

IDEJE O UPRAVNI RAZDELITVI KRALJEVINE SHS

POVZETEK

Ob pripravljanju ustave Kraljevine SHS je postalo pomembno tudi vprašanje upravne razdelitve. Najpomembnejši del vprašanja je bila velikost najvišjih upravnih enot, recimo jim pokrajin, in njihova pristojnost. Tu se omejujem le na teritorialno razdelitev na pokrajine, ne pa na naloge in pristojnosti.

Stojan Protić je knjigi *Nacrt ustava* predstavil svojo razdelitev na devet pokrajin: Srbija (1), Stara Srbija z Makedonijo (2), Hrvatska in Slavonija z Reko, Istro in Medžimurjem (3), Bosna (4), Črna gora s Hercegovino, Boko in Primorjem (5), Dalmacija (6), Srem z Bačko (7), Banat (8) in Slovenija s Prekmurjem (9). Protić je skušal urediti razdelitev na pokrajine tako, da bi čim manj odstopal od tedanjega stanja.

Narodni klub iz Hrvatske je pripravil načrt, kjer je Kraljevino SHS razdelil na šest enot. Te so bile Srbija s Staro Srbijo in Makedonijo (1), Hrvatska, Slavonija in Dalmacija z Medžimurjem, Istro in otoki (2), Črna gora (3), Bosna in Hercegovina (4), Vojvodina (Bačka, Banat in Baranja) (5) in Slovenija (6).

Tudi načrt Jugoslovanskega kluba je predvideval razdelitev na šest pokrajin, s to razliko, da je Jugoslovanski klub Dalmacijo povezoval z Bosno in Hercegovino. Tako bi bila država sestavljena iz treh katoliških in treh pravoslavnih pokrajin. To ravnotežje je bilo za Jugoslovanski klub pomemben faktor.

Dalmatinski politik Josip Smolaka je pripravil svoj načrt ustave. V njem je naštel dvanajst pokrajin: Podonavska Srbija, Vojvodina, Slavonija, Hrvatska, Slovenija, Dalmacija, Krajina, Bosna, Primorje, Raška, Moravska Srbija in Makedonija. Ozemlje pokrajin se, z izjemo Slovenije ni pokrivalo s starimi strukturami. Smolaka je to storil namenoma, saj je trdil, da so stare upravne meje pravzaprav meje, ki so jih postavljali tujci in ne odražajo pravega stanja.

Vladna večina v ustavodajnem odboru in nato v skupščini ni dovolila velikih popravkov svojega ustavnega predloga. Sprejeta je bila razdelitev na 33 oblasti, katerih meje se niso ujemale z zgodovinskimi mejami. Različni predlogi opozicije, ki bi zmanjšali število pokrajin ali jim dodelilo več pristojnosti, so bili zavrženi. Vzroke lahko iščemo v več smereh. Zagotovo je veliko vlogo igrala tradicija, znana praksa in negotovost pred spremembami. Ne smemo spregledati tudi osnovnega vodila politike – kako graditi sistem, da ohranjaš oblast. S tega zornega kota so vsake spremembe, ki omogočijo nekaj samostojnosti, za centralno oblast nevarne. Prepričan sem, da je bilo kar nekaj tudi preprostega strahu pred neznanimi navadami, izkušnjami in drugačnostjo žavljanov v novi domovini.

* dr. docent, Oddelek za zgodovino, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani,
SI-1000 Ljubljana, Aškerčeva 2
PhD, Assistant Professor, Department of History, Faculty of Arts, University in Ljubljana,
SI-1000 Ljubljana, Aškerčeva 2
E-mail: bojan.balkovec@ff.uni-lj.si

ABSTRACT

IDEAS ABOUT ADMINISTRATIVE UNITS IN KINGDOM OF SCS

In the preparation of the constitution of the Kingdom of SCS, the issue of administrative units also became important. The most important part of the issue was the size of the highest trative units, let us say provinces, and their jurisdiction. Here I limit myself to the territorial division into provinces and not to the tasks and jurisdictions.

In the book entitled *Plan of Constitutions* (Nactr ustava), Stojan Protić presented his division into nine provinces: Serbia (1), Old Serbia with Macedonia (2), Croatia and Slavonia with Reka, Istria and Međimurje (3), Bosnia (4), Montenegro with Herzegovina, Boka and Primorje (5), Dalmatia (6), Srem with Bačka (7), Banat (8) and Slovenia with Prekmurje (9). Protić tried to range the division into provinces in a way that would differ as little as possible from the state of that time.

The Croatian National Club prepared a plan to divide the Kingdom of SCS into six units. These were Serbia with Old Serbia and Macedonia (1), Croatia, Slavonia and Dalmatia with Međimurje, Istria and the islands (2), Montenegro (3), Bosnia and Herzegovina (4), Vojvodina (Bačka, Banat and Baranja) (5) and Slovenia (6).

