

Božo Repe

Od deželana do državljana*

Regionalni razvoj Slovencev v letih 1918–1991

Regionalna zavest (identiteta) je pri Slovencih izjemno močna. Pogojena je z zgodovinskim razvojem od srednjega veka dalje, še zlasti pa z oblikovanjem dežel v času Avstro-Ogrske monarhije. Do prehoda v 20. stoletje je bila prevladujoča, pri čemer je vsaka dežela največkrat »šla svojo pot«. ¹ Meje po prvi svetovni vojni so prinesle bistvene spremembe: velik del Slovencev je postal manjšina v Italiji in Avstriji, regionalna zavest se je izražala znotraj pokrajin, v katerih so živeli (Julijska Krajina, avstrijska Koroška). Pri velikem delu koroških Slovencev je bila prav deželna zavest eden od pomembnih dejavnikov, zaradi katerega so na plebiscitu glasovali za Avstrijo in ne za Jugoslavijo. ² Na vzhodu je del matice postalo Prekmurje, pokrajina, ki je bila do tedaj bolj malo v zavesti Slovencev iz osrednjega dela Slovenije in se je stoletja razvijala v drugačnem političnem in kulturnem okolju, kar je ob združitvi povzročilo obojestranski kulturni šok. Težave so se v Prekmurju pojavljale tudi kasneje, jugoslovanska oblast je z zamenjavo uradnikov in učiteljev ter uvedbo slovenskega knjižnega jezika v šole, urade in tudi k verouku med prebivalstvom izzvala nezadovoljstvo, občasno tudi obžalovanje zaradi priključitve. Tedanji vodilni prekmurski politik Jožef Klekl si je zato v jugoslovanskem parlamentu pa tudi sicer (neuspešno) prizadeval za avtonomijo Prekmurja. ³

Ob razpadu Avstro-Ogrske so Slovenci doživeli kratkotrajno (enomesečno) nacionalno državnost v Državi Slovencev, Hrvatov in Srbov, ki je imela svoj sedež in svoje vrhovno predstavniško telo, imenovano Narodno vijeće, v Zagrebu (ustanovljeno 5. in 6. oktobra 1918). V Narodnem vijeću je imela vsaka pokrajina delegate glede na število prebivalcev (na 100 000 prebivalcev en delegat). Skupaj je bilo 80 delegatov, poleg njih pa so na sejah lahko sodelovali tudi predstavniki pokrajinskih narodnih svetov. V njem so bili predstavniki vseh političnih strank in skupin iz Slovenije, Istre, Hrvaške, Bosne in Hercegovine ter Vojvodine. 19. oktobra je bilo izbrano predsedstvo Narodnega vijeća, njegov predsednik je postal slovenski politik dr. Anton Korošec. Narodno vijeće je istega dne tudi zavrnilo manifest cesarja in kralja Karla o federalizaciji Avstro-Ogrske monarhije, zahtevalo je združitev vseh Slovencev, Hrvatov in Srbov na temelju pravice do samoodločbe, ne glede na dotedanje meje. Hrvaški sabor je 29. oktobra 1918 razglasil odcepitev Hrvaške, Dalmacije in Slavonije od Avstro-Ogrske in njihovo združitev z ostalimi jugoslovanskimi pokrajinami monarhije v Državo SHS. Predsedstvo Države SHS pa je imenovalo skupno vlado z 11 poverjeniki in štiri pokrajinske vlade za Slovenijo (Narodna vlada v Ljubljani), Hrvaško in Slavonijo, Dalmacijo ter Bosno in Hercegovino.

* Referat na 31. zborovanju slovenskih zgodovinarjev »Regionalni vidiki slovenske zgodovine«; Maribor, 10. – 12. oktobra 2002.

¹ Vasilij Melik: Mejniki XIX. stoletja, Slovenska kronika XIX. stoletja 1800–1860, Nova revija, Ljubljana 2001, str. 15.

² Janko Pleterški: Poskus enciklopedične razlage gesla o koroškem plebiscitu v avstrijskem leksikonu, Zgodovinski časopis leto 2002, 1–2, letnik 56, str. 173–184.

³ Miroslav Kokolj, Prekmurski Slovenci 1919–1941, Murska Sobota, 1984.

