

Jurij Perovšek

## Unitaristični in centralistični značaj vidovdanske ustave

Slovensko in (bivše) jugoslovansko zgodovino pisje, ki je raziskovalno pozornost med drugim v precejšnji meri namenjalo tudi obravnavi nacionalnega vprašanja narodov, po letu 1918 združenih v jugoslovansko državo, je v svojem večdesetletnem, zlasti za časa druge Jugoslavije (1945–1991) vidnem poglabljanju v nacionalni problem razčlenilo že marsikateri vidik občutljivega politično-zgodovinskega vprašanja, ki bi ga lahko kratko označili kot jugoslovanski nacionalni kompleks. To vprašanje, ki bo gotovo še daljše obdobje predmet zgodovinskega raziskav, je danes že sorazmerno dobro razčlenjeno, tako skozi obravnavo notranjepolitičnih odnosov v Kraljevini SHS (leta 1929 preimenovani v Kraljevino Jugoslavijo), kakor tudi z vidika političnega razvoja in boja posameznih nacionalnih in vsejugoslovanskih strank, ki so oblikovale politiko jugoslovanske državne formacije v letih 1918–1941. Narodna problematika je torej – zlasti kar zadeva prvo jugoslovansko skupnost – doslej že bila natančneje obravnavana, te obravnave, ki so se lotevale vseh najvažnejših vsebinskih vprašanj, pa so mnogo prispevale, da je jugoslovanska nacionalna dinamika iz let 1918–1941 dobila dovolj jasno podobo in da je že tudi bil v dobršni meri ocenjen njen zgodovinski značaj. Povsem izven vsake razprave je namreč dejstvo, da je bila Jugoslavija, nastala po letu 1918, predvsem država, v kateri je bil izrazito uveljavljen le eden, velikosrbski hegemonistični narodni interes, in da se je ta interes posluževal jugoslovanske ideje ter iz nje razvitega jugoslovanskega unitarizma in centralizma zato, ker je zanj tak nacionalni program predstavljal primerno in učinkovito politično sredstvo za dušitev emancipacijskih prizadevanj nesrbskih narodov, ki so po koncu prve svetovne vojne svoj nadaljnji razvoj povezovali s Kraljevino SHS.<sup>1</sup> Velikosrbski hegemonizem ter unitaristični in centralistični ustroj prve jugoslovanske skupnosti tako predstavljata

<sup>1</sup> Nesrbskega prebivalstva je bila v Kraljevini SHS dobra polovica, medtem ko so Hrvati in Slovenci (ki so se leta 1918 odcepili od Avstro-Ogrske monarhije in se nato preko svoje države /Države SHS/ 1.12. 1918 združili s Kraljevino Srbijo v Kraljevino SHS) – skupaj tvorili okroglo 40% prebivalstva. – (Podatek je povzet po tabeli o absolutnem in relativnem razmerju ver, ki jo je leta 1924 v knjigi Jugoslavija. Zemljepisni, statistični in gospodarski pregled, I. del, Druga predelana in pomnožena izdaja, Ljubljana 1924, objavil Anton Melik. A. Melik je tej tabeli, ki jo je sestavil na podlagi rezultatov splošnega ljudskega štetja iz leta 1921, ugotavlja, da je tedaj bilo nesrbskega prebivalstva v Kraljevini SHS 53,40%. Od tega je Hrvatov in Slovencev oziroma rimokatolikov bilo 39,40%, Muslimanov 11,2%, ostalih pa 2,8% prebivalstva. – Glej nav. d., str. 169, tabela Prebivalstvo po veroizpovedi. Podrobneje glej str. 167–172). Pripominjam, da kasnejša izračunavanja, ki jih je za celotno obdobje med obema vojnama opravil Branislav Gligoričević, kažejo sicer drugačne številke, vendar pa to temeljnih razmerij, ki jih je ugotovil že A. Melik, ne spremeni. Po B. Gligoričeviću naj bi bilo v obdobju med vojnama nesrbskega prebivalstva 61%, Hrvatov in Slovencev skupaj 32,4% prebivalstva (od tega Hrvatov 23,9%, Slovencev pa 8,5%), Muslimanov 6,3%, Makedoncev 3,3%, Nemcev 4,3%, Madžarov 3,9%, Albancev 4,0%, Romunov 1,6%, Turkov 1,2%, slovanskih manjšin 1,6%, Italijanov 0,1% in ostalih 0,3% prebivalstva. Glej B. Gligoričević: Jugoslovenstvo između dva rata, Jugoslovanski istorijski časopis, XXI, Beograd 1986, št. 1–4, str. 76.

dve temeljni historični dejstvi, ki spremljata vsako obravnavo jugoslovanskega nacionalnega problema v letih 1918–1941. Pri tem lahko rečemo, da sta tako narava velikosrbskega hegemonizma, kakor tudi način, na kakršen je bil v prvi Jugoslaviji uveljavljan, danes že precej dobro poznana, zanimivo pa je, da enaka trditev ne more veljati za tedanji jugoslovanski nacionalni unitarizem in državni centralizem, kljub temu da se v ustrezni znanstveni literaturi vedno znova srečujemo s poudarki, da je imela prva jugoslovanska skupnost izrazito unitaristični in centralistični državnopravni značaj. Toda ti poudarki – z izjemo pri znanem zagrebškem zgodovinarju državnega prava, Ferdu Čulinoviću<sup>2</sup> – v glavnem ostajajo na ravni splošno uveljavljenih načelnih oznak, medtem ko se nihče izmed avtorjev, ki jih postavljajo, posebej in podrobno ne osredotoča na politično–pravno osnovo unitarnocentralističnega državnega razvoja v Kraljevini SHS – tj. na vidovdansko ustavo. Ta ustava v najrazličnejših znanstvenih delih seveda povsem razumljivo nosi oznako unitarističnega in centralističnega temeljnega državnega zakona Kraljevine SHS, toda pri tej ugotovitvi se večina avtorjev v glavnem tudi ustavi, ne da bi se posvetila državnopravnemu in političnemu bistvu vidovdanskega ustavnega besedila (in iz njega izvedenih pravnih aktov),<sup>3</sup> pa čeprav je ravno vidovdanska ustava prvi jugoslovanski državi utemeljila njeno unitaristično in centralistično državno-politično bit. To po našem mnenju ustvarja nepopolno predstavo o osnovnih vsebinskih značilnostih narodnega vprašanja v Kraljevini SHS; odpraviti to pomanjkljivost je namen tega prispevka, kajti pri celovitejšem poglobljanju v jugoslovanski nacionalni problem je med drugim nedvomno treba tudi poznati izhodiščni ustavno-pravni položaj, v katerem so se našli jugoslovanski narodi po njihovem državnem zedinjenju leta 1918. Tako namreč lahko veliko bolje razumemo tedanje narodno vprašanje, prav tako pa tudi lažje sledimo in tolmačimo politično opredeljevanje posameznih jugoslovanskih narodov in njihovih strank v vseh tistih vprašanjih, ki so v prvi Jugoslaviji tako žgoče opredeljevala nacionalni problem.

