

*Mr Gordana Drakić, asistent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

KOLONIZACIJA U MEĐURATNOJ JUGOSLOVENSKOJ DRŽAVI¹

Sažetak: *U agrarnoj zemlji kakva je bila međuratna jugoslovenska država jedan od ključnih problema predstavljalo je uređenje agrarnih odnosa, sprovođenje agrarne reforme i kolonizacije. U radu su izložene odredbe najvažnijih pravnih propisa koji su regulisali sprovođenje kolonizacije. Ukazano je na subjekte i objekte kolonizacije. Takođe, razmotreni su osnovni problemi koji su pratili izvođenje ove značajne državne mere, a koji su umnogome uticali na njen tok i rezultate.*

Ključne reči: *kolonizacija, međuratna jugoslovenska država, naseljenici, dobrovoljci, pravni propisi, dodeljivanje zemlje.*

Zajednička država Srba, Hrvata i Slovenaca, stvorena 1. decembra 1918. godine, bila je, između ostalog, izrazito agrarna zemlja u kojoj se velika većina stanovništva bavila zemljoradnjom i tako obezbeđivala egzistenciju. U korpusu pitanja koja je nakon ujedinjenja trebalo rešavati po svojoj složenosti se izdvajalo agrarno pitanje. Ono je imalo i svoje političke i socijalne karakteristike koje su imale odlučujuću ulogu u brzom pristupanju državnih vlasti njegovom rešavanju.

Među seljačkim masama uoči ujedinjenja i neposredno nakon stvaranja Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca postojalo je veliko nezadovoljstvo koje je bilo izraz njihovog teškog socijalnog položaja. Oni su smatrali da je kraj rata i stvaranje nove države trebalo da donese pobolj-

¹ Rad je posvećen projektu *Pravo Srbije u evropskoj perspektivi* br. 149042 koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

šanje njihovog ekonomskog i socijalnog položaja, kao i obezbeđivanje uslova za rad od strane države. Revolucionarno raspoloženje koje se osećalo nakon završetka Prvog svetskog rata dovelo je i do pobuna seljaka i njihovog samovlasnog zaposedanja zemlje veleposednika. Oni su bili ohrabreni akcijama tzv. zelenog kadra- vojnika južnoslovenskog porekla koji su se odmetnuli iz austrijske vojske.

„U Makedoniji, dijelovima Crne Gore, na Kosovu i Metohiji i Bosni i Hercegovini postojali su 1918. još uvijek čivčijski odnosi, a u nekim krajevima Dalmacije i Istre kolonatski odnosi. U svim ovim krajevima postojali su pokreti nezadovoljnih seljaka. Kako je 1918. bila revolucionarna godina, seljaci i poljoprivredni radnici u pojedinim krajevima, osobito u Hrvatskoj, Slavoniji, Vojvodini i u Bosni i Hercegovini, sami su zauzimali vlastelinsku zemlju negdje i zgrade i stoku, ili odbijali da plate zakupninu za zemlju koju su obrađivali.“² Složenost agrarnih odnosa u novostvorenoj državi Srba, Hrvata i Slovenaca ali i činjenica da je seljaštvo predstavljalo ozbiljnu revolucionarnu snagu u državi bili su osnovni razlozi koji su opredelili vlast da posveti pažnju rešavanju problema uređenja odnosa u oblasti agrara.

Državne vlasti su neposredno nakon stvaranja Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca počele sa pripremama za sprovođenje agrarne reforme koja je kao kompleksna državna mera trebalo da obezbedi rešenje agrarnog problema. *Manifest Regenta Aleksandra narodu* objavljen 6. januara 1919. godine umnogome je uticao na smirivanje situacije na selu.³ U Manifestu je proglašeno ukidanje feudalnih odnosa i velikih zemljišnih poseada. Proklamovan je princip po kome zemlja treba da pripada onome ko je obrađuje. Zemljoposjednicima je obećana pravična naknada za zemlju koja će im biti oduzeta, a seljaci su pozvani da mirno sačekaju dok im država zakonskim putem ne dodeli zemlju.

Nakon regentovog Manifesta usledilo je, krajem februara 1919. godine, donošenje *Prethodnih odredaba za pripremu agrarne reforme*.⁴ Ovim pravnim propisom, koji je imao izuzetan značaj u procesu sprovođenja agrarne reforme, bili su ukinuti kmetski odnosi u Bosni i Hercegovini i u novim krajevima Srbije i Crne Gore. U skladu s tim, kmetovi i čivčije su bili proglašeni za slobodne vlasnike zemljišta koja su do tada držali na osnovu kmetskog odnosa, dok je vlasnicima bila obećana odšte-

² M. Mirković, *Ekonomska historija Jugoslavije*, Zagreb 1968, 204.

