne i međunarodni običaj, ali takvog 1918. svakako još uvek nije bilo. O tome svedoči kako mišljenje doktrine, tako i činjenica da se akteri Mirovne konferencije u Parizu nisu pozivali na međunarodni običaj, već na 14 Vilsonovih tačaka.

vanju o promeni suverenosti nad spornim teritorijama bila je dobro poznati topos međunarodnog javnog prava prema kojem do promene suverenosti nad određenom teritorijom može da dođe samo sporazumom suverenih država.⁷ Narodima koji su se pre 1945. na njega pozivali, načelo samoopredeljenja nije bilo dovoljno da bi legalizovali ishod svoje borbe za nezavisnost i jednostrane secesije. Po pravilu, da bi postao suverena država, jedan *de facto* nezavisan entitet morao je da stekne priznanje matične države i/ili priznanje trećih država.⁸ Ovaj stav doktrine međunarodnog javnog prava jasno je izložen u mišljenju Međunarodne komisije pravnika, sastavljenog na zahtev Društva naroda u povodu slučaja jednostrane secesije Olandskih ostrva od Finske 1920, u kojem se kaže:

„Mada načelo samoopredeljenja naroda, naročito nakon Velikog rata, zauzima važno mesto u modernoj političkoj misli, mora se istaći da ga Povelja Društva naroda nigde ne pominje. To što se ovo načelo pominje u određenom broju međunarodnih ugovora nije dovoljno da bi se ono smatralo i delom pozitivnog međunarodnog javnog prava. Naprotiv, osim ukoliko se odredbe međunarodnih ugovora izričito na njega ne pozivaju, pravo na odlučivanje o državnoj teritoriji je suštinsko svojstvo suverenosti svake države. Pozitivno međunarodno pravo ne priznaje pravo nacionalnim grupama, kao takvima, da se prosto s pozivom na svoju odluku odvoje od države čiji su deo, baš kao što ne priznaje ni pravo drugim državama da zahtevaju takvo odvajanje. Uopšte uzev, i priznavanje i odbijanje prava delu stanovništva da samo određuje svoju političku sudbinu putem plebiscita ili na neki drugi način, jeste isključivi atribut suverenosti svake definitivno konstituisane države.”⁹

Dakle, sa stanovišta tada važećeg međunarodnog javnog prava odluka Velike narodne skupštine u Novom Sadu iz novembra 1918. nije bila pravnoobavezujuća. Da bi postigla željeno dejstvo, morala je biti praćena saglasnošću dotadašnjeg suverena – organa vlasti Kraljevine Ugarske, i/ili ostalih, a pre svega savezničkih država.

To, međutim, ne znači da je odluka Velike narodne skupštine u Novom Sadu, ili bilo kog drugog demokratskog tela koje je izražavalo političko opredeljenje naroda po okončanju rata 1918, bila bez političkog značaja. Naime, ako sama po sebi nije bila dovoljna da ugasi suverenitet jedne i uspostavi

⁷ Uz određene izuzetke, kao što je zaposedanje ničije zemlje, teritorije bez gospodara ili potpunog uništenja protivničke države u ratu, posle čega faktički ne postoji entitet sa kojim bi pobednik potpisao mirovni sporazum o razgraničenju.

⁸ Više o ovome vidi: Crawford, J. (2006). *The Creation of the States in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 375–383.

⁹ Report of Commission of Jurists (Larnaude, Huber, Struycken), LNOJ Sp Supp No 3 (October 1920), 5–6, prema Crawford, J. (2006). 109. Autorov prevod.

suverenitet druge države na spornoj teritoriji, ova i njoj slične odluke mogle su, pa čak i morale da utiču na kreatore pravnoobavezujućih odluka – odredbe mirovnih sporazuma „krojenih” na Konferenciji mira u Parizu. Kao što je poznato, sile Antante prihvatile su da pri utvrđivanju uslova budućeg mira slede smernice koje je u četrnaest tačaka predložio američki predsednik Vudro Vilson u obraćanju Kongresu Sjedinjenih Američkih Država od 8. januara 1918. Među Vilsonovih četrnaest tačaka našlo se i pravo naroda na autonomni razvoj (autonomous development), koje se široko, ali sasvim tačno i u skladu sa Vilsonovim intencijama,¹⁰ tumačilo kao pravo naroda na samoopredeljenje eksplicitno garantovano stanovnicima Austrougarske i Osmanske imperije. I mada do kraja nije našlo mesta u Povelji Društva naroda, te ostalo van *jus cogens*-a međunarodnog javnog prava, pravo naroda na samoopredeljenje na Pariskoj mirovnoj konferenciji ostvaruje značajan prodor u doktrinu međunarodnog javnog prava. Tome u prilog govori i ranije pomenuto mišljenje Međunarodne komisije pravika koje od svog načelnog stava predviđa i određeno odstupanje:

„Međutim, mora se primetiti da, uopšte uzev, sve što je već rečeno o atributima suverene države, važi samo za one države koje su definitivno konstituisane kao suverene i nezavisne članice međunarodne zajednice, i samo dotle dok imaju te odlike. Sa tačke gledišta pozitivnog unutrašnjeg i međunarodnog prava, nastanak, preobražaji i raspad država kao ishod revolucija i ratova stvara faktičke situacije koje, u najširem smislu, ne mogu biti regulisane primenom redovnih pravila pozitivnog prava. To vodi zaključku da ako suštinski osnov ovih pravila, a to znači teritorijalni suverenitet, u datoj situaciji nedostaje bilo zato što država u pitanju još uvek nije do kraja i sasvim obrazovana, bilo zato što je u procesu svog preobražaja ili raspadanja, situacija je s pravne tačke gledišta nejasna i neizvesna i neće postati jasna dok se period promena ne okonča, odnosno dok se konačno ne uspostavi nova situacija koja bi predstavljala novu normalnost u pogledu teritorijalne suverenosti.

¹⁰ Sam predsednik Vilson je pred kraj rata napustio svoju inicijalnu ideju o priznanju kolektivnog prava naroda na autonomni razvoj unapredivši je u pravo naroda na samoopredeljenje. Naime, pred sam kraj rata, videvši da će iz ratnog sukoba izaći kao poražena, Austro-Ugarska je izrazila je spremnost da na osnovu Vilsonovih 14 tačaka zaključi separatan mirovni ugovor, ali je Vilson izjavio da one više nisu polazna osnova za sporazum i „da su narodne težnje Jugoslovena za slobodom pravedne. Stoga (...) više ne može priznati puku autonomiju ovih naroda kao osnovu za mir”. Kasnije se isto načelo našlo i u tački deset Vilsonovog Prvog nacrtu Povelje Društva naroda od 7. septembra 1918. u kojem je definisano kao korektivno načelo u slučaju budućih *teritorijalnih prilagodavanja*. Iako se pravo naroda na samoopredeljenje neće naći u konačnom tekstu Povelje Društva naroda, bez Vilsonovog angažovanja njemu u prilog „kasnija institucionalizacija ovog koncepta i njegova kodifikacija u međunarodnom pravu bile bi mnogo manje verovatne”. Augestad Knuden, R. (2021). *Ideja slobode i „samoopredeljenje”*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, 75.

[...]

U tim okolnostima, načelo samoopredeljenja naroda može biti uključeno u odlučivanje...

Ne sme se, međutim, izgubiti iz vida ni to da načelo prema kojem narodi moraju uživati pravo na samoopredeljenje nije i jedino načelo koje se mora uzeti u obzir. Čak i ako se mora posmatrati kao najvažnije načelo prilikom nastajanja država, geografski, ekonomski i drugi slični obziri mogu se isprečiti na putu njegovog punog priznanja. U tim okolnostima, rešenje u vidu kompromisa zasnovanog na širokom priznanju manjinskih sloboda, čini se nužnim u skladu sa konceptom međunarodnog prava, a moglo bi se čak zahtevati i u interesu mira.”¹¹

Dakle, po mišljenju Međunarodne komisije pravnika, pravo naroda na samoopredeljenje postaje pravno relevantno u slučaju rešavanja sudbine onih država koje se, usled unutrašnjih previranja i/ili ratnog rastakanja, više ne mogu smatrati nezavisnim entitetima za koje važe opšta pravila međunarodnog javnog prava, uključujući i ona o nepovredivosti teritorijalnog integriteta. Ukoliko se uzme u obzir da je poratna Mađarska bila u gotovo neprekidnom revolucionarnom stanju i bez *de facto* kontrole nad najvećim delom svoje predratne teritorije, stiče se utisak da bi se upravo slučaj Banata, Bačke i Baranje, mogao podvesti pod ovaj izuzetak te da je čak pružio povod Međunarodnoj komisiji pravnika da formuliše svoje mišljenje na naveden način. Ovom ambicioznom zaključku, međutim, na putu stoje dva prigovora. *Primo*, pravo naroda na samoopredeljenje kao političko načelo versajskog prekrajanja posleratne *Mittleurope* nije bilo jasno definisano u smislu kome, kad i kako pripada, niti je *secundo*, predstavljalo jedino načelo političkog odlučivanja na Konferenciji mira u Parizu.