Narodno problematiko v je prvi, monarhistični jugoslovanski državi v vsem njenem kasnejšem obsegu spočela vidovdanska ustava, prva izmed petih jugoslovanskih ustav, ki so v letih 1918–1991 določale politični, socialno–gospodarski in državno-pravni razvoj narodov, v tem času združenih v jugoslovanski državni enoti. Ustava je

<sup>2</sup> Podrobneje Ferdo Čulinović: Državno-pravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka. Druga knjiga (Srbija – Crna Gora – Makedonija, Jugoslavija 1918.–1945.), Zagreb 1954, str. 262–266 (navajam Čulinović, Državno-pravna historija, II); isti, Jugoslavija između dva rata, I, Zagreb 1961, str. 355 (navajam Čulinović, Jugoslavija između dva rata, I); isti, Državno-pravni razvitak Jugoslavije, Zagreb 1963, str. 182–183 (navajam Čulinović, Razvitak).

<sup>3</sup> Poleg F. Čulinovića (glej op. 2) so se vprašanja unitarizma in centralizma v vidovdanski ustavi dotaknili le še Dragoslav Janković: Vidovdanski ustav, Iz istorije Jugoslavije 1918–1945, Zbornik predavanja, Beograd 1958, str. 188; Sergij Vilfan: Pravna zgodovina Slovencev, Od naselitve do zloma stare Jugoslavije, Ljubljana 1961, str. 471; Janko Pleterski–Branko Božič: Politična in socialna zgodovina Jugoslavije, Maribor 1975, str. 43–44 (navajam Pleterski–Božič, Zgodovina Jugoslavije); ista, Delavsko gibanje in Zveza komunistov Jugoslavije, Maribor 1984, str. 065 (navajam Pleterski–Božič, Delavsko gibanje); Jurij Perovšek: Oblikovanje programskih načrtov o nacionalni samoodločbi v slovenski politiki do ustanovitve Neodvisne delavske stranke Jugoslavije (december 1922 – april 1923), Zgodovinski časopis, XXXVIII, 1984, št. 1–2, str. 5–7 (navajam: Perovšek, Oblikovanje načrtov o nacionalni samoodločbi); Janko Pleterski: Nacije Jugoslavija revolucija, Beograd 1985, str. 232 (navajam: Pleterski, Nacije–Jugoslavija–revolucija); Hodimir Sirotković in Lujo Margetić: Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije, Zagreb 1988, str. 243.

bila sprejeta na srbski narodni praznik – Vidov dan – 28. junija 1921, zaradi česar se je tudi imenovala vidovdanska ustava.<sup>4</sup> Temeljna značilnost te ustave, ki je bila glede klasičnih pravic in svoboščin, hkrati pa še v socialno-ekonomskem vprašanju veliko bolj demokratična kot pa v nacionalnem,<sup>5</sup> je bil narodni unitarizem, ki je Slovencem, Hrvatom in Srbom (drugih nacionalnih imen ni ustava niti omenjala) odvzel narodno individualnost in jih kot izmišljeno (jugoslovansko) nacionalno celoto brezdušno vpenjal v strogo centralistični jugoslovanski državni okvir. To je že izoblikovane narodne entitete obsojalo na formalnopравни nacionalni izbris, s čimer je seveda vidovdanska ustava že v prvih letih obstoja Kraljevine SHS »zaostрила nacionalno vprašanje do njegovih skrajnosti.«<sup>6</sup> Narodni unitarizem vidovdanske ustave so namreč utemeljevala posebej v ta namen premišljena določila, da je »službeni jezik kraljevine ... srbsko-hrvatsko-slovenski«, njeni državljani pa – z izjemo manjšin »drugega plemena in jezika« – »srbsko-hrvatsko-slovenske narodnosti.«<sup>7</sup> Načelo nacionalne enotnosti, po katerem naj bi bili Slovenci, Hrvatje in Srbi zgolj »plemena« enega samega, t.i. jugoslovanskega naroda, so poleg teh uveljavljale še druge ustavne določbe – določba, da morata kralj in prestolonaslednik v svoji prisegi pred Narodno skupščino izjaviti, da bosta varovala »edinstvo naroda«, določba, da morajo vse šole »dajati moralno vzgojo in razvijati državljansko zavest v duhu narodnega edinstva«, določba, da se sme prepovedati časopisje in tisk, ki bi izzival k »plemenskemu (podčrtal J. P.) razdoru« ter določba, da je vsak državljan dolžan »služiti interesom narodne (podčrtal J. P.) skupnosti«.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Podrobneje glej o ustavni razpravi in ustavnih načrtih, delu Ustavodajne skupščine Kraljevine SHS ter o sprejemu vidovdanske ustave v Josip Hohnjec, O ustavi naše države, Slovenci v desetletju 1918–1928. Zbornik razprav iz kulturne, gospodarske in politične zgodovine, Ljubljana 1928, str. 295–338; Ivan Ribar, Ustavotvorna skupščina Srba, Hrvata i Slovenaca (1920–1921 godine). Arhiv za pravne i društvene nauke, Novo-treće kolo, št. 3–4–5, julij–september 1945, str. 133–143, Čulinović, Državnopravna historija, II, str. 240–258, isti, Jugoslavija između dva rata, I, str. 311–315, 321–352, isti, Razvitak, 175–180; Metod Mikuž, Oris zgodovine Slovencev v stari Jugoslaviji 1917–1941, Ljubljana 1965, str. 204–208; Momčilo Zečević, Slovenska ljudska stranka in jugoslovansko zedinjenje 1917–1921, Od majniške deklaracije do vidovdanske ustave, Maribor 1977, str. 352–392 (navajam: Zečević, Slovenska ljudska stranka); Pleterski, Nacije–Jugoslavija–revolucija, 231–232. Kar zadeva gledanje tedanje slovenske politike na vidovdansko ustavo, lahko na tem mestu pripomnimo, da so ob glasovanju v Ustavodajni skupščini Kraljevine SHS, 28.6.1921, izmed 38 slovenskih poslancev za ustavo glasovali le poslanci dveh tedanjih slovenskih strank, liberalne Jugoslovanske demokratske stranke in liberalne Samostojne kmetijske stranke (skupaj 11). Proti vidovdanski ustavi pa so glasovali poslanci Jugoslovanske socialnodemokratske stranke in poslanca liberalno usmerjene Narodno socialistične stranke, medtem ko se poslanci Komunistične stranke Slovenije in poslanci Slovenske ljudske stranke glasovanja sploh niso udeležili, ker so 11. oziroma 13. junija 1921 zapustili Ustavodajno skupščino v znak protesta proti reakcionarnemu režimu in uveljavljanju centralistične državne ureditve v Kraljevini SHS. Glej Stenografske beleške Ustavotvorne skupščine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, II. knjiga (od XXXVIII do LXVIII redovnog sastanka), Beograd 1921, 62 r.s., 28.6.1921, str. 5–8; Zečević, Slovenska ljudska stranka, str. 385.

