

# NACIONALIZACIJA, KONFISKACIJA I RESTITUCIJA: Istorijska, pravna i politička pitanja\*

Originalni naučni članak /  
Original scientific article

Nikola SAMARDŽIĆ  
Filozofski fakultet,  
Univerzitet u Beogradu

---

*Konfiskacijom i nacionalizacijom korenito su izmenjeni struktura vlasništva i pravni odnosi. Obračun s prethodnim političkim sistemom podrazumevao je obračun s političkim, kulturnim i moralnim uticajem uspešnih urbanih i ruralnih društvenih krugova. Još u poslednjim ratnim danima istovremeno je počeo da se uzdiže nov upravljački sloj, koji je ulazio u tuđe vile, kuće, stanove i najdublju zatečenu intimu prethodnih vlasnika, i takva nova klasa je postepeno preuzimala društvenu funkciju i životni stil one poražene. Vremenom je štaviše uspostavljen delimičan konsenzus pobednika i poraženih, koji su sve očiglednije mirno koegzistirali, naročito od početaka otvaranja granica i prodora zapadnih uticaja, pošto se vladajuća struktura suočavala s katastrofalnim ishodima posleratne tranzicije i ekonomske politike. Međutim, od kraja šezdesetih intelektualci su sve otvorenije osporavali Titov poredak i sistem vrednosti, ali sa ekstremno levih ili s nacionalističkih pozicija, tražeći više komunizma i manje ekonomskih sloboda. Time je trajno uništen opšti jugoslovenski konsenzus o demokratiji, vladavini prava i tranziciji. Neuspeh u uspostavljanju takvog političkog, kulturnog i etičkog konsenzusa jedno je od mogućih tumačenja nasilne prirode jugoslovenske dezintegracije.*

---

**Ključne reči:** restitucija, Jevreji, Holokaust, konfiskacija, nacionalizacija, Istočna Evropa, SFR Jugoslavija, Srbija, istorija, prava

---

\* Rad je rezultat istraživanja na projektu *Modernizacija Zapadnog Balkana* (177009) koji se realizuje uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

## Okupacija, Holokaust i posleratni poredak: Uvodni osvrt

NOVI BALKANOLOŠKI INSTITUT, AGENCIJA ZA restituciju Republike Srbije i Naučno društvo za istoriju zdravstvene kulture, u saradnji s Filozofskim i Arhitektonskim fakultetom Univerziteta u Beogradu, pokrenuli su stalnu međunarodnu konferenciju *Nacionalizacija, konfiskacija i restitucija*.<sup>1</sup> Uvodna konferencija, održana 25. i 26. februara 2014. u Beogradu, postavila je najširi okvir istraživanja i moguće javne rasprave: *Nacionalizacija, konfiskacija i restitucija. Istorijska, pravna i politička pitanja*. Konferenciju su podržale ambasade Izraela i SAD, Delegacija Evropske unije u Srbiji, Savez jevrejskih opština Srbije i Uprava Grada Beograda.<sup>2</sup>

Prva konferencija otvorila je najvažnija pitanja koja se odnose na posebnost procesa koji su se odigrali u toku nacističke okupacije i rasparčavanja Jugoslavije, potom i uspostavljanja komunističke vlasti. Proces je otvorio složena pravna i moralna pitanja. Početna ideja stalne konferencije bila je da se prošlost i budućnost svojinskih odnosa razmatra i u kontekstu totalitarizma, Holokausta i kvislinške kolaboracije, pravnog nasilja i političkih progona.

U jugoslovenskoj i srpskoj istoriji je diskontinuitet u vlasničkim odnosima nastupio nacističkom okupacijom 1941. Diskontinuitet istorijskih procesa nastupio je pre svega u kontekstu Holokausta koji je narušio sve ljudske vrednosti i norme, a odnosio se i na imovinu Jevreja, reflektujući sve stvarne individualne i kolektivne osobine svake sredine u kojoj se odvijao, i svake sredine koja je bila svesna Holokausta i njegove suštine. Razmere, posledice i dugoročne poruke Holokausta sugerišu pomeranje procesa koji se razmatra u svetlosti nacionalizacije, konfiskacije i restitucije upravo na „nultu godinu”, 1941, u kojoj je počeo Drugi

1 Stalna konferencija i ovaj rad nastali su u realizaciji projekta Ministarstva za prosvetu i nauku Republike Srbije *Modernizacija Zapadnog Balkana* (177009)/Standing conference and this article were developed as a part of the project *Modernization of Western Balkans* (177009), financed by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

2 Dugujemo zahvalnost Njihovim Ekselencijama Josifu Leviju (Yossef Levy), ambasadoru Izraela, Majklu Devenportu (Michael Davenport), Šefu delegacije EU u Srbiji, Majklu Kirbiju (Michael Kirby), ambasadoru SAD, Gordonu Dugudu (Gordon Duguid), zameniku šefu misije Ambasade SAD u Beogradu, Elizabet M. Grekon (Elizabeth M. Gracon), šefici Konzularne službe Ambasade SAD u Beogradu, Daglasu Dejvidsonu (Douglas Davidson), specijalnom izaslaniku američkog Stejt Departmana za pitanja Holokausta, Ivanu Čerešnješuu (Hebrew University, World Jewish Restitution Organization, Izrael) i Siniši Malom, gradonačelniku Beograda.

svetski rat na teritoriji Kraljevine Jugoslavije. Dezintegracijom jugoslovenske zajednice tada je nastupio jasan diskontinuitet u istorijsko-pravnom smislu. Mada je život u izvesnim pojedinostima nastavljao da se odvija prethodnim tokovima, diskontinuitet se odnosio na sve vidove stvarnosti. Značajno su poremećeni imovinsko-pravni odnosi, uništen je ogroman broj ljudskih života, zajedno s nepokretnom i ostalom imovinom, krenule su pojedinačne i masovne migracije, i započet nacistički holokaust u sredinama naseljenim Jevrejima (inače Jugoslavija je bila jedna od evropskih država s najmanjim procentom Jevreja). Srbija je podeljena na okupacione zone Nemačke (centralni deo, Banat), Mađarske (Bačka, Baranja), Bugarske (delovi južne Srbije) i Italije (Kosovo i Metohija).