Naime, uz ravnopravnost naroda i načelo samoopredeljenja, Konferencija mira u Parizu rukovodila se i drugim političkim smernicama u svom odlučivanju. Baš kako upućuje mišljenje Međunarodne komisije pravnika, granice su u Parizu povlačene, a teritorije deljene i s obzirom na druge kriterijume, odnosno strateško (tj. geografsko), ekonomsko i istorijsko načelo. Drugim rečima, versajske granice nisu nužno sledile linije etničkih razdvajanja, već i geografsku logiku terena, zaokruženost privrednih celina ili istorijska prava naroda nad određenim prostorima, često idući i protiv opredeljenja lokalnog stanovništva.¹² O tome, ustalom, svedoče pregovaračke strategije delegacija država, uključujući i delegaciju Kraljevine Srba, Hrvata i Slovena-

¹¹ Report of Commission of Jurists (Larnaude, Huber, Struycken), LNOJ Sp Supp No 3 (October 1920), 5–6, prema Crawford, J. (2006). 110.

¹² Više o svemu ovome: Mitrović, A. (2019). *Jugoslavija na konferenciji mira 1919–1920*. Novi Sad – Beograd: Prometej – RTS, 184–188.

ca,¹³ kao i same odluke Konferencije mira koje su, uz svo uvažavanje etničkog kriterijuma, redovno obrazlagane i bitno drugačijim motivima.¹⁴

Da li je drugačije uopšte bilo moguće? Složena argumentacija u pravdanju teritorijalnih zahteva i obrazlaganju konačnih odluka na Konferenciji mira u stvari je posledica odsustva jasne definicije načela samoopredeljenja naroda zbog kojeg je ono često ličilo na dvosekli mač. Dobro je poznato da je 1918. godine teritorija Banata, Bačke i Baranje ličila na pačvork etničkih zajednica od kojih nijedna nije imala apsolutnu većinu, pa samim tim ni pravo da suvereno odlučuje u ime svih ostalih. Široko rasprostranjena teza da su na novosadskoj skupštini samo Srbi, Hrvati, Bunjevci i ostali Sloveni mogli da odlučuju u odsustvu poraženih Mađara i Nemaca je bez utemeljenja kako u pravnim izvorima, tako i istorijskim činjenicama. Jedanaesta tačka Vilsonovog programa pominje pravo naroda Austrougarske na autonoman razvoj, bez razlike među njima. Uostalom, otvoreno privilegovanje pobednika i diskriminacija poraženih naroda narušili bi *animus* Vilsonovih četrnaest tačaka – uspostavljanje trajnog mira u Evropi s osloncem na demokratsku ideju o ravnopravnosti naroda i uvažavanje njihovog izbora pod kojom vlašću žele da žive.¹⁵ A ako su posebna prava pobednika i prodrli u logiku versajskih sporazuma, ona svakako nisu predstavljala zvaničnu platformu Konferencije mira na šta upućuje i činjenica da su se nedosledno primenjivala.¹⁶ Poslednje

¹³ Istina je da je državna delegacija Kraljevine SHS svoje teritorijalne zahteve zasnivala pre svega na pravu naroda na samoopredeljenje, ali tamo gde joj u Vojvodini ono nije išlo u prilog, redovno je posezala i za drugim načelima kao što je potreba obezbeđivanja strateškog zaleđa Beogradu u jugozapadnom Banatu (Mitrović, A. (2019). *Razgraničenje Jugoslavije sa Mađarskom i Rumunijom 1919–1920*. Novi Sad – Beograd: Prometej – RTS, 131), privrednim značajem vodotokova u Baranji (*Ibid*, 248, 279 i 419–420), i naravno, posebnim pravima pobednika i obespravljenosti poraženih Mađara i Nemaca gde god su Sloveni bili u manjini. U vezi sa ovim vidi i Mitrović, A. (2019). *Jugoslavija na Konferenciji mira*, 188–205.

¹⁴ Teritorijalna komisija Konferencije mira u Parizu nije prihvatila predlog da se pitanje razgraničenja u Banatu reši izjašnjavanjem stanovništva, ali je uvažavala etničku komponentu uz poštovanje i drugih, pre svega saobraćajnih i privrednih kriterijuma. Zbog toga je u svom predlogu Vrhovnom savetu (Veću četvorice) i predložila odluku o podeli Banata između Rumunije, Kraljevine SHS i Mađarske. V.: Mitrović, A. (2019). *Razgraničenje Jugoslavije sa Mađarskom i Rumunijom 1919–1920*, 198–199.

¹⁵ O tumačenjima Vilsonovih četrnaest tačaka u kontekstu razvoja prava na samoopredeljenja naroda vidi npr: Kaseze, A. (2011). *Samoodređenje naroda*. Beograd: Službeni glasnik, 37–40; Fiš, J. (2013). *Pravo naroda na samoopredeljenje – obuzdavanje jedne iluzije*. Beograd: Albatros plus, 148–154; Augestad Knuden, R. (2021). *Ideja slobode i „samoopredeljenje”*, 75–111.

¹⁶ Kako ukazuje Andrej Mitrović, zvanično usvojenim načelima odlučivanja Konferencije mira u Parizu često su u pregovaračkoj praksi konkurisali argumenti koji nisu bili unapred prihvaćeni, ali su prećutno odobravani i obilato korišćeni. To su pre svega bili: uvažavanje posebnih državnih i nacionalnih interesa, različit tretman pobednika i

posebno važi za južnoslovenske prostore na kojima je bilo teško utvrditi već i to ko je pobednik a ko poraženi.¹⁷ Upravo zato je Konferencija mira u nekim spornim slučajevima razgraničenja kao u Koruškoj pribegavala plebiscitu na kojem je učestvovalo celokupno, kako slovensko tako i germansko stanovništvo.¹⁸ Takav referendum nije organizovan i za Vojvodinu. To, međutim, ne znači da je posleratno opredeljivanje poraženih naroda sa područja Južne Ugarske bilo sasvim zanemareno. Ni sama državna delegacija Kraljevine SHS na Konferenciji mira se nije libila da istakne opredeljenje mađarskog i nemačkog stanovništva kada je ono bilo u skladu sa njenim teritorijalnim zahtevima,¹⁹ a Velika narodna skupština u Novom Sadu iz svog sastava nije isključila poražene Nemce i Mađare, već samo one poražene Nemce i Mađare koji nisu bili spremni da se slože sa njenim odlukama.²⁰ Popularnu tezu da „Kao pripadnici do tada vladajućih nacija, Nemci i Mađari nisu mogli učestovati u odlučivanju o sudbini naroda bivše države”²¹ dakle demantuju činjenice. Konačno,

poraženih, kao i poštovanje tajnih sporazuma sklopljenih pre ili u toku rata. S obzirom na to da su i po smislu i po efektima bili u suprotnosti sa zvanično usvojenim načelima odlučivanja iz Vilsonovih četrnaest tačaka, njihova je upotreba kompromitovala napore Konferencije mira i dovela u pitanje osnovanost njenih načelnih opredeljenja. Mitrović, A. (2019). *Jugoslavija na Konferenciji mira*, 184–188.

¹⁷ Kod nekih srpskih, ali i stranih autora, nailazi se na stav da je i Slovence i Hrvate trebalo uvrstiti među poražene narode lišene prava odlučivanja, budući da su i jedni i drugi većinom bili učesnici rata u redovima austrougarske vojne sile i civilne administracije. Pritom se olako zaboravlja da su i habsburški Srbi takođe bili podanici iste Dvojne monarhije, te da su kao poreski obveznici, civilni službenici i vojnici kontinuirano, mada u većini bez oduševljenja, davali aktivan doprinos austrougarskim ratnim naporima. Po istoj logici, i sami su morali biti isključeni iz odlučivanja o daljoj sudbini prostora na kojima su živeli.

¹⁸ O posleratnom razmatranju mogućnosti za organizovanje plebiscita i za pobeđene na teritoriji Južne Ugarske v.: Mitrović, A. (2019). *Razgraničenje Jugoslavije sa Mađarskom i Rumunijom 1919–1920*, 322–336.

¹⁹ To je posebno bio slučaj u Baranji gde je u jednom trenutku deo nemačkog, pa čak i mađarskog stanovništva bio sklon opredeljenju za novu jugoslovensku državu u strahu od pobede Kunove Sovjetske Republike u Mađarskoj. O tome više v. u: Mitrović, A. (2019). *Razgraničenje Jugoslavije sa Mađarskom i Rumunijom 1919–1920*, 250–251, 275–276 i 419; kao i: Vinaver, V. (1971). *Jugoslavija i Mađarska 1918–1933*. Beograd: Institut za savremenu istoriju, 79–80. S nešto više rezerve na isto upućuju i neki mađarski autori, npr. Hornjak, A. (2017). *Susreti i sukobi, ogledi o srpsko-mađarskim odnosima*. Beograd: Klio, 23.

²⁰ Ne treba zaboraviti da se među 757 delegata Velike narodne skupštine u Novom Sadu našlo i šest Nemaca i jedan Mađar, za koje se, međutim, mora pretpostaviti da su nastupali ne kao predstavnici svojih naroda, već kao predstavnici srpskog ili nekog drugog slovenskog naroda koji je imao pravo da odlučuje na Velikoj narodnoj skupštini.

²¹ Krkljuš, Lj. (2018). Istorijski značaj odluka Velike narodne skupštine Srba, Bunjevaca i ostalih Slovena 25. novembra 1918. godine, u Vukmirović, Đ. (prir. i ured.). *Spomenica prisajedinjenja 1918–2018, kruna vekovne borbe za oslobođenje i ujedinjenje*. Novi Sad: Kulturni centar Vojvodine „Miloš Crnjanski“ – Arhiv Vojvodine – Pravoslavna reč, 40.