³ F. Šišić, *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914.-1919.* Zagreb 1920, 299.

⁴ *Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme* u zbirci *Agrarna reforma uredbe, naredbe i raspisi izdanje Ministarstva za agrarnu reformu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u Beogradu* (u daljem tekstu AR-I), Zagreb 1920, 12-17.

ta. Ukinuti su, takođe, i kolonatski i kmetstvu slični odnosi u Dalmaciji, Istri i drugim oblastima Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.

Prethodnim odredbama je, dalje, bila proglašena eksproprijacija svih velikih poseda na teritoriji Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca. Iz njihove površine je, sprovođenjem agrarne reforme, trebalo dodeliti zemlju onim državljanima koji se bave zemljoradnjom, a zemlje nemaju uopšte ili je nemaju dovoljno. Propisano je da će prvenstvo prilikom raspodele zemlje imati invalidi, udovice i siročad ratnika, vojnici i dobrovoljci koji su se borili za oslobođenje i ujedinjenje Srba, Hrvata i Slovenaca. Definisano je i pojam velikog poseda, te su kao takvi proglašeni: svi posedi koji su imali površinu između 100 i 500 katastralnih jutara obradivog zemljišta prema posedovnim i ekonomskim prilikama određenog kraja, posedi iste površine koji su izdati u zakup ili koji su delimično, odnosno koji nisu uopšte obrađeni i sva fideikomisna dobra.

Donošenjem *Prethodnih odredaba za pripremu agrarne reforme* otpočeo je dug i komplikovan proces sprovođenja agrarne reforme i uređenja agrarnih odnosa u međuratnoj jugoslovenskoj državi koji je trajao koliko i sama država.

Uporedo sa agrarnom reformom u međuratnom periodu je u jugoslovenskoj državi bila sprovedena i kolonizacija. Kolonizacija je predstavljala migracioni poduhvat koji je izazvao dalekosežne socijalne posledice, i koji je, kao i agrarna reforma, bio pravno normiran. U daljem tekstu ukazaćemo na najvažnije pravne propise koji su se odnosili na kolonizaciju kao i na osnovne probleme koji su pratili njeno izvođenje. Sveobuhvatnije proučavanje kolonizacije u međuratnoj jugoslovenskoj državi iziskuje dublju naučnu analizu i prevazilazi okvire ovog rada.

U procesu kolonizacije koja je u periodu od 1919. do 1941. godine bila sprovedena u jugoslovenskoj državi najvažnija kolonizaciona područja bila su područje Vojvodine, Kosovsko-metohijska oblast i Makedonija, zatim Slavonija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Slovenija i delovi Crne Gore. Za potrebe kolonizacije su, u navedenim područjima zajedničke države Srba, Hrvata i Slovenaca služile uglavnom površine koje su, prema važećim propisima, ulazile ili mogle ući u fond agrarne reforme.⁵

Agrarna reforma i kolonizacija predstavljale su komplementarne državne mere. Ostvarenje većine ciljeva agrarne reforme zahtevalo je unutrašnju kolonizaciju. Izvođenje te mere je srpska vlada na Krfu imala u vidu kada je početkom 1917. godine donela odluku da se svakom jugoslovenskom dobrovoljcu, koji se bori u srpskoj vojsci, po završetku rata

⁵ M. Erić, *Agrarna reforma u Jugoslaviji 1918-1941 god.*, Sarajevo 1958, 400.

dodeli 5 hektara zemlje.⁶ Ovo obećanje srpske vlade trebalo je da doprinese većem odzivu lica jugoslovenskih naroda u dobrovoljačke jedinice i povećanju vojne moći.

S obzirom na prilično velik broj dobrovoljaca, državne vlasti su po završetku rata imale pred sobom komplikovan zadatak kako da organizuju realizaciju obećanja koje je dala srpska vlada. Kako su prilikom prve podele veleposedničke zemlje, izvršene shodno pravilima utvrđenim u *Prethodnim odredbama*, u proleće i leto 1919. godine, ostali zanemareni, među dobrovoljcima se pojavilo veliko nezadovoljstvo. Poučeni prethodnim iskustvom sa nezadovoljnim seljacima, vlada je pred jesenju deobu zemlje 8. septembra 1919. godine izdala raspis kojim je nižim agrarnim organima naredila da svim dobrovoljcima-borcima u besplatan zakup dodele 5, a neborcima 3 hektara zemlje, i to, ukoliko je moguće, u mestima gde će im se ta zemlja moći dati u punu svojinu.⁷ Neposredna posledica ove naredbe sastojala se u povećanju broja subjekata agrarne reforme, što je značilo još veći broj lica zainteresovanih za dobijanje zemlje iz raspoloživog zemljišnog fonda agrarne reforme.