Dezintegracija Jugoslavije i Srbije na početku Drugog svetskog rata dodatno je učinila složenim pravno, istorijsko ili etičko suočavanje s procesima koje je pratilo oduzimanje imovine. U zemljišno-posedovnim odnosima zavladao su bezakonje, otimačina i revanšizam. Poništen je niz mera jugoslovenske agrarne reforme i nasilno promenjena agrarno-posedovna struktura zemljišta, naročito u multietničkim sredinama. To je podrazumevalo proterivanje i razvlašćivanje pre svega dobrovoljaca i optanata naseljenih posle 1918. godine na područjima Vojvodine i Kosova. Kako bi se „konačno rešilo jevrejsko pitanje” nacisti su u okupiranoj Srbiji Jevrejima otimali i pljenili imovinu, deportovali ih i masovno likvidirali.<sup>3</sup>

U celoj Istočnoj Evropi, uključujući Jugoslaviju, poraz nacista i kvislinga nije doneo stvarno, potpuno oslobođenje, pre svega u svetlosti ideala fundamentalnih sloboda.<sup>4</sup> Drugi svetski rat nastupio je u agresiji totalitarizma, ali totalitarizam nije poražen pobedom Saveznika. U prvim posleratnim godinama, 1945–1948, moglo je postati očigledno da je pakt nacističke Nemačke i Sovjetskog Saveza iz 1939. bio paradigma, a ne Staljinov incident, koju je počela da živi Istočna Evropa pod sovjetskom okupacijom i prvim satelitskim režimima. O tome je izričito svedočila sudbina Litvanije, Latvije i Estonije.

<sup>3</sup> Kolaboracija s nacistima, domaći antisemitizam, ali i pojedinačni primeri zaštite sugrađana Jevreja, ostali su u senci dominantnih narativa ideološki motivisane istoriografije čija je tranzicija, u toku poslednje tri decenije, od kulta komunističkog projekta i poretka, preko kulta ravnogorskog pokreta, do aktuelnog nedićevskog kulta, samo naizgled paradoksalna.

<sup>4</sup> Američki predsednik Frenklin D. Ruzvelt (Franklin D. Roosevelt) je, u čuvenom govoru "Four Freedoms" 6. januara 1941, predložio fundamentalne slobode koje bi narodi "svuda u svetu" trebalo da uživaju, slobode govora, veroispovesti, slobode od bede i od straha. Rimskim ugovorima 1957. definisane su "četiri slobode": kretanja i razmene ljudi, roba, usluga i finansijskog kapitala kao vrednosni okvir evropskog ujedinjenja.

Druga Jugoslavija se u toku prvih godina nakon oslobođenja najbrže sovjetizovala. Kolektivizacija, nacionalizacija i militarizacija posleratne Jugoslavije mogu se delimično objasniti specifičnostima socijalističke revolucije, predratnih i ratnih političkih i nacionalnih obračuna, i samih ratnih operacija 1944. i 1945. Pošto se u Jugoslaviji nisu zadržale sovjetske trupe kao u ostalim državama istočne Evrope, nova komunistička vlast raspolagala je naročitim i neposrednim legitimizmom u procesu odlučivanja. Njene stavove je verovatno determinisalo geografsko i socijalno poreklo pripadnika nove elite.

Nakon ratnih trauma nastupile su posleratne. Nova, komunistička Jugoslavija (od 1946. Federativna Narodna Republika), pokrenula je progone na političkoj, ideološkoj ili ličnoj osnovi. Nebriga o jevrejskoj imovini, ili nastavak otimanja jevrejske imovine (docnije i zvanični odnos prema Izraelu) dopuštaju pretpostavku o tihom nastavku Holokausta. Druga Jugoslavija proklamovala je: „besklasno socijalističko društvo”, „eksproprijaciju eksproprijatora”, „narodni kolektivizam” i dominaciju „opštenarodne” svojine. Preuzela je sve objekte i ostalu imovinu Kraljevine Jugoslavije, i započela obračun s privatnom imovinom. Država je prisvojila: železnice, brodove, pošte, fabrike duvana, tešku industriju, rudnike, električne centrale, banke i finansije, rezerve zlata, itd. Veliki deo imovine Kraljevine Jugoslavije (preduzeća, fabrike, postrojenja, oprema, zemljišta i druge nekretnine), bio je u privatnom vlasništvu, često sa znatnim udelom stranog kapitala, i država ga nije mogla preuzeti putem sukcesije. Zato je doneta politička odluka da se imovina nacionalizuje, zapravo etatizuje primenom novih zakona i po proceduri koju je država sama propisala.

Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji (*Službeni glasnik NRS 39/45 i 4/46*), koji se sprovodio do 1950, razvlastio je ideološke i političke gubitnike, i nagradio ratne žrtve i ratne pobednike. Narodna Republika Srbija je 1947. donela Zakon o likvidaciji agrarne reforme koja se primenjivala do 6. aprila 1941. godine na velikim posedima u Vojvodini. Agrarna reforma bila je jedan od procesa sovjetizacije kojim je Druga Jugoslavija preuzela prvenstvo nad svim ostalim državama sovjetskog lagersa. Sličnu radikalnu eksproprijaciju sprovele su samo još Albanija i Bugarska.

Nakon Drugog svetskog rata konfiskacijom se prinudno oduzimala, bez naknade, u korist države i vladajuće strukture, celokupna imovina (potpuna konfiskacija), ili određeni deo imovine. Konfiskacija se načelno pozivala na presude za počinjena krivična dela. Pored imovine, konfiskacijom su obuhvaćena i  
10 | sva imovinska prava. Konfiskacija je bila specifična jer se nije izricala samo kao

sporedna krivična sankcija, nego se odnosila i na određene kategorije građanstva, utvrđene pripisima opšteg karaktera, i bez vođenja krivičnog postupka. Odluke o konfiskaciji imovine donosili su ne samo sudovi nego i upravni organi.

