

Dr RADOSAV TUČOVIĆ, naučni saradnik  
Institut za savremenu istoriju  
Beograd, Republika Srbija  
radosav.tucovic@gmail.com

UDK 352(497.111)"1941/1944"

originalan naučni rad / original scientific paper  
primljeno / received: 22. 3. 2022.  
prihvaćeno / accepted: 25. 5. 2022.

<https://doi.org/10.29362/ist20veka.2022.2.tuc.345-360>

## **PRAVNA OBAVEZA ILI KOLABORACIJA? USPOSTAVLJANJE I FUNKCIONISANJE UPRAVE GRADA BEOGRADA POD OKUPACIJOM 1941–1944.**

*APSTRAKT: U članku se na osnovu arhivske građe, zatim pravne i istoriografske literature analizira uspostavljanje i delovanje Uprave grada Beograda pod okupacijom u Drugom svetskom ratu. Polazi se od osnovnog pitanja da li je rad glavne upravne i policijsko-bezbednosne institucije u okupiranom Beogradu predstavljao kolaboraciju ili ne. Posvećena je, takođe, pažnja analizi potrebe Trećeg rajha za uspostavljanjem ove ustanove. U praktičnom pogledu poznate i manje poznate činjenice o uspostavljanju i funkcionisanju Uprave grada Beograda pod okupacijom stavljene su u kontekst međunarodnog pravnog okvira okupacije i preispitana je njihova osnovanost.*

**KLJUČNE REČI:** Drugi svetski rat, Uprava grada Beograda, okupacija, okupirana Srbija, Dragomir Jovanović, Haške konvencije, kolaboracija

### **Uprava grada Beograda pre Drugog svetskog rata**

Institucionalni razvoj upravnih organa Beograda predstavljao je važan zadatak za državnu organizaciju Kneževine i Kraljevine Srbije. Kao sedište glavnih političkih, privrednih i drugih institucija, i grad čiji je broj stanovnika stabilno rastao kroz 19. vek i prvu dekadu 20. veka, Beograd je vremenom dobijao sve složenije upravne i policijsko-bezbednosne organe. Ova tendencija postala je posebno izražena nakon Prvog svetskog rata, kada je taj grad postao prestonica Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Upravo usled činjenice da je znatno zahtevniji državni organizam bio u izgradnji, Uprava grada Beograda (UGB) radila je između 1918. i 1920. godine u svojevrsnom provizorijumu i po osnovu uredbi iz vremena Kraljevine Srbije. Ipak, 1920. godine doneta je privremena uredba o Upravi grada Beograda, koja je uz Vidovdanski ustav iz 1921. definisala pravni okvir funkcionisanja glavnog grada sve do 1929. godine.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Бранислав Божовић, *Београд између два светска рата: Управа града Београда 1918–1941* (Београд: Историјски архив Београда, 1995), 71–144.

Zavođenje otvorene monarho-diktature kralja Aleksandra I Karađorđevića značajno je ubrzalo proces definisanja i čvršće strukturalne organizacije prestoničke vlasti. Tako je nakon 6. januara 1929. donet *Zakon o kraljevskoj vlasti i vrhovnoj državnoj upravi*, čime je monarh postao nosilac celokupne vlasti u zemlji.<sup>2</sup> Kada govorimo o Beogradu, nadležnost UGB obuhvatala je Beograd, Zemun i Pančevo i predstavljala jasno definisanu celinu, u posebnom statusu u okviru administrativne podele Kraljevine Jugoslavije na ukupno devet banovina. Zakonom je predviđeno da upravnik grada, zvanično potčinjen ministru unutrašnjih poslova, preko UGB vrši mesnu policijsku vlast same prestonice i njene neposredne okoline, ali i da se ova teritorija deli na kvartove, na čijem čelu su stajale starešine. Drugi segment delatnosti upravnika grada podrazumevao je rešavanje posla opšte uprave, odnosno praktično rukovođenje gradom. U opštu upravnu vlast spadali su: održavanje državnih zgrada, nadzor nad projektovanjem, građenjem i održavanjem privatnih zgrada namenjenih javnoj upotrebi, donošenje građevinskih propisa, zatim nadzor nad socijalnim, dečjim, invalidskim i drugim humanitarnim ustanovama, staranje o invalidima, siromašnim i starim licima, sprečavanje širenja zaraza, staranje o narodnom zdravlju i higijeni, kao i nadzor nad advokatskim i lekarskim komorama i drugim sanitetskim ustanovama. U domen državne policijske vlasti dolazili su: staranje o bezbednosti države, održavanje javnog reda i mira, garantovanje lične i imovinske bezbednosti i spokojstva građana, zatim kontrola izvršenja zakona, pronalazjenje i hapšenje izvršilaca krivičnih dela, staranje o javnom moralu, zdravlju stanovništva i stoke, nadzor nad radnjama, tehnički poslovi policije za celu zemlju i vođenje evidencije o kriminalu.<sup>3</sup>

U pogledu organizacije vlasti u Beogradu temeljni akt bila je *Uredba o ustrojstvu i delokrugu UGB*, doneta 1930. godine, koja je udarila temelje savremenoj organizaciji policijske i upravne vlasti. Ona je konkretno precizirala dužnosti svakog dela prestoničke upravne organizacije. U skladu sa tim definisala je organizaciju vlasti u glavnom gradu i ostala na snazi sve do Aprilskog rata 1941. godine. Osim unapređenja svoje strukturalne organizacije, UGB je tokom 1930-ih godina radila na unapređenju sistema rada i usavršavanju policijskog kadra. Tako su mnogi perspektivni i obrazovani policajci, kao što su bili Milan Aćimović<sup>4</sup> ili Dragomir Jovanović,<sup>5</sup> dobili priliku da u zemljama zapadne

<sup>2</sup> „Закон о краљевској власти и Врховној државној управи“, *Службене новине*, 6. 1. 1929; „Влада генерала г. Петра Живковића на послу“, *Време*, 8. 1. 1929, 1; „Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави“, *Време*, 10. 1. 1929, 7; *Владе Србије: 1805–2005*, прир. група аутора (Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, 2005), 325.

<sup>3</sup> Б. Божовић, *Београд између два светска рата*, 151–163.

<sup>4</sup> Milan Aćimović (1898–1945), diplomirani pravnik i jedan od najperspektivnijih mladih kadrova beogradske Uprave grada između dva svetska rata. Zauzimao je položaje starešine kvarta, policijskog inspektora, šefa Odeljenja opšte policije, a zatim i upravnika grada Beograda (1935–1938). U poslednjoj fazi vlade Milana Stojadinovića bio je kratkotrajno ministar unutrašnjih poslova. Branislav Božović i Mladen Stefanović, *Milan Aćimović, Dragi Jovanović, Dimitrije Ljotić* (Zagreb: Centar za informacije i publicitet, 1985), 5–110.