The plan by the Yugoslav Club also foresaw a division into six provinces, however, the Yugoslav Club linked Dalmatia with Bosnia and Herzegovina. Thus the state would consist of three Catholic and three Orthodox provinces. This balance was an important factor for the Yugoslav Club.

The Dalmatian politician Josip Smolaka prepared his own plan of the constitution. In it he sted 12 provinces: Danubian Serbia, Vojvodina, Slavonia, Croatia, Slovenia, Dalmatia, Krajina, Bosnia, Primorje, Raška, Moravian Serbia and Macedonia. The territory of these provinces, with the exception of Slovenia, did not correspond to the old structures. Smolaka did this intentionally, for he claimed that the old administrative borders were in fact borders which had been established by foreigners and did not reflect the real situation.

The government majority in the constituent committee, and later on in the assembly, did not allow its constitutional proposal to be greatly amended. The division into 33 authorities was accepted, the borders of which did not correspond to the historical borders. Various proposals from the opposition to reduce the number of provinces or grant them higher jurisdiction were rejected. The reasons can be searched for in several directions. Without a doubt, a large role was played by tradition, established practice and the uncertainty of change. Moreover, we must not neglect the basic guideline of politics – how to construct a system in order to retain power. From this viewpoint, any changes that enable a certain level of independence are dangerous to the central authority. I am convinced that there was also a substantial amount of a simple fear of the unknown habits, experiences and differences of the fellow citizens in the new homeland.

Upravna razdelitev novonastale Kraljevine SHS je bila za mnoge politike uporabno gradivo za politične razprave in dokazovanje svojega prav. Izhodišča za razmišljanja o načinu upravne razdelitev države so bila na eni strani razdelitev z nekim zgodovinsko-geografsko-religioznim ozadjem. Na drugi strani imamo predloge za tehnično razdelitev na primerljivo velike enote, ki bi se čim bolj oddalile od zgodovinskih ali geografskih meja. Razdelitev upravnih enot na posamezne stopnje je bila pomembna predvsem pri najvišjih enotah, ki jih lahko imenujemo pokrajine. Velikost, in ureditev nižjih struktur, predvsem so tu mišljene občine, ni bila v teh razmišljanjih tako pomembna kot največje enote.

V nadaljevanju bom predstavil in primerjal nekaj predlogov, ki so nastali v času pripravljanja ustave, kasneje imenovane Vidovdanska.

Stojan Protić je v uvodu k svoji knjigi *Nacrt ustava*,¹ ki je izšla leta 1920, pojasnil, kako je nastal njegov predlog ustave. V vladi, ki jo je vodil med 19. februarjem in 17. majem 1920, je zase zadržal tudi resor ministra za ustavodajno skupščino. Odločil se je sestaviti strokovno komisijo, ki bi pripravila načrt ustave. Tega bi potem imeli za podlago, ko bi vlada pripravljala svoj predlog ustavnega načrta.

Po zamenjavi vlade, predsednik je postal Milenko Vesnić, je Protić zadržal resor za ustavodajne naloge. Tako kot ministrom svoje vlade je tudi ministrom Vesnićeve vlade razdelil predlog ustave, ki je bil pripravljen. Po 20. maju 1920 je ta predlog nehoti prišel v javnost, ne da bi o njem vlada sploh razpravljala. Vendar je v javnost prišel nepopoln predlog. Protić se je odločil za objavo svojega predloga, ki mu je dodal tudi poročilo, ki ga je pripravila njegova komisija.²

V četrtem členu njegovega predloga je bila predstavljena razdelitev države na upravne enote. Kraljestvo Srbov, Hrvatov in Slovencev bi se delilo na pokrajine ali oblasti, okrožja ali županije, sreze ali kotarje in občine. Drugi odstavek je poimensko naštel pokrajine: Srbija, Stara Srbija z Makedonijo, Hrvatska in Slavonija z Reko, Istro in Medžimurjem, Bosna, Črna gora s Hercegovino, Boko in Primorjem, Dalmacija, Srem z Bačko, Banat, Slovenija s Prekmurjem.³ Protićeva razdelitev na devet pokrajin je le te skušala narediti čim večje. To je pripeljalo do povezovanja nekaterih enot, ki pred tem niso bile povezane. Hrvaška, s Slavonijo in Medžimurjem je bila do razpada dvojne monarhije v njenem ogrskem delu, Istra v avstrijskem delu. Omenjanje Istre je seveda razumljivo, saj njena usoda po italijanski zasedbi še ni bila znana. K predvojni samostojni Črni gori je priključil Hercegovino, Boko Kotorsko in okolico Dubrovnika (imenovano Primorje). Srem, Bačka in Banat so bile do zloma Avstro-Ogrske v ogrskem delu, vendar v različnih položajih. Novo pridobljena ozemlja Kosova, Metohije in Makedonije je združil v eno pokrajino. Slovenski etnični prostor je združil v eno enoto.