Veliki deo privatne imovine prešao je konfiskacijom u državnu svojину, posebno u sferi tzv. narodne privrede, i ta je mera bila obimnija od nacionalizacije. Već prema rezultatima popisa iz 1945, u svojini države se nalazilo 82% industrije, od čega je 55% oduzeto konfiskacijom, a 27% je bilo stavljeno pod sekvistar, zatim najveći deo banaka, i skoro kompletna trgovina na veliko. Konfiskacija se obavljala primenom Zakona o konfiskaciji imovine i o izvršenju konfiskacije od 9. juna 1945. i na osnovu drugih propisa. U mnogim zakonima utvrđena su krivična dela za koja je predviđeno izricanje kazne konfiskacije imovine. Konfiskovana je, i prešla u državnu svojину, i sva imovina Nemačkog Rajha i njegovih državljana, a takođe i imovina procesuiranih ratnih zločinaca i njihovih pomagača. Licima nemačke narodnosti konfiskovana je celokupna imovina sa izuzetkom onih koji su se distancirali od fašizma ili bili na strani NOB-a. Pod udar ove Odluke došli su oni državljani Jugoslavije nemačke narodnosti koji su se pod okupacijom deklarirali ili važili kao Nemci, bez obzira da li su pre rata kao takvi istupali ili su važili kao asimilirani Hrvati, Slovenci ili Srbi.

Pitanje „Dunavskih Švaba” naročito je osetljivo i u svetlosti opšteg postupanja Srbije prema manjinama. Prilikom prodora snaga komunističkih partizana i sovjetskih trupa u oktobru 1944. ponovile su se scene iz aprila 1941, samo sa suprotim akterima. Nemci su postali žrtve stihijskih pljački, silovanja, egzekucija i hapšenja. Prema podacima OZNE, u tom periodu je likvidirano 9.668 ljudi, od toga 6.763 Nemaca. Zavedena je Vojna uprava 17. oktobra 1944. Odluka o konfiskaciji celokupne imovine Podunavskih Švaba doneta je 21. novembra 1944. Do sredine 1945. celo nemačko stanovništvo zatvoreno je u logore. Logori su otvarani u selima, tako što bi se deo njih (ili cela) ogradio žicom i pretvorio u prostor za logorisanje. Uslovi su bili veoma loši, a logori prenaseljeni. Deca su bila odvojena od roditelja. Nakon epidemije tifusa sredinom 1946, deca su izdvojena iz logora i prebačena u domove širom Jugoslavije. Tamo im je pružena nega, ali su izložena pritisku odricanja od nacionalnog identiteta. Od 1947. uslovi u logorima su delimično unapređeni. Počelo je da se olakšava bežanje u inostranstvo – logoraši su prebacivani u logore bliže granici i ukidale su se noćne straže. Preostali logoraši su pušteni na uslovnu slobodu do marta 1948.

Jugoslovenske vlasti su od 1948. menjale politiku prema „Švabama”. Počela su da se otvaraju kulturno-umetnička i sportska društva, škole, novine, a postepeno su im se vraćala neka građanska prava. Država je, ipak, zadržala nemačku imovinu, i pretežno je ustupala kolonistima. Zbog nepovoljne klime u društvu i teških uslova za novi početak, veliki deo pripadnika nemačke zajednice se odlučio na legalno iseljavanje iz Jugoslavije. Prema statistikama Zapadne Nemačke, između 1949. i 1969. oko 86.100 jugoslovenskih Nemaca se doselilo u Saveznu Republiku Nemačku. Tačan broj stradalih Dunavskih Nemaca nije utvrđen. Tim brojem se manipuliralo, bez obzira da li se on smanjivao ili preuveličavao. Prema novijim istraživanjima, pre zatvaranja u logorima ih je ubijeno 8.049, a umrlo 47.654. Komisija skupštine AP Vojvodine je nedavno iznela značajno nižu procenu, od 21.000 ubijenih vojvođanskih Nemaca (Kačavenda 1991; Volkmar Senz 1994).

U drugoj Jugoslaviji se nacionalizacija sprovodila 1946–1958, u tri talasa: 1946. podržavljena su značajnija privatna preduzeća, 1948. nacionalizovana su sva druga preduzeća u ostalim privrednim granama, a 1958. podržavljene stambene i poslovne zgrade, stanovi i poslovne prostorije, i građevinsko zemljište. Nacionalizacija je obuhvatila i sve filijale i ogranke preduzeća koji su poslovali pod zajedničkom firmom ili pod zajedničkom upravom, i sva postrojenja, stovarišta, urede, prodavnice i transportna postrojenja preduzeća koje se nacionalizuje. Nacionalizovani su i udeli i akcije privatnih preduzeća u državnim ili drugim privatnim preduzećima.

Nacionalizacija je nastavljena Zakonom od 28. aprila 1948. koji je obuhvatio: kreditna i osiguravajuća društva, rudnike, električne centrale, železnicu, radioindustriju, sve veće rečne i morske brodove i tehnička plovila, sanatorijume, bolnice, javna kupatila, banje i lečilišta, sve štamparije, litografije i cinkografije, sve privatne komercijalne magacine i podrume, sve bioskope, i sva druga industrijska, trgovačka, transportna i građevinska preduzeća, hotele i druge objekte za koje država oceni da bi ih trebalo podržaviti. U državnu svojinu prešlo je oko 3.100 preduzeća. Time je okončana nacionalizacija u privredi.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća iz 1948. (*Službeni list FNRJ* 35/48) predvideo je nacionalizaciju svih nepokretnosti u vlasništvu stranih državljana, osim nepokretnosti koje kao zemljo radnici sami obrađuju i stambenih zgrada koje im služe za stanovanje, i nepokretnosti stranih privatnih i javno-pravnih lica, osim nepokretnosti koje su u vlasništvu predstavništava stranih država. Zakonom je posebno predviđeno da jugoslovenski državljanin koji preuzme strano državljanstvo gubi pravo svo-

jine na nepokretnosti u Jugoslaviji. Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta od 28. decembra 1958. nacionalizovane su i prešle u društvenu svojinu: najamne stambene zgrade i poslovne zgrade u privatnoj svojini građana, građanskih pravnih lica, društvenih organizacija i drugih udruženja građana preko određenog svojinskog maksimuma utvrđenog zakonom. Zakon je predvideo minimum stambenih i poslovnih objekata koji se može ostaviti u svojini građana (Секулић 2012, 4–28).