čak i da se zanemarivanje volje poraženih naroda može opravdati njihovom obespravljenošću, upadljivi izostanak Rumuna sa novosadske skupštine kao pobedničkog i savezničkog, ali konkurentnog naroda²² koji je samo pet dana kasnije doneo svoju odluku o pripajanju čitavog Banata Rumuniji,²³ upućuje na sasvim drugi zaključak: Velika narodna skupština u Novom Sadu predstavljala je samo jednu u nizu brojnih političkih manifestacija s kraja 1918. godine koje su sve imale isti cilj – da suprotstavljenim nastojanjima delegacija nacionalnih vlada na Konferenciji mira u Parizu pruže podršku u vidu nesumnjivo iskrenih i ozbiljnih, ali tek parcijalnih i međusobno isključujućih izraza narodne volje od lokalnog, ali nikako i odlučujućeg značaja.²⁴

POSLERATNA OKUPACIJA VOJVODINE

Između norme i stvarnosti

Čini se, međutim, da bi izložena teza o manjkavost prava naroda na samoopredeljenje kao pravnog osnova za promenu državne suverenosti nad bilo kojom teritorijom 1918. mogla biti odbačena kao ishod sterilnog akademskog logiciranja kojeg očigledno potire istorijska zbilja – bilo kako bilo, teritorija današnje Vojvodine se novembra 1918. *de facto* našla pod suverennošću Kraljevine Srbije. U tom smislu, Trijanonski mirovnim sporazumom je jedna *fait accompli* samo zavijena u pravnu formu. Drugim rečima, dejstvo versajskih mirovnih ugovora bilo je isključivo deklaratorne, nikako konstitutivne prirode – njima je 1920. samo konačno priznato i potvrđeno stvarno

²² O rivalitetu srpskih i rumunskih narodnih uprava i milicija na prostoru jugozapadnog Banata v.: Kočić, D. (1989). *Prodor Srpske vojske u Banat i otpor Rumuna*, u Terzić, S. (ured.), *Srbija 1918. godine i stvaranje jugoslovenske države*. Beograd: Istorijski institut – Beograd, 323–334.

²³ O organizaciji i delovanju rumunskih narodnih odbora (uključujući i milicije) na teritoriji jugozapadnog Banata v.: Popi, G. (1993). *Banatski Rumuni 1918 godine*, u Smiljanić, M. (ured.), *Prisajedinjenje Vojvodine Kraljevini Srbiji 1918*. Novi Sad: Muzej Vojvodine i Istorijski institut Filozofskog fakulteta, 217–222.

²⁴ O mnoštvu lokalnih plebiscita, odluka i svečanih izjava po gradovima i selima Banata, Bačke i Baranje, organizovanih i donetih pre i posle održavanja Velike narodne skupštine u Novom Sadu u cilju isticanja ili podupiranja jugoslovenskih teritorijalnih zahteva na Konferenciji mira v.: Mitrović, A. (2019). *Razgraničenje Jugoslavije sa Mađarskom i Rumunijom*, 192–193 i 241–242. U tom kontekstu, pored jugoslovenskih (tj. srpskih) i rumunskih teritorijalnih aspiracija, ne bi trebalo zaboraviti ni proglašenje tzv. Banatske republike 31. oktobra 1918. u čijem su organizovanju i delovanju vodeću reč imali predstavnici nemačkog naroda.

stanje uspostavljeno *uti possidetis de facto* snagom oružja dve godine ranije.²⁵ Nevolja sa ovom linijom zaključivanja, međutim, leži u tome što se oslanja na romantičnu, a ne naučno zasnovanu predstavu prošlosti: stvarnu vrhovnu vlast od novembra 1918. nad teritorijom Banata, Bačke i Baranje ni *de facto* ni *de jure* nije držala Kraljevina Srbija, već Saveznička istočna armija, a faktičko stanje iz juna 1920, bilo je daleko od onog iz novembra 1918.

Krenimo redom.

Krajem novembra 1918. godine u Evropi je nakon više od četiri godine ratovanja zavladao primirje, ali nije sklopljen mir! Zvanično, rat je i dalje bio u toku, samo su okončana neprijateljstva čime je otvoren put mirovnim pregovorima. U iščekivanju mirovnih sporazuma, a u skladu sa pravilima međunarodnog javnog prava, vojno zaposednute teritorije poraženih država s jeseni 1918. mogle su se naći samo u režimu vojne okupacije, ne i pod dejstvom jednostrane – dakle, protivpravne aneksije. Ovo je važno i za teritoriju današnje Vojvodine gde je okupacioni režim – suma prava i obaveze okupacione sile s jedne, odnosno poražene sile s druge strane, bio jasno uređen posebnim međunarodnim sporazumom koji su u Beogradu 13. novembra 1918. godine potpisali predstavnici mađarske vlade i Savezničke istočne armije, dakle iste one vojske koja je dva meseca ranije probila Solunski front i oslobodila Srbiju.²⁶ Poznat kao Beogradska konvencija, ovaj međunarodni sporazum je u skladu sa premisama Haških konvencija o međunarodnom ratnom pravu predvideo da okupaciona vojna sila – Saveznička istočna armija, vrši vlast nad okupiranom teritorijom uz poštovanje pravnog poretka poražene države i nesmetani dalji rad njene civilne uprave. S obzirom na to da nije prejudicirala

²⁵ Tezu o deklaratornom, a ne konstitutivnom dejstvu versajskih mirovnih ugovora, posebno s obzirom na Sen-Žermenski mir s Austrijom, u ranijoj jugoslovenskoj istoriografiji zagovarao je Ferdo Čulinović. Prema njegovom mišljenju, iako Država Slovenaca, Hrvata i Srba nije bila priznata od strane saveznika čak ni za ratujuću stranu (kao što je bio slučaj sa Čehoslovačkom) zbog čega je, s aspekta međunarodnog prava, njena teritorija nastavila da predstavlja deo Austrougarske sve do mirovnog sporazuma iz septembra 1919, ovde se pre radi o pravnoj fikciji na kojoj je insistirala Italija zbog svojih imperijalističkih interesa na Jadranu. Po Čulinoviću, Austrougarska se faktički raspala usled unutrašnjih revolucionarnih previranja kroz koja su, s osloncem na načelo narodnog samoopredeljenja, na njenoj teritoriji obrazovane nove nacionalne države. Više o ovome v.: Čulinović, F. (1969). Raspad Austro-Ugarske i postanak jugoslavenske zajedničke države, u: Čulinović, F. (ured.) *Naučni skup u povodu 50-godišnjice raspada Austro-Ugarske Monarhije i stvaranja jugoslavenske države*. Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 32–37.

²⁶ Prema svedočanstvu vojvode Živojina Mišića sadržinu Beogradske konvencije sastavio je general Franše d'Epere, uz minimalno („gotovo nikakvo”) ušesće Srpske vrhovne komande. Konvenciju su u D'Epereovo ime potpisali Živojin Mišić kao komadant srpske i general Anri (Henrys), kao komandant francuske istočne armije. Krizman, B. (1967). Beogradsko primirje od 13. novembra 1918. *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*. 47, 131 i fusnota 72 na stranici 134.

rešenja političkih pitanja – pa ni ono ključno, o konačnoj sudbini okupiranih teritorija u nadležnosti Konferencije mira, Beogradskoj konvenciji se često pripisuje epitet „vojna”.

Činjenica da je slovo Beogradske konvencije bilo sistematski i neprestano kršeno, te da su organe mađarske državne uprave nelegalno, ali brzo i efikasno zamenili organi srpske narodne uprave koja će uskoro izabrati i okupiti Veliku narodnu skupštinu u Novom Sadu, jedna je od onih istorijskih činjenica koje bi trebalo da demantuju stvarni značaj režima vojne okupacije i Beogradske konvencije kojim je ona uvedena:²⁷ Konferencija mira je morala da prepozna, uvaži i na kraju pravno prizna *de facto* srpsku stvarnu vrhovnu vlast na prostoru današnje Vojvodine kao konačni ishod rata.²⁸ Neke druge, redovno prećutkivane istorijske činjenice, međutim, relativizuju opšteprihvaćenu predstavu o nosiocu faktičke vlasti na teritoriji današnje Vojvodine nakon novembra 1918. Naime, Beogradska konvencija je sve do uspostave mira

²⁷ Srpska vrhovna komanda se u početku strože pridržavala režima okupacije i zahtevala od svojih trupa na terenu da poštuju zatečenu mađarsku državnu upravu, ali je ovaj stav već do kraja novembra definitivno napustila (Vuk Vinaver, V. (1971). *Jugoslavija i Mađarska 1918–1933*, 29–30), uz obrazloženje da su srpske, tj. savezničke trupe dobar deo ovih teritorija zaposele i pre no što je primirje potpisano, zbog čega se njegove odredbe u stvari ne mogu primenjivati (Hornjak, A. (2017). *Susreti i sukobi, ogledi o srpsko-mađarskim odnosima*, 39, ili: Njegovan, D. (2020). Stogodišnjica Trijanonskog mirovnog ugovora 1920–2020, 12). Sve i kada bi bila ispravna, ova logika u datom slučaju ne važi, jer je Franše d'Epere pre potpisivanja Beogradske konvencije dobio jasne instrukcije od Žorža Klemansoa da se na Mađarsku jednako odnose uslovi primirja koje je u Padovi 3. novembra 1918. sa Austrougarskom zaključio general Diaz kao vrhovni komadant savezničke vojske na italijanskom frontu. Drugim rečima, uslovi primirja iz Beogradske konvencije koje je Franše d'Epere ugovorio sa mađarskom vladom tumačeni su kao dopunske odredbe za izvršenje ranije potpisanog Padovanskog primirja. To znači da su odredbe Padovanskog primirja regulisale režim okupacije na čitavoj teritoriji Dvojne monarhije, dok su odredbe Beogradske konvencije tek bliže definisale uslove okupacije na području Mađarske. Krizman, B. (1967). *Beogradsko primirje od 1. novembra 1918*, 117–118, 120. i 126. Ovo tumačenje nalazi oslonac i u tekstu Trijanonskog mirovnog ugovora koji se u svojim odredbama poziva na 3. novembar, a ne 13. novembar 1918. kao početak okupacije, npr. u članovima koji se bave reparacijom (čl. 165) ili troškovima okupacije (čl. 180. do 182). V.: *Treaty of Peace Between The Allied and Associated Powers and Hungary and Protocol and Declaration, Signed at Trianon, June 4, 1920*. Dostupno: na <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/19200604-1.pdf>. Pristupljeno: 9. 12. 2022.