Predlog ustave, ki ga je pripravila njegova komisija v četrtem členu tudi pravi, da se Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca deli na pokrajine. Pokrajine pa niso navedene, saj dvopičju sledi le nekaj pikic, kjer bi morale biti pokrajine naštetje.⁴ Komisija je to vprašanje prepustila v obravnavo za kasnejšo razpravo v skupščini. Pod poročilo komisije so se podpisali Slobodan Jovanović, Ladislav Polić, Kosta Kumanudi, Bogumil Vošnjak in Lazar Marković.⁵

¹ Grada za ustav i osnovne zakone, Nacrt ustava po predlogu Stojana M. Protića, ministra priprave za ustavotvornu skupštinu, definitivni tekst, posle diskusije sa komisijom, sa dodatkom Nacrt ustava izrađen od Ustavne komisije, (dalje Načrt Stojana Protića), Izdanje Knjižara Goce Kona, Beograd 1920. Knjigo je dokončal poleti, saj je pod uvod zapisal datum julij 1920.

² Načrt Stojana Protića, str. V in VI.

³ Prav tam, člen 4, str. 1 in 2.

⁴ Prav tam, str. 69.

⁵ Prav tam, str. 67.

Velikost pokrajin in število prebivalstva je Protić primerjal z Belgijo, Nizozemsko in Italijo. V uvodnem delu je pojasnil, kako je nastal njegov predlog ustave. Pri tem omenja tudi razdeljevanje na pokrajine. Pravi, da je tu skušal doseči dva cilja. Prvi je bila ohranitev pokrajin v obliki, ki bi v čim manjši meri odstopala od tedanjega stanja. Drugi cilj je bil postaviti takšna določila, da bodo ta dovolj gibka, da bodo omogočala spremembe pokrajinskih meja.⁶ Protić opozarja, da je pri razmišljanjih o vprašanih lokalne samouprave in pokrajin veliko predsodkov in nejasnosti. Vse to je potrebno preseči, da bi lahko bila razprava normalna.⁷

Ustavni načrt Narodnega kluba (Hrvatske zajednice), je nastal okoli Matka Laginje.⁸ Omenjeni načrt je predvideval razdelitev države na šest enot. Te so bile Srbija s Staro Srbijo in Makedonijo (1), Hrvatska, Slavonija in Dalmacija z Medžimurjem, Istro in otoki (2), Črna gora (3), Bosna in Hercegovina (4), Vojvodina (Bačka, Banat in Baranja) (5) in Slovenija (6).⁹ Tukaj so pokrajine zamejene v nekakšne nacionalne okvirje. Srbija je zajemala Srbijo v mejah po Balkanskih vojnah. Hrvaška enota združuje ozemlje banske Hrvaške, ki ji dodaja Dalmacijo in Istro. Pri Vojvodini moramo biti pozorni, saj ta ne zajema Srema, ki je del Hrvaške. Slovenija zajema tudi Prekmurje. Matko Laginja oz. poslanci Narodnega kluba so med razpravo o ustavnem načrtu, zapustili Ustavodajno skupščino, zaradi nezadovoljstva s centralističnim načrtom in nepripravljenostjo skupščine na dialog.

Tudi Jugoslovanski klub je predstavil svoj ustavni načrt. V njem je bila predstavljena zamisel o razdelitvi države na šest pokrajin. Številčno je to primerljivo z načrtom Narodnega kluba, vendar je v ozadju predloga razdelitve verski moment. Pokrajine pri Jugoslovanskem klubu so po obsegu enake kot pri Narodnem klubu. Razlika je le v tem, da Jugoslovanski klub Dalmacijo povezuje z Bosno in Hercegovino. Ta sprememba je bila za Jugoslovanski klub zelo pomembna. S to povezavo Dalmacije z Bosno in Hercegovino je bilo ustvarjeno ravnotežje. Ravnotežje, ki je bilo za Jugoslovanski klub pomembno, je bilo ravnotežje med številom katoliških in pravoslavnih pokrajin; 3 : 3.¹⁰ Ferdo Čulinović je zapisal, da je v tem predlogu šlo za "klerikalne pretenzije" po ohranitvi oblasti v katoliških pokrajinah, vsa ostala vprašanja so bila potisnjena v ozadje.¹¹