### ***Restitucija u istočnoj Evropi: Osnovni izazovi i institucionalni odgovori***

Istočna Evropa bila je istorijska žrtva totalitarizma, agresije i sopstvenih, unutrašnjih slabosti pojedinačnih sistema. Ekonomski odnosi i struktura vlasničkih prava poremećeni su već tokom Drugog svetskog rata. I istočne i zapadne evropske vlade su se nakon oslobođenja pozivale na zatečeno stanje kako bi zavele neposredniji nadzor nad ekonomijom, između ostalog nacionalizujući pojedine sektore. U međuratnom periodu su nacistička Nemačka i fašistička Italija već posezale za socijalizacijom ekonomije. Državno vlasništvo i kontrola nad ekonomijom objašnjavalo se, ili pravdalo, potrebom da se uspostave ekonomska i društvena stabilnost i rukovodi posleratnom obnovom. U Istočnoj Evropi su državni pritisci, međutim, bili drastični (Herman 1951, 518). Dok se u Sovjetskom Savezu kolektivizacija odvijala uz nasilje, nekad i masakre, sa užasnim ekonomskim posledicama, masovnom umiranju od gladi i siromaštvu, u Istočnoj Evropi i Jugoslaviji postupci nisu bili u tom smislu ekstremni, mada su neke od ekonomskih posledica bile slične (Kuti 2009, 5).

Uporedo s nacionalizacijom imovine i etatizacijom ekonomije, istočnoevropski komunistički režimi ulagali su napore u ispravljanje socijalnih nepravdi, pre svega u sferama zaštite najsiromašnijih, obezbeđivanju radnih mesta (i kad su ona bila neproduktivna) i ujednačavanju pristupa školovanju.

Dubina posleratnih promena i decenijska autoritarna vladavina doprineli su i da kolaps državnog socijalizma, koji se odvijao od početka osamdesetih, ostavi traga, u smislu snažnog potresa, u evropskoj političkoj ekonomiji. Ravnopravnost je bila osnov legitimizacije komunističkih režima. Nostalgija za komunizmom pojavila se već u prvoj deceniji nakon pada Berlinskog zida. Iskušenja slobodnog tržišta, socijalna neizvesnost i otpor oslobađanju ekonomije dela javnosti i inte-

lektualnih krugova doprineli su postupnom zaboravu stvarnosti u komunizmu: uranilovka, ravnopravnost u bedi, strahu i neslobodi, puna zaposlenost suprotna ne samo logici tržišta nego i svakodnevnim potrebama stanovništva. Istraživanja javnog mnjenja otkrila su da je 1999. bilo manje optimizma u odnosu na 1992. u Bugarskoj, Českoj, Rumuniji i Slovačkoj, u Mađarskoj je odnos bio nepromenjen, a samo je u Poljskoj bilo prisutno većinsko mišljenje da su stvari krenule na bolje (Heyns 2005, 165).

Oko smisla, opravdanosti ili posledica restitucije u Centralnoj i Istočnoj Evropi vodile su se rasprave koje su zastupale različita gledišta o političkim, ekonomskim, pravnim ili etičkim nedoumicama. Na teritoriji bivše Istočne Nemačke (DDR) restitucija se zasnivala na Ugovoru o uniji dve Nemačke iz 1990, tako da su preuzete odredbe koje su donele savezničke okupacione snage, a primenjivale se u Zapadnoj Nemačkoj tokom četrdesetih i pedesetih. Svi, uključujući naslednike, koji su lišeni imovine u razdoblju 1949–1989, imali su pravo na povraćaj. Jedina restrikcija odnosila se na datum podnošenja početnog zahteva, koji je produžen do 1996. Češka Republika, Slovačka i Slovenija su usvojile slične zakone, sa izvesnim restrikcijama koje su se odnosile na beneficijare. Bila je prisutna zabrinutost da li će se restitucija odnositi i na etničke Nemce koji su proterani, ili su pobjegli, nakon 1945, i u međuvremenu izgubili matično državljanstvo. U Češkoj i Slovačkoj postavljen je gornji limit površine zemljišta koje se moglo vratiti. U Baltičkim republikama bilo je prisutno pitanje statusa i budućnosti ruskog stanovništva. Ruske manjine su, u realizaciji smišljene sovjetske politike tihe nacionalne okupacije, do 1990. dostigle gotovo polovinu ukupne populacije, a restitucija je trebalo da se odnosi i na one koji su proterani ili su pobjegli tokom sovjetske invazije i okupacije. U Mađarskoj i Poljskoj vodile su se političke rasprave o ustavnosti restitucije. Problemi oko vraćanja zemljišta malim posednicima doprineli su opredeljenju da se pribegne finansijskoj kompenzaciji koja se odužila isplatom rata kako se ne bi preopteretio državni budžet. Poljska se dugo suočavala s posledicama korekcije granica, izvedene nakon 1945. (usled sovjetske okupacije na istočnim granicama, dok je Poljska dobila kompenzaciju na račun dela nemačke teritorije na zapadnim granicama). Fizička restitucija je zato bila nemoguća, kao i realna finansijska nadoknada. Posebno opterećenje bili su veliki posedi Katoličke crkve. U Bugarskoj i Rumuniji je restitucija bila manje značajan proces, pre svega zbog dekolektivizacije i privatizacije državnih imanja i šuma. Rumunija je svoj zakon donela tek 1999.