<sup>5</sup> Podrobneje o tem glej Majda Strobl – Ivan Kristan – Ciril Ribičič: Ustavno pravo SFR Jugoslavije (tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja), Ljubljana 1981, str. 33–34.

<sup>6</sup> Čulinović, Državnopravna historija, II, str. 262.

<sup>7</sup> Uradni list deželne vlade za Slovenijo, letnik III, št. 87, 27.7.1921, 233., Ustava kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, čl. 3, 19, 72. (navajam UL DVS).

<sup>8</sup> Prav tam, čl. 58, 128, 16, 138, 21. – O ustavnopravnem vzpostavljanju nacionalnega unitarizma v vidovdanski ustavi glej tudi Čulinović, Državnopravna historija, II, str. 262–263; isti, Jugoslavija između dva rata, I, str. 355; isti, Razvitak, str. 182.

Vzporedno s tem, ko je vidovdanska ustava ustavnopravno uzakonjala »nacionalno jugoslovanstvo, čeprav ga formalno ni označevala z njegovim pravim imenom«,<sup>9</sup> je po načelu »en narod – ena država« uzakonjala tudi jugoslovanski državni centralizem, ki je bil dosledno izveden skozi celotno ustavno besedilo: V centralizmu je vidovdanska ustava utemeljevala enotnost jugoslovanske države, torej državni unitarizem, ki je bil v ustavo vgrajen kot logična posledica nacionalnega unitarizma. Jugoslovanski državni unitarizem oziroma načelo t. i. državne enotnosti sta politično sankcionirali že ustavna določba o prisegi narodnih poslancev na »edinstvo države« ter določba, ki je prepovedovala »izhajanje, odnosno razširjanje časopisov in natisnjenih spisov, ki izzivajo k mržnji do države kot celote (podčrtal J. P.)«,<sup>10</sup> v državnopravnem pogledu pa je bil utemeljen v določilu, ki je odrejalo, na kakšen način se v kraljevini izvršuje upravna oblast. Po tem določilu se je uprava v kraljevini izvajala »po oblastih, okrožjih (okrogih), okrajih (srezih) in občinah«, pri čemer se je razdelitev na največje upravne enote, t. i. oblasti, izvrševala »z zakonom po prirodnih, socialnih in ekonomskih razmerah«, vendar tako, da je posamezna oblast smela »imeti največ 800.000 prebivalcev.« To določilo je tudi odrejalo, da vsaki oblasti načeljuje »veliki župan, ki ga postavlja kralj in ki opravlja po državnih organih posle državne uprave v oblasti.«<sup>11</sup> S tem je vidovdanska ustava dosledno utemeljila »zedinjevanje vseh jugoslovanskih dežel v eno, enotno državo«, saj so po njenem besedilu posamezne upravne oblasti predstavljale zgolj »dele enotnega in nedeljivega državnega teritorija«, ki so medsebojno bile »povezane z eno državno oblastjo na enotnem državnem področju.«<sup>12</sup>

Uzakonitev načela državne enotnosti, po katerem je vidovdanska ustava imela »celotno področje Kraljevine SHS za enotni državni teritorij«,<sup>13</sup> je porodila več različnih posledic, najbolj očitna med njimi pa je prav gotovo bilo dejstvo, da je ustava onemogočala »ohranitev nacionalno zaokroženih in zgodovinsko utemeljenih upravnih enot«,<sup>14</sup> kar je konkretno pomenilo, da je dosledno prelomila z dotedanjimi ostanki tradicionalnih državnopravnih historičnih individualnosti na jugoslovanskem ozemlju. Vidovdanska ustava je zanikala nekdanjo državnost Kraljevine Hrvaške, Slavonije in