<sup>5</sup> Dragomir Jovanović (1902–1946), diplomirani pravnik i pripadnik međuratne beogradske policije. Gotovo od početka karijere služio je na raznim pozicijama, pretežno u Upravi grada Beo-

Evrope izučavaju sisteme policijskog rada i nakon toga usavrše organizaciju beogradske Uprave grada.<sup>6</sup> Interno istraživanje Uprave državne bezbednosti (UDB) nakon Drugog svetskog rata, međutim, utvrdilo je da su Aćimović i Jovanović kroz svoju specijalizaciju u Nemačkoj i operativnu saradnju sa organima nacističke policije stupili u obaveštajnu službu ove države i direktno radili protiv interesa Kraljevine Jugoslavije.<sup>7</sup> Iako čvrsti dokazi za ove tvrdnje ne postoje, tragovi koji su ostali sačuvani u nemačkim izvorima imaju izrazito pozitivan stav o ovim policijskim funkcionerima, što potencijalno može govoriti u prilog pretpostavke o njihovom obaveštajnom radu u korist Trećeg rajha.<sup>8</sup> U svakom slučaju, ostaje činjenica da su od ubistva kralja Aleksandra I u Marseju pa sve do početka Aprilskog rata kohezija i monolitnost beogradske Uprave grada bile narušene, kao i da su obaveštajne službe različitih zemalja pokušale, a po svemu sudeći, i uspele da prodru u upravno-policijsku organizaciju Uprave grada Beograda.<sup>9</sup>

### Organizacija okupacione uprave između međunarodnog prava i potreba Trećeg rajha

Održavanje vlasti nad vojno osvojenom teritorijom od prvih zabeleženih ratnih operacija u istoriji čovečanstva izazivalo je mnoge sporove. Upravo iz tih razloga, sa razvojem ljudskog društva došlo je do izražene potrebe da se prava i obaveze zaraćenih strana jasno definišu. Prva Ženevska konvencija o položaju vojnih ranjenika objavljena je 1864. godine.<sup>10</sup> Krupni koraci u kodifikaciji međunarodnog ratnog prava usledili su krajem 19. i početkom 20. veka. Godine 1899. doneta je Haška konvencija, koja je u svom sastavu imala Konvenciju o zakonima i običajima rata na kopnu, kao i prateći pravilnik.<sup>11</sup> Krupan pomak na tom polju usledio je donošenjem Haške konvencije iz 1907. godine. Ona je u pravnom smislu regulisala čitav niz pitanja iz međunarodnog ratnog prava, koja su ostala otvorena ili bila nedovoljno razjašnjena konvencijom iz 1899. godine. U tom smislu, IV Haška konvencija o zakonima i običajima rata na kopnu, kao

---

grada, ali i zagrebačkoj policiji. Vrhunac karijere pre Drugog svetskog rata dostigao je na položajima šefa Odeljenja opšte policije i pomoćnika upravnika Beograda. Bio je poznat po korupcijskim aferama, ali i niskim moralnim vrednostima, sklonosti ka novcu, kocki i slično. Радован Туцовић, „Полицијски репресивни апарат нацистичке Немачке и његови домаћи инструменти: Анализа делатности Драгомира Јовановића и Аугуста Мајснера у окупираној Србији (1941–1944)“ (докторска дисертација, Универзитет у Београду, Филозофски факултет, Одељење за историју, 2021).

<sup>6</sup> Б. Божовић, *Београд између два светска рата*, 71–163.

<sup>7</sup> *Nemačka obaveštajna služba*, knj. II (Beograd: Uprava državne bezbednosti, 1955), 175–182 i dr.

<sup>8</sup> Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (PAAA), R – 101098, 4, Chef der Sipo und SD an AA, 27. 11. 1940; PAAA, R – 101099, Chef der Sipo und SD an AA, 13. 2. 1941.

<sup>9</sup> Б. Божовић, *Београд између два светска рата*, 201–206.

<sup>10</sup> Jelena Đ. Lopičić-Jančić, „Konvencija o poboljšanju sudbine vojnih ranjenika u vojskama u ratu od 22. avgusta 1864. godine“, *Crimen: časopis za krivične nauke*, br. 1, (2011), 107–115.

<sup>11</sup> Darija Adžić, „Haške konferencije i konvencije o međunarodnom humanitarnom pravu“, *Primus: naučno-stručni časopis*, br. 1, (2011), 166–170.

deo Haške konvencije iz 1907. godine, ima ukupno devet članova i uz nju je takođe priložen pravilnik od dodatnih 56 članova. Ovim dokumentima definisani su osnovni postulati u vođenju rata, koji su zvanično bili obavezni za sve zemlje potpisnice.<sup>12</sup> Međunarodnu pravnu regulativu, koja je važila tokom Drugog svetskog rata, upotpunila je Ženevska konvencija iz 1929. godine, koja se više usredsredila na pitanja ratnih zarobljenika.<sup>13</sup>

U celini gledano, pojedini delovi ovih pravnih akata bili su temelj vođenja ratnih operacija u Drugom svetskom ratu. Član 42 Pravilnika IV Haške konvencije iz 1907. godine precizirao je da se okupiranom teritorijom smatra prostor koji je stvarno potčinjen vlasti neprijateljske vojske, i da ona obuhvata teritorijalni opseg na kome je vlast uspostavljena i u stanju da se održava. Drugi, posebno značajan, jeste 43. član istog pravilnika, koji je definisao da „pošto vlast faktički pređe u ruke okupatora, on je dužan da preduzme sve mere koje od njega zavise da bi uspostavio i obezbedio, koliko god je to moguće, javni red i sigurnost, poštujući, izuzev apsolutne sprečenosti, zakone koji su na snazi u zemlji“.<sup>14</sup>

Upravo su ta dva člana predstavljala temelj za organizaciju okupacione uprave u Drugom svetskom ratu. Nedovoljno precizirane pojedinosti, međutim, ostavljale su prostor za formiranje raznovrsnih okupacionih sistema. Osim toga, pojedine evropske države, poučene negativnim iskustvima iz Prvog svetskog rata, samostalno su donele pravnu regulativu koja je jasnije definisala prava i obaveze u stanju okupacije. U slučaju Belgije, primera radi, u međuratnom periodu predviđena je obaveza državnih činovnika da u stanju okupacije ostanu na svojim položajima i deluju u okviru neformalnog principa odanosti domovini.<sup>15</sup> Sa druge strane, u slučaju Francuske parlament je dao apsolutnu vlast maršalu Petenu i time preneo legitimitet vlasti sa Treće Francuske republike na kasnije uspostavljenu višijevsku Francusku.<sup>16</sup>

Upravo ova dva primera bila su ilustrativna za formiranje vojno-okupacione uprave na prostoru okupirane Srbije. Na ovom prostoru nisu postojali zakonski akti Kraljevine Jugoslavije koji predviđaju rešenje problema nastalih usled vojne okupacije, ili prenošenje pravnog legitimiteta. Okupator je u novouspostavljenoj okupiranoj Srbiji formirao marionetski režim, koji se samo delimično temeljio na zakonskim aktima iz predratnog perioda, i bez adekvatnog poštovanja Haške konvencije iz 1907. godine pribegao izgradnji nedovršene državne organizacije i sebi prilagođenog zakonodavstva.

---

<sup>12</sup> *Izvori međunarodnog humanitarnog prava: drugo dopunjeno i prerađeno izdanje*, prir. V. Knežević-Predić, S. Avram, Ž. Ležaja (Beograd: Praktikum, 2007), 304–315.

<sup>13</sup> Александар Стојановић, *Идеје, политички пројекти и пракса владе Милана Недућа* (Београд: Институт за новију историју Србије, 2015), 119–121.

<sup>14</sup> *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, 314.

<sup>15</sup> Nico Wouters, *Mayoral Collaboration under Nazi Occupation in Belgium, the Netherlands and France, 1938–1946* (Palgrave Macmillan, 2016), 24–25.

<sup>16</sup> Александар Стојановић и Душан Бајагић, „Колаборација у окупираној Европи 1939–1945: компаративна анализа француског, грчког и српског искуства“, у: *Историја и географија: Сусрети и прожимања: тематски зборник*, уредила Софија Божић (Београд: Институт за новију историју Србије, Географски институт „Јован Цвијић“, 2014), 60.