²⁸ Doktrinarnu osnovu za ovakvo tumačenje pruža i gledište profesora Momira Milojevića. Mada ga prihvata kao teorijski ispravno, profesor Milojević razlikovanje ugovora o primirju i ugovora o miru smatra prenatlaženim, posebno u slučaju dokumenata iz završnice Prvog svetskog rata. On smatra da su svi ugovori o primirju potpisani krajem 1918. u stvari predstavljali kapitulacije što je od „posebnog značaja za nove države koje s ponosom ističu da nisu stvarane ugovorima već borbom svojih naroda”. Milojević, M. (1989). *Ugovori o primirju*, u: Terzić, S. (ured.) *Srbija 1918. godine i stvaranje jugoslovenske države*, 335–344.

4. juna 1920, ostala označilac Savezničke istočne armije kao efektivne okupacione sile, a njene Vrhovne komande kao stvarne vrhovne vlasti na teritoriji Banata, Bačke i Baranje. Ako su na terenu, okupacionu silu u najvećem i činile jedinice srpske vojske, one svakako nisu predstavljale ni jedinu, a svakako ne komandujuću oružanu snagu. Odluke o pokretanju i razmeštanju savezničkih, pa i srpskih okupacionih trupa na zaposednutim prostorima Južne Ugarske, linije njihovog napredovanja, povlačenja ili razdvajanja u odnosu na druge armije (a pre svega, mađarsku i rumunsku) sve vreme okupacije nije donosila ni Narodna uprava u Novom Sadu ni srpska vlada u Beogradu, već glavni komadant Savezničke istočne armije, general Franše d'Epere u skladu sa pravilima komandovanja koja su bila ugovorena prilikom obrazovanja Solunskog fronta.²⁹ Drugim rečima, ako je na teritoriji Banata, Bačke i Baranje i došlo do potiskivanja stare mađarske državne uprave i njene zamene organima nove, srpske narodne uprave do toga je i *de jure* i *de facto* moglo da dođe samo uz prećutnu saglasnost glavne komande Savezničke istočne armije, tačnije njene Vojne misije u Budimpešti,³⁰ *in fine*, odlukom velikih sila. Upravo držanje velikih sila kao stvarnih gospodara stanja na terenu, upućuje na zaključak da one, mada naklonjene Srbiji, nisu pružale bezrezervnu podršku i svim srpskim teritorijalnim zahtevima. Iz obzira prema drugim saveznicima, ali i poraženoj strani, glavna komanda Savezničke istočne armije davala je naredbe kojima su najavljivane konačne odluke Konferencije mira u jasnoj suprotnosti sa srpskim teritorijalnim ambicijama i odlukama Velike narodne skupštine od 25. novembra 1918: ona je Beogradskom konvencijom u novembru 1918. odredila liniju napredovanja savezničke okupacione vojske ka severu, u julu 1919. naredila povlačenje srpske vojske iz Temišvara i istočnog Banata, a dve godine kasnije

²⁹ „Pitanje komandovanja srpskom vojskom uređeno je sledećom formulom, koju je srpska vojska usvojila: Đeneral Saraj, Glavni komandant savezničkih vojsaka u Solunu vršice ovo komandovanje u ime Kralja Petra i Saveznika. Prema tome, vi imate svu slobodu da određujete komandantu srpske vojske zadatke, ciljeve, zone akcija, datume i početak svake zajedničke operacije kao i saradnju koju treba da dâ susednim jedinicama ili da je od njih ona dobije. Komadant srpske vojske zadržava izbor sredstava za izvršenje misije koju mu vi budete fiksirali. To je osnova na kojoj su obe vlade utvrdile gornju formulu”. Prema Kalafatović, D. (1938). Organizacija komandovanja na Solunskom frontu, *Ratnik*, 54 (9), 64–65.

³⁰ Uspostavljena da nadzire primenu odredbi Beogradske konvencije, saveznička Vojna misija sa sedištem u Budimpešti, kasnije u Beogradu, sastojala se od dvanaest oficira na čelu s francuskim potpukovnikom Viksom. Više o pasivnom držanju ove misije v.: Kovačev, V. (1989). Saveznička vojna misija u Budimpešti krajem 1918. godine i razgraničenje sa Mađarskom, u: Terzić, S. (ured.). *Srbija 1918. godine i stvaranje jugoslovenske države*, 335–344, i: Kovačev, V. (1989). Jugoslovensko-mađarski odnosi i aktivnost delegata jugoslovenske vrhovne komande u savezničkoj vojnoj misiji u Budimpešti (novembar 1918. – mart 1919. godine), u: Čubrilović, V. (ured.). *Stvaranje jugoslovenske države 1918*. Beograd: Naučna knjiga, 275–284.

i iz severne Baranje. Sve D'Epereove naredbe bile su diktirane iz Pariza, dok je vlada u Beogradu, baš kao i one u Bukureštu i Budimpešti, mogla samo da moli i protestuje,³¹ ostavljajući vojvodi Mišiću da od srpskih trupa na terenu zahteva da primljena naređenja izvršavaju „bez diskusije i odugovlačenja”.³²

Izloženo taktiziranju velikih sila, faktičko stanje na prosturu Južne Ugarske nije bilo 1918. trenutno i trajno uspostavljeno, već se postepeno i bitno menjalo u zavisnosti od prilika, mesta i vremena dvogodišnje okupacije. Pre no na konstantu, faktičko stanje na terenu više je ličilo na varijabilu koja je krajnji rezultat versajske jednačine o razgraničenju u Banatu, Bačkoj i Baranji do samog kraja mirovnih pregovora činilo neizvesnim. Primera radi, u mnogim delovima okupirane Bačke, a posebno u mestima sa ubedljivom mađarskom i nemačkom većinom, stara mađarska državna uprava nastavila je da radi pružajući pasivan otpor srpskim vojnim i civilnim vlastima, a negde čak i sarađujući sa njima.³³ Uspostavljanje srpske civilne i vojne uprave na teritoriji Baranje je naizmenično napredovalo i uzimalo, da bi se do kraja s uspehom nametnulo samo na nivou županije, dok je lokalne gradske uprave mađarska administracija povratila, a uglavnom i zadržala nakon generalnog štrajka železničara i rudara iz februara 1919.³⁴ Situacija je svakako bila najneizvesnija u Banatu, gde se konkurentskim pokušajima za uspostavljanja srpskih i rumunskih narodnih uprava, suprotstavljalo Banatsko narodno veće podržano uglavnom od lokalnog nemačkog i mađarskog stanovništva sa idejom o Banatskoj republici koja će istrajati sve do proleća 1919.³⁵ Uz sve to, neki ogranci mađarske uprave kao što su železnica³⁶ ili pravosuđe³⁷ zbog manjka srpskog stručnog osoblja nesmetano su nastavili da deluju kao ogranci jedinstvenog mađarskog državno-pravnog poretka do samog kraja okupacije 1920. Daleko od brze i

³¹ O otvorenom nezadovoljstvu i neuspešnom opiranju srpske vlade i vojske D'Epereovim naredbama, tj. odlukama Konferencije mira o privremenom razgraničenju u Banatu, više vidi u Mitrović, A. (2019). *Razgraničenje Jugoslavije sa Mađarskom i Rumunijom 1919–1920*, 297–307.

³² *Ibid.*, 305.

³³ Više o o ovom dvovlašću v.: Krkljuš, Lj. (1989). Organizacija vlasti u Vojvodini u vreme stvaranja Kraljevine SHS, u: Čubrilović, V. (ured.). *Stvaranje jugoslovenske države 1918. godine*, 288. i Mesaroš, Š. (1981). *Položaj Mađara u Vojvodini 1918–1929*. Novi Sad: Filozofski fakultet u Novom Sadu, 58–59.

³⁴ Hornjak, A. (2017). *Susreti i sukobi, ogledi o srpsko-mađarskim odnosima*, 21–26. i Mesaroš, Š. (1981), *Op. cit.*, 76–79.

³⁵ Više o tome kod: Kartag, Š. (2018). Posledice Beogradske vojne konvencije na teritorijama Bačko-Bodroške, Torontalske i Tamiške županije: iz prepiske ministra narodnosti Oskara Jasija. *Arheon*, 1 (1), 235–246.

³⁶ Hornjak, A. (2017), *Op. cit.*, 43.