Kako su s obzirom na naredbu ministra za agrarnu reformu prilikom jesenjeg deljenja zemlje zadovoljeni uglavnom dobrovoljci na uštrb ostalih agrarnih interesenata, bilo je potrebno pravno urediti pitanje dobrovoljaca kao agrarnih interesenata. Ministarski savet je, stoga, doneo 18. decembra 1919. godine *Uredbu o dobrovoljcima* na predlog Ministarstva za socijalnu politiku koje se bavilo poslovima agrarne reforme sve do početka 1920. godine kada je osnovano Ministarstvo za agrarnu reformu.⁸

U smislu Uredbe dobrovoljac je bio državljanin Kraljevine SHS koji je kao redov ili podoficir dobrovoljno stupio u srpsku vojsku do 18. novembra 1918. godine i u njoj ostao do demobilizacije ili do otpuštanja zbog nesposobnosti. U slučaju nastanka spora prilikom utvrđivanja svojstva dobrovoljca, odluku je donosio Interministerijalni Komitet za dobrovoljce, ustanovljen kao savetodavni organ pri Ministarstvu za socijalnu politiku.

Članovi 13-17. Uredbe odnosili su se na dodeljivanje zemlje dobrovoljcima radi naseljavanja. Tako je bilo propisano da će dobrovoljcima zemljoradnicima, radi naseljavanja, ukoliko su borci biti dodeljeno po 5, a neborcima po 3 hektara plodne zemlje u krajevima u kojima će se vršiti naseljavanje prema planu koji je trebalo da izradi Ministarstvo za agrarnu

⁶ AR-I, 271.

⁷ M. Erić, nav. delo, 246-247.

⁸ Tekst *Uredbe o dobrovoljcima* u zbirci AR-I, 263-269.

reformu. Zemlju je mogao da dobije samo siromašan dobrovoljac zemljoradnik koji bi je sam obrađivao. O toj okolnosti je, shodno Uredbi, trebalo da se vodi naročita kontrola, a nepoštovanje tog uslova povlačilo je oduzimanje dodeljene zemlje. Dobrovoljac zemljoradnik dobijenu zemlju nije mogao da otuđi niti opteretiti na bilo koji način. Deoba zemlje dobrovoljcima trebalo je da se organizuje u okviru unutrašnje kolonizacije čije izvođenje je spadalo u domen Ministarstva za agrarnu reformu. Uredbom je, takođe, bilo utvrđeno da će dobrovoljci prilikom kolonizacije imati pravo prvenstva.

Propisivanjem uslova da zemlju može dobiti samo dobrovoljac zemljoradnik koji će pritom dodeljenu zemlju sam obrađivati, bio je smanjen broj potencijalnih lica kojima je država morala da obezbedi zemlju. S druge strane, time je bilo omogućeno da se poveća broj agrarnih subjekata iz drugih kategorija, a da se istovremeno ne povećava zemljišni fond reforme.

Međutim, vlasti su iz političkih razloga omogućile da i dobrovoljci nezemljoradnici dobiju zemlju za naseljavanje. Naime, ministar za agrarnu reformu je 23. oktobra 1920. godine svojim rešenjem dozvolio da se ubuduće na kompleksima određenim za kolonizaciju zemljoradnika kako dobrovoljaca, tako i drugih, dodeli zemlja i dobrovoljcima drugih zanimanja ukoliko oni zemlju traže radi naseljavanja ili u svrhu da svojim radom doprinesu uređenju i utvrđenju kolonija.⁹ Obrazloženje za promenu uslova propisanog *Uredbom o dobrovoljcima* bilo je da je utvrđena potreba da u svim novim seljačkim naseljima (kolonijama) pored seljaka žive i radnici svih drugih profesija.

Dobrovoljci nezemljoradnici mogli su dobiti zemlju i u mestu svog „prebivanja“ ali tek nakon što se podmire potrebe domaćih dobrovoljaca zemljoradnika i ostalih siromašnih zemljoradnika istog mesta, uz obavezu da sami plaćaju zakupninu. Na kraju ministrovog rešenja bilo je naglašeno da dobrovoljac nezemljoradnik može dobiti zemlju pod navedenim uslovima samo ako se nije koristio pogodnostima koje je propisivala *Uredba o dobrovoljcima* koje su se odnosile na dobrovoljce državne službenike, učenike, zanatlije i trgovce.