<sup>9</sup> V tej zvezi F. Čulinović opozarja, da je vidovdanska ustava formalno sankcionirala srednjo linijo med stališčem o jugoslovanskem narodnem pluralizmu na eni ter stališčem o integralno-jugoslovanskem nacionalnem unitarizmu na drugi strani. Ustava je namreč jugoslovanski pluralizem ohranjala v določilih, v katerih je utemeljevala načelo troimenega naroda – v določilu o imenu države (Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev in ne Jugoslavija – čl. 1), v določilu o državnem grbu (tvorili so ga srbski, hrvaški in slovenski grb – čl. 2), v določilu o uradnem jeziku (čl. 3), v določilu o narodnosti (čl. 19) in v določilu, da so lahko kraljevski namestniki samo rojeni Srbi, Hrvati in Slovenci (čl. 61). Kot pravi F. Čulinović, vidovdanska ustava zato formalnopravno »ni uzakonjala integralnega jugoslovanstva, je pa sprejemala idejo nacionalne enotnosti narodov jugoslovanskih dežel.« Nacionalni unitarizem, ki ga je s tem sankcionirala, pristavlja F. Čulinović, tako »ni bil formalno jugoslovanski po svojem nazivu«, vendar pa je tak – glede na formulacije ustave – »nekako bil po svoji vsebini.« (Čulinović, Državnopravna historija, II, str. 263; glej tudi isti, Razvitak, str. 182).

<sup>10</sup> UL DVS, III, št. 87, 27.7.1921, 233., Ustava kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, čl. 129, 138.

<sup>11</sup> Prav tam, čl. 95.

<sup>12</sup> Čulinović, Razvitak, str. 183.

<sup>13</sup> Isti, Državnopravna historija, II, str. 264.

<sup>14</sup> Pleterski-Božič, Zgodovina Jugoslavije, str. 44; ista, Delavsko gibanje, str. 65. (Med stranmi 7–107 in 111–138 se opomba nanaša na besedilo, ki ga je napisal J. Pleterski).

Dalmacije, Kraljevine Srbije in Kraljevine Črne gore, ravno tako pa je zanikala tudi državnost, ki so jo dosegli Slovenci na poti v jugoslovansko skupnost - v Državi SHS.<sup>15</sup> To je med drugim zelo jasno pokazalo določilo, ki je tudi formalno ukinjalo avtonomnost tedanjih pokrajinskih organov oblasti. Odrejalo je, da se na čelo obstoječih, bolj ali manj avtonomnih pokrajinskih uprav (vlad - op. J. P.),<sup>16</sup> postavlja t. i. pokrajinski namestnik, »ki ga imenuje kralj na predlog ministra za notranje zadeve«, pri čemer ta »pokrajinski namestnik izvršuje pokrajinsko upravo po šefih oddelkov pod neposrednim nadzorom ministra za notranje zadeve in kot organ pristojnih ministrov«.<sup>17</sup> Na ta način je bilo ustavno zagotovljeno prenašanje poslov dotedanjih »pokrajinskih uprav (vlad - op. J. P.) na posamezna ministrstva in posamezne oblasti«, kar je določal tudi poseben (135.) člen ustave, ki je predpisoval, da je »predlog zakona o razdelitvi države na oblasti in o ureditvi oblasti (člena 95. in 96.) kakor tudi o prenosu dosedanje pokrajinske pristojnosti na ministrstva in oblastne uprave (člen 134.) ... vlada dolžna v roku 4 mesecev podati narodni skupščini v rešitev.«<sup>18</sup> Do sprejema takih pravnih aktov je nato prišlo sicer kasneje - 26. aprila 1922 - toda uredbe, ki jih je tedaj v imenu kralja Aleksandra Karađorđevića razglasila vlada Nikole P. Pašića,<sup>19</sup> zaradi tega seveda nikakor niso bile v nasprotju s centralističnim državnim sistemom, kakršnega je določala vidovdanska ustava. Tako je bila po Uredbi o razdelitvi države na oblasti Kraljevina SHS, mimo vseh narodno-zgodovinskih meril, povsem aritmetično razdeljena na 33 oblasti, med katerimi sta bili dve oblasti, Ljubljanska (s sedežem

<sup>15</sup> Čulinović, Državnopravna historija, II, str. 264; isti, Razvitak, str. 183. - Podrobneje glej o slovenski državnosti, doseženi v okviru novembra 1918 obstoječe Države SHS J. Perovšek: Oblikovanje slovenske nacionalne države leta 1918. Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, XXV, Ljubljana 1985, št. 1-2, str. 49-75 (navajam Perovšek, Oblikovanje slovenske nacionalne države); isti, Jugoslovansko zedinjenje in Slovenci v novembru leta 1918. Prispevki za novejšo zgodovino, XXVIII, Ljubljana 1988, št. 1-2, str. 41-61 (navajam Perovšek, Jugoslovansko zedinjenje in Slovenci); isti, Država SHS kot način slovenske samoodločbe leta 1918. Internationales Kulturhistorisches Symposium Mögersdorf 1985, zvezek 17, Szombathely 1992, str. 259-274. Madžarski, nemški in hrvaški prevod te razprave je v navedenem zborniku objavljen na str. 274-321. (Navajam Perovšek, Država SHS kot način slovenske samoodločbe 1918).

<sup>16</sup> O delovanju slovenske Narodne vlade in kasnejših deželnih vlad v letih 1918-1921 glej podrobneje Bojan Balkovec: Prva slovenska vlada 1918-1921, Ljubljana 1992, str. 33-183. Posebej o delovanju slovenske Narodne vlade v času obstoja Države SHS v novembru 1918 glej: Perovšek, Oblikovanje slovenske nacionalne države, str. 55-74; isti, Jugoslovansko zedinjenje in Slovenci, str. 45-60; isti, Država SHS kot način slovenske samoodločbe 1918, str. 260-269.

<sup>17</sup> UL DVS, III, št. 87, 27.7.1921, 233., Ustava kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, čl. 134. - V Sloveniji je Deželna vlada za Slovenijo »v zmislu člena 134. ustave prenehala« s posebno naredbo Pokrajinske uprave za Slovenijo z dne 2.8.1921, vodstvo Pokrajinske uprave, ki je s tem stopila na mesto prejšnje slovenske Deželne vlade, pa je »prevzel po kralju imenovani pokrajinski namestnik«, Ivan Hribar. (Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, III, št. 94, 10.8.1921, Razglas o ustroju pokrajinske uprave za Slovenijo (Navajam UL PUS).