³⁷ Krkljuš, Lj. (1989). Organizacija vlasti u Vojvodini u vreme stvaranja Kraljevine SHS, 292–293.

linearne tranzicije vlasti sa mađarskih na srpske organe vlasti, ova okupacija je više ličila na neizvesnu borbu za konačnu prevlast nad teritorijama Južne Ugarske i pobedu u ratu koji se nastavio drugim sredstvima – političkim pritiscima i diplomatskom veštinom.

Zbog svega toga, teza da je Trijanonskim mirovnim sporazumom samo ozvaničeno već uspostavljeno faktičko stanje mora biti pažljivo preispitana. Naime, sve da je ta teza i tačna, ostaje pitanje o kom faktičkom stanju se radi? Istina je da se ono menjalo iz dana u dan, i da se situacija koja je uspostavljena 25. novembra 1918. bitno razlikovala u odnosu na onu koja je vladala 4. juna 1920. O tome svedoči već prosta i očigledna činjenica da su na Velikoj narodnoj skupština u Novom Sadu učešća uzeli i volju za prisajedinjenjem izrazili i predstavnici onih delova Banata, Bačke i Baranje, te gradova poput Temišvara, Baje i Pečuja, koji su se slovom versajskih mirovnih ugovora na kraju našli u granicama Rumunije i Mađarske.³⁸ Drugim rečima, ako je Trijanonskim mirom i bilo priznato i potvrđeno faktičko stanje sa terena, to sigurno nije bilo stanje iz novembra 1918! Upitno je da li je to čak bilo stanje iz juna 1920, budući da su srpske jedinice iz sastava Savezničke istočne armije sve do 1921. nastavile da pod okupacijom drže teritoriju čitave Baranje, uključujući i one njene delove nad kojim je Mađarska, odlukom Konferencije mira u Parizu, sačuvala svoj suverenitet. Istina je da su se odluke o razgraničenju novih i starih država u posleratnoj Panoniji oblikovale postepeno i daleko od očiju aktera sa terena koji su, poput figura na šahovskoj tabli pomerani u skladu sa očekivanjima stvarnih kreatora Versajskog mira. O sudbini današnje Vojvodine odlučivale su velike sile, a ne narodi koji su u njoj živeli.

ISTORIJSKE POSLEDICE I SAVREMENI ZNAČAJ

Teza da je suverenost nad teritorijom današnje Vojvodine preneti tek Trijanonskim mirovnim sporazumom 4. juna 1920, a ne odlukom Velike narodne skupštine u Novom Sadu od 25. novembra 1918. nije samo od interesa za

³⁸ Evo samo nekih opština koje nakon mirovnih sporazuma nisu završile u granicama Kraljevine SHS a bile su u granicama koje je „povukla Antantina vojska”, te imale delegate na Velikoj narodnoj skupštini u Novom Sadu. U Banatu su to: Belobreška, Varjaš, Veliki Senmikluš, Gad, Denta, Dinjaš, Divič, Ćir, Ivanda, Keča, Knez, Leskovica, Lugovet, Ljupkova, Mačević, Nađfala, Nemet, Oravica, Parac, Radimna, Saravola, Sokolovac, Srpska Požežena, Srpski Senmarton, Srpski Senpeter, Srpski Čenej, Stara Moldava, Svinjica, Suška, Fenj, Čakovo, Deska, Novi Sentivan; u Bačkoj: Baja, Bačalmaš, Bikić, Kačmar, Santovo a u Baranji: Pečuj, Majš, Daljok, Hercegmarok, Salanta, Bremen, Lipovo, itd. Prema: Njegovan, D. (2017). *Dokumenti o prisajedinjenju Srema, Banata, Bačke i Baranje Srbiji 1918*. Novi Sad: Muzej Vojvodine, 90–121.

pravnu nauku. Ne radi se o sterilnom akademskom logiciranju bez praktičnih konsekvenci, već o potrebi za ispravnim razumevanjem nacionalne istorije XX veka. Naime, ukoliko je tačna, ova teza implicira dva zaključka koja bitno odstupaju od uvreženih i opšteprihvaćenih interpretacija istorijskih dešavanja koja su usledila po okončanju Prvog svetskog rata na ovim prostorima.

Kao prvo, okolnosti i način na koji su u Parizu nakon 1918. rešavana teritorijalna pitanja, bitno relativizuje predstavu o jugoslovenskim narodima kao akterima koji su slobodno i samostalno odlučivali o svojoj političkoj budućnosti 1918. Ovo možda najbolje ilustruje način na koji je oblikovana Kraljevina SHS, i to ne samo kao nova geografska i demografska celina, već i kao ustavom utemeljena politička zajednica. Ako je nova država Južnih Slovena konstituisana Vidovdanskim ustavom odlukom Ustavotvorne skupštine u kojoj su većali i odlučivali izabrani predstavnici njenog suverenog naroda, onda se postavlja prethodno pitanje ko je odlučivao o tome ko čini ovaj suvereni južnoslovenski narod? Prosto, „narod ne može da odlučuje dok neko prethodno ne odluči ko je taj narod”.³⁹ Konačni odgovor na ovo prethodno pitanje koji se to tačno Južni Sloveni s kim ujedinjuju i kome prisajedinjuju, te zatim zajedno suvereno odlučuju o svom ustavu, dali su mirovni sporazumi iz Sen Žermen (9. septembar 1919), Neija (27. novembar 1919) i Trijanona (4. jun 1920), odnosno sporazumi o razgraničenju nove južnoslovenske države sa Rumunijom (10. septembar 1920) i Italijom (12. novembar 1920). To je, na kraju krajeva, bilo jasno i političkim elitama nove zajedničke države upitnih granica koje su 1. decembra 1918, činom svečanog ujedinjenja, odlučile da se ustavotvorna skupština i ne okuplja dok se ne zakluče mirovni sporazumi, tj. konačno ne utvrde državne granice i, konsekventno tome, konačan obim i sastav biračkog tela.⁴⁰ O tome hoće li se Hrvati Zadra, Istre i Otoka, Slovenci iz Koruške, a Srbi iz čitave Bačke, Baranje i Banata ujediniti, odnosno prisajediniti novoj južnoslovenoj državi te suvereno odlučivati o njenom ustavnom uređenju, odlučivala je Konferencija mira u Parizu. Sve njene odluke – buduće

³⁹ Jennings, I. (1956). *The Approach to Self Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 56, prema: Sajó, A., Uitz, R. (2017). *The Constitution of Freedom, An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 56.

⁴⁰ Tačnije, to predviđa adresa Narodnog vijeća upućena 1. decembra 1918. regentu Aleksandru Karadorđeviću, koja uz pomenuti regentov odgovor predstavlja konstitutivni čin (a po nekima i prvi konstitutivni akt) nove Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca: „Naša državna vlada trebala bi u tu svrhu posebice da pripravi Konstituantu, koja bi prema iznesenom predlogu Narodnog Vijeća bila izabrana na temelju općeg, jednakog, izravnog, tajnog i proporcionalnog prava glasa, a sastala bi se najkasnije 6 meseci posle sklopljenog mira.” Adresa izaslanstva Narodnog vijeća SHS prestolonasledniku Aleksandru i njegov odgovor, u Janković, D., Krizman, B. (prir.) (1964), *Građa o stvaranju jugoslovenske države*, Beograd: Institut društvenih nauka, 674. Podsetimo još da su izbori za Ustavotvornu skupštinu organizovani 28. novembra 1920.

odredbe mirovnih sporazuma, kreirao je Vrhovni savet Konferencije, tzv. Veće četvorice, koji je „strogo tajno većao i donosio konačne odluke ne saopštavajući sadržaj svojih sednica” prepuštajući plenumu Konferencije da ih kao „od prvog dana spektakularni i ceremonijalni skup” samo čutke sasluša i primi.⁴¹ Istina, ove odluke su mogle, ili čak morale da uvažavaju izraze političkog opredeljenja naroda, ali su bile obrazlagane, a stvarno rukovođene i drugim političkim načelima, a najpre interesima velikih sila. U tim odlukama bolje su prolazila očekivanja onih naroda čije su vlade te interese na vreme umele da prepoznaju i slede. Lošije oni koji su se usudili da im se u ratu ispreče. Prvi, ništa manje od drugih, međutim, bili su samo objekti, a ne subjekti istorije.

Druga važna konsekvencija proizlazi iz činjenice da su potpisnice Trijansnog sporazuma Kraljevina Mađarska kao država koja svoju suverenost nad prostorom današnje Vojvodine ustupa, i Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca kao država koja svoju suverenost nad ovim prostorom uspostavlja. Dakle, suprotno dominantnom historiografskom narativu prema kojem je Vojvodina 25. novembra 1918. mogla ući u Srbiju jer „tada nije postojala nikakva Jugoslavija kojoj bi se Banat, Bačka i Baranja mogle priključiti”⁴², stoji da je Vojvodina 4. juna 1920. postala deo Jugoslavije jer nikakve Srbije više nije bilo.