Dalmatinski politik Josip Smoldaka ni bil izvoljen v Ustavotvorno skupščino. Svoj predlog ustave je Smoldaka objavil v knjigi *Nacrt Jugoslovenskog ustava*. Kot kraj izida sta navedena Zagreb, kjer je bila knjiga natisnjena, in Beograd, kjer jo je, sodeč po zapisu kraja in datuma (Beograd 25. marec 1920) na koncu predgovora, Smoldaka napisal. Že v predgovoru se je Smoldaka dotaknil ozadja svojega predloga administrativne razdelitve države in hkrati opozoril, da so podrobna razmišljanja pri posameznih členih predloga ustave. V uvodu je Smoldaka tako pojasnil, da se mu ni zdelo utemeljeno, da bi ohranil avstrijske administrativne meje, sploh pa ni bil pripravljen sprejeti razdelitve države na tri plemenske državnice "*jer bi to bio prvi korak ka raspadu države i postepenoj propasti sva tri njezina dela*".¹² Po Smoldaki, je bila dotedanja Srbija centralistično urejena država. To je bilo v času neprestanih bojov za osvoboditev, tj. stalni vojaški pripravljenosti, nujno. Sedaj se to lahko spremeni. Ohranjanje nesorazmerno velike ene srbske pokrajine, "*od Segedina do Bitolja i od Kotora do Timoka*", bi bila po Smoldaki

6 Prav tam, str. VII.

7 Prav tam, str. VII.

8 Slobodan Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Izdanje Knjižara Goce Kona Beograd 1924 (dalje Jovanović, *Ustavno*), str. 40.

9 Prav tam, str. 40.

10 Prav tam, str. 44.

11 Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata I*, Izdavački zavod JAZU, Zagreb 1961, str. 327.

12 Josip Smoldaka, *Nacrt jugoslovenskog ustava*, Zagreb–Beograd 1920 (dalje Smoldaka, *Nacrt*), str. 5.

tudi kopija pruskega hegemonizma v Nemčiji. V militaristični Nemčiji je pruska hegemonija lahko obstajala, *"ali bi našu demokratsku državu neminovno dovela do rasula"*. Zaradi zagotavljanja ravnotežja je po njegovem potrebno, da so v naši državi posamezni njeni deli enaki in primerljivi.¹³ Nekaj misli je Smodlaka namenil tudi Makedoniji. Njegovo razmišljanje kaže tudi na razumevanja nacionalnega vprašanja. Prepričan je bil, da mora biti Makedonija svoja enota. Ob tem je odločno poudaril, da se ne boji, tako kot nekateri drugi, da bi posebna makedonska enota povečevala nevarnost izgube Makedonije. Trdno je bil prepričan, da bo rešitev makedonskega vprašanja na temelju jugoslovanske državne ideje in samouprave pripeljala do tega, da bo v Makedoniji brez nasilja prevladal srbski jezik in kultura. To naj bi bilo v interesu večine Makedoncev. Ne smemo spregledati tudi upanja v razumevanje njegovega predloga kot korak čez takratne spore. Smodlaka je bil prepričan, da njegov ustavni predlog ne bo zadovoljil centralistov, ki bi bili po njegovem najbolj veseli, če se srbski centralizem raztegne na celo državo. Na drugi strani pa ni pričakoval razumevanja niti pri federalistih, ki po njegovem *"u srcu nose samo hrvatsku ili slovenačku državu, a tek za nevolju se prilagoduju savezu sa Srbijom."* Zapisal je celo, da bi bil razočaran, če bi se zameril le eni od omenjenih strani.¹⁴

Smodlaka je predvideval razdelitev nove države na dvanajst pokrajin. V 7. členu so naštetje naslednje samoupravne pokrajine: Podonavska Srbija (Beograd), Vojvodina (Novi Sad), Slavonija (Osijek),¹⁵ Hrvatska (Zagreb), Slovenija (Ljubljana), Dalmacija (Split), Krajina (Banja Luka), Bosna (Sarajevo), Primorje (Dubrovnik), Raška (Novi Pazar), Moravska Srbija (Niš) in Makedonija (Skopje).¹⁶ Združevanje ali razdruževanje je bilo v pristojnosti pokrajin. Pod predlogom člana o razdelitvi na pokrajine je Smodlaka v treh odstavkih pojasnil ozadje predlagane razdelitve. Razdelitev ni umetna in temelji na upoštevanju geografskih, prometnih in kulturnih značilnosti in seveda upošteva tudi zgodovinski vidik. Slovenija je bila od nekdanjega geografsko in kulturno svoja enota. Obalni del ob Jadranskem morju se je vedno delil na dva dela. Južnejši del je Zeta s porečjem Neretve in zaledjem Dubrovnika. To Smodlaka označuje s starim srbskim Pomorjem. Severnejši del od Makarske do Senja in v notranjost do rečnega razvodja je Stara oz. Bela Hrvatska, katere kralji so stolovali v okolici Splita. Ta Hrvaška se od notranje Hrvaške razlikuje tako kot se srbsko Pomorje od Raške. Stari Srbiji = Raški so se pridružile srbske dežele na jugu v Makedoniji in Podonavska Srbija. Po Smodlaku so te tri srbske pokrajine ločene enote s svojim geografsko zaokroženim ozemljem, značilnostim in središči v Skopju, Nišu in Beogradu. Najnovejša pridobitev Srbije je večjezična prekodonavska Vojvodina. Tudi Hrvaška ima pridobitve. Prvi je Hrvaška med morjem in Dravo, ki ima po Smodlaku svoj izrazit kulturni značaj, svoj govor in nikoli ni bila pod Turki. Slavonija je naslednja hrvaška pridobitev. Slavonci so sicer iste vere kot ostali Hrvati, a so drugega izvora, drugih navad in značaja. V Bosni sta dve pokrajini, ki se med seboj razlikujeta. Prvi je osrednja, večinsko muslimanska s središčem v Sarajevu in druga je Krajina s središčem v Banja Luki.