Ipak, uspostavljanje okupacionih sistema širom Evrope bilo je daleko složenije pitanje od rešavanja problema u oblasti ratnog prava. U tom smislu, Mark Mazover navodi da je preuređenje Starog kontinenta u nacističku „Novu Evropu“ više pripadalo domenu ekonomskih nego političkih ideja.<sup>17</sup> Ovu politiku najbolje je definisao dr Verner Hazelblat, nacistički stručnjak za manjinska pitanja, navodeći: „Osiguraćemo sebi životni prostor, sirovine, strateške izvore za (buduća) stoleća, a na taj način, (...) osiguraćemo i evropski mir“.<sup>18</sup> U skladu sa tim, možemo konstatovati da su ekonomski i interesi „životnog prostora nemačkog naroda“, zatim vojna, bezbednosna, rasna i mnoga druga pitanja, uticali na stvaranje različitih formi okupacionih sistema, dobijajući potpuno prvenstvo u odnosu na formalno obavezujuće poštovanje međunarodnog ratnog prava. To je dovelo do raznovrsnih improvizacija i prilagođavanja konkretnoj situaciji na određenom prostoru, pa su Kalvokorezi i Vint zaključili da je nacistički sistem okupacije Evrope bio sličan mozaiku.<sup>19</sup> Osim toga, nacistička praksa u formiranju okupacionih sistema bila je u „raskoraku“ između planskog pristupa prema glavnim ciljevima (Čehoslovačka, Poljska, Francuska, SSSR) i improvizovanih rešenja implementiranih na sekundarne ciljeve (Jugoistočna Evropa).<sup>20</sup> To je dovelo do stvaranja čitavog niza raznovrsnih oblika okupacije, a da bi ceo sistem funkcionisao bilo je neophodno uspostaviti efikasnu birokratsku organizaciju, kadru da ispuni svoju funkciju i omogući nesmetano obavljanje poslova, ali i kontrolu svih pitanja koja su bila značajna za nacističku Nemačku.

U takvim okolnostima određene državne i partijske institucije imale su veliku ulogu u rešavanju pitanja na okupiranim teritorijama. Mark Mazover izdvaja Hermana Geringa, na čelu Četvorogodišnjeg plana, zatim ministra spoljnih poslova Joahima fon Ribentropa i šefa SS odreda Hajnriha Himlera, kao ličnosti koje su u svojim rukama okupile najveći broj institucionalnih i vaninstitucionalnih ingerencija.<sup>21</sup> Vremenom je, međutim, došlo do preklapanja nadležnosti državnih, partijskih i SS institucija, u nastojanju da svaka od njih pronađe svoje mesto i prigrabi veći deo vlasti za sebe. Tako su u različitim formama okupacionog sistema glavne ustanove Trećeg rajha ostvarile nesrazmeran nivo uticaja i može se konstatovati da je politička praksa bila različita i zavisila od stanja na konkretnoj okupiranoj teritoriji. Odnosno, stvoren je poseban oblik „birokratskog haosa“ u okupiranoj Evropi, koji je često bio izazvan mešanjem organa SS-a i Gestapoa u pitanja drugih institucija Trećeg rajha.<sup>22</sup>

Ovo je posebno bilo prouzrokovano snažnim uticajem policijskih i SS-formacija u samom Rajhu, ali i na okupiranim teritorijama. Ako pogledamo

---

<sup>17</sup> Mark Mazover, *Mračni kontinent: Evropa u dvadesetom veku* (Beograd: Arhipelag, 2011), 169–171.

<sup>18</sup> Milan Ristović, *Nemački „novi poredak“ i Jugoistočna Evropa 1940/41–1944/45* (Beograd: Službeni glasnik, 2005), 73.

<sup>19</sup> Piter Kalvokorezi i Gaj Vint, *Totalni rat* (Beograd: Rad, 1987), 204.

<sup>20</sup> Milan Ristović, „Nacistička dominacija u istočnoj i jugoistočnoj Evropi 1939–1945: okupacija, aneksija, saveznički sistem“, *Nastava istorije*, god. V, br. 7, (2007), 17–42.

<sup>21</sup> Mark Mazover, *Hitlerovo carstvo: nacistička vladavina u okupiranoj Evropi* (Beograd: Arhipelag, 2019), 241–244.

<sup>22</sup> Vilijam Širer, *Uspon i pad Trećeg Rajha* (Beograd: Filip Višnjić, 2015), 233–235.

generalno, u svetlu istorijskog razvoja nacističke policijske organizacije, možemo konstatovati da je to bio izraz opšte tendencije ka značajnom širenju uticaja i moći policijskih formacija nacističke Nemačke, čija se geneza jasno vidi, posebno nakon 1936. godine i Himlerovog objedinjavanja glavnih policijskih funkcija. U tom smislu, SS i policijski organi su na mnogim okupiranim teritorijama ostvarili vrlo visok nivo uticaja i najčešće diktirali kreiranje i funkcionisanje izvršne kolaboracionističke vlasti u domenu upravnih, policijskih i bezbednosnih pitanja, što je posebno jasan izraz dobilo na prostoru okupirane Srbije.

### Uspostavljanje Uprave grada Beograda pod okupacijom

Alarmantno stanje u bombardovanjem porušenom Beogradu zahtevalo je brzo delovanje okupatora i obnavljanje izvršnih organa. Budući da je primarno bilo uspostaviti red i suzbiti rasprostranjen kriminal, obnavljanje policijskih organa na nivou Beograda predstavljalo je jedno od najvažnijih pitanja. U tom smislu, prema politici pacifikacije i ekonomske eksploatacije bivše Jugoslavije, zajedno sa jedinicama Vermahta, na teritoriju okupirane Srbije stupila je Ajnzackgrupa Policije bezbednosti i Službe bezbednosti (Einsatzgruppen der Sicherheitspolizei und des SD). Bila je nadležna za prostor bivše Jugoslavije i u okviru nje delovala je Ajnzackkomanda (Einsatzkommando), nadležna za prostor okupirane Srbije. Njihov zadatak bio je da uspostave policijski sistem sa snažnim osloncem na domaću policiju, da bi se snage nacističke Nemačke maksimalno oslobodile za rat na istoku. Ove dve ustanove stacionirane su u Beogradu nakon 14. aprila i već 17. aprila započele su organizovanje policijsko-bezbednosnog aparata novookupirane teritorije. Osnovna uputstva za formiranje prvih izvršnih organa pod okupacijom dobile su od svoga šefa Rajnharda Hajdriha.<sup>23</sup> Fridrih Polte, zamenik šefa Ajnzackgrupe u okupiranom Beogradu, navodi da je prvi čovek Glavnog ureda bezbednosti Rajha (RSHA) sugerisao da se u odabiru lokalnih saradnika treba osloniti na Hansa Helma, koji je od pre rata stajao u konkretnim vezama sa Dragomirom Jovanovićem i Milanom Acimovićem.<sup>24</sup>

Izbor lokalnih saradnika Trećeg rajha bio je posebno važan po više osnova. Prvenstveno, vodeće ličnosti nacističke Nemačke gajile su izrazito nepoverenje prema Srbima, formirano u prethodnim decenijama i posebno jasno profilisano u Austro-Ugarskoj i u toku Prvog svetskog rata.<sup>25</sup> U tom smislu A-

<sup>23</sup> Arhiv Jugoslavije (AJ), fond 110, Državna komisija za utvrđivanje zločina okupatora i njihovih pomagača, inv. br. 12.597, Zapisnik o saslušanju dr Vilhelm Funksa, 8. 9. 1945; AJ, 110, inv. br. 12.599, Saslušanje dr Georg Kisela, 30. 7. 1946; Državni arhiv Srbije (DAS), Bezbednosno-informativna agencija (BIA), z. II, f. 41/I, 20 – Nemačka policija bezbednosti, 10-13; Бранислав Божовић, *Београд под комесарском управом 1941*. (Београд: Институт за савремену историју, 1998), 27, 63.