Narodna vlada v Ljubljani je razpustila kranjski deželni zbor kot zadnji organ nekdanje deželne avtonomije. Narodni svet za Slovenijo in Istro, ki je bil ustanovljen 16. in 17. avgusta 1918 kot najvišje politično telo Slovencev v mesecih pred razpadom Avstro-Ogrske (in je med drugim tudi imenoval Narodno vlado v Ljubljani) pa ni postal prvi slovenski parlament. Bile so precej vroče razprave na skupnih sejah Narodnega sveta in Narodne vlade. Zlasti liberalci so ugovarjali temu, da bi bil med Narodno vlado in Narodnim vijećem v Zagrebu (odnos je imel sicer precej konfederativnih prvin) še nekak parlament ali deželni oz. pokrajinski zbor v Ljubljani. Načelni dogovori, da bi parlament vendarle ustanovili, so zato ostali na papirju.⁴

Meje v Kraljevini SHS in Kraljevini Jugoslaviji so bile administrativne in oblast si je prizadevala da, kolikor je le mogoče, ne bi bile pokrite z nacionalnimi mejami. Jugoslavija je bila najprej razdeljena na 33 oblasti, pri čemer sta na Slovenijo odpadli dve. Oblasti so med leti 1927 in 1929 imele omejeno politično, gospodarsko in kulturno avtonomijo. Od leta 1929 je bila Jugoslavija razdeljena na devet banovin, večina slovenskega ozemlja pa je bila združenega v Dravsko banovino. Tudi tu nacionalni ključ ni bil upoštevan, čeprav so se mu slovenske dežele od vseh banovin še najbolj približale. Bela Krajina je bila nekaj časa priključena k Savski banovini, Slovenija pa je dobila hrvaški okraj Čabar. Avgusta 1931 je Dravska banovina dobila Štrigovo in Razkrižje, vrnila pa so ji tudi Belo krajino (skupaj z občino Radovanovići), izgubila pa je okraj Čabar, ter Vine, Osilnico, Travo in Drago.

V času med obema vojnama Sloveniji torej ni uspelo doseči politične avtonomije. Regionalizem, ne pa državotvornost, so kazala prizadevanja po oblikovanju pokrajinskega zbora za Slovenijo. Največ, kar je bilo doseženo, sta bili skupščini ljubljanske in mariborske oblasti, ki sta začeli delovati šele leta 1927. Že dve leti kasneje jih je ukinila uvedba diktature in boj za avtonomijo se je vrnil na začetek.⁵

Avtonomistična prizadevanja so dosegla višek konec tridesetih let z zahtevo za oblikovanje banovine Slovenije s širokimi zakonodajnimi in izvršilnimi pravicami. Imela naj bi tudi izvoljeno parlamentarno telo – banovinski zbor. Tega velikega cilja pa Slovenci v Jugoslaviji niso uspeli udejanjiti.⁶

Med obema samoupravama je do določene mere obstajalo sodelovanje, vendar do enotnega sprejemanja uredb (kar bi v praksi pomenilo da – čeprav v okrnjeni obliki – obstaja neke vrste slovenski parlament), ni prišlo. Lahko pa rečemo, da je Slovenija v kraljevini Jugoslaviji uživala vsaj neke vrste neformalno kulturno avtonomijo s šolstvom v lastnem jeziku, dobila je uni-verzo, akademijo znanosti, radio in vrsto drugih pomembnih kulturnih institucij.

Slovensko ozemlje, ki je ostalo pod Madžarsko (Porabje), je ostalo v sestavi enega od dveh okrajev, na katera so bili v času Avstro-Ogrske razdeljeni Slovenci, to je v Železni županiji (Vas). Slovenci, ki so jih Madžari imeli za Vende, manjšinskih pravic niso imeli in proces madžarizacije se je nadaljeval.

Na Avstrijskem Koroškem se je v času med obema vojnama regionalna administrativna struktura spremenila le deloma. Nadaljeval se je načrtni trend germanizacije, ki mu lahko

⁴ Jurij Perovšek: Slovenska osamosvojitve v letu 1918: študija o slovenski državnosti v Državi Slovencev, Hrvatov in Srbov, Modrijan, Ljubljana, 1998.

⁵ Miroslav Stiplovšek: Prizadevanja Slovenske ljudske stranke za avtonomijo Slovenije ob sprejemanju prve jugoslovanske ustave in zakonodaje o oblastnih samoupravah 1921–1922. Mikužev zbornik, (Historia, 4), Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete, Ljubljana, 1999, str. 51–64.