Ohraniti je potrebno stara imena pokrajin. Smodlaka je ob zavzemanju za njihovo ohranitev opozarjal na slabo potezo Francozov in Italijanov, ki so *"stara slavna pokrajinska imena zamenili novim praznim nazivima, koji se nikad nisu primili u narodu."* Zgodovinskih meja med pokrajinami ni, saj so bile vse meje med našimi pokrajinami pravzaprav meje, ki so predstavljale meje ozemelj, ki so jih tujci krojili ob zasedanju

¹³ Prav tam, str. 6.

¹⁴ Prav tam, str. 6.

¹⁵ V originalu je uporabljan zapis Osek.

¹⁶ Smodlaka, Nacrt, člen 7, str. 12.

naših ozemelj. To so pravzaprav avstrijske administrativne meje. Edina zgodovinska meja je tisočletna vzhodna meja Slovenije proti Hrvaški.¹⁷

Že Jovanović je opozoril na pomembno razliko med načrtom Jugoslovanskega kluba in Narodnega kluba in Smodlakinim načrtom. Prva dva sta se pri razdelitvi na pokrajine naslonila na administrativne meje, kakršne so obstajale ob zlomu Avstro-Ogrske. Smodlaka je te meje zarisal povsem na novo, kar je najbolj očitno pri razdelitvi Hrvaške in Srbije.¹⁸ Jovanović je zapisal tudi, da je Smodlakin predlog zanimiv, ker so bila razmišljanja dalmatinskih politikov drugačna od razmišljanj politikov iz banske Hrvaške.¹⁹

Spomladi 1921 je v vlado Nikole Pašića vstopila JMO. Eden od dogovorov je bilo popuščanje vlade nasproti JMO pri vprašanju upravne razdelitve BiH. To je bila nazadnje urejeno v 135. členu Vidovdanske ustave. Ta je zagotavljal razdelitev BiH v oblasti znotraj okvirjev celotne BiH. *"Zakonom o razgraničenju oblasti, Bosna i Hercegovina će se razdeliti u oblasti u svojim sadanjim granicama. Dok se to zakonom ne uredi, okruzi u Bosni i Hercegovini važe kao oblasti. Spajanje tih oblasti vrši se odlukom oblasnih skupština dotičnih oblasti donetom većinom od 2/3 glasova u granicama određenim 3. stavom čl. 95. Ustava. Pojedine opštine ili srezovi mogu se iz svojih oblasti izlučiti i pripojiti drugoj oblasti u sadanjim granicama Bosne i Hercegovine ili izvan njih, ako na pristanu njihova samoupravna predstavništva odlukom od 3/5 glasova i tu odluku odobri Narodna Skupština."*²⁰

Na drugi strani so v Vidovdanski ustavi, v omenjeni 135. člen, zapisali določila o ustanavljanju oblasti na Hrvaškem in v Črni gori. Omenja se predvsem možnost, ki bi bila razdelitev na oblasti predmet kraljevega ukaza – ta bi bil posledica neizkoriščenih časovnih rokov – ko je bilo potrebno razdeliti Hrvaško s Slavonijo na štiri oblasti.²¹

Ustavni odbor Ustavodajne skupščine je prejel osem ustavnih predlogov. To so bili načrt vlade Nikole Pašića, načrt prejšnje vlade Milenka Vesnića, načrt Narodnega kluba, načrt Jugoslovanskega muslimanskega kluba, načrt socialističnega kluba, načrt republikanskega kluba, načrt Zemljoradničke stranke in načrt Jugoslovanskega kluba. Ustavni odbor je prejel še nekaj drugega informativnega gradiva.²² Razprava je v skladu s poslovnikom najprej potekala o vladnem predlogu. Ostali predlagatelji so skušali svoje poglede na določene rešitve udejanjiti skozi razpravo in glasovanje o posameznih rešitvah, a je bilo to običajno brez uspeha. V sedmem razdelku poročila ustavnega odbora so zapisali rezultate razpravljanja o upravni ureditvi države. Pisci poročila so priznali, da je bil ta razdelek najzahtevnejši in s predlogi, ki so si bili najbolj vsak sebi.²³ Ustavni od-

¹⁷ Prav tam, str. 12 in 13.

¹⁸ Jovanović, Ustavno, str. 46.

¹⁹ Prav tam, str. 46.