<sup>24</sup> Istorijski arhiv Beograda (IAB), BIA, Acimović Milan, 9-4, Izvod iz izjave dr Poltea.

<sup>25</sup> Andrej Mitrović, *Prodor na Balkan: Srbija u planovima Austro-Ugarske i Nemačke 1908–1918* (Beograd: Nolit, 1981); Милан Ристовић, *Црни Петар и балкански разбојници: Балкан и Србија у немачким сатиричним часописима (1903–1918)* (Београд: Удружење за друштвену историју, 2011).

ćimović i Jovanović su predstavljali policijske funkcionere koji su imali razgranatu saradnju sa policijskim organima Trećeg rajha u međuratnom periodu, a sam Dragomir Jovanović je nakon puča 27. marta 1941. preventivno uhapšen od strane jugoslovenske policije, usled sumnji na njegov obaveštajni rad u korist Nemačke.<sup>26</sup> Kao takvi, Aćimović i Jovanović su za okupacioni faktor predstavljali pogodan kadar, sposoban da preuzme poslove uspostavljanja policijske, bezbednosne i upravne organizacije na okupiranoj teritoriji. Ipak, predstavnici okupacione uprave nisu nameravali da domaćim policijskim funkcionerima prepuste apsolutnu slobodu u radu, već isključivo da na njih delegiraju formiranje institucionalnih struktura i organizaciju operativnog rada, dok su za sebe suvereno zadržali apsolutnu kontrolu i pravo izvršnih naredbi.

U tom pogledu, Dragomir Jovanović je već 19. aprila obavio sastanke sa Hansom Helmom i Karlom Krausom. U organizaciji tek formiranih okupacionih ustanova Helm se nalazio na čelu IV odeljenja Ajnzackgrupe (Gestapo), dok je Kraus zauzimao položaj šefa Ajnzackkomande. Nakon odobrenja Helma i Krausa, Jovanoviću je upriličena audijencija kod feldkomandanta Ernesta fon Kajzenberga. Tom prilikom Jovanović je izložio svoj plan za uspostavljanje beogradske policije pod okupacijom i od svih relevantnih faktora u do tada formiranoj okupacionoj upravi dobio odobrenje za sprovođenje sopstvene ideje.<sup>27</sup> Već 23. aprila Jovanović je zvanično kreirao policijsku vlast, ali ne u predratnom obliku Uprave grada Beograda, već u formi potpuno nove institucije nazvane „Policija Beograd“ (Polizei Belgrad).<sup>28</sup> Predratnu uredbu o ustrojstvu UGB-a ukinuo je „prema dobijenim ovlašćenjima od nemačkih vlasti“ i propisao sopstvenu *Naredbu o ustrojstvu i delokrugu policije u Beogradu*.<sup>29</sup> Time se praktično odrekao zakonodavnog okvira beogradske policije u Kraljevini Jugoslaviji i započeo izgradnju domaće policijske formacije pod okupacijom, u skladu sa ovlašćenjima dobijenim od okupacionih vlasti. Time je prekinuo kontinuitet, okončavši postojanje Uprave grada Beograda iz vremena Kraljevine Jugoslavije. Osim toga, budući da nije postojala „apsolutna sprečenost“ okupatora, prekršen je 43. član pravilnika IV Haške konvencije iz 1907. godine.

Novoorganizovana policija trebalo je potpuno da bude u funkciji okupatora, o čemu svedoči i tekst naredbe o njenom osnivanju. U samoj objavi kao osnovni cilj navodi se neophodnost da Policija Beograd „odgovori potrebama reda i mira, lične i imovne bezbednosti građana, skladno interesima i nalogima nemačkih vlasti“.<sup>30</sup> U ovako organizovanoj domaćoj upravi pod okupacijom, Policija Beograd je od 1. maja 1941. inkorporirana u okvir Komesarijata Mini-

<sup>26</sup> Vojni arhiv (VA), Nedićeva arhiva (Nda), kutija, (k.) 134, fascikla (f.) 1, dokument (d.) 1/1.

<sup>27</sup> IAB, BIA, Aćimović Milan, 9-4, Izvod iz izjave dr Poltea; IAB, BIA, D. Jovanović, dok. br. 151, 5-9, Zapisnik sa suđenja; *Колaborационисти пред судом ОЗНЕ: Саслушања Милана Недића, Драгомира Јовановића, Танасија Динића и Косте Мушицког пред органима ОЗНЕ*, приредили Срђан Цветковић, Раде Ристановић, Небојша Стамболија (Београд: Институт за савремену историју, 2018), 168–170.

<sup>28</sup> *Збирка наредба и упуштава бр. 1* (Београд: Општина града Београда, 1941), 9–11.

<sup>29</sup> „Наредба о устројству и делокругу полиције у Београду“, *Општинске новине*, 25. 4. 1941, 2.

<sup>30</sup> *Исто*.

starstva unutrašnjih poslova, a samim tim, Jovanović je bio podređen predsedniku Saveta komesara i komesaru zaduženom za unutrašnje poslove Milanu Aćimoviću. Ipak, već 7. maja iste godine Aćimović je postavio Dragomira Jovanovića na čelo novoformirane Uprave grada Beograda pod okupacijom i u njen okvir uklopio dotadašnju Policiju Beograd. Istom odlukom, Jovanović je preuzeo i funkciju predsednika Opštine Beograda, čime je u jednoj ličnosti objedinjeno rukovođenje Upravom i Opštinom Beograda.<sup>31</sup>

Glavna ideja Dragomira Jovanovića bila je da se novouspostavljena Uprava grada Beograda organizuje prema staroj *Uredbi o ustrojstvu UGB* iz 1930. godine. U pogledu ove uredbe, Branislav Božović navodi da je ona početkom maja bila i dalje na snazi.<sup>32</sup> Ipak, to u pravnom pogledu nije potpuno tačno, iz prostog razloga što je Dragomir Jovanović, kao izvanredni komesar za grad Beograd, naimenovan od strane legalnog predstavnika okupacionih vlasti, feldkomandanta Kajzenberga, svojim aktom od 23. aprila, a pozivajući se na ovlašćenja dobijena od nemačkih vlasti, ukinuo ovu uredbu i doneo vlastitu uredbu za nadležstvo Policija Beograd.<sup>33</sup> Time je *Uredba o ustrojstvu UGB* iz 1930. godine stavljena van snage od strane funkcionera naimenovanog od okupatora. Uredba nikada formalno nije vraćena na snagu i usled toga nastao je diskontinuitet u pravnoj regulativi Uprave grada Beograda iz vremena Kraljevine Jugoslavije.

Umesto formalnog vraćanja stare uredbe na snagu, Jovanović je samo objavio odluku o reaktiviranju naredbe o teritorijalnoj podeli grada na 16 kvartova, „po odobrenju Feldkomandanture 599, a na osnovu *Uredbe o ustrojstvu i delokrugu Uprave grada Beograda*“.<sup>34</sup> Tako je stara uredba neformalno vraćena na snagu, a da o tome nije zvanično objavljena odluka. Od tada pa do kraja okupacije Uprava grada delovala je u skladu sa pomenutom predratnom uredbom i time nastojala da održi kontinuitet sa istoimenom institucijom iz vremena Kraljevine Jugoslavije. Ipak, ostaje činjenica da je predratna uredba o ustrojstvu ukinuta odlukom Jovanovića. Osim toga, UGB je tokom čitave okupacije, nakon 7. maja 1941. godine, delovala u skladu sa ovom uredbom, bez obzira na to što ona nikada pravnim putem nije formalno vraćena na snagu.