Sličnosti i, naročito, kontinuitet Holokausta i posleratnih postupaka komunističkih vlasti u istočnoj Evropi jedan su od najsnažnijih argumenata u prilog restitucije u etičkom i istorijskom smislu. Procesi konfiskacije i nacionalizacije pod autoritarnim režimima nisu bili samo ekonomskog karaktera, u smislu promene strukture vlasništva, ili kazneni, oduzimanjem imovine disidenata, ti procesi su, i više od toga, bili obračuni s celim ljudskim grupama. Oduzimanje jevrejske imovine bio je mehanizam Holokausta, dok je komunistički pokušaj ukidanja privatne imovine bio obračun s klasom „eksploatatora” (Kuti 2009, 4).

### ***Restitucija u Srbiji: Političke, pravne i etičke nedoumice***

U drugoj Jugoslaviji su konfiskacija i nacionalizacija drastično izmenili imovinsko vlasništvo i pravne odnose, i definisali ekonomsku politiku. I dok su napori u smislu emancipacije žena, ruralnog stanovništva, elektrifikacije i industrijalizacije ili zaštite manjina bili, u osnovi, nekad i dugoročno, uspešni (privremeno su politički stabilizovali unutrašnje odnose i društvo približili razvijenom svetu, dok je Jugoslavija postepeno otvarala granice), u određenim segmentima razvoja usporeni su modernizacijski procesi, sela ekonomski devastirana, gradovi ruralizovani. Jugoslovensko i srpsko društvo lišeni su dinamike, etike i motivacione snage kapitalizma. Uništena je kultura privatnog vlasništva namenjenog najvažnijim ekonomskim aktivnostima. Građanstvo je pauperizovano. Delimičan ekonomski oporavak i društvenu inkluziju građanstva je dominantna inteligencija počela javno osuđivati krajem šezdesetih, ukazujući na pojavu „crvene buržoazije”. Istovremeno su filozofi, sociolozi, istoričari, pravници, ekonomisti na univerzitetima uspostavili neformalan i neprincipijelan savez usmeren protiv ustavnih i privrednih reformi (pokrenutih 1963–1965). Etatizam je manipulisao kolektivnim osećanjima, od ratnog komunizma do nacionalizma. Posleratna sovjetizacija i nacionalizam učinili su Srbiju jednom od najneuspešnijih evropskih ekonomskih i političkih sistema (ekonomske slobode, otvorenost tržišta, konkurentnost, korupcija, itd.)

Restitucija je važan savremen reformski proces koji sobom nosi duboke istorijske, političke i moralne poruke. Te poruke odnose se na tokove socijalističke revolucije i sovjetizacije, na holokaust i njegovo trajanje koje se prenelo u mirnodopsko vreme, na sudbinu „Podunavskih Švaba”, na ekonomsko, političko i moralno stanje građanskih slojeva i slojeva bogatih seljaka koji su oslonac modernizacije i demokratizacije, na urbani i ruralni razvoj. Industrija, poljoprivreda, sektor

usluga, zdravstvena zaštita, nauka i prosveta, kultura, sve najvažnije oblasti javnih aktivnosti i društvenih transformacija mogu se smestiti u okvir novih svojinsko-pravnih odnosa kojima je sistem podveden pod državno-partijsku kontrolu. Ovako složen i karakterističan proces zaslužuje pažnju nauke, verovatno više od toga, javni dijalog naučnika i stručnjaka. Uzajamno razmatranje Holokausta i sudbine Podunavskih Nemaca postavlja iziskuje dodatne napore u svakom smislu.

Politički i pravni proces restitucije u Srbiji započeo je početkom devedesetih godina uspostavljanjem višepartijskog sistema. Narodna skupština Republike Srbije usvojila je početkom 1991. Zakon o vraćanju Srpskoj pravoslavnoj crkvi zadužbina, legata, stambenih zgrada i građevinskog zemljišta. Zakonski predlog imao je samo šest članova. Tadašnji predsednik Republike Srbije Slobodan Milošević, odbio je da predlog potpiše, sa argumentima da je predviđao vraćanje građevinskog zemljišta koje ne može biti u privatnoj svojini, i favorizovao je samo jednu versku zajednicu. Zatim je izrađen nacrt novog zakona, koji nikad nije stavljen na dnevni red Skupštine. Nakon „demokratskih promena” iz 2000. narušavanje sekularizma i diskriminacija građanstva postalo je opšti politički trend u stanju parlamentarne nestabilnosti koja je nametala potrebu kupovine javne podrške približavanjem Srpskoj pravoslavnoj crkvi, kojoj se ustupao i deo političkog prostora. Zakon o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama donet je 2006 (*Službenom glasniku RS 46/2006*), ali istovremeno nije rešeno i pitanje restitucije za sve koji potražuju oduzetu imovinu. Jedno od objašnjenja ovakvog zakonskog rešenja bio je da su crkve imale uredan popis oduzete imovine. Zakon je predvideo naturalnu restituciju, dok je u slučajevima u kojima ona nije bila moguća, propisano obeštećenje u odgovarajućoj imovini ili novcu, prema tržišnoj vrednosti dobra koje se potražuje.

Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju Republike Srbije donet je 2011 (*Službeni glasnik RS 72/2011*). Zbog političke opstrukcije procesa Srbija je u domenu restitucije već značajno zaostajala za bivšim državama sovjetskog lagersa. Zakonom su uređeni „uslovi, način i postupak vraćanja oduzete imovine i obeštećenja za oduzetu imovinu, koja je na teritoriji Republike Srbije primenom propisa o agrarnoj reformi, nacionalizaciji, sekvestraciji, kao i drugih propisa, na osnovu akata o podržavljenju, posle 9. marta 1945. godine oduzeta od fizičkih i određenih pravnih lica i prenesena u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu svojinu” (*Službeni glasnik RS 72/2011*). Ovaj zakon se primenjuje i na vraćanje imovine čije je oduzimanje posledica Holokausta na teritoriji koja danas čini teritoriju Republike Srbije. Član 51. predvideo je osnivanje Agencije za restituciju, „radi vođenja

postupka i odlučivanja o zahtevima za vraćanje imovine, kao i radi isplate novčane naknade i obeštećenja i obavljanja drugih poslova utvrđenih zakonom”.