⁶ Miroslav Stiplovšek: Slovenski parlamentarizem 1927 – 29, Znanstveni inštitut Filozofske fakultete v Ljubljani, Ljubljana 2000, str. 11. Glej tudi Miroslav Stiplovšek: Prizadevanja banskega sveta Dravske banovine za udejanjenje banovinske samouprave in decentralizacije uprave ter za razširitev svojih pristojnosti leta 1933. Zgodovinski časopis, 2001, letnik 55, št. 2, str. 231–253.

sledimo že od uvedbe ustave leta 1860, ko je postalo »važno za Nemce, da je bilo čim manj občin s slovensko večino, kjer bi občinski odbori zagovarjali demokratične slovenske zahteve – uvedbo slovenskih šol, sorazmerno slovensko zastopstvo s številom prebivalstva v deželnem in državnem zboru in združitvev slovenske Koroške z ostalo Slovenijo.«⁷ Velikost občin je bila tako prilagojena nacionalnim nemškim interesom, zato je bilo zlasti v nemškem delu veliko zelo majhnih občin (pod 1000 ali tudi pod 500 prebivalcev), v slovenskem pa so bile, kjer je le bilo možno, prilagojene tako, da je bila v njih nemška večina ali vsaj močno nemško zastopstvo.⁸

Po priključitvi Avstrije k Nemčiji leta 1938 je bila administrativna struktura prilagojena nemški. Koroška je postala »Gau«, nekdanji politični okraji so postali deželni okraji (Landkreis). Celovec in Beljak sta postala posebna mestna okraja, nekatere prej slovenske občine pa so bile ukinjene (Zgornja Vesca, Škocjan). Celovec je po okupaciji Slovenije aprila 1941 postal tudi administrativno središče za del okupiranega ozemlja (Gorenjsko), enako Gradec na Štajerski strani.

Nekdanje Avstro-Ogrsko ozemlje, ki je bilo z rapalsko pogodbo priključeno Italiji⁹ pa je bilo združeno v pokrajino Julijska Krajina (Venezia–Giulia). Nekaj časa je še bila ohranjena avstrijska (občinska) upravna ureditev s 154 občinami, kasneje so sledile reorganizacije, katerih namen je bil doseči, da Slovenci in Hrvati v nobeni večji upravni enoti ne bi imeli večine. Leta 1922 je bila Julijska Krajina razdeljena na tri province (Puljsko, Tržaško in Videmsko), leta 1926 s povečanjem pokrajini v celotni Italiji pa je nastala še Goriška pokrajina. Pokrajine so vodili prefekti, občine (njihovo število se je spreminjalo) pa so upravljali od vlade imenovani župani (podestaji). V večjih občinah so bili kot posvetovalni organ tudi imenovani občinski sveti. Samouprava, kolikor je sploh obstajala, je bila navidezna, oblast je bila v rokah fašističnih prefektov in podestajev.¹⁰

Med drugo svetovno vojno se je znotraj okupacijskih con prav tako poudarjala regionalna zavest, seveda v povezavi z nemško, italijansko in madžarsko oz. »vendsko« identiteto. Po napadu Nemčije in Italije na Jugoslavijo 6. aprila 1941 in njenem naglem zlomu, so nemška, italijanska in madžarska vojska (ta je od Nemcev prevzela Prekmurje), uvedle vojaško upravo. Vojaška uprava je najdlje trajala v madžarski okupacijski coni (do decembra 1941), medtem ko so jo Nemci in Italijani kmalu zamenjali s civilno upravo oz. kombinacijo vojaške in civilne uprave. Vsi trije okupatorji so zasedena ozemlja hoteli za trajno vključiti v svoje države, na slovensko ozemlje razširiti svojo upravo in jih vključiti v svoj družbeni sistem.¹¹

Italijani so to storili prvi, 3. maja 1941 s kraljevim ukazom, ki so ga dve leti kasneje spremenili v zakon. Madžari so Prekmurje priključili z zakonom, ki ga je sprejel madžarski parlament 16. decembra 1941 (priključil je tudi druga ozemlja bivše Jugoslavije: Baranjo, Bačko in Međimurje). Prekmurja niso upravljali kot eno pokrajinsko enoto, pač pa je bil en okraj (Murska Sobota s širšo okolico) priključen k Železni županiji (Vasvármegye), s središčem v Szombathelyu drugega pa k županiji Zala (Zalamegye) s središčem v Zalaegerszegu. Taka je bila upravna ureditev že v času Avstro-Ogrske. Madžari so namreč na okupacijo gledali

⁷ Luka Sieničnik, Bogo Grafenauer, Pregled občin na Koroškem, Znanstveni inštitut pri predsedstvu SNOS, Oddelek za meje, Ljubljana 1945, str. 11 (v knjigi je objavljen zemljevid občin po stanju iz leta 1934).