²⁰ Vidovdanska ustava, 135. člen.

²¹ Vidovdanska ustava 135. člen. *"Predlog zakona o podeli zemlje na oblasti i o uređenju oblasti (čl. 95. i 96.) kao i o prenosu dosadanje pokrajinske nadležnosti na ministarstva i oblasne uprave (čl. 134.), vlada je dužna u roku od 4 meseca podneti Narodnoj Skupštini na rešenje. Ako Narodna Skupština ne bi ove zakone u roku od tri meseca rešila imaju se isti doneti po propisima čl. 133. o izjednačenju zakonodavstva i uprave u zemlji; a u koliko ni po tom kraćem postupku ne bi ovi zakoni bili doneseni u daljem roku, od 2 meseca, imade se narediti Kraljevskom uredbom u roku od mesec dana podela zemlje zajedno sa razgraničenjem pokrajinske uprave u smislu čl. 95. i 96. Ustava. Ta se uredba može menjati samo zakonodavnim putem. Ako se podela zemlje ne bi vršila ni po prvom ni po drugom stavu ovoga člana, nego po trećem, onda se imaju osnovati u Hrvatskoj i Slavoniji četiri oblasti."*

²² Izveštaj Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine o nacrtu ustava i tekst ustava, kako je primljen u Ustavnom odboru; Prilog Nacrta suatav vlade g. Nikole P. Pašića, v: Ustavno odbor Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Br. 144, 5. april 1921 god. u Beogradu (dalje Izveštaj Ustavnog odbora), str. 3 in 4.

²³ Izveštaj Ustavnog odbora, str. 15.

bor je o poglavju o upravni razdelitvi razpravljajal na koncu razprave. V ozadju je bila želja, da bi se morda že pri razpravi o ostalih delih ustavnega predloga mnenja zblížala, da bi bilo mogoče najti kakšno dobro rešitev. Vendar rešitve ni bilo mogoče doseči. Vzrok je bil v nezmožnosti doseči dogovor, ki bi upošteval tudi mnenje manjšine v odboru, a da hkrati to mnenje ne bi rušilo narodne enotnosti Srbov, Hrvatov in Slovencev. Dogovor z Narodnim klubom, katerega predlog je temeljil na federalizmu, za večino v odboru, ki je zagovarjala unitarizem, ni bil mogoč. Nekaj blažje je bilo sicer avtonomistično stališče Jugoslovanskega kluba, vendar tudi tu večina v odboru ni bila pripravljena na kompromis. V poročilu odbora je zapisano, da odbor ni mogel sprejeti nobenega kompromisa glede unitarističnega značaja ustave.²⁴ Jugoslovanski klub je svoje nasprotovanje ustavnemu predlogu, ki ni vključil njegovih zamisli, izrazil z ločenim mnenjem k poročilu ustavnega odbora. To ločeno mnenje je bil kar ustavni predlog Jugoslovanskega kluba, kjer je v 90. členu predlagana razdelitev države na šest enot, ki sem jih omenili že zgoraj.²⁵

Slovenčevo poročanje o delu Ustavnega odbora in Ustavodajne skupščine je živahnjejše od ostalega časopisja. Tako lahko 27. februarja 1921 beremo o Protičevem govoru in njegovih razmišljanjih o upravni ureditvi. Povzemali so tudi misli iz njegove knjige *Vladin predlog Ustava, jedna kritika*. Slovenec piše, da je Protić opozarjal, naj bodo spremembe pri upravi počasne in premišljene, saj se ljudje težko in počasi navadijo na spremembe na tem področju.²⁶ Mesec dni kasneje je časopis opozoril na razkosanje Slovenije, ki ga je predvideval vladni predlog razdelitve na pokrajine, ki bi državo razdelil na 48 enot.²⁷ Nekaj dni kasneje so bralci lahko prebrali hudo kritiko postopkov vlade pri sprejemanju ustave in Slovenčevo napoved, kaj se bo dogajalo v plenumu konstituante. *"Tam se bo ali vnela huda borba ali pa bo opozicija pripustila vladnim strankam, da same brez njih ukovajo državo v centralistična okove in zato nosijo tudi same vso odgovornost za posledice, ako si bodo v tem slučaju upale brez Hrvatov in Slovencev ter proti odločni volji velike večine hrvatskega in slovenskega naroda uvesti najreakcionarnejšo ustavo. Narod jih bo sodil in prepričani smo, da tudi obsodil!"*²⁸ Anton Korošec je 15. aprila 1921 govoril v Konstituenti. Govoril je drugi dan načelne razprave o ustavnem načrtu. V zvezi z razdelitvijo na pokrajine je dejal, da je bil za vlado tu glavni kriterij številka, tj. število pokrajin. In šele nato so prišli na vrsto geografski, gospodarski in zgodovinski kriteriji. *"Vi ste dali številki to nalogo, da ona ubije zgodovinske poglede na razdelitev zemlje!"*²⁹ Ob zagovarjanju zgodovinskih pokrajin je bil prekinjan z medklici o avstrijanstvu. V govoru je kasneje branil zgodovinske pokrajine kot okvir za obrambo in pogoj za uspešno kulturno, gospodarsko in politično življenje. Dvorana ga je tu pozdravila z odobravanjem, a hkrati je poslanec Živko Miladinović zavpil *"To je separatizem"*.³⁰ Ustavni odbor je pri velikosti pokrajin te omejil na prostor z največ 700.000 prebivalci. Kako zelo je bila ta razprava zanimiva, kaže npr. tudi mnenje radikalca Ljube Jovanovića, da naj Slovenija kljub več kot 700.000 prebivalcem ostane ena