<sup>18</sup> UL DVS, III, št. 87, 27.7.1921, 233., Ustava kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, čl. 134, 135.

<sup>19</sup> Vlada Nikole P. Pašića je 26.4.1922 razglasila tri uredbe, s katerimi je pravno vzpostavila centralistični državni sistem vidovdanske ustave. V razliko z uredbo o razdelitvi države na oblasti je Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo uredbo o obči upravi in uredbo o oblastni in sreski samoupravi imenoval zakon, kar pa je bilo pravno netočno, saj teh uredb ni sprejel parlament (tedanja Zakonodajna skupščina), temveč jih je v kraljevem imenu razglasil in objavil le ministrski svet (vlada). Omenjeni pravni akti torej niso imeli značaja zakona pač pa - kot že rečeno - le vladnih uredb. (O imenovanju uredb o obči upravi ter oblastni in sreski samoupravi kot zakonov glej UL PUS, IV, št. 49, 15.5.1922, 135., 136).

v Ljubljani) in mariborska (s sedežem v Mariboru), oblikovani na slovenskem ozemlju.<sup>20</sup> S tem je bila Slovenija upravno razkosana na dva dela, kar je Slovencem izpodbijalo eno izmed osnovnih možnosti za nacionalni obstoj – možnost, ki jo sicer vsakemu suverenemu narodu zagotavlja celovitost njegovega lastnega, narodnega ozemlja. Te možnosti je dodatno omejeval še Zakon (uredba – op. J. P.) o občni upravi, po kateri je bil hkrati z razdelitvijo države na oblasti sankcioniran tudi prenos dotedanjih pokrajinskih pristojnosti na centralno državno upravo, kar je Slovencem dokončno onemogočilo, da samostojno in neodvisno odločajo o svojem političnem in nacionalnem razvoju. Uredba o občni upravi je namreč določala, da »v občo upravo spadajo vsi posli iz sedanje pristojnosti ministrov za notranje posle, za prosveto, za agrarno reformo, za poljedelstvo in vode, za gradbe, za trgovino in industrijo, za narodno zdravje, za socialno politiko, za vere in za šume in rude,« za izvrševalce teh zadev v oblasteh pa je odredila že omenjenega velikega župana, ki »posle občne uprave opravlja po navodilih v mejah zakona in pod nadzorstvom pristojnih ministrov«. Uredba je nadalje navajala, da se veliki župan »postavlja s kraljevim ukazom na predlog ministra za notranje posle in po pristanku ministrskega sveta (jugoslovanske vlade – op. J. P.)«, pri čemer je bil veliki župan »glede poslov, ki spadajo v pristojnost ministra za notranje posle, podrejen temu ministru, a glede poslov, ki spadajo v pristojnost drugih ministrov, dotičnim ministrom.« V zvezi s centraliziranjem oblasti je to določilo imelo velik pomen, kajti po tej uredbi so se smele tiste zadeve, »ki ne spadajo v občo upravo v zmislu tega zakona, (...) na predlog pristojnega ministra in po pristanku ministrskega sveta takoj prenesti na ministrstva«, medtem ko so se ostali posli pokrajinskih uprav (vlad) prenašali na centralna ministrstva tako, da je pokrajinski namestnik sporazumno z velikim županom o tem prenosu najprej moral podati »potrebne predloge pristojnim ministrom na njih zahtevo po ministru za notranje posle«, končno odločitev o prenosu državno-upravnih pristojnosti na centralne organe pa so nato – »po pristanku ministrskega sveta« – sprejeli pristojni ministri, ki so sklenili celoten postopek centraliziranja državne oblasti.<sup>21</sup> Glede na tako uzakonjeno državno centralizacijo in

<sup>20</sup> UL PUS, IV, št. 49, 15.5. 1922, 134., Uredba o razdelitvi države na oblasti. – Ljubljanska oblast je obsegala naslednje območje: mesto Ljubljana, politične okraje Črnomelj, Kamnik (razen občin Motnik, Trojane in Špitalič), Kočevje, Kranj (s koroško občino Jezersko), Krško, Litija, Ljubljana-okolica, Logatec, Novo mesto in Radovljica; sodne okraje Brežice in Sevnica; občini Veliki Kamen in Mrčna sela, sodni okraj Laško (razen občine Sv. Rupert) in Kastav. Mariborska oblast pa je obsegala naslednje območje: mesta Celje, Maribor in Ptuj; politične okraje Ljutomer, Maribor, Prevalje, Ptuj in Slovenj Gradec; sodne okraje Kozje (razen občin Veliki Kamen in Mrčna sela), Celje, Vranksko, Gornji Grad in Šmarje; občino Sv. Rupert (iz sodnega okraja Laško) ter občine Motnik, Trojane in Špitalič (iz političnega okraja Kamnik); Prekmurje in Medjimurje. Poleg ljubljanske in mariborske so bile po navedeni Uredbi v Kraljevini SHS oblikovane še naslednje oblasti: primorsko-krajiška (s sedežem v Karlovcu), zagrebška (Zagreb), osiješka (Osijek), sremska (Vukovar), baška (Novi Sad), beogradska (Beograd) podunavska (Smederevo), podrinjska (Šabac), valjevska (Valjevo), šumadijska (Kragujevac), moravska (Čuprija), požarevska (Požarevac), timoška (Zaječar), niška (Niš), vranjska (Vranje), kosovska (Priština), skopska (Skopje), bregalniška (Štip), bitoljska (Bitolj), raška (Čačak), užiška (Užice), kruševska (Kruševac), zetska (Cetinje), splitska (Split), dubrovniška (Dubrovnik), tuzlanska (Tuzla), sarajevska (Sarajevo), mostarska (Mostar), travniška (Travnik), vrbaška (Banja luka) in bihaška (Bihać).