Nešto pre donošenja pomenutog rešenja, ministar za agrarnu reformu je 27. avgusta iste godine izdao naredbu kojom je pored stalnog naseljavanja dobrovoljaca dozvolio tzv. privremeno naseljavanje.¹⁰ Ono se sastojalo iz davanja zemlje od velikih poseda u svrhu privremenog naselja-

⁹ Rešenje ministra za agrarnu reformu Br. 18.101 od 23. oktobra 1920. godine, AR-I, 271-272.

¹⁰ Naredba broj 14.011 ministra za agrarnu reformu, AR-I, 255-256.

vanja i obrađivanja, a zakupninu za tu zemlju je plaćala država. Privremeni kolonista je bio dužan da se stara da zemljište bude uvek obrađeno. On je mogao da zemlju da drugome na obradu u vidu napolice, ali samo u slučaju ako nije raspolagao sredstvima potrebnim za obradu zemlje. Zabranjeno je bilo davanje zemlje u zakup. Privremenom kolonisti koji bi dodeljenu zemlju dao ili je ne bi obrađivao, zemlja je oduzimana.

Kao obrazloženje za ustanovljavanje privremenog naseljavanja navedena je potreba da se dobrovoljci iz ekonomski pasivnih krajeva stave „u jednu snošljiviju situaciju od ove u kojoj se sada bez zemlje i bez sredstava za život nalaze“, te da se izjednače sa dobrovoljcima iz „aktivnih“ krajeva koji su već dobili zemlju u privremeni zakup u svom mestu stanovanja.

Iz teksta Naredbe se jasno vidi da su državne vlasti bile, ili su možda tek postale svesne, da se sprovođenje kolonizacije ne može okončati u toku jedne godine i da se veliki broj dobrovoljaca nalazi na ivici egzistencije. Sprovođenje kolonizacije zavisilo je od situacije u sprovođenju agrarne reforme, odnosno od toga koliko je bilo raspoloživog zemljišta za svrhe agrarne reforme i naseljavanje. Ministar za agrarnu reformu je pored Naredbe izdao i odgovarajuće uputstvo za njeno izvršenje.¹¹ Uputstvom je bilo utvrđeno da će se na prvom mestu naseljavati dobrovoljci sa solunskog fronta sve dok se njihov broj ne iscrpi. Svaki dobrovoljac je bio dužan da dokaže svoj status podnošenjem odgovarajućeg uverenja koje je izdavalo Ministarstvo za socijalnu politiku.

Krajem februara 1921. godine ministar za agrarnu reformu je izdao rešenje po kojem je lice koje nije imalo uverenje Ministarstva za socijalnu politiku o tome da je dobrovoljac, moglo dobiti zemlju pod određenim uslovom. Naime, bilo je potrebno da dva dobrovoljca, sa urednim dobrovoljačkim uverenjima, potvrde pod zakletvom da je dotično lice zaista dobrovoljac borac ili neborac. Dobrovoljci kojima je na ovaj način priznat dobrovoljački status bili su dužni da u roku od tri godine pribave o tome uverenje od vojnih vlasti ili Ministarstva za socijalnu politiku.

Donošenje ovog rešenja svakako je bilo motivisano političkim razlozima i interesom državnih vlasti da obezbede podršku dobrovoljaca i njihovih porodica kojih je bilo u velikom broju. Međutim, uvedena mogućnost krila je opasnost od zloupotreba.

Nakon toga, nastavljeno je sa proširivanjem kruga lica kojima je moglo biti priznato dobrovoljačko svojstvo. Tako je *Zakonom o dobrovoljcima* od 30. decembra 1921. godine, kojim je bila zamenjena istoime-

¹¹ AR-I, 256-258.

na uredba, dato ovlašćenje ministru vojske i mornarice da pored lica navedenih u članu 1. (ponovljeni član 1. Uredbe), kao dobrovoljce prizna „i druga lica za koja bude utvrđeno, da su svojim radom i požrtvovanjem pomogli ostvarenju narodnog oslobođenja i ujedinjenja načinom istim ili sličnim onome, predviđenom u prethodnom stavu“.¹² Osim ove novouvedene mogućnosti, *Zakon o dobrovoljcima* je u svemu ostalom potvrdio propise *Uredbe o dobrovoljcima*.