²⁴ Prav tam, str. 15.

²⁵ Odvojeno mišljenje Jugoslovenskog Kluba o nacrtu Ustava predloženog od Ustavnog Odbora; Beograd 6. april 1921, str. 8.

²⁶ Slovenec, 27. februar 1921.

²⁷ Slovenec, 22. marec 1921.

²⁸ Slovenec, 24. marec 1921.

²⁹ Stenografske beleške Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, XV. redni sestanek, 15. april 1921, 14–16. O delu SLS v Ustavodajni skupščini glej tudi v Andrej Rahten, Slovenska ljudska stranka v beograjski skupščini, Jugoslovanski klub v parlamentarnem življenju Kraljevine SHS 1919–1929, Založba ZRC, Ljubljana 2002.

³⁰ Slovenec, 21. april 1921.

enota. Takšna se bo lažje branila in bo lažje branila celotno državo kot njena zahodna mejna marka.³¹

Zemljoradniška stranka pri svojih razmišljanjih o ustavi, vsaj pri vprašanju upravne razdelitve države, ni bila daleč od vladnega predloga. Podpirala je razdelitev na pokrajine oz. upravne enote na temelju naravnih in geografskih kriterijev in nikakor ni bila na klonjena zgodovinskim ali plemenskim enotam.³² Srbski republikanci so v svojem ustavnem predlogu predlagali razdelitev države na enote, ki bi bile zelo velike, saj naj bi imele najmanj 1.000.000 prebivalcev. Šele po letu 1922 se pri republikancih javlja naklonjenost federalizmu. Od tu dalje lahko sklepamo, da bi bile lahko enote nacionalno zaokrožene.³³

Protić	Narodni klub	Jugoslovanski klub	Smodlaka
Srbija	Srbija s Staro Srbijo in Makedonijo	Srbija s Staro Srbijo in Makedonijo	Podonavska Srbija (Beograd), Moravska Srbija (Niš) Raška (Novi Pazar) Makedonija (Skopje)
Stara Srbija z Makedonijo			
Hrvatska in Slavonija z Reko, Istro in Medžimurjem	Hrvatska, Slavonija in Dalmacija z Medžimurjem, Istro in otoki	Hrvatska, Slavonija z Medžimurjem, Istro in otoki	Hrvatska (Zagreb)
			Slavonija (Osijek)
Dalmacija			Dalmacija (Split)
			Primorje (Dubrovnik) / Južna Dalmacija, Hercegovina in Črna gora/
Bosna	Bosna in Hercegovina	Bosna in Hercegovina z Dalmacijo	Bosna (Sarajevo)
			Krajina (Banja Luka)
Črna gora s Hercegovino, Boko in Primorjem	Črna gora	Črna gora	
Srem z Bačko	Vojvodina (Bačka, Banat in Baranja)	Vojvodina (Bačka, Banat in Baranja)	Vojvodina (Novi Sad)
Banat			
Slovenija s Prekmurjem	Slovenija	Slovenija	Slovenija (Ljubljana)

Poskus primerjave obsegov pokrajin

³¹ Slovenec, 23. april 1921.

³² Branko Petranović, Momčilo Zečević, Jugoslovanski federalizam, Ideje i stvarnosti, Tematska zbirka dokumenata, Prvi tom 1914–1943, Prosveta, Beograd 1987 (dalje Petranović & Zečević), str. 106.

³³ Petranović & Zečević, str. 113.

Vidovdanska ustava je v 95. členu določila, da se država deli na oblasti, ki naj imajo največ 800.000 prebivalcev. Število oblasti tu ni bilo omenjeno. Razdelitev na oblasti je bila nato urejena z zakonom iz leta 1922. Zakon je Kraljevino SHS razdelil na 33 oblasti. Njihovo število je bilo mnogo višje, kot katerikoli predlog o razdeljevanju države, ki se je pojavil v času pripravljanja ustave. Zakon je bil izdan 26. aprila 1922. V Uradnem listu pokrajinske uprave za Slovenijo je bil objavljen 15. maja istega leta. Slovenija je bila razdeljena na dve oblasti s sedežema v Ljubljani in Mariboru. Na določen način nam na umetnost delitve na oblasti kaže tudi oznaka o obsegu oblasti, kjer je pri večini posebej navedeno katera območja sodijo v kakšno oblast. Pogosto je tudi posebej izpostavljeno kaj ne sodi v določeno oblast.