<sup>21</sup> UL PUS, IV, št. 49, 15.5.1922, 135., Zakon o občni upravi, čl. 1, 2, 13, 6, 25.

podrejenost velikih županov beograjskim ministrom je bil po uredbi o občih upravi veliki župan utemeljeno označen zgolj kot »politični predstavnik vlade«, <sup>22</sup> torej zgolj kot državni uradnik, katerega ravnanje pogojujejo konkretne odločitve centralne oblasti. S tem pa je bil centralni oblasti zagotovljen nadzor ne le nad velikimi župani, ampak tudi nad organi ustavno zagotovljene oblastne samouprave – tj. nad oblastnimi skupščinami (v njihovi pristojnosti so bila predvsem oblastna finančna in gospodarska vprašanja) <sup>23</sup> – kajti uredba je predpisovala, da veliki župan kot »politični predstavnik vlade« to vlado »predstavlja ... tudi proti oblastni samoupravi.« <sup>24</sup> Tako centralističnega državnega ustroja ni zamejevalo nobeno zakonsko dejstvo – ne dejstvo, da je država bila upravno-ozemeljsko razdeljena na 33 oblasti, prav tako pa tudi ne dejstvo, da so te oblasti v določenem obsegu imele svojo samoupravo, katere pristojnosti so segale tako na področje izvršne, kot tudi na področje naredbodajne oblasti.

Ob tem, ko so vidovdanska ustava in na njej temelječe pravne uredbe s posebnim poudarkom vzpostavljale državni unitarizem na ravni državne uprave, pa je bil le-ta uveljavljen tudi še v zvezi z nekaterimi drugimi, enako pomembnimi vprašanji, ki so opredeljevala značaj in državnopravno bistvo Kraljevine SHS. Državni unitarizem oziroma centralizem je bil namreč izražen tudi v pogledu državljanstva, tj. skozi javnopravni odnos, ki ga je vzpostavljala vidovdanska ustava med fizičnimi osebami in Kraljevino SHS, ta odnos pa je temeljil v določilu, da je »državljanstvo ... v vsej kraljevini eno.« <sup>25</sup> To določilo je predstavljalo logično in nujno posledico »ukinitve prejšnjih državnosti posameznih jugoslovanskih dežel in ustvarjanja enotne Kraljevine SHS«, <sup>26</sup> ki je poleg tega bila centralizirana še preko enotne organizacije državne oblasti, ki je bila ena in enotna ter osredotočena v kralju, Narodni skupščini in beograjski vladi. Tem vrhovnim organom državne oblasti so bili podrejeni vsi uradniški državni organi, ki so bili po načelu birokratskega centralizma povsem odvisni od višjih in končno od najvišjih organov državne oblasti. Le-ti so imeli popolno uredbodajno in nad-

<sup>22</sup> Prav tam, čl. 7.

<sup>23</sup> Po uredbi o oblastni in sreski samoupravi, ki je bila na podlagi vidovdanske ustave sprejeta istega dne kakor uredba o razdelitvi države na oblasti (26.4.1922), so v področje oblastne samouprave sodile naslednje zadeve: oblastne finance, gradbeni predpisi in oblastna javna dela, skrb za pospeševanje oblastnih gospodarskih interesov, podpiranje obrti, industrije in zadružništva, uprava oblastnih imovin, skrb za narodno zdravje, socialne naloge in oblastne humanitarne naprave, oblastne prometne naprave, sodelovanje pri pospeševanju prosvete v oblasti, sodelovanje pri strokovnem izobraževanju in sodelovanje pri pospeševanju pomorskega ribištva v oblasti, ustanavljanje in vzdrževanje hranilnic ter kreditnih zavodov, zbiranje in urejanje statističnih podatkov za potrebe oblastne samouprave, splošna skrb za pospeševanje gospodarskih in kulturnih nalog oblastnega interesa ter dajanje mnenj na zahtevo vlade »o zakonskih predlogih, ki se tičejo oblasti, kakor tudi vobče o vseh drugih predmetih, o katerih zahteva vlada njih mnenje.« Organa oblastne samouprave sta bila – kot že rečeno – oblastna skupščina in oblastni odbor, ki sta imela štiriletni mandat. Oba organa sta bila voljena, pri čemer je bila oblastna skupščina izvoljena s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem, medtem ko pa je oblastni odbor izvolila oblastna skupščina sama. (UL PUS, IV, št. 49, 15.5.1922, 136., Zakon o oblastni in sreski samoupravi, čl. 2–4, 90). Tako zamišljena oblastna samouprava pa je zaživela zelo pozno, saj so bile volitve v oblastne skupščine izvedene šele 23.1.1927, tj. skoraj pet let po sprejemu uredbe o oblastni in sreski samoupravi.

<sup>24</sup> UL PUS, IV, št. 49, 15.5.1922, 135., Zakon o občih upravi, čl. 7.

<sup>25</sup> UL DVS, III, št. 87, 27.7. 1921, Ustava kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, čl. 4.

<sup>26</sup> Čulinović, Državnopravna historija, II, str. 265.

zorno pravico nasproti nižjim organom in so lahko po uveljavljenih zakonskih predpisih spremenili, odpravili ali preklicali vsak akt sebi podrejenega nižjega državnega organa. Tako je bila v Kraljevini SHS celotna organizacija državne oblasti podobna piramidi, na katere vrhu je kot njen najvišji organ stal kralj, čeprav je bila po ustavi *aequo loco* (na isto mesto) z njim *de facto* postavljena tudi Narodna skupščina.<sup>27</sup>