Poslednji zaključak stoji i na jačim temeljima od ove pravne činjenice. Naime, i da je kojim slučajem mogla da posluži kao pravni osnov za promenu suverenosti, odluka Velike narodne skupštine u Novom Sadu o prisajedinjenju nikad ne bi proizvela svoje pravno dejstvo jer joj je, kao i svakoj upućenoj *ponudi*, nedostajao *prihvat* druge strane – ni regent, ni vlada ni narodna skupština Kraljevine Srbije nikada nisu zvanično odgovorile na želju Srba, Bunjevaca i drugih Slovena za prisajedinjenjem!⁴³ Ovaj prigovor je u

⁴¹ Sam Nikola Pašić kaže: „Mi delegati nemamo mogućnosti da zastupamo naše interese, jer se ne pozivamo na sednice Višeg saveta četvorice niti se ta pitanja stavljaju na dnevni red Konferencije. Prema tome možemo samo čekati na poziv i svraćati pažnju Vrhovnom savetu četvorice da nas poziva na sednice kada se to pitanje bude rešavalo” navod je iz Pašićevog pisma upućenog K. Stojanoviću od 22. aprila 1919. prenet prema Mitrović, A. (2019). *Jugoslavija na konferenciji mira*, 158. Više o ovom stanju bespomoćnosti i uskom manevarskom prostoru i pregovaračkom kapacitetu delegacija malih država, pa i Jugoslavije, v.: *Ibid.*, 147–170. kao i Mitrović, A. (2019). *Razgraničenje Jugoslavije sa Mađarskom i Rumunijom*, 320–321 i 327.

⁴² Krkljuš, Lj. (2018). Istorijski značaj odluka Velike narodne skupštine Srba, Bunjevaca i ostalih Slovena 25. novembra 1918. godine, 46.

⁴³ Narodna skupština Kraljevine Srbije je na svojoj 98. redovnoj sednici od 29. decembra 1918. godine samo primila k znanju – bez da je zvanično ratifikovala, prvodecembarski čin ujedinjenja, a u okviru istog saopštenja koje je izložio predsednik privremene vlade Stojan Protić, dobila obaveštenje i o odlukama novosadske i podgoričke skupštine na sledeći način: „18 novembra [po julijanskom kalendaru, prim. aut.] proklamovalo je Njegovo kraljevsko Visočanstvo Prestolonaslednik Aleksandar narodno i državno jedinstvo Srba, Hrvata i Slovenaca u odgovor na adresu Narodnoga Veća iz Zagreba, koje je sa svoje

istorijskopravnoj literaturi već istaknut i ozbiljno razmatran u vezi sa srodnim slučajem odluke Podgoričke skupštine o ujedinjenju Kraljevine Crne Gore sa Kraljevinom Srbijom.⁴⁴ Izostanak zvanične reakcije Beograda na novosadsku i podgoričku inicijativu tim je upadljiviji što se upravo odgovor regenta Aleksandra Karađorđevića na upućenu ponudu, tj. adresu zagrebačkog Narodnog vijeća od 1. decembra 1918. oduvek smatrao konstitutivnim činom Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. A ako se ima u vidu da je suverenost Narodnog vijeća bila proglašena nad celokupnim entnografskim područjem Slovenačkog, Hrvatskog i Srpskog naroda u Austrugarskoj,⁴⁵ te da je Kraljevina Srbija tu suverenost međunarodno priznala i prvodecembarskim činom potvrdila, stiže se do neizbežnog zaključka da do prisajedinjenja Vojvodine kao posebnog subjekta Srbiji, voljom same te Srbije (odnosno upravo odsustvom te volje) nikako nije moglo doći.

strane donelo odluku o ujedinjenju Srba, Hrvata i Slovenaca sa Srbijom za sve delove našega naroda, koje je ono predstavljalo i koje je tu odluku na svečani način saopćilo i predalo predstavniku krune u adresi od istog dana. Skoro jednovremeno su istu želju bile izrazile u naročitim odlukama svojim i bratska Crna Gora i naša dična Vojvodina – prva 13, a druga 12. novembra [po julijanskom kalendaru, prim. aut.]”. Navedeno prema Šišić, F. (prir.), (1920). *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919*. Zagreb: Matica Hrvatska, 295. Ranije obrađena arhivska građa upućuje na zaključak da je vlada Kraljevine Srbije bila blagovremeno mada nespretno (uz nekritičku upotrebu termina ujedinjenje i prisajedinjenje kao sinonima) obavještena o odlukama novosadske i podgoričke skupštine, vidi Janković, D., Krizman, B. (prir.) (1964). *Građa o stvaranju jugoslovenske države*, 666 i 672.

⁴⁴ Budući da se radilo o suverenosti, dakle međunarodno priznatoj državi, slučaj Crne Gore je oduvek privlačio više pažnje u domaćoj, pa i starijoj međunarodnoj pravnoj književnosti. On je i nešto složeniji od vojvodanskog slučaja. Podgorička skupština, kao revolucionarno telo koje je delovalo mimo Ustava Kraljevine Crne Gore, izglasala je ne prisajedinjenje, već ujedinjenje Crne Gore sa Srbijom. Drugim rečima, ovim činom nije učinjen pristanak na aneksiju crnogorske državne teritorije, tj. njenu apsorpciju od strane srpske države, već je inicirano stvaranje novog državno-pravnog entiteta koji bi nastao sjedinjenjem Crne Gore i Srbije. S tim ciljem Podgorička skupština je izabrala izvršni odbor od pet lica koji je trebalo da rukovodi poslovima Crne Gore dok se ujedinjenje ne privede kraju, kao i delegaciju od osamnaest članova koja je vladi Srbije trebalo da uruči odluku o ujedinjenju. Budući da je nekoliko dana kasnije regent Aleksandar prihvatio adresu Narodnog vijeća iz Zagreba u ime Kraljevine Srbije, a ne u ime nove srpsko-crnogorske države, s razlogom se postavlja pitanje da li je do ujedinjenja ikada došlo, ili su okolnosti ulaska crnogorske države u Jugoslaviju zapravo posve drugačiji od širokoprihvaćenog narativa. Više o ovome vidi: Perazić, G. (1988). *Nestanak crnogorske države u Prvom svetskom ratu*. Beograd: Vojnoistorijski institut, 160–175. i Vujović, D. (1962). *Ujedinjenje Crne Gore i Srbije*. Tiograd: Istarski institut Narodne Republike Crne Gore, 230.

⁴⁵ Država Slovenaca, Hrvata i Srba utemeljena je na zasjedanju Hrvatskog sabora 29. oktobra 1918. „na cijelokupnom entnografskom području toga naroda, bez obzira na ma koje teritorijalne i državne granice, u kojima narod Slovenaca, Srba i Hrvata danas živi”, te je, samim tim, obuhvatila i Vojvodinu koja je, uostalom, preko svojih predstavnika bila zastupljena u radu Narodnog vijeća kao najvišeg organa vlasti Države SHS.

Naravno, Kraljevina Srbija je svoju nameru o pripajanju Vojvodine mogla da manifestuje i drugačije – konkretnim i neposrednim postupcima organa svoje vojne i civilne vlasti na terenu. U tom slučaju, odluka o prisajedinjenju lokalnog stanovništva bi samo obezbedila legitimitet činu jednostrane aneksije. Nevolja je što puko prisustvo srpske vojske na teritoriji Vojvodine samo po sebi nije dovoljno za izvođenje ovog zaključka s obzirom na to da, iz gore navedenih razloga, ta vojska nije predstavljala ni jedinu, a ni komandujuću oružanu silu. S druge strane, novouspostavljena vojvođanska civilna uprava ako je i bila *srpska*, izvesno nije bila *srbijanska* – njenim radom se na teritoriju Vojvodine nije protekla nadležnost organa vlasti i pravni poredak Kraljevine Srbije, već je po sopstvenom pravu uspostavljena autentična samouprava koja je nastavila da primenjuje postojeći, dakle austrijski i mađarski pravni poredak.⁴⁶ Štaviše, dalji tok konstituisanja prve jugoslovenske države i njena organizacija u prelaznom periodu, tzv. Provizorijum, upućuju na sasvim drugačiji zaključak: ne samo da nije došlo do manifestnog pripajanja Vojvodine Srbiji, nego je aktima novih državnih vlasti to pripajanje manifestno demantovano. Na to pre svega upućuju odredbe sporazuma Narodnog vijeća i regenta Aleksandra Karađorđevića o načinu obrazovanja privremene vlade i privremenog narodnog predstavništva Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Naime, prema slovu prvodecembarskog akta, do okupljanja Ustavotvorne skupštine i donošenja ustava, uz Privremenu jugoslovensku vladu i Privremeno narodno predstavništvo a pod njihovom kontrolom, nastavile bi sa radom i sve autonomne pokrajinske uprave i skupštine.⁴⁷ Tako, ne samo da samovlasna vojvođanska Narodna uprava nije postala organ vlasti Kraljevine Srbije, već je tokom trajanja Provizorijuma opstala kao autonomna pokrajinska administracija pod kontrolom jugoslovenske vlade.⁴⁸ Po ovom osnovu, Velika narodna skupština u Novom Sadu (baš kao

⁴⁶ Dobro je poznato da će austrijski i ugarski pravni poredak istrajavati još godina-ma, pa i decenijama po okončanju rata na teritoriji Banata, Bačke i Baranje.

⁴⁷ U adresi Narodnog vijeća se kaže: „Želja bi Narodnog Vijeća bila da se, s obzirom na provizorno stanje, ovo privremeno narodno predstavništvo obrazuje sporazumno između Narodnog Vijeća i predstavnika naroda Kraljevine Srbije, i da se ustanovi odgovornost državne vlade prema modernim, parlamentarnim načelima ovom Narodnom Predstavništvu, koje bi trebalo da ostane na okupu sve do Konstituante, da princip ustavnosti i parlamentarne odgovornosti vlade dođe do potpunog izražaja. Iz istog razloga, ostali bi na snazi pod kontrolom državne vlade dasadnji autonomni administrativni organi, koji će za svoje uređivanje biti odgovorni autonomnim predstavništvima.” Adresa izaslanstva Narodnog vijeća SHS prestolonasledniku Aleksandru i njegov odgovor, u: Janković, D., Krizman, B. (prir.) (1964). *Građa o stvaranju jugoslovenske države*, 674.