Bolj zanimiva je primerjava razdelitve na banovine in ustavnimi načrti. Primerjava teritorialnega obsega je lažja, saj so bil banovine večje od oblasti.³⁴ Tudi za banovine je veljalo, da so bile enote, ki teritorialno niso obsegale plemensko ali zgodovinsko zakroženih enot. Resnici na ljubo je treba povedati, da v primeru Slovenije to ni bilo čisto res. In to je bila edina izjema. Primerjava Smodlakine razdelitve na dvanajst pokrajin in razmejitev na devet banovin pokaže na nekaj podobnosti. Slovenija je bila v obeh primerih omejena na isto ozemlje. Smodlakina Hrvaška, razen dela Like, in del Slavonije, sta sestavljali Savsko banovino. Smodlakina Dalmacija je obsegala tudi Pag, a na vzhodu ni šla do Neretve. Primorska banovina je obsegala tudi Pag in porečje reke Neretve v njenem srednjem toku. Vrbska banovina gre na severovzhodu dlje od Savi, kakor Smodlakina Krajina. Smodlaka je svojo Bosno umestil v osrednji bosanski prostor in ga na vzhodu le v ozkem pasu povlekel čez Drino, vendar za razliko od banovine na jug segel v zgornji tok Drine. Drinska banovina je poleg Bosne obsegala še obsežen kos zahodne Srbije na desnem bregu Drine. Velike ozemeljske razlike so v pasu od Dubrovnika in Črne gore čez osrednjo Srbijo proti Vojvodini. Zetska banovina je obsegala Dalmacijo od Pelješca navzdol, Črno goro, Hercegovino in Sandžak. Smodlakino Pomorje je obsegalo omenjeni obalni del s Črno goro in Hercegovino. Njegova Raška pa je poleg Sandžaka zajela še Metohijo in Kosovo. Vardarska banovina vključuje Kosovo, ki je pri Smodlaki del Raške. Moravska pokrajina in istoimenska banovina sta primerljivi. Donavska banovina je obsegala Vojvodino, Šumadijo, desni breg Donave od izliva Morave, Srem in vzhodno Slavonijo do izliva Bosne v Savo. Pri Smodlaki je to ozemlje del Donavske Srbije. Ta se razteza od Drine na vzhod ob Savi in nato nad Beogradom proti reki Tamiš in nato nekaj časa po reki proti Romuniji. Smodlakina Vojvodina je na desnem bregu Donave skupaj s Sremom in brez južnega Banata.

Še lažje primerjamo ozemlja pri Protičevem predlogu in banovinah, saj gre za enako število enot. Pri Sloveniji ni razlik. Savska banovina je bila nekaj manjša od Protičeve Hrvaške s Slavonijo, Reko, Istro in Medžimurjem. Protičeva Bosna bi obsegala dele Vrbske in Drinske banovine, morda tudi dele Zetske banovina. Njegova Dalmacije bi bila le del Primorske banovine, ki je segala v notranjost Bosne. Črna gora z Boko in Primorjem bi bila zahodni del Zetske banovine. Enoti Srem z Bačko in Banat bi bili le severni del Donavske banovine. Protičeva Srbija bi obsegala ozemlja delov Donavske, Moravske in Zetske banovine. Stara Srbija z Makedonijo bi se v glavnem prekrivala z Vardarsko banovino.

Primerjava ozemelj posameznih pokrajin v načrtu Jugoslovanskega kluba in Narodnega kluba z banovinami je manj primerna, saj gre za različna koncepta. Jugoslovanski in Narodni klub sta upoštevala stare avstro-ogrske razmejitve, banovine so zamejene povsem na novo.

³⁴ Razdelitev na banovine je zapisana v 83. členu oktorirane ustave.

Če se vrnemo k razpravam o ustavnih predlogih pred sprejetjem Vidovdanske ustave in sklepamo, kaj bi mogli biti razlogi za nesprejemanje opozicijskih predlogov. Vlada večina je seveda igrala na argument svoje moči. Najverjetneje ne smemo spregledati osnovnega vodila politike, ki gradi in brani izgrajeni sistem, da bi ohranila oblast. Gledano s temi očali so vsake spremembe, ki omogočajo nekaj samostojnosti, za centralno oblast nevarni. Ne morem pa tudi mimo prepričanja, da je bilo tako pri vladi, kot pri opoziciji, kar nekaj tudi običajnega strahu pred neznanimi navadami, izkušnjami in drugačnostmi sodržavljanov v novi domovini. In v kontekstu razmerja politične moči, je bil rezultat, kakršen nam je znan.