Ovakav postupak Jovanovića može se tumačiti kroz dve namere. Prva je stanje na terenu koje je zahtevalo razgranatu upravno-policijsku organizaciju i u skladu sa tim novoimenovani upravnik Beograda pod okupacijom verovatno nije video posebno izraženu potrebu za radikalnom izmenom predratnog uređenja, osim određenog prilagođavanja zahtevima okupatora. Uostalom na unutrašnje funkcionisanje te ustanove bili su naviknuti predratni činovnici Uprave, ali i nameštenici drugih institucija sa kojima je ona svakodnevno saradivala. Druga

<sup>31</sup> „Изванредни комесар града Београда, који је постављен и за управника града, отправљаће и послове претседника општине“, *Општинске новине*, 9. 5. 1941, 3.

<sup>32</sup> Б. Божовић, *Београд под комесарском управом 1941*, 110.

<sup>33</sup> „Наредба о устројству и делокругу полиције у Београду“, *Општинске новине*, 25. 4. 1941, 2.

<sup>34</sup> „Наредба о устројству квартава у Београду“, *Општинске новине*, 18. 5. 1941, 5; „Успостављање и организовање подручја Управе града Београда“, *Ново време*, 18. 5. 1941, 5.



namera izražena kroz vanzakonsko vraćanje na snagu *Uredbe o ustrojstvu UGB* bila je prividno poštovanje Haške konvencije, koja je od okupatora zahtevala uvažavanje institucija i zakona iz vremena pre rata. Verovatno iz tog razloga Jovanović nije objavio vraćanje predratne uredbe na snagu, što bi demaskiralo njen prekinuti kontinuitet od 23. aprila do 7. maja i otkrilo višestruko kršenje Haške konvencije koje se tom prilikom dogodilo.

Osnovni problem Uprave grada Beograda pod okupacijom predstavljalo je popunjavanje kadra budući da je dobar deo pripadnika ove ustanove početkom rata napustio svoje položaje, ili bio regrutovan. Tako je UGB u prva dva meseca okupacije delovala pre svega u pravcu popunjavanja sopstvenog kadra i obavljanja osnovnih zadataka. Da bi okupio širom zemlje rasuto ljudstvo predratne Uprave, Dragomiru Jovanoviću je bio potreban efikasan mehanizam. Kako je bio pravnik jako dobro je razumeo tu situaciju i pozivajući se na odredbe Haške konvencije, ali i činjenicu da je dokument o kapitulaciji nalagao nameštenicima policije i žandarmerije da se vrate na svoja predratna mesta,<sup>35</sup> naredio je obavezno vraćanje činovnika i policajaca na svoje položaje.<sup>36</sup>

Jovanović je insistirao na tome da je novoformirana UGB institucija koja je samo produžila svoju službu, što nije bila potpuna istina. Kako smo već predstavili predratna Uprava grada je zvaničnim odlukama okupacionih vlasti obustavila svoje postojanje i od 23. aprila do 7. maja delovala isključivo po osnovu policijsko-bezbednosne funkcije pod nazivom Policija Beograd, ignorišući upravne i izvršne zadatke koje je bivša UGB imala u predratnom periodu. Time je Uprava grada Beograda formirana u stanju okupacije predstavljala instituciju koja nije imala pravni kontinuitet delovanja iz predratnog perioda, a samim tim ni legitimitet u međunarodnom ratnom pravu.

### **Izmene u strukturi, prilagođavanje potrebama okupatora i pokušaj prividnog poštovanja Haških konvencija**

Pored promena u organizacionoj sferi delovanja domaće policije pod okupacijom, Dragomir Jovanović je u skladu sa zahtevima okupatora izvršio i određene strukturalne izmene. Tendencija u pogledu redigovanja unutrašnje organizacije zapaža se već u prvoj formi policijske vlasti pod okupacijom. Jovanović je, naime, tokom aprila 1941. gotovo potpuno zadržao staro ustrojstvo Uprave grada i izvršio samo minimalno spajanje određenih organizacionih jedinica u formi nadležstva nazvanog Policija Beograd. Ovu ustanovu podelio je na odeljenja, odseke, policijsku stražu, Zbor policijskih agenata i kvartove.<sup>37</sup> Ustanovio je tri odeljenja – Administrativno, Odeljenje specijalne policije i Odelje-

<sup>35</sup> „Organi žandarmerije i policije, koji su morali da napuste svoja mirnodopska mesta s odstupajućim trupama, imaju se smesta uputiti na svoju redovnu dužnost. U svojim mirnodopskim mestima imaju se odmah javiti nemačkim posadnim trupama.“ Milan Borković, *Kontrarevolucija u Srbiji*, knj. I (Beograd: Sloboda, 1979), 25.

<sup>36</sup> IAB, Memoarska građa (MG) – 626, Sergije Golubjev, 28-29; IAB, Okružni sud Beograda (OSB), Suđenje Vujkoviću, Bećareviću i Gubarevu, Saslušanje Bećarevića, 2, 15.

<sup>37</sup> „Наредба о устројству и делокругу полиције у Београду“, *Општинске новине*, 25. 4. 1941, 2.

nje krivične policije. Administrativno odeljenje je preuzelo sve poslove istoimenog predratnog odeljenja, a Krivična policija je u nadležnost, pored suzbijanja kriminaliteta, dobila i sve poslove predratne Tehničke policije. Odeljenje specijalne policije preuzelo je delokrug rada i ljudstvo nekadašnje Opšte policije, odnosno pre svega zadatke iz opsega političke policije, sa napomenom da je tokom četiri godine okupacije nekoliko puta uvećalo obim rada i broj agenata, i tako postalo jedna od glavnih poluga okupacione vlasti. Pored toga, Jovanović je uspostavio i Mesnu policiju, nadležnu za nadzor nad pijacama, kockom i saobraćajem, kao i tri odseka – Odsek za čuvanje morala (nadzor nad prostitucijom), Odsek centralne prijavnice i Finansijski odsek.<sup>38</sup> Važna izmena bila je u domenu policijskih kvartova grada Beograda, gde je Jovanović napustio nekadašnju podelu na 16 kvartova i glavni grad podelio na ukupno sedam teritorijalnih jedinica, koje su bile identične sa okupacionom podelom grada.<sup>39</sup> To je bio proizvod želje za homogenizacijom i usklađivanjem domaćih i okupacionih policijskih organa na samom početku okupacije.