⁴⁸ Ako je i istina da je ovaj prvodecembarski pakt kasnijim odlukama privremene jugoslovenske vlade bio faktički suspendovan jer su sve pokrajinske vlade ubrzo po formiranju ove centralne bile primorane na ostavke, ostaje da su sve one u prvim mesecima koji su usledili nakon prvodecembarskog ujedinjenja nastavile sa radom u tehničkom mandatu. Više o ovome vidi: Gligorijević, B. (1979). *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji*

i ona podgorička) je 27. februara 1919. godine izabrala 24 vojvođanska delegata u Privremeno narodno predstavništvo prve jugoslovenske države potpuno nezavisno od srpske Narodne skupštine u Beogradu.⁴⁹ Dakle, sasvim suprotno intencijama novosadske odluke o prisajedinjenju (odnosno podgoričke o ujedinjenju), Narodna skupština Kraljevine Srbije nikad nije postala predstavničko telo „prisajedinjene” Vojvodine (kao ni „ujedinjene” Crne Gore), već je ostala organ koji predstavlja isključivo građane predratne Kraljevine Srbije:⁵⁰ u prelaznom periodu između 1. decembra 1918. i 30. novembra 1920, kada su regentovim ukazom sva autonomna pokrajinska predstavništva i konačno bila raspuštena,⁵¹ Vojvodina i Srbija postojale su i delovale kao dve posebne i ravnopravne jugoslovenske pokrajine.⁵²

1919–1929. Beograd: Institut za savremenu istoriju, Narodna Knjiga, 17–26, odnosno Engelsfeld, N. (1989). *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca*. Zagreb: Globus, 54–64. O posebnom slučaju rada i položaja vojvođanske Narodne uprave u ovom periodu v.: Krkljuš, Lj. (2014). *Istorija političkih i pravnih institucija Vojvodine*. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu – Centar za izdavačku delatnost, 115–121.

⁴⁹ Privremeno narodno predstavništvo bilo je oktroisano telo čiji je sastav odredila Privremena vlada Kraljevine SHS tako što je definisala broj poslanika iz svake od jugoslovenskih pokrajina, prepuštajući potom pokrajinskim upravama i skupštinama da u okviru svoje, unapred određene kvote, imenuju svoje delegate. Više o tome vidi: Gligorijević, B. (1979), 26–34; odnosno Engelsfeld, N. (1989), 71–91. O izboru vojvođanskih delegata u Privremeno narodno predstavništvo v.: Krkljuš, Lj. (2014), *Istorija političkih i pravnih institucija Vojvodine*, 121–124.

⁵⁰ Štaviše, Narodna skupština Kraljevine Srbije je svoja 84 delegata izabrala iz redova poslanika svog poslednjeg predratnog saziva. Imajući u vidu da oni nisu bili i predstavnici stanovništva sa teritorija koje su prisajedinjene u ratovima nakon 1913, Narodna skupština odlučuje da na ovim teritorijama organizuje posebne izbore za dodatna 24 srbijanska delegata. Pritom, pod teritorijama prisajedinjenim nakon 1913. na kojima su ovi dopunski izbori održani 30. marta 1919. godine podrazumevale su se samo Makedonija, Novopazarski sandžak i Kosovo, ne i Vojvodina i Crna Gora koje su na svojim skupštinama same birale svoje delegate. Više o ovome Engelsfeld, N. (1989), 78 i 86–87.

⁵¹ U regentovom ukazu, koji je usledio dva dana nakon što je raspušteno Privremeno narodno predstavništvo i obavljeni izbori za Ustavotvornu skupštinu, kaže se: „da se raspuštaju: Narodna Skupština ranije Kraljevine Srbije i Sabor ranije Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije u Zagrebu. Ovim Ukazom se smatraju za raspuštene i svi ostali pokrajinski zemaljski Sabori”, *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 268, od 30. novembra 1920, 1.

⁵² Na tragu stare rasprave o tome da li je Kraljevina SHS nova ili stara država, ovde bi se mogao uputiti prigovor da je Jugoslavija u stvari bila samo transformisana Srbija čiji je međunarodnopravni subjektivitet nova južnoslovenska država nesumnjivo preuzela. Tada bi bespredmetna bila i naša diskusija. Međutim, ako u pogledu kontinuiteta međunarodnopravnog subjektiviteta Srbije i Jugoslavije i ne postoje veća sporenja (Kraljevina SHS preuzela je međunarodnopravni položaj, odnosno stupila u ranije preuzeta međunarodna prava i obaveze Kraljevine Srbije), u pogledu unutrašnjopravnog kontinuiteta dve države to svakako ne stoji. Ustavni identitet Kraljevine Srbije i Kraljevine SHS nije bio isti budući da *narod* koji je bio nosilac suverene vlasti u prvoj, svakako nije identičan *narodu* kao

ZAKLJUČAK

U dominantnom narativu srpske nacionalne istoriografije, Velika narodna skupština okupljena u Novom Sadu 25. novembra 1918. jednoglasno i samovlasno, s osloncem na pravo naroda na samoopredeljenje donosi odluke o otepljenju Vojvodine od Kraljevine Ugarske, uspostavi sopstvenih organa političke vlasti i, konačno, prisajedinjenju Vojvodine Kraljevini Srbiji. Pravno dejstvo sve tri odluke, međutim, nije bilo isto. Dok su ona o otepljenju i prisajedinjenju bile bez pravnog značaja po prenos suverenosti i povlačenje novih međunarodnih granica, odluka o uspostavi sopstvenih organa vlasti je našla odjeka u privremenom ustavnom poretku Kraljevine SHS *in statu nascendi*.

S aspekta tada važećeg međunarodnog javnog prava ove odluke su bile nesumnjivo protivpravne – načelno, granice država se 1918. mogu menjati samo sporazumom država. U slučaju Južne Ugarske – prostora Banata, Bačke i Baranje, taj sporazum je bio Trijanonski mirovni ugovor koji je uz potonji sporazum o razgraničenju Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca sa Rumunijom, predstavljao jedini pravni osnov za promenu suverenosti nad ovom teritorijom. Pri oblikovanju njegovih odredbi na Konferenciji mira u Parizu, izrazi samoopredeljenja srpskog naroda na prostorima Južne Ugarske svakako su bili uzeti u obzir. No, Velike sile kao kreatori versajskih granica rukovodile su se i drugim motivima, a pre svega strateškim, ekonomskim i istorijskim kriterijumima, ne zapostavljajući ni očekivanja drugih etničkih grupa, a pre svega sopstvene strateške interese. Upravo zato ni granice u kojima je novembra 1918. proglašeno prisajedinjenje Banata, Bačke i Baranje ne odgovaraju granicama koje su povučene u Trijanonu 1920. Velike sile, a ne narodi Balkana odlučivali su o poratnoj sudbini Južne Ugarske nad kojom su stvarnu vlast, preko Vrhovne komande Savezničke istočne vojske do sklapanja mira samo one i sprovodile.

nosio su suverene vlasti u drugoj. U tom interpretativnom ključu koji je prvi ponudio Slobodan Jovanović, naglašava se diskontinuitet srpske i jugoslovenske ustavnosti: „Da je ustav Kraljevine Srbije bio protegnut na celu državu SHS, ili da je bar Ustavotvorna skupština izvršila ustavnu promenu po propisima srpskog ustava, onda bi se moglo tvrditi da je, s ustavopravnog gledišta država SHS produženje kraljevine Srbije, jer sa njenim stvaranjem nije izvršen nikakav prekid u ustavnom stanju kraljevine Srbije. Ali bilo je urađeno sasvim drugčije, i to ne slučajno, nego s utvrđenim planom, da se svaki, pa čak i srpski državo-pravni istorizam, odbaci”, Jovanović, S. (1924). *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Geca Kon, 21. Ukoliko se ima u vidu da je i sazivanje prve jugoslovenske Konstituyente bilo izvedeno prema odlukama privremenih organa vlasti nove države koji su i sami bili konstituisani mimo Ustava Srbije iz 1903. godine, stiže se do zaključka da je diskontinuitet dve ustavnosti nastupio i pre 1921, tj. da je do njega došlo već s prodecembarskim činom ujedinjenja.

No, ako nije proizvela pravne posledice koje joj se obično pripisuju, Velika narodna skupština u Novom Sadu od 25. novembra 1918, ostavila je za sobom trag u političkom diskursu koji možemo pratiti do danas: Odlukom Velike narodne skupštine u Novom Sadu o neposrednom prisajedinjenju Vojvodine Srbiji, trebalo je da bude preduhitrena, ili porečena odluka zagrebačkog Narodnog vijeća kojom je ista Vojvodina ujedinjena sa Srbijom kao deo Države Slovenaca, Hrvata i Srba. U godinama koje su sledile pozivanje na odluku o neposrednom prisajedinjenju Vojvodine Srbiji obezbeđivalo je legitimitet srpskim nacionalnim pretenzijama na prostore Banata, Bačke i Baranje koji se zbog svoje izuzetne etničke, religijske i jezičke heterogenosti u međuratnoj jugoslovenskoj javnosti nikako nisu jednodušno doživljavale kao nesumnjivo „srpske zemlje”.⁵³ To potvrđuju ustavna prestrojavanja i administrativna razgraničavanja koja će među Jugoslovenima započeti krajem tridesetih godina s Uredbom o Banovini Hrvatskoj, a kulminirati odlukama AVNOJ-a, već sredinom četrdesetih. Bez značaja za *poratne* i *međunarodne* granice, odluka o prisajedinjenju iz 1918. mogla se pokazati ključnom pri utvrđivanju, a ratnih devedesetih i prekrajanju *predratnih* i *administrativnih* republičkih međa Srbije i Hrvatske.