Usled mnogobrojnih zahteva za priznanje dobrovoljačkog statusa, to svojstvo je naknadno bilo priznato i: a) licima koja su učestvovala u bosansko-hercegovačkom ustanku 1875/78. g. najpre odlukom Interministerijalnog komiteta, a potom i odlukom Ministarskog saveta 30. marta 1924. godine; b) licima koja su se nalazila u sastavu bataljona „Pivko“ u Italiji, odluka od 19. maja 1924; v) licima koja su učestvovala dobrovoljno kao građani bivše Kraljevine Crne Gore u balkanskim ratovima i u ratu protiv Austro-Ugarske 1914-1918, odluka od 23. avgusta 1924; g) licima koja su kao vojnici makar i kratko bila u srpskim pukovima u Rusiji, odluka od 10. januara 1925. godine.¹³

Novi *Zakon o dobrovoljcima* donesen je 31. avgusta 1928. godine.¹⁴ Priznavanje dobrovoljačkog statusa je, u skladu sa praksom, i formalno preneto na Ministarstvo vojske i mornarice uz prethodno dato mišljenje Interministerijalnog komiteta kao savetodavnog organa. Posao deljenja zemlje dobrovoljcima ostao je u nadležnosti Ministarstva za agrarnu reformu, pri kome je formiran odgovarajući savetodavni odbor u koji su ulazili predstavnici različitih nadležnih ministarstava. Svako lice kome je bilo priznato dobrovoljačko pravo besplatno je dobijalo zemlju za naseljavanje, i to dobrovoljci borci su dobijali 5, a neborci 3 hektara. Pri tom su porodice veće od 5 članova mogle dobijati na te članove i preko dobrovoljačke kompetencije, pod uslovima predviđenim za ostale agrarne interesente. U slučaju da je lice kome je priznato dobrovoljačko svojstvo umrlo pre nego što je ostvarilo svoje pravo da dobije zemlju, pravo je prelazilo na članove porodice (žena, deca, roditelji, ukoliko su siromašni, a umrli dobrovoljac ih je izdržavao). Isto pravo sticala su braća i sestre umrlog neoženjenog dobrovoljca kome roditelji nisu bili živi.

Po Zakonu iz 1928. godine, dobrovoljac je bio dužan da se naseli u opštini u kojoj je dobio zemlju ili u susednoj, u roku od tri godine od dana kada mu je zemlja dodeljena. Pored toga, za dobrovoljce koji su ranije

¹² *Zakon o dobrovoljcima*, AR-I, 347-352.

¹³ AR-I, 363-369.

¹⁴ *Službene Novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca* br.221/1928.

bili podmireni zemljom, bilo je propisano da se moraju naseliti najkasnije u roku od naredne dve godine. Nepoštovanje navedenih rokova povlačilo je oduzimanje zemlje i gubitak prava na sticanje nove.

Zakonom o dobrovoljcima iz 1928. godine bio je strogo ograničen, na šest meseci, rok za izdavanje dobrovoljačkih uverenja. Bilo je rečeno da će se posle toga, kad se izvrši revizija svih ranije izdatih uverenja, u Službenim novinama objaviti konačan spisak dobrovoljaca. Međutim, ove odredbe nisu bile sprovedene u delo, pa je čak Finansijskim zakonom za 1938/39. godinu bio određen naknadni rok za podnošenje molbi.¹⁵

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o dobrovoljcima donesen 18. septembra 1930. godine je dozvolio da dobrovoljci ostalih zanimanja, invalidi, kao i nedorasla i za rad nesposobna deca, koja su nasledila pravo na dobrovoljačku kompetenciju, dobijenu zemlju, uz odobrenje ministra poljoprivrede, otuđe odmah pošto postanu njeni vlasnici.¹⁶ Ovim odredbama bio je proširen krug lica koja su u postupku agrarne reforme trebala da dobiju zemlju. Kako je to proširenje broja agrarnih subjekata agrarnoj administraciji stvorilo teškoće, 1931. godine je donesen *Pravilnik za izvršenje Zakona o dobrovoljcima u pogledu dodeljivanja zemlje i kolonizacije* kojim je određeno da će se zemlja davati prvenstveno siromašnim dobrovoljcima i to, najpre, mesnim zemljičarima i mesnim dobrovoljcima ostalih zanimanja. Nakon njihovog podmirenja zemlja se mogla dati dobrovoljcima zemljičarima kolonistima, a potom i ostalim dobrovoljcima. Pravilnikom su utvrđene dužnosti i prava dobrovoljaca, mogućnosti dalje razmene dobijene zemlje, sticanje svojine nad zemljom i druga pitanja.¹⁷

Pored dobrovoljaca, koloniziran je mogao biti svaki agrarni subjekat koji se nije mogao podmiriti zemljom u mestu svog prebivališta. Tako su prema *Uredbi o naseljavanju novih južnih krajeva* donesenoj u oktobru 1920. godine pravo na naseljavanje imali svi građani koji su se bavili zemljičarstvom ili seoskim zanatima, a nisu imali uopšte ili u dovoljnoj mери svoje zemlje, ali i svi koji su želeli da se ubuduće bave zemljičarstvom ako im se dodeli zemlja za naseljavanje.¹⁸ Shodno Uredbi, država je za svrhe kolonizacije davala slobodno državno zemljište, opštinsko i seosko zemljište koje je predstavljalo višak s obzirom na potrebe opštine, odnosno sela, napuštena zemljišta kao i ona koja su se po propisima agrarne reforme mogla izdvojiti iz privatne svojine.