Restitucija nije samo povratak u prethodno stanje. Privatna imovina nije samo pravo, ili resurs, nego i vrednost jednog kulturnog modela koji poziva na poštovanje rada, sticanja i štednje. Restitucija je takođe pitanje budućnosti. Restitucija je nova šansa za Srbiju i njene ukupne društvene, političke, ekonomske i etičke performanse. Restitucija će se tumačiti i u smislu nove nepravde, neosnovane korekcije istorijskih tokova i prošlosti koja se smatra herojskom, u kojoj su velike ljudske žrtve položene za oslobođenje i novo jugoslovensko ujedinjenje. I takva argumentacija podsetiće na nadčovečanske napore i žrtve. Postepeno popuštanje stega komunističkog poretka dopustilo je da se u međuvremenu razviju osećanja nostalgije za vremenom za koje se vezuju nastojanja za uspostavljanje socijalne pravde, konstruktivna uloga druge Jugoslavije u međunarodnim odnosima, otvaranje granica, opismenjavanje, industrijalizacija, urbanizacija, emancipacija žena. Postavljaju se, takođe osnovana i legitimna, pitanja porekla imovine koja je konfiskovana ili nacionalizovana. Podseća se na društvenu nejednakost i siromaštvo predratne Jugoslavije, ili na kvislinšku ulogu građanstva tokom nacističke okupacije.

Restitucija privatne imovine bila je integralni deo postkomunističke tranzicije u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Ona je opravdana pre svega u smislu potrebe suočavanja s prošlošću totalitarizma. Druga Jugoslavija postepeno se distancirala od metodologije upravljanja koja je bila dominantna u Istočnoj Evropi, ali je njen ograničen demokratski razvoj nije osposobio za empatiju, niti razumevanje, istočnoevropske stvarnosti u sovjetskom lageru. Nakon 1989. u Jugoslaviji su se umesto demokratskih alterativa nametale nacionalističke alternative komunizmu, s neposrednim poreklom u nomeklaturi. I bez obzira na uverenje o posebnom mestu, ulozi i naročitim uspesima jugoslovenskih republika u socijalističkom periodu, u odnosu na države real-komunizma, samo dve jugoslovenske republike uspele su da postanu članice Evropske unije, Slovenija 2004, i Hrvatska 2013. Velika većina država koje su bile sovjetski istočnoevropski sateliti stekla je punopravno članstvo u EU 2004. i 2007.

Restitucija se ne svodi na povraćaj ili nadoknadu imovinu, ona je deo procesa suočavanja s totalitarizmom, sećanje, pamćenje i nov odnos države i građanstva. Opšti karakter restitucije trebalo bi da je važniji od materijalne satisfakcije oštećenih i njihovih potomaka. Uloga restitucije je i uspostavljanje društvene ravno-

teže narušene ne samo u procesu konfiskacije i nacionalizacije, nego i u razdoblju tranzicije, kad je veliki deo društvenog kapitala razoren, ili prenet u vlasništvo odabranih pojedinaca i njihovih interesnih krugova, „tajkuna” ili „oligarha”. Tajkunizacija u bivšim jugoslovenskim republikama zapravo podseća na pauperizaciju Jugoslavije koja je nastupila nakon Drugog svetskog rata, a pratile su je stihijska urbanizacija i „treš kultura” nove vladajuće klase. Drugim rečima, restitucija bi trebalo da omogući proširenje društvene osnovice vlasništva nad sredstvima za proizvodnju, kapitalom, nekretninama i zemljištem, korekciju vlasničke strukture bez koje je nemoguće zamisliti intenzivniju demokratizaciju i traganje za potporom novih kulturnih modela i svih oblika društvenih odnosa.

Demokratizacija gotovo da podrazumeva suočavanje s posledicama totalitarizma, Holokausta i nacionalističko-klerikalnih odgovora na pad komunizma od 1989. Ubrzana restitucija crkvene imovine upravo objašnjava navedenu fenomenologiju. Etička poruka restitucije je i u pitanju da li su potomci oštećenih odgovorni za postupke predaka koji su kažnjeni oduzimanjem imovine, presudama ili upravnim odlukama koje su imale retroaktivno dejstvo. Zapravo je oduzimanje imovine, u postupcima koji su bili proceduralno sporni, obesmisliilo svaku eventualnu individualnu krivicu, dopuštajući naknadnu legitimizaciju i viktimizaciju kvislinga.

Sudbine Jevreja i Nemaca, narodnih grupa naročito pogođenih oduzimanjem imovine, ukazuju na tragiku Holokausta i izuzetno složene posledice koje su nastupile pod novim jugoslovenskim režimom koji je takođe otkrivao sva totalitarna svojstva. Inače su Jevreji i Nemci, u specifičnim sredinama, bili starosedeooci u odnosu na srpsku većinu. Jugoslovenski komunistički režim razvio je poseban odnos prema Nemcima i Jevrejima cionističkog porekla, kao i prema pripadnicima srpske većine koji nisu prihvatili diktaturu i ultramontansku okupaciju. Vremenom se i prema nacionalno opredeljenim Jugoslovenima uspostavio zvaničan odnos kao prema građanstvu drugog reda, ili kao prema teško prihvatljivom ideološkom stavu.

Jedna od posledica konfiskacije, nacionalizacije i etatizacije bila je u niskoj ekonomskoj efikasnosti novog poretka. Konfiskacijom i nacionalizacijom korenito su izmenjeni struktura vlasništva i pravni odnosi. Obračun s prethodnim političkim sistemom podrazumevao je obračun s političkim, kulturnim i moralnim uticajem uspešnih urbanih i ruralnih društvenih krugova. Još u poslednjim ratnim danima istovremeno je počeo da se uzdiže nov upravljajući sloj, koji je ulazio u

18 | tuđe vile, kuće, stanove i najdublju zatečenu intimu prethodnih vlasnika, i takva

nova klasa je postepeno preuzimala društvenu funkciju i životni stil one poražene. Vremenom je štaviše uspostavljen delimičan konsenzus pobednika i poraženih, koji su sve očiglednije mirno koegzistirali, naročito od početaka otvaranja granica i prodora zapadnih uticaja, pošto se vladajuća struktura suočavala s katastrofalnim ishodima posleratne tranzicije i ekonomske politike. Međutim, od kraja šezdesetih intelektualci su sve otvorenije osporavali Titov poredak i sistem vrednosti, ali sa ekstremno levih ili s nacionalističkih pozicija, tražeći više komunizma i manje ekonomskih sloboda. Time je trajno uništen opšti jugoslovenski konsenzus o demokratiji, vladavini prava i tranziciji. Neuspeh u upostavljanju takvog političkog, kulturnog i etičkog konsenzusa jedno je od mogućih tumačenja nasilne prirode jugoslovenske dezintegracije.