Tako formirana policijska organizacija implementirana je 7. maja 1941. u novoformiranu upravu grada Beograda i od tada pa do kraja okupacije delovala je u okviru ove institucije. Ipak, ponovno formiranje Uprave grada Beograda, ovaj put pod okupacijom, donosilo je niz novih okolnosti. Prvenstveno je teritorijalni opseg Uprave grada jako umanjen stoga što su iz nadležnosti predratne Uprave izuzeti Pančevo i Zemun. Time su njen teritorijalni okvir predstavljale Opština Beograd i deset okolnih opština, bez dve varošice sa druge strane Save i Dunava.<sup>40</sup> Ovaj prostor je od 23. aprila bio podeljen na sedam kvartova, ali ta odluka ukinuta je već 18. maja prve godine okupacije. Naime, generalni pravac odluke o organizovanju teritorijalno umanjene Uprave grada Beograda bilo je vraćanje na policijske i upravne podele iz vremena predratnog Beograda, radi lakšeg obavljanja poslova i funkcionalnosti u stanju okupacije. U skladu sa tim vraćena je na snagu teritorijalna podela Beograda na 16 kvartova, koja je bila na snazi do početka Aprilskog rata, ali je taj broj kvartova preraspodeljen na sedam okupacionih Abšnit komandi (Abschnittkommando), čime je predratna podela grada praktično usklađena sa okupacionom. Jovanović je, takođe, striktno naložio da kvartovi sa Abšnit komandama „vrše policijsku vlast u saradnji i zajednički“.<sup>41</sup> Ovim postupcima evidentno je olakšavao zajedničku delatnost okupacione i domaće policijske organizacije i povećavao funkcionalnost policijske vlasti u glavnom gradu, koji je polako postajao centar policijsko-bezbednosnog i obaveštajnog sistema okupirane Srbije.

U organizacionom pogledu, Uprava grada Beograda je bila mnogo složeniji organ od strukture koju je predviđala Jovanovićeva naredba o organizaciji

<sup>38</sup> Исто.

<sup>39</sup> „Како је Београд подељен на седам квартова“, *Опитинске новине*, 26. 4. 1941, 3; „Рад у београдским квартовима“, *Опитинске новине*, 29. 4. 1941, 4.

<sup>40</sup> „Успостављање и организовање подручја Управе града Београда“, *Ново време*, 18. 5. 1941, 5; Б. Божовић, *Београд под комесарском управом 1941*, 111–116.

<sup>41</sup> „Наредба о устројству квартова у Београду“, *Опитинске новине*, 18. 5. 1941, 5; „Успостављање и организовање подручја Управе града Београда“, *Ново време*, 18. 5. 1941, 5.

nadleštva nazvanog Policija Beograd. U skladu sa tim, odlučeno je da se novouspostavljena Uprava grada Beograda pod okupacijom organizuje prema staroj *Uredbi o ustrojstvu UGB* iz 1930. godine. O problemu pravne validnosti nezvaničnog vraćanja na snagu predratne uredbe već je bilo reči. Ipak, uprkos takvom kršenju Haške konvencije, Uprava grada Beograda bila je organizovana tokom okupacije u načelnom skladu sa organizacionom strukturom predviđenom u predratnoj uredbi, bez obzira što ona formalno nikada nije vraćena na snagu, usled čega se praktično mogla smatrati pravno ništavnom.

Ipak, ovaj diskontinuitet i kršenje međunarodnog ratnog prava nisu zapazili činovnici predratne Uprave grada Beograda. Oni su sa strane uočili energičan pristup D. Jovanovića na uspostavljanju policijskih institucija u Beogradu, što je uslovio njihovim povratkom u glavni grad i zauzimanjem položaja u novoformiranoj Upravi grada Beograda pod okupacijom. Jovanović je taktičnim pristupom, selektivnom primenom Haške konvencije i pozivanjem na dokumente Kraljevine Jugoslavije nastojao da za početak sebi obezbedi funkcionalan policijski aparat. Osim toga, često je od sebi podređenih organa u prva dva meseca okupacije tražio lojalnost i bespogovorno izvršavanje okupatorskih naredbi.<sup>42</sup> Takođe, već 13. juna 1941. Uprava i Opština Beograda zvanično su u novinama objavile da su u njihovom sastavu sva činovička mesta popunjena, što govori da je do tada kadar ovih institucija pod okupacijom u potpunosti formiran.<sup>43</sup>

U narednom periodu Uprava grada Beograda nastavila je funkcionisanje u okviru okupacionih vlasti i u strogom sadejstvu sa policijsko-bezbednosnim ustanovama Trećeg rajha, čija je moć narastala. Krajem avgusta 1941, Savet komesara konačno je zamenjen tzv. Vladom narodnog spasa. Novoformirana vlada pod okupacijom imala je ukupno 12 ministarstava, što je u odnosu na Savet komesara bilo uvećanje za tri portfelja.<sup>44</sup> I sama tzv. Vlada narodnog spasa nastala je višestrukim kršenjem Haške konvencije. U prvom redu nije postojao neophodan kontinuitet sa predratnom vladom, zatim vlada pod okupacijom nije imala odgovarajući broj portfelja. Osim toga, u njenom formiranju i funkcionisanju nije ispoštovan Ustav Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine, koji je formalno-pravno još uvek bio na snazi i u skladu sa Haškim konvencijama morao biti poštovan. Odnosno, tokom okupacije nisu postojale Narodna skupština i Senat, kao zakonodavni organi vlasti.<sup>45</sup> Za razliku od toga vlada pod okupacijom najčešće je objedinjavala i izvršnu i zakonodavnu funkciju i služila direktnom sprovođenju okupacionih naredbi.

<sup>42</sup> IAB, BIA, D. Jovanović, dok. br. 19, 1, Govor Jovanovića prilikom preuzimanja dužnosti; „Naredba o ustrojstvu kvartova u Beogradu“, *Opštinske novine*, 18. 5. 1941, 5; „Uspostavljanje i organizovanje područja Uprave grada Beograda“, *Novo vreme*, 18. 5. 1941, 5.

<sup>43</sup> „U Beogradskoj opštini i u Upravi grada Beograda, sva su činovička i službenička mesta popunjena“, *Opštinske novine*, 13. 6. 1941, 7.

<sup>44</sup> „Na dan 29. avgusta 1941. godine, obrazovana je vlada“, *Službene novine*, br. 104, 5. 9. 1941, 1; „Obrazovana je nova srpska vlada“, *Novo vreme*, 30. 8. 1941, 1.

<sup>45</sup> „Član 26: Zakonodavnu vlast vrše Kralj i Narodno Pretstavništvo zajednički. Narodno Pretstavništvo sastavljaju Senat i Narodna Skupština“. *Ustav Kraljevine Jugoslavije*, Beograd: Državna štamparija Kraljevine Jugoslavije, 1931, 9.

Specifičan položaj Nedićeve vlade, kao i višestruko kršenje međunarodnog pravnog okvira okupacije, očigledno je vrlo dobro razumeo upravnik Beograda Dragomir Jovanović. U skladu sa tim, tokom trajanja okupacije i svog mandata na čelu grada, on je diktirao formu saradnje lokalnih upravnih i izvršnih organa sa okupatorom. U ovoj parcijalno izmenjenoj organizaciji izvršne vlasti, Uprava grada Beograda ostala je u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, na čijem čelu je, u zvanju ministra, rad nastavio dotadašnji komesar Milan Aćimović.<sup>46</sup> Odnosno, UGB je u narednom periodu, pored mnogih upravnih zadataka, od okupatora dobila i niz drugih zadataka od posebne važnosti za Treći rajh.

Ipak, najveći problem za Upravu grada Beograda, kada govorimo o kršenju međunarodnog okvira okupacije, predstavljalo je obavljanje policijskih zadataka koji su u svom krajnjem rezultatu u mnogim slučajevima tokom okupacije doveli do smrtnog ishoda velikog broja građana entiteta nazvanog okupirana Srbija. To je sa jedne strane nosilo odgovornost okupatora, ali i čelnika domaće uprave pod okupacijom, po osnovu kršenja međunarodnog pravnog okvira, a sa druge strane, bar na početku okupacije izazivalo tihi otpor samih policijskih organa.<sup>47</sup> Da bi prevazišao ove probleme, upravnik Beograda morao je da pronađe efikasan mehanizam.