¹⁵ M. Erić, nav. delo, 472.

¹⁶ *Službene Novine Kraljevine Jugoslavije* br.216/1930.

¹⁷ *Službene Novine Kraljevine Jugoslavije* br.43/1931.

¹⁸ *Uredba o naseljavanju novih južnih krajeva*, AR-I, 247-255.

Prema *Uredbi o provedbi delimične eksproprijacije zemljišta velikih poseda za javne interese, kolonizaciju i izgradnju radničkih i činovničkih stanova i vrtova*, donetoj 12. februara 1920. godine, ministar za agrarnu reformu je dobio ovlašćenje da odmah sprovede eksproprijaciju zemljišta velikih poseda, ako je to bilo potrebno za javne interese, kolonizaciju i izgradnju stanova. Dakle, objekte kolonizacije činilo je državno i napušteno zemljište, ali u velikoj meri i zemljište velikih poseda naročito kada se radilo o naseljavanju na području Vojvodine.

Uredba o naseljavanju južnih novih krajeva propisala je da će kolonisti puno pravo svojine na dobijenoj zemlji steći nakon deset godina od dana naseljavanja, koje su morali da realizuju u roku od šest meseci, odnosno najkasnije godinu dana po dodeljivanju zemlje. Kasnije je ovaj rok Zakonom iz 1931, bio smanjen na tri godine, pod uslovom da je kolonista za to vreme sagradio kuću i ispunio svoje druge obaveze.¹⁹

Pored dobrovoljaca koji su predstavljali privilegovanu kategoriju naseljenika i čija su prava i položaj bili regulisani posebnim propisima, u kolonizaciji koja je sprovedena u periodu od 1919. do 1941. godine, postojale su i sledeće kategorije naseljenika: kolonisti sa opštim uslovima, autokolonisti, optanti i izbeglice.

Autokolonisti su bili vrsta naseljenika koji su učestvovali, odnosno bili glavni akteri tzv. privatne kolonizacije. Naime, paralelno sa kolonizacijom koju je sprovodilo Ministarstvo za agrarnu reformu, odnosno od 1930. Ministarstvo poljoprivrede, odvijala se i privatna kolonizacija. U severnim kolonizacionim područjima ona se, naročito u prvim godinama nakon rata, vršila, najčešće, prostom okupacijom zemljišta koja su ulazila u fond agrarne reforme. Radi rešavanja problema koji su na ovaj način nastajali, Naredbom ministra za agrarnu reformu od 25. februara 1925. godine, autokolonistima koji su se naselili do 1. januara 1924, priznato je pravo da se kao mesni interesenti koriste propisima agrarne reforme. Pri tom, nisu morali da podnose pojedinačne molbe Ministarstvu.²⁰

Optanti su predstavljali državljane Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca- povratnike iz Mađarske i Rumunije, koji su po završetku rata i razgraničenja novonastale države sa susednim odlučili da se vrate i u njoj žive.

Ministarstvo za agrarnu reformu je optantima iz Mađarske i Rumunije, prema svojoj odluci donetoj u februaru 1924, dodeljivalo 4 kj poro-

¹⁹ AR-I, 247.

²⁰ *Naredba Ministra za Agrarnu Reformu od 25. februara 1925. god. Br.7546, AR-II, 340-343.*

dicama od 2-3 člana, a porodicama preko 3 člana $\frac{1}{2}$ kj na svakog člana bez obzira na njihovu starost. Međutim, oni nisu bili zadovoljni pa su tokom 1924. i 1925. godine upućivali žalbe Ministarstvu tražeći da, prilikom nadeljivanja zemljom, budu izjednačeni sa ostalim agrarnim interesentima, a po mogućnosti i sa dobrovoljcima. Ministarstvo je, nakon toga, u oktobru 1926. godine donelo povoljniju odluku za optante, motivisano namerom da ih pridobije za režimske političke partije. Porodica optanata od 2 člana dobijala je 3 kj, ona od 3 do 5 članova 5 kj, a za porodicu preko 5 članova sledovalo je 1 kj po članu bez obzira na njegove godine života, ali najviše do iznosa 8 kj. Ova odluka je, dakle, bila povoljnija za porodice, ali ujedno i krajnje bezobzirna kada se radilo o optantima koji su živeli sami.²¹

Treba pomenuti i da se dobar deo optanata i izbeglica uvrstio putem zauzimanja zemlje u kategoriju autokolonista, te je tako i bio tretiran.