Pitanje restitucije ostalo je i u senci procesa koji su nastupili nakon pada komunizma u Istočnoj Evropi, i samo naizgled bili su paradoksalni. Tada su nacionalističke elite, neposredno potekle iz komunističke nomenklature, motivisale oružane obračune čiji je ishod političko-vojni vrh („srpski” ostaci Saveza komunista Srbije, Bosne i Hercegovine i bivše JNA) predviđao zaposedanje velike teritorije pod kontrolom Beograda i lokalnih bandi. Ta nova velika agrarna reforma, praćena, i omogućena, etničkim čišćenjem, trebalo je da bude kompenzacija odsustvu političkih interesa vladajućih struktura da pokrenu reformske procese koji bi podrazumevali suočavanje s nasledem prethodnog ekonomskog i vlasničkog poretka. Na taj način je i restitucija odložena za neko neodređeno vreme, koje je nastupilo tek nakon najnovijeg talasa etničkog i ideološkog nasilja, uništavanja institucija, stihijskih migracija i opšte pauperizacije. Nacionalističke emocije postale su metafora i supstitucija vlasništva, građanstva i društvene zajednice (Verdery 1998, 301).

Budući da je restitucija važan deo procesa strukturnih reformi, njen politički karakter suprotan je idealu redistributivne pravde. Fridrih Hajek (Friedrich Hayek) smatrao je da „svaka politika neposredno usmerena prema suštinskom idealu distributivne pravde mora voditi uništenju vladavine prava”, dok vladavina prava inherentno vodi ekonomskoj nejednakosti koja je za njega prihvatljiva ukoliko nije politički ciljana, namerno stvorena, ili ukoliko je posledica nejednakosti pred institucijama i zakonom (Kuti 2009, 10).

Pitanje restitucije moglo bi postati i pitanje uspostavljanja novog idejnog i moralnog konsenzusa koji bi pre svega uvažio posledice Holokausta. Početak nacističke okupacije i Holokausta koji je u Jugoslaviji nastupio 1941, verovatno je nulta godina našeg savremenog identiteta u svakom smislu. Konfiskacija i na-

cionalizacija, koji su nastupili nakon 1945, imali su i karakter Holokausta nakon Holokausta. Odnos nacista prema Jevrejima, koji su se smatrali pretežno urbanim slojem i jednim od nosilaca preduzetničkog duha i liberalnog kapitalizma, postao je, u novoj Jugoslaviji, odnos prema svim sličnim društvenim grupama. Kapitalizam i vladavina prava koja štiti zakonito stečenu imovinu zasad su, bez presedana, postulati savremene demokratije.

### ***Literatura:***

- Blacksell, Mark, i Karl Martin Born. 2002. „Private Property Restitution: The Geographical Consequences of Official Government Policies in Central and Eastern Europe.” *The Geographical Journal* 168(2): 178–190.
- Dingsdale, Alan. 1999. „New Geographies of Post-Socialist Europe.” *The Geographical Journal* 165(2) The Changing Meaning of Place in Post-Socialist Eastern Europe: Commodification, Perception and Environment: 145–153.
- Прокле, Херман, Видман, Георг, Зонлајтнер, Ханс, Вебер, Карл и Зоран Жилетић. 2004. *Геноцид над немачком мањином у Југославији 1944–1948. Радна група за документацију*. Београд: Друштво за српско-немачку сарадњу/München: Donauschwäbische Kulturstiftung.
- Hanley, Eric, i Donald J. Treiman. 2004. „Did the Transformation to Post-Communism in Eastern Europe Restore Pre-Communist Property Relations?” *European Sociological Review* 20(3): 237–252.
- Herman, Samuel. 1951. „Law War Damage and Nationalization in Eastern Europe.” *Law and Contemporary Problems* 16(3) War Claims: 498–518.
- Heyns, Barbara. 2005. „Emerging Inequalities in Central and Eastern Europe.” *Annual Review of Sociology* 31: 163–197.
- Kačavenda, Petar. 1991. *Nemci u Jugoslaviji: 1918–1945*. Београд: Institut za savremenu istoriju.
- Kuti, Csongor. 2009. *Post-Communist Restitution and the Rule of Law*. Budapest, New York: Central European University Press.
- Mungiu-Pippidi, Alina, i Ivan Krastev. 2004. *Nationalism after Communism : Lessons Learned*. Central European University (<http://www.scribd.com/doc/93209029/Nacionalizam-posle-komunizma>).
- Murphy, Alexander B. 1991. „The Emerging Europe of the 1990s.” *Geographical Review* 81(1):1–17.
- Nelson, Daniel N., i Samuel Bentley. 1994. „The Comparative Politics of Eastern Europe.” *Political Science and Politics* 27(1): 45–52.
- Nelson, Joan M. 1993. „The Politics of Economic Transformation: Is Third World Experience Relevant in Eastern Europe?” *World Politics* 45(3): 433–463.
- Okey, Robin. 1992. „Central Europe / Eastern Europe: Behind the Definitions.” *Past & Present* 137 (The Cultural and Political Construction of Europe): 102–133.
- Senz, Josef Volkmar. 1993. *Geschichte der Donauschwaben von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Wien-München: Amalthea.