U pogledu legitimiteta za hapšenje i konfiniranje lica u Logor na Banjici iskorišćena je predratna pravna regulativa, koja je za potrebe borbe Kraljevine Jugoslavije protiv zabranjene Komunističke partije Jugoslavije definisala pravo države da na određeno vreme konfinira dokazane komuniste. Odnosno, UGB i policijski organi u njenom sastavu tokom okupacije vršili su konfiniranje u Banjički logor na osnovu *Uredbe o izmeni i dopuni Zakona o zaštiti javne bezbednosti i poretka Kraljevine Jugoslavije iz 1939. godine*.<sup>48</sup> Ovom uredbom predviđeno je da „upravno-policijske vlasti prvog stepena mogu uputiti na boravak u koje drugo mesto lica koja remete red i mir“.<sup>49</sup> Tako su domaći policijski organi pod okupacijom za ove odluke iskoristili predratnu pravnu regulativu. Po svemu sudeći, time je Dragomir Jovanović, kao prva ličnost UGB-a, očigledno želeo da skine odgovornost sa sebe, pre svega u pogledu kršenja Haške konvencije.

Od jula 1942. godine, uvedena je takozvana komisija za kategorizaciju zatočenika u Logoru na Banjici. Od predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave grada Beograda formirana je komisija kojoj je u zadatak dodeljeno da na osnovu krivice dokazane policijskim radom donosi odluku o kazni.<sup>50</sup> U praktičnom pogledu, kategorisanje krivaca izvodilo se tako što se komisija sastajala i određivala težinu krivice određene ličnosti ili grupe. Nakon toga, sastavljan je pismeni predlog kategorizacije i upućivan šefu Srpske državne

<sup>46</sup> M. Borković, *Kontrarevolucija u Srbiji*, knj. I, 103–105.

<sup>47</sup> IAB, BIA, Božidar Bećarević, 403/149, Elaborat – Komesarska uprava.

<sup>48</sup> IAB, Uprava grada Beograda (UGB), Specijalna policija (SP), IV-71/3, k. 334, Pirinjak Gospava, 6, Rešenje o stavljanju u koncentracioni logor, 4. 12. 1941; IAB, UGB SP, IV-243-a, k. 501, 2, Rešenje o konfiniranju u logor, 21. 4. 1943, i dr.

<sup>49</sup> „Уредба о измени и допуни Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави“, *Службене новине*, 16. 12. 1939, I, м.с. број 1640.

<sup>50</sup> Б. Божовић, *Специјална полиција*, 438–458.

bezbednosti i upravniku Beograda Dragomiru Jovanoviću.<sup>51</sup> On se, po pregledanju materijala, saglašavao ili davao primedbu na kategorizaciju, nakon čega je odluka o kategorisanju postajala izvršna.<sup>52</sup> U suštini, kategorizacija je u periodu od 1942. do 1944. godine praktično menjala funkciju suda. Odlukom o kategorizaciji donošena je presuda zatvorenicima, čime je praktično izvršna vlast preuzela funkciju sudske, i tom prilikom donosila smrtne presude, što je takođe predstavljalo višestruko kršenje odredbi Haških konvencija.

### **Zaključak – Pravna obaveza ili kolaboracija Uprave grada Beograda?**

Da bi sve navedeno bilo shvaćeno u adekvatnom fenomenološkom kontekstu, neophodno je dati ocenu da li je delovanje Uprave grada Beograda pod okupacijom predstavljalo kolaboraciju. Do danas u naučnoj literaturi, naime, ne postoji jedna sveobuhvatna i potpuno prihvaćena definicija kolaboracije. Ipak, može se reći da je prihvaćena definicija po kojoj kolaboracija predstavlja „saradnju sa okupatorom u kojoj se prelazi nužna granica saradnje po međunarodnom ratnom pravu i doprinosi ratnom naporu okupatora“.<sup>53</sup> U tom smislu kolaboracijom se u „užem smislu“ može smatrati prekomerna saradnja delova državne uprave ili njene celine, čiji je položaj predviđen po odredbama Haške konvencije. Sa druge strane, „širi pojam“ kolaboracije može podrazumevati saradnju sa okupatorom, od državnih funkcionera do civila, i od državne i političke saradnje, do ljubavnih veza sa predstavnicima okupacije.<sup>54</sup>

U tom pogledu osnovne tačke u oceni pravnog i istorijskog konteksta delovanja Uprave grada Beograda pod okupacijom predstavlja nekoliko činjenica. Naime, uspostavljanje domaćih institucija pod okupacijom u glavnom gradu okupirane Srbije diktirano je pre svega voljom policijsko-bezbednosnog sektora Trećeg rajha, čija je moć u to vreme bila izražena. Odluka tog dela političkog organizma Trećeg rajha bila je da se policijske ustanove na okupiranom prostoru oslone na domaće organe koji bi se prihvatili službe pod okupacijom. Međutim, potpuna promena državnog organizma, uspostavljanje novih izvršnih organa i transformacija predratne Uprave grada Beograda u Policiju Beograd po odluci okupatora, a zatim i formiranje institucije Uprave grada Beograda u stanju okupacije, predstavljaju sporne tačke. Osim toga, dalje delovanje UGB-a bilo je protivno odredbama

<sup>51</sup> IAB, BIA, B. Bećarević, 4-1 do 4-5, Dokazni postupak – konfiniranje na Banjici.

<sup>52</sup> IAB, BIA, UGB SP, IV-243/9, k. 501, 10, Dopis Bećarevića šefu Koncentracionog logora, 7. 4. 1944; AJ, 110, inv. br. 4389, 438-439, Saslušanje Milivoja Jovanovića; *Колaborационисти пред судом ОЗНЕ*, 321–322.

<sup>53</sup> Наташа Милићевић, „Опасне везе“ у Европи под нацистичком окупацијом или разматрања о колаборацији у Другом светском рату“, *Токони историје*, бр. 1, (2013), 309–315.

<sup>54</sup> Stanley Hoffman, “Collaborationism in France during World War II”, *Journal of Modern History*, vol. 40, 3, (1968), 376; Christopher Lloyd, *Collaboration and Resistance in Occupied France* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003), 18–29; Leonid Rein, *The Kings and the Pawns: Collaboration in Byelorussia during World War II* (New York–Oxford: Berghahn Books, 2011), 11–18; Istvan Deak, *Europe on Trial: The Story of Collaboration, Resistance, and Retribution During World War II* (Boulder: Westview Press, 2015), 4–26, i dr.

Haške konvencije usled izmena u strukturi i njenog prilagođavanja potrebama i zahtevima okupatora. Povrh svega, Uprava grada Beograda pod okupacijom aktivirana je i na policijskim zadacima koji su podrazumevali hapšenje, konfiniranje i kategorisanje ljudi u Logor na Banjici. Budući da su mnogi civili nakon toga usmrćeni, prevashodno od strane okupatora, UGB je u ovim događajima odigrala pomoćnu ulogu u okviru čitavog okupacionog sistema.

Ako sve navedeno imamo u vidu, možemo konstatovati da se Uprava grada Beograda za vreme okupacije ne može smatrati pravnom naslednicom međuratne Uprave grada, pre svega zbog odricanja od pravnog okvira predratne institucije, ali i diskontinuiteta u njenom postojanju od 23. aprila do 7. maja 1941, što je bilo protivno odredbama Haške konvencije. Policija Beograd, a zatim i Uprava grada Beograda pod okupacijom, stvorene su i organizovane u skladu sa naredbama i ovlašćenjima okupacionog faktora. Budući da su izvršni organi koje su ove institucije uspostavile bili postavljeni od strane okupatora i prema njihovim naredbama delovali, te postupke moramo posmatrati kroz prizmu praktičnih odluka Trećeg rajha na prostoru okupirane Srbije. U skladu sa tim, okupacionu upravu grada Beograda ne možemo smatrati legalnom i legitimnom naslednicom istoimene institucije iz vremena Kraljevine Jugoslavije, već isključivo organom domaće uprave uspostavljenim i instrumentalizovanim od strane okupatora.