Uspeh pri izvođenju zamašne državne mere kakva je kolonizacija, sa izrazitim socijalnim i političkim karakteristikama, umnogome je zavisio od načina njene realizacije i stepena isplaniranosti pojedinih akcija. Upravo je način na koji je bilo organizovano izvođenje kolonizacije bio predmet kritike brojnih savremenika. Naime, Ministarstvo za agrarnu reformu je prvo tražilo podatke od agrarnih ureda o raspoloživom zemljištu, zatim je rešavalo nagomilane molbe interesenata i, potom, donosilo odluku o broju kolonista koje će uputiti pojedinom uredu. „I ljudi odlaze, a uredi dodeljuju zemlju. Ne pita se tu mnogo da li je zemljište potpuno podesno za kolonizaciju, ili da li su ljudi podesni za kolonizaciju, glavno je da se kolonizira, ako se taj postupak uopće može nazvati kolonizacijom... Za kolonizaciju je neophodno potrebno: izbor zemljišta, izbor ljudi i dovoljno sredstava za njenu provedbu“.²²

Drugi autor sumirajući rezultate šestogodišnjeg izvođenja agrarne reforme i kolonizacije, poslednju meru je nazvao crnom mrljom na prvim stranicama istorije socijalnih reformi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca. Naročito je kritikovao odluku da se naseljenicima u tzv. severnim krajevima zemlja dodeli u privremeni zakup jer oni „svaki čas strepe kad će im se ta zemlja oduzeti, ili kad će biti premešteni s jednog mesta na drugo“.²³ Pored toga, naseljenici na području Vojvodine bili su pretežno siro-

²¹ N. Gaćeša, *Naseljavanje Srba optanata iz Rumunije u Jugoslaviju između dva svetska rata*, u zbirci radova istog autora *Radovi iz agrarne istorije i demografije*, Novi Sad 1995, 263-264.

²² A. Hribar, *Agrarna reforma*, Zagreb 1924, 193.

²³ S. Stojanović, *Šest godina naše agrarne reforme*, Jugoslavenska knjiva, Zagreb 1925, 7, 380.

mašni seljaci iz dinarskih predela, koji su se bavili ekstenzivnim privređivanjem, pre svega, stočarstvom, pa je od prvog dana nakon što su se naselili bio aktuelan problem njihovog preobražavanja u poljoprivredne proizvođače.

Ministar za agrarnu reformu je u svojoj naredbi u februaru 1925. godine, između ostalog, govorio i o problemima koji su pratili izvođenje kolonizacije. On je istakao da je agrarna administracija od početka svog rada bila izložena pritisku „nestrpljivih naseljenika“ koji nisu hteli da sačekaju da pripreme radnje budu dovršene. Upravo zbog toga, nastavio je ministar, naseljavanje dobrovoljaca i kolonista je „vršeno često bez prethodnog ispitivanja, da li je zemljište podesno za kolonizaciju bez periodičnog i bez kolonizacionog plana. Tako ima slučajeva da je opstanak celih kolonija stavljen u pitanje radi podvodnosti zemljišta, slabih komunikacija i sl...Rad na kolonizaciji nosio je belegu privremenosti, a posledica je toga, da se porodice kojima je dodeljena zemlja za kolonizaciju stvarno ne naseljavaju, već izdaju zemlju u napolicu i zakup“.²⁴ Ministar za agrarnu reformu je istakao da je neophodno sređivanje stanja na mestima na kojima je izvršeno naseljavanje i da se mora obustaviti nesistematsko deljenje zemlje. U tom cilju je naredio da se molbe naseljenika podrobno ispituju, te da se u svakom slučaju pažljivo utvrdi da li određeno lice ispunjava uslove utvrđene agrarnim i propisima o dobrovoljcima.