- Schwartz, Shalom H., and Anat Bardi. 1997. „Influences of Adaptation to Communist Rule on Value Priorities in Eastern Europe.” *Political Psychology* 18(2) Special Issue: Culture and Cross-Cultural Dimensions of Political Psychology: 385–410.
- Schöpflin, George. 1990. „The End of Communism in Eastern Europe.” *International Affairs* 66(1): 3–16.
- Schöpflin, George. 1990. „The Political Traditions of Eastern Europe.” *Daedalus* 119(1): 55–90.
- Секулић, Страхиња. 2012. *Правно-историјски оквир и упоредно-правна решења. Програм обуке за судије Управног суда. Враћање одузете имовине и обештење (реституција)*. Beograd: Pravosudna akademija, USAID, 4–28 (file:///C:/Users/Korisnik/Desktop/Documents/Downloads/Property\_Restitution\_and\_Compensation\_Administrative\_Judges\_Training\_Program\_2012.pdf)
- Todorović, Vladimir, Rajić, Siniša i Strahinja Sekulić. 2014. *Restitucija. Komentari zakona*. Projuris: Beograd, 400.
- Verdery, Katherine. 1998. „Transnationalism, Nationalism, Citizenship, and Property: Eastern Europe Since 1989.” *American Ethnologist* 25(2): 291–306.
- Weiler, Halevi Horowitz, Joseph. 1991. „The Transformation of Europe.” *The Yale Law Journal* 100(8) Symposium: International Law: 2403–2483.
- Welsh, Helga A. 1994. „Political Transition Processes in Central and Eastern Europe.” *Comparative Politics* 26(4): 379–394.
- Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji. *Službeni list DFJ*, br. 64/45; *Službeni list FNRJ* br. 16/46, br. 24/46, br. 99/46, br. 101/47, br. 105/48, br. 19/51, br. 42–43/51, br. 21/56, br. 52/57, br. 55/57 i br. 10/65.
- Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća. 1946 i 1948. *Službeni list FNRJ*, br. 98/46 i 35/48.
- Zakon o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama. 2006. *Službeni glasnik RS*, br. 46/2006 od 2. juna 2006. godine.
- Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju Republike Srbije. 2011. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/2011 od 28.9.2011. godine.
- Zorić, Ognjen. 2014. „Restitucija: Vraćanje imovine Jevrejima važno za celo društvo, *Slobodna Evropa*, preuzeto sa: [http://www.slobodnaevropa.org/content/jevreji-  
imovina-restitucija-zoric/25276728.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/jevreji-imovina-restitucija-zoric/25276728.html)

---

## Summary:

### **NATIONALIZATION, CONFISCATION AND RESTITUTION: Historical, Legal and Political Issues**

Restitution is not just a return to a previous state. We cannot revive the past, and that is not really a point. Restitution is a new opportunity for our future, for everybody with the exception of corrupt pockets of society and state. Memory and attention are priority in the process, in relation to the pure

material satisfaction of the damaged or descendants. Broadly socially based capitalism and transparent ownership structure should be the stronghold of our democratic future, the path that respects the wrongdoing victims in the past, assuming the wartime aggression and the Holocaust. I also suppose that descendants of the victims are not responsible for the actions of their ancestors. A very unique burden for Serbia and Yugoslavia is the Donauschwaben destiny. Such controversies may be oversimplified only with a presumption that a new totalitarian order performed the liberation from Nazism and Fascism, with complex and long-term consequences related to the whole of the Eastern Europe, which Yugoslavia was a special and particularly complicated case. Confiscation and nationalization have drastically altered the structure of ownership and general legal framework. Conflict with the previous political system involved a conflict with the wealthier urban and rural social circles. Already during the last months of enduring war a new ruling class has emerged entering into other's villas, houses, flats, beds and slippers. New ruling class gradually assumed both social function and lifestyle of those defeated. Moreover, eventually was established a tacit consensus of winners and losers, as Yugoslavia was approaching Western influences and opening the borders, faced with the disastrous results of post-war transition and economic policy. From the late sixties intellectuals were increasingly challenging Tito's regime and value system, but only from the extreme left or nationalist platforms. Already during the seventies was permanently prevented eventual general Yugoslav consensus on democracy, the rule of law and transition to the capitalism. Confiscation and nationalization were significantly impeding modernization process, devastation of villages and ruralisation of the cities. Yugoslav and Serbian society was deprived of the dynamics, ethics, and driving force of capitalism. Gradual destruction of the private property culture, and state promoted, populist self-management kept the economic activity at the margins of profitability and market logic. Traditional urban classes were pauperized and intimidated. Post-war Sovietization and nationalism have transformed Serbia into failed state and futile economy. Despite all its controversies, restitution can be considered as an important reform process with deep and painful historical and ethical background: socialist revolution and Sovietization, the Holocaust and its relapse in nationalization and official hostility to Israel, on the other side of history the fate of the „Donauschwaben“, and, generally, crushing the



backbones of modernization and democratization in both urban and rural development. That is why we decided to establish this permanent conference as the restitution process deserves the public and scientific attention and open, brave and transparent debate. I suppose that the priorities should be the ethic aspects of restitution, including the moral dilemmas, and all the benefits of our future economic, political and cultural development. Mutual rapprochement between the peoples originating from our former homeland should be implied. I am deeply convinced that the restitution should lead to a new moral consensus that will be referred to all aspects and consequences of the Holocaust. Negation of the idea of restitution, regardless of to whom it concerns, meaning individual nationality or national group, is implicit denial of the Holocaust, as post-war confiscation and nationalization concealed elements of deliberate and organized terror. But we need to discuss the collective reprisals against Donauschwaben. We need to recognize our own, Serbian victims. And we should be even more practical. There is no democracy without the rule of law. And there is no capitalism without legally protected private property. There is no capitalism outside democratic world. Perhaps democracy is the best of all poor political systems. Maybe capitalism is the price we pay to human nature, driven predominantly by market constraints, and just exceptionally by entrepreneurial spirit and work ethic.

---

*Key words:* restitution, Jews, Holocaust, confiscation, nationalization, Eastern Europe, SFR Yugoslavia, Serbia, history, law

*Rad prijavljen: 12. 6. 2014.*

*Rad recenziran: 15. 7. 2014.*

*Rad prihvaćen: 20. 7. 2014.*