#### REFERENCE

- Adžić, Darija. „Haške konferencije i konvencije o međunarodnom humanitarnom pravu“. *Primus: naučno-stručni časopis*, br. 1, (2011), 166–170. DOI: 10.7251/PRI1204166A
- Božović, Branislav. *Beograd između dva svetska rata: Uprava grada Beograda 1918–1941*. Beograd: Istorijski arhiv Beograda, 1995.
- Božović, Branislav. *Beograd pod Komesarskom upravom 1941*. Beograd: Institut za savremenu istoriju, 1998.
- Božović Branislav, i Mladen Stefanović. *Milan Aćimović, Dragi Jovanović, Dimitrije Ljotić*. Zagreb: Centar za informacije i publicitet, 1985.
- Deak, Istvan. *Europe on Trial: The Story of Collaboration, Resistance, and Retribution During World War II*. Boulder: Westview Press, 2015.
- Hoffman, Stanley. “Collaborationism in France during World War II”. *Journal of Modern History*, vol. 40, nr. 3, (1968), 375–395. DOI: 10.1086/240209
- *Izvori međunarodnog humanitarnog prava: drugo dopunjeno i prerađeno izdanje*. Prir. V. Knežević-Predić, S. Avram, Ž. Ležaja. Beograd: Publikum, 2007.
- Kalvokorezi Piter, i Gaj Vint. *Totalni rat*. Beograd: Rad, 1987.
- *Kolaboracionisti pred sudom OZNE: Saslušanja Milana Nedića, Dragomira Jovanovića, Tanasija Dinića i Koste Mušickog pred organima OZNE*. Priredili Srđan Cvetković, Rade Ristanović i Nebojša Stambolija. Beograd: Institut za savremenu istoriju, 2018. DOI: 10.29362/2220.2018.cve

- Lopičić-Jančić, Jelena Đ. „Konvencija o poboljšanju sudbine vojnih ranjenika u vojskama u ratu od 22. avgusta 1864. godine“. *Crimen: časopis za krivične nauke*, br. 1, (2011), 107–115.
- Lloyd, Christopher. *Collaboration and Resistance in Occupied France*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. DOI: 10.1057/9780230503922
- Mazover, Mark. *Mračni kontinent: Evropa u dvadesetom veku*. Beograd: Arhipelag, 2011.
- Mazover, Mark. *Hitlerovo carstvo: nacistička vladavina u okupiranoj Evropi*. Beograd: Arhipelag, 2019.
- Milićević, Nataša. „Opasne veze“ u Evropi pod nacističkom okupacijom ili razmatranja o kolaboraciji u Drugom svetskom ratu“. *Tokovi istorije*, br. 1, (2013), 309–322. DOI: 10.31212/tokovi.2013.1.mil.309-322
- Mitrović, Andrej. *Prodor na Balkan: Srbija u planovima Austro-Ugarske i Nemačke 1908–1918*. Beograd: Nolit, 1981.
- *Nemačka obaveštajna služba*, knj. II. Beograd: Uprava državne bezbednosti, 1955.
- Rein, Leonid. *The Kings and the Pawns: Collaboration in Byelorussia during World War II*. New York – Oxford: Berghahn Books, 2011.
- Ristović, Milan. „Nacistička dominacija u istočnoj i jugoistočnoj Evropi 1939–1945: okupacija, aneksija, saveznički sistem“. *Nastava istorije*, god. V, br. 7, (2007), 17–42.
- Ristović, Milan. *Nemački „novi poredak“ i Jugoistočna Evropa 1940/41–1944/45*. Beograd: Službeni glasnik, 2005.
- Ristović, Milan. *Crni Petar i balkanski razbojnici: Balkan i Srbija u nemačkim satiričnim časopisima (1903–1918)*. Beograd: Udruženje za društvenu istoriju, 2011.
- Stojanović, Aleksandar. *Ideje, politički projekti i praksa vlade Milana Nedića*. Beograd: Institut za noviju istoriju Srbije, 2015.
- Stojanović Aleksandar, i Dušan Bajagić. „Kolaboracija u okupiranoj Evropi 1939–1945: komparativna analiza francuskog, grčkog i srpskog iskustva“. U: *Istorija i geografija: susreti i prožimanja: tematski zbornik*. Uredila Sofija Božić, 53–88. Beograd: Institut za noviju istoriju Srbije, Geografski institut „Jovan Cvijić“, 2014.
- Širer, Vilijam. *Uspon i pad Trećeg Rajha: Istorija nacističke Nemačke*. Beograd: Filip Višnjić, 2015.
- Tucović, Radosav. „Policijski represivni aparat nacističke Nemačke i njegovi domaći instrumenti: Analiza delatnosti Dragomira Jovanovića i Augusta Majsnera u okupiranoj Srbiji (1941–1944)“. Doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Filozofski fakultet, Odeljenje za istoriju, 2021.
- *Ustav Kraljevine Jugoslavije*. Beograd: Državna štamparija Kraljevine Jugoslavije, 1931.
- *Vlade Srbije: 1805–2005*. Priredila grupa autora. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 2005.
- *Zbirka naredaba i uputstava br. 1*. Beograd: Opština grada Beograda, 1941.

- Wouters, Nico. *Mayoral Collaboration under Nazi Occupation in Belgium, the Netherlands and France, 1938–1946*. Palgrave Macmillan, 2016. DOI: 10.1007/978-3-319-32841-6

RADOSAV TUČOVIĆ, PhD, Research Associate  
Institute for Contemporary History  
Belgrade, Republic of Serbia  
radosav.tucovic@gmail.com

LEGAL OBLIGATION OR COLLABORATION?  
ESTABLISHMENT AND FUNCTIONING OF THE BELGRADE  
CITY ADMINISTRATION UNDER GERMAN OCCUPATION 1941-1944

*Summary*

The issue of collaboration has provoked much debate since the end of the Second World War. Appearances of collaboration, diversity depending on geographical location, plans of the Third Reich for a particular country and others were some main phenomena analyzed. However, to adequately study the form of collaboration, it is necessary to start from the legal framework that defined the phenomenon itself. In the pre-war Kingdom of Yugoslavia, the Belgrade City Administration was part of the Ministry of Internal Affairs. The institution of the same name was formed after the beginning of the occupation in 1941. However, it was established in multiple violations of The Hague Conventions and following the decisions of the Third Reich. Organizational changes made to the Belgrade City Administration adjusted it to the occupation system. All of this was against the provisions of The Hague Conventions, which were supposed to determine the form of occupation and be compulsory for Germany. The purpose of this article is to examine the establishment and functioning of the Belgrade City Administration under occupation from the perspective of international law. The legal framework is put in the context of the historical facts and used to analyze comparative experiences in the case of France and Belgium. Thus, the global context of the plans of the Third Reich and the executive practice in the creation of occupation systems in the west of Europe, are compared to the establishment of the Belgrade City Administration, as an occupation institution of domestic origin.

**KEYWORDS:** Second World War, Belgrade City Administration, Occupation, Occupied Serbia, Dragomir Jovanović, Hague Conventions, Collaboration