Podobno kakor pri delovanju državno-upravnih struktur je vidovdanska ustava ohranjala centralizem tudi na ravni samoupravnega izvajanja oblasti. Videli smo, da je bil že po uredbi o občini upravi centralni državni oblasti zagotovljen nadzor nad organi oblastne samouprave; toda ta nadzor je s svoje strani zagotavljala tudi sama ustava, pri čemer je posegala v osnovne pristojnosti, na katerih je temeljilo delovanje oblastnih samouprav. Po vidovdanski ustavi (kasneje pa še po Zakonu (uredbi – op. J. P.) o oblastni in sreski samoupravi) so se te pristojnosti namreč vezale na delokrog samoupravnih oblastnih uprav (oblastnih skupščin in oblastnih odborov), ki so na oblastni ravni sicer odločale zlasti o vprašanih finančne, socialno-prosvetne in gospodarske narave,<sup>28</sup> toda pri tem njihove odločitve niso bile dokončne, kajti nadzor nad njihovim poslovanjem je bil še vedno pridržan predstavnikom centralne državne oblasti. Ta je preko ministra za finance nadzirala finančni promet samoupravnih enot (oblasti in srezov), preko velikega župana pa delovanje oblastnih samouprav, saj je ustava določala, da je veliki župan »vrhovni predstojnik splošne državne administracije v oblasti«.<sup>29</sup> Glede na to, da je seveda tudi iz ustavnega besedila izhajalo, da je veliki župan le po kralju imenovani državni uradnik, ki opravlja »po državnih organih posle državne uprave v oblasti«, je razumljivo, da je državna oblast nadzirala »posle samoupravnih oblastev po oblastnem velikem županu in posebnih strokovnih organih.« Pri tem je bil oblastni veliki župan samostojen v toliko, da je lahko po lastni pobudi zadržal »izvršitev vsake odločbe samoupravnih organov, ki ne bi bila utemeljena v ustavi, v zakonih ali v oblastnih uredbah«, zoper njegovo odločbo pa je bila »v zakonitem roku« možna pritožba le na Državni svet – tj. na vrhovno upravno sodišče, katerega člane sta določila kralj in Narodna skupščina.<sup>30</sup> Samouprava in samoupravne pristoj-

<sup>27</sup> Prav tam.

<sup>28</sup> Po vidovdanski ustavi so »v področje samoupravnih oblastnih uprav« sodile naslednje zadeve: odločanje o oblastnih financah, oblastnih javnih delih in gradbenih predpisih, uprava oblastne imovine, skrb za pospeševanje oblastnih gospodarskih interesov, skrb za narodno zdravje, socialne naloge ter oblastne humanitarne in oblastne prometne naprave, sodelovanje pri pospeševanju prosvete v oblasti in pri strokovnem izobraževanju v oblasti, uvajanje in vzdrževanje naprav za vzajemno pomoč in zavarovanje ter »oddajanje mnenj na zahtevo vlade o zakonskih predlogih, ki se tičejo oblasti, kakor tudi vobče o vseh drugih predmetih, o katerih zahteva vlada njih mnenje.« (UL DVS, III, št. 87, 27.7.1921, 233., Ustava kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, čl. 96). Te, delno še razširjene pristojnosti so nato bile pravno regulirane z uredbo o oblastni in sreski samoupravi, sprejeta 26.4.1922 (glej op. 23).

<sup>29</sup> UL DVS, III, št. 87, 27.7.1921, 233., Ustava kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, čl. 97, 98.

<sup>30</sup> Prav tam, čl. 95, 101, 103. – V zvezi s pritožbo, ki jo je zoper odločbo velikega župana dovoljevala ustava na Državni svet, je treba dodati, da je ta bila nična, če o njej Državni svet ni odločil najkasneje v roku enega meseca od dneva prejema. Kar zadeva sam postopek določanja članov Državnega sveta, pa je ustava predpisovala naslednje: člane Državnega sveta je na predlog predsednika vlade postavljala kralj, in sicer tako, da je polovico članov Državnega sveta na predlog Narodne skupščine imenoval sam, medtem ko je drugo polovico na njegov predlog izvolila Narodna skupščina.

nosti oblasti, ki jih je dopuščala vidovdanska ustava, so s tem dejansko bile povsem podrejene odločitvam velikega župana in Državnega sveta, ki je bil »delegiran organ vrhovnih organov centralne državne oblasti.«<sup>31</sup> To pa je pomenilo, da vpeljava oblastne samouprave v ničemer ni izpodbijala centralističnega državnega ustroja, ki ga je uzakonjala vidovdanska ustava, kajti po tej ustavi je samouprava temeljila le v tehnični razdelitvi opravljanja državnih zadev, tj. ko so po načelu jure delegatio samoupravni organi na oblastni oziroma okrajni ravni po pooblastilu centralnih državnih organov izvrševali del njihovih nalog, pri tem pa so bili »hkrati podrejeni centralni vrhovni upravi.«<sup>32</sup> Tako sta vidovdanska ustava in na njej temelječi upravni in samoupravni sistem ustvarila neprebojen centralistični državni ustroj in tudi čisto umetno oblikovanim upravno-teritorialnim enotam onemogočala samostojno odločanje pri opravljanju javnih zadev. Obenem s tem pa sta z ustavno uzakonitvijo nacionalnega unitarizma jugoslovanske narode tudi brezpogojno postavljala pred odločitev, da pristanejo na svoje nacionalno izničenje ali pa se odločijo za narodno preživetje in boj za takšno jugoslovansko skupnost, v kateri bo lahko našel vsak narod sebi ustrezne razmere za svoboden in poln narodnostni dvig.

Nesrbski narodi, katerim je vidovdanska ustava najbolj neposredno izpodbijala možnosti za nadaljnji nacionalni obstoj in razvoj, so se v vprašanju svojega narodnega življenja ali pa zgodovinskega bivanjskega nehanja odločili za narodno-empacijsko politično pot in po letu 1921 - preko svojih nacionalnih, proticentralističnih in protihegemonističnih strank - pričeli stopnjevano postavljati zahteve po nacionalni samoodločbi ter avtonomistično-federalistični preureditvi jugoslovanske države. Te zahteve so nato v ostrem političnem boju z jugoslovanskim unitarizmom in velikosrbskim hegemonizmom zapolnjevale skoraj vse notranjepolitično življenje jugoslovanske države do leta 1941 in so tvorile tudi temelj za tedanji slovenski avtonomistično-federalistični nacionalni program. Ta program so slovenske narodnoavtonomistične stranke dokončno izoblikovale leta 1923, tj. ob prvih skupščinskih volitvah po sprejemu vidovdanske ustave (18. marca 1923),<sup>33</sup> slovenski komunisti pa v znani razpravi o nacionalnem vprašanju, ki je v glasilih Neodvisne delavske stranke Jugoslavije potekala od maja do decembra 1923.<sup>34</sup> Slovenski avtonomistično-federalistični nacionalni program (med drugim je dosledno terjal tudi upravno enotno Slovenijo), je nato

<sup>31</sup> Čulinović, Državnopravna historija, II, str. 266.