Posmatrana u dugoj istorijskoj perspektivi postepenog (pre)oblikovanja jugoslovenskog ustavnog poretka, odluke Velike narodne skupštine u Novom Sadu imaju još jedno, danas zapostavljeno značenje. Pravno irelevantne, ali politički upotrebljive, odluke o otepljenju i prisajedinjenju zasenile su onu treću, i *jedinu pravno priznatu* odluku Velike narodne skupštine o uspostavljanju sopstvenih organa političke vlasti. Vojvodina je tokom tzv. Provizorijuma – kratkog, prelaznog i privremenog ustavnog poretka Kraljevine SHS – bila *de jure* subjektivizovana kao jedna od jugoslovenskih pokrajina sa autonomnom skupštinom i vladom. Kratkog veka, ali dugog odjeka, slovo ove treće odluke zaslužuje novo i pažljivo čitanje: daleko pre no završnica romantičnog narativa o uspostavi nacionalne *suverenosti*, vojvođanski 25. novembar 1918. bio je u stvari prvi korak dugog marša ka pokrajinskoj *autonomnosti*.

⁵³ O evoluciji ovog političkog diskursa u međuratnom periodu v. npr.: Bjelica, S. (2018). Percepcija oslobođenja i ujedinjenja 1918. u vojvođanskoj međuratnoj javnosti, u: Vojvodić, M. (ured.). (2018). *Kraj rata, Srbi i stvaranje Jugoslavije: Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa održanog 29–30. novembra 2018*, 655–666.

LITERATURA

- Augestad Knuden, R. (2021). *Ideja slobode i „samoopredeljenje”*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.
- Bjelica, S. (2018). Pecepcija olobođenja i ujedinjenja 1918. u vojvođanskoj međuratnoj javnosti, u: Vojvodić, M. (ured.), *Kraj rata, Srbi i stvaranje Jugoslavije: zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa održanog 29–30. novembra 2018*, 655–666.
- Crawford, J. (2006). *The Creation of the States in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Čulinović, F. (1969). Raspad Austro-Ugarske i postanak jugoslavenske zajedničke države, u: Čulinović, F. (ured.) *Naučni skup u povodu 50-godišnjice raspada Austro-Ugarske monarhije i stvaranja jugoslavenske države*. Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 17–57.
- Engelsfeld, N. (1989). *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca*. Zagreb: Globus.
- Fiš, J. (2013). *Pravo naroda na samoopredeljenje – obuzdavanje jedne iluzije*. Beograd: Albatros plus.
- Gligorijević, B. (1979). *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji 1919–1929*. Beograd: Institut za savremenu istoriju, Narodna knjiga.
- Hornjak, A. (2017). *Susreti i sukobi, ogledi o srpsko-mađarskim odnosima*. Beograd: Klio.
- Janković, D., Krizman B. (prir.) (1964). *Građa o stvaranju jugoslovenske države*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Kalafatović, D. (1938). Organizacija komandovanja na Solunskom frontu. *Ratnik*, 54 (9), 62–78.
- Kartag, Š. (2018). Posledice Beogradska vojne konvencije na teritorijama Bačko-Bodroške, Torontalske i Tamiške županije: iz prepiske ministra narodnosti Oskara Jasija. *Arheon*, 1 (1), 235–246.
- Kaseze, A. (2011). *Samoodređenje naroda*. Beograd: Službeni glasnik.
- Kočić, D. (1989). Prodor Srpske vojske u Banat i otpor Rumuna, u: Terzić S. (ured.) (1989). *Srbija 1918. godine i stvaranje jugoslovenske države*. Beograd: Istorijski institut – Beograd, 323–334.
- Kovačev, V. (1989). Jugoslovensko-mađarski odnosi i aktivnost delegata jugoslovenske Vrhovne komande u savezničkoj vojnoj misiji u Budimpešti (novembar 1918. – mart 1919. godine), u: Čubrilović, V. (ured.). *Stvaranje jugoslovenske države 1918*. Beograd: Naučna knjiga, 275–284.
- Kovačev, V. (1989). Saveznička vojna misija u Budimpešti krajem 1918. godine i razgraničenje sa Mađarskom, u: Terzić, S. (ured.). *Srbija 1918. godine i stvaranje jugoslovenske države*. Beograd: Istorijski institut – Beograd, 335–344.
- Krizman, B. (1967). Beogradsko primirje od 13. novembra 1918. *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, 47, 111–134.

- Krkljuš, Lj. (1989). Organizacija vlasti u Vojvodini u vreme stvaranja Kraljevine SHS, u: Čubrilović V. (ured.). *Stvaranje jugoslovenske države 1918 godine*. Beograd: Naučna knjiga.
- Krkljuš, Lj. (2014). *Istorija političkih i pravnih institucija Vojvodine*. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu – Centar za izdavačku delatnost.
- Krkljuš, Lj. (2018). Istorijski značaj odluka Velike narodne skupštine Srba, Bunjevaca i ostalih Slovena 25. novembra 1918. godine, u: Vukmirović, Đ. (prir. i ured.). *Spomenica prisajedinjenja 1918–2018, krana vekovne borbe za oslobođenje i ujedinjenje*. Novi Sad: Kulturni centar Vojvodine Miloš Crnjanski, Arhiv Vojvodine, Pravoslavna reč, 35–49.
- Mesaroš, Š. (1981). *Položaj Mađara u Vojvodini 1918–1929*. Novi Sad: Filozofski fakultet u Novom Sadu.
- Milojević, M. (1989). Ugovori o primirju, u: Terzić, S. (ured.). *Srbija 1918. godine i stvaranje jugoslovenske države*. Beograd: Istorijski institut – Beograd, 297–315.
- Mitrović, A. (2019). *Jugoslavija na konferenciji mira 1919–1920*. Novi Sad – Beograd: Prometej – RTS.
- Mitrović, A. (2019). *Razgraničenje Jugoslavije sa Mađarskom i Rumunijom 1919–1920*. Novi Sad – Beograd: Prometej – RTS.
- Njegovan, D. (2017). *Dokumenti o prisajedinjenju Srema, Banata, Bačke i Baranje Srbiji 1918*. Novi Sad: Muzej Vojvodine.
- Njegovan, D. (2018). Prisajedinjenje srpsko-vojvođankih oblasti Kraljevini Srbiji 1918, u: Krkljuš, Lj., Krestić, P., Stanić, D. (ured.). *Srbi u Ugarskoj 1848–1918: od Majske do Velike narodne skupštine*. Novi Sad: Matica srpska, 249–262.
- Njegovan, D. (2020). Stogodišnjica Trijanonskog mirovnog ugovora (1920–2020). *Luča*, 29 (3–4), 5–22.
- Perazić, G. (1988). *Nestanak crnogorske države u Prvom svetskom ratu*. Beograd: Vojnoistorijski institut.
- Popi, G. (1993). Banatski Rumuni 1918. godine, u: Smiljanić, M. (ured.). *Prisajedinjenje Vojvodine Kraljevini Srbiji 1918*. Novi Sad: Muzej Vojvodine i Istorijski institut Filozofskog fakulteta, 215–225.
- Sajó, A, Uitz, R. (2017). *The Constitution of Freedom, An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 56.
- Šišić, F. (prir.), (1920). *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919*. Zagreb: Matica Hrvatska.
- Vučić, M. (2020). Odluke Velike narodne skupštine iz perspektive savremenog međunarodnog prava na samoopredeljenje naroda, *Zbornik radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 1, 383–404.
- Vinaver, V. (1971). *Jugoslavija i Mađarska 1918–1933*. Beograd: Institut za savremenu istoriju.
- Vujović, D. (1962). *Ujedinjenje Crne Gore i Srbije*. Titograd: Istorijski institut Narodne Republike Crne Gore.

Troubles with Unification: On the Real/Legal Consequences of the Decisions of the Grand National Assembly of November 25, 1918

Marko Božić, Ph.D.

Associate Professor at the Faculty of Law
Union University

Summary

This paper is about to discuss legal consequences of the act of unilateral secession made on November 25th 1918 by Great People's Assembly gathered in Novi Sad, as an event that was well described by historiography, but has not yet been under scrutiny of the legal doctrine. The aim of the paper is twofold. Firstly, it reconsiders the act of Great People's Assembly from the perspective of International Law of that time and, secondly, reexamines its meaning in the context of Provisional constitutional order of the first Yugoslav state. The outcomes of both analysis deny the mainstream narrative of Vojvodina's joining the Kingdom of Serbia. Namely, the results of the first analyses point out that the sovereignty over the territory of present-day Vojvodina could not have been transferred by a unilateral act of 1918 in favor of Serbia, but only by Trianon peace treaty of 1920 in favor of Yugoslavia. The findings of the second analyses, however, indicate that till 1921 and the voting of the first Yugoslav Constitution, Vojvodina and Serbia were not acting as one and unique political entity, but as two distinct and equal autonomous Yugoslav units instead.

Keywords: Vojvodina, Serbia, Yugoslavia, Great People's Assembly held on 25th November 1918, Paris Peace Conference, Trianon Treaty.