Krupan problem koji je u pomenutoj naredbi istakao nadležni ministar, a koji je pratio izvođenje kolonizacije bila je pojava da dobrovoljci i kolonisti dobiju zemlju ali da se, potom, na nju ne nasele. Dešavalo se da dođu samo u vreme sezonskih radova, obrade dobijenu zemlju i zatim se vrate kućama. Međutim, u većini slučajeva, oni su zemlju izdavali u zakup ili napolicu.²⁵ Za mnoge od njih to je bilo jedino rešenje, budući da nakon što im je zemlja dodeljena naseljenici u novoj sredini nisu imali osnovnih sredstava za život, a naročito ne za izgradnju kuće, i pored različitih vrsta pomoći i pozajmica koje je država obezbeđivala kolonistima upravo u cilju izgradnje kuća i brže adaptacije u novoj sredini. Svakako da je bilo i slučajeva zloupotreba, te je stoga Ministarstvo za agrarnu reformu povremeno izdavalo naredbe i uputstva namenjena prevazilaženju tog problema. Kao primer navešćemo naredbu ministra za agrarnu reformu od 13. januara 1925. godine u kojoj je istaknuto da se izdavanjem zemlje u napolicu i zakup od strane kolonista upropašćuje svrha agrarne reforme i nanosi šteta nacionalnim i privrednim interesima. Dalje je bilo

²⁴ *Naredba Ministra za Agrarnu Reformu od 25. februara 1925. god. Br.7.546, AR-II, 341.*

²⁵ S. Stojanović, nav. delo, 314.

naređeno da se svi koji su zemlju dobili bezuslovno moraju naseliti do 30. septembra iste godine jer će u suprotnom izgubiti zemlju.²⁶ Rokovi za „bezuslovno“ naseljavanje bili su stalno produžavani jer ukupne prilike u sprovođenju kolonizacije nisu dozvoljavale vlastima da u tom pitanju nagoveštenu posledicu-oduzimanje zemlje rezolutno sprovedu u delo.

*
* *

I letimičan pogled na pravne propise o kolonizaciji dovoljan je da se uoči njihova nepotpunost i neodlučnost agrarnih vlasti u pogledu značajnih pitanja. Osim kada je reč o dobrovoljcima, položaj ostalih kategorija naseljenika nije bio precizno regulisan. Agrarne vlasti su učinile veliki propust time što nisu našle adekvatan način da obezbede iole sigurniji materijalni položaj naseljenika jer je baš od toga umnogome zavisio uspeh naseljavanja. Težak materijalni položaj naseljenika bio je osnovni razlog koji ih je opredeljavao da dobijenu zemlju izdaju u zakup umesto da je obrađuju. Agrarna administracija je bila svesna ovog problema ali je prema njemu imala ambivalentan stav.

Sprovođenju kolonizacije nije prethodilo utvrđivanje čvrstog i dugoročnog plana za realizaciju ove značajne državne mere koji bi se, potom, dosledno izvršavao. Tako su propustili da prethodno izvrše neophodne pripreme, odrede površine na kojima će se vršiti naseljavanje i utvrde sve pojedinosti u pogledu pitanja ko se može smatrati kolonistom. To je samo delom bila posledica objektivnih okolnosti- postojanja velikog broja „nestrpljivih naseljenika“, odnosno nezadovoljnih ljudi bez rešenih egzistencijalnih pitanja koji su očekivali da državne vlasti ispune svoja obećanja. Pored toga, nedostajala je stabilnost u organizacionom smislu, u pogledu aparata odgovornog za izvođenje kolonizacije, kojem su mnogi savremenici osporavali stručnost i pripremljenost, što je bio jedan od osnovnih preduslova za uspešnost čitavog poduhvata. Veliki problem predstavljao je gotovo permanentan nedostatak materijalnih sredstava neophodnih za omogućavanje pristojnog života naseljenika u novoj sredini.

Složićemo se sa vladajućim mišljenjem među autorima koji su se bavili ovom problematikom da je kolonizacija u međuratnoj jugoslovenskoj državi imala polovičan uspeh. Iako je njeno sprovođenje trajalo skoro dvadeset godina, mnogi ključni problemi nisu bili prevaziđeni, te je kolonizacija na svom kraju imala niz istih karakteristika kao i na samom početku.

²⁶ *Naredba Ministra za Agrarnu Reformu od 13. januara 1925. br.1.195, AR-II, 340.*

*Gordana Drakić LL.M. Assistant
Novi Sad School of Law*

Colonization in Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (Yugoslavia 1918-1941.)

Abstract

Agrarian issue in Yugoslav Kingdom between two World Wars was complex and one of the most important issue in state. Complexity of agrarian relations and revolutionary mood in villages among the peasants were the reasons which justified taking actions to organize and carry out democratic land reform and colonization.

Colonization was a migratory process which caused extensive social consequences in Yugoslav Kingdom between two World Wars and it was also standardized by legal regulations.

In the paper are also exposed the clauses of the most important legal acts concerning the process of colonization. The author points out to the subjects and objects of colonization and explains the problems that followed the course of this significant state measure. These problems had a substantial effect on the course of the colonization and its results.