<sup>32</sup> Prav tam. Glej tudi isti, Razvitak, str. 184.

<sup>33</sup> O oblikovanju in uveljavitvi slovenskega avtonomistično-federalističnega nacionalnega programa v prvi jugoslovanski državi glej podrobneje Janko Prunk: Slovenski narodni vzpon, Narodna politika 1768-1992, Ljubljana 1992, str. 226-234, 241-248, 250-265, 269-295. Glej tudi Perovšek, Oblikovanje načrtov o nacionalni samoodločbi, str. 8-26.

<sup>34</sup> O razpravi o nacionalnem vprašanju v KSJ (NDSJ) leta 1923 ter stališčih slovenskih komunistov v njej glej podrobneje Dušan Lukač: Radnički pokret u Jugoslaviji i nacionalno pitanje 1918-1941, Beograd 1972, str. 129-192; J. Perovšek: Slovenski komunisti in vprašanje makedonskega naroda leta 1923, Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, XVIII-XIX, 1978-1979, št. 1-2, str. 17-35, 42-43; J. Pleterski: Študije o slovenski zgodovini in narodnem vprašanju, Maribor 1981, str. 297-303; isti, Nacije-Jugoslavija-revolucija, str. 244-261; Desanka Pešić: Jugoslovenski komunisti i nacionalno pitanje (1919-1935), Beograd 1983, str. 82-197; Latinka Perović: Od centralizma do federalizma, KPJ u nacionalnom pitanju, Zagreb 1984, str.

vse do konca prve Jugoslavije uveljavljal in krepil slovensko narodno stališče in slovensko nacionalno samozavest, zahteval pa je le tako jugoslovansko skupnost, ki bo Slovincem zagotavljala enakopraven narodnokulturni, politični in gospodarski položaj, in na tej osnovi tudi v celoti svoboden ter samolasten slovenski nacionalni razmah.

---

### UNITARISTISCHER UND ZENTRALISTISCHER CHARAKTER DER

#### »ST. VEITS-VERFASSUNG«

#### Z u s a m m e n f a s s u n g

---

Mit der »St. Veits-Verfassung« (angenommen am 28. Juni 1921) wurde die unitaristische und zentralistische staatsrechtliche Existenz des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen (im weiteren Text SHS) begründet und war, was die klassischen Rechte und Freiheiten betraf sowie auch in sozial-ökonomischer Sicht weit demokratischer als in nationaler, erkannte sie doch den Slowenen, Kroaten und Serben (andere nationale Namen wurden nicht erwähnt!) die nationale Individualität nicht an, sie ordnete diese herzlos als eine erfundene nationale Einheit in einen strengen zentralistischen jugoslawischen Staatsrahmen ein. In der »St. Veits-Verfassung« wurde der nationale als auch der jugoslawische Staatsunitarismus konsequent im gesamten Text garantiert, und das Territorium des Königreichs der SHS stellte sich als ein durchaus einheitliches Staatsterritorium vor, untereinander verbunden durch eine (Belgrader-) zentrale Staatsmacht. Diese Macht beaufsichtigte durch ihre politischen Vertreter, die s.g. Großžupan (auf Vorschlag der Regierung wurden sie vom König ernannt und unterstanden direkt dem Belgrader Ministerium) die Ausübung aller öffentlichen und selbstverwaltenden Angelegenheiten in den einzelnen Verwaltungsterritorialen Einheiten, in die auf der Grundlage der Bestimmungen der »St. Veits-Verfassung« sowie der späteren Verordnung über die Teilung des Staates in Gebieten (26. April 1922) das Königreich der SHS geteilt war. Diese Einheiten (es waren 33) entstanden an allen national-historischen Maßstäben vorbei, und machten die Realisierung irgendwelcher nationalen begrenzter und historisch begründeter Verwaltungsgebiete unmöglich. Einzelne Verwaltungseinheiten durften höchstens 800.000 Einwohnern aufweisen, was das slowenische Territorium in zwei Teile teilte (d.h. Laibacher und Marburger Gebiet), den Slowenen aber wurde eine der Grundbedingungen für die nationale Existenz und Entwicklung abgestritten – die Ganzheit des eigenen, nationalen Territoriums. Dies stellte zusammen mit dem verfassungsrechtlichen in Kraft gesetzten (jugoslawischen) nationalen Unitarismus, der zentralistischen Verwaltungsstruktur sowie der einheitlichen und im Prinzip des bürokratischen Zentralismus ausgeführten Organisation der Staatsmacht, besonders die nichtserbischen Völker, vor die Entscheidung, sich entweder für die eigene nationale Vernichtung zu entscheiden oder aber für das eigene nationale Überleben und den Kampf für einen jugoslawischen Staat, in dem jedes Volk für sich die entsprechenden Bedingungen für einen freien und nationalen Aufschwung vorfinden wird. Die Slowenen entschieden sich in dieser Frage für einen national-emanzipierten politischen Weg und bildeten bereits im Jahre 1923 – über ihre eigenen nationalen, gegenzentralistischen Parteien – endgültig ihr damaliges slowenisches selbstständiges – föderalistisches nationales Programm, auf dem sie bis zum Ende des 1. Weltkrieges beharrten.

---

253–340. Izvirno teoretskopolično gradivo, nastalo v času razprave, je objavljeno v zborniku dokumentov Razprava o nacionalnem vprašanju v KPJ leta 1923. Dokumenti o oblikovanju federativnega nacionalnega programa KPJ. Zbral in uredil ter opombe napisal mag. Jurij Perovšek v sodelovanju s prof. dr. Jankom Prunkom in prof. dr. Jankom Pleterskim. Uvodno študijo napisala dr. Latinka Perović, Ljubljana 1990, str. 39–426. Pripominjam, da je razprava kratko predstavljena tudi v tej številki revije (glej str. 215–219).