⁸ Ob tem pa so, kot piše Grafenauer, tudi slovenske občine morale imeti manj kot 4000 prebivalcev, »ker bi sicer morali prebivalci ob štetjih sami izpolnjevati popisne pole in bi bil s tem izključen vsak vpliv številnih komisarjev na napoved občevalnega jezika.« (Prav tam).

⁹ Od Primorske: Trst in okolica ter Goriška z okraji Gorica, Gradišče, Sežana, Tolmin in Tržič; Istra: okraji Koper, Lošinj, Pazin, Poreč in Volosko–Opatija; od Kranjske: Postojna in Idrija; od Koroške: Trbiž.

¹⁰ Milica Kacin-Wohinz, Jože Pirjevec, Zgodovina Slovencev v Italiji 1866–200, Nova revija, Ljubljana, 2000.

¹¹ Več o tem: Tone Ferenc, Okupacijski sistemi na Slovenskem, Modrijan, Ljubljana 1997.

kot na vrnitev ozemlja, ki so ga izgubili s trianonsko pogodbo po prvi svetovni vojni in so hoteli znova uresničiti vendsko teorijo.

Tudi nemški okupator na zasedenih ozemljih ni dovolil nobene oblike slovenske upravne ali samoupravne oblike. Zasedenim pokrajinam je določil tako status, kot so ga takrat imele Alzacija, Lorena in Luksemburg. Čimprej naj bi jih formalno – pravno priključili k Nemčiji. Slovensko ozemlje naj bi postalo južna meja nemškega Reicha. Posebna civilna uprava, uvedena v aprilu 1941, naj bi bila začasna. Zaradi težav pri izseljevanju in začetka odpora so formalno priključitev odlagali in do nje nikoli ni prišlo. Uveden pa je bil nemški pravni red, vključno z mobilizacijo v nemško vojsko. Po izvedenem rasnem in političnem ocenjevanju je poleg Volksdeutscherjev tudi del slovenskega prebivalstva dobil nemško državljanstvo, vendar pogojno, na preklic. Sedež nobene administrativne enote ni bil na slovenskem ozemlju, pač pa vsi v sosednjih avstrijskih pokrajinah. Uporaba slovenščine je bila prepovedana, imena krajev in osebna imena ponemčena, tako da so okupirane pokrajine dobile povsem nemški videz. So pa Nemci zelo poudarjali regionalno identiteto (štajersko, kranjsko) in v ta namen uvedli tudi posebna praznovanja.¹² Do kapitulacije Italije septembra 1943 celo ni obstajala nikakršna oblika kolaboracije s slovenskimi predstavniki.

Po priključitvi Ljubljanske pokrajine k Italiji na osnovi kraljevega ukaza z dne 3. maja 1941 je zbornica fašijev in korporacij ukaz potrdila 10. junija 1941, zakonodajna komisija za notranje zadeve in pravosodje pri senatu pa šele 15. aprila 1943, nato je bil kraljevi ukaz spremenjen v zakon. Mussolini je s priključitvijo pohitel zato, ker se je bal, da mu Hitler dodeljenega ozemlja ne bi še dodatno skrčil. Zasedeno ozemlje je italijanski okupator po kratkotrajni vojaški upravi preoblikoval v provinco imenovano Ljubljanska pokrajina (Provincia di Lubiana). Vodil jo je visoki komisar.¹³

Nekaj dni ob začetku vojne je v osrednji Sloveniji deloval slovenski organ, imenovan Narodni svet, ki je razglasil, da v Sloveniji prevzema oblast. Bivši ban Dravske banovine dr. Marko Natlačen je po italijanski zasedbi Ljubljane z dovoljenjem italijanskih oblasti odpotoval v nemško okupacijsko cono in pri nižjih poveljnikih v Celju skušal doseči, naj bi Nemci okupirali celotno Slovenijo in ji dali podoben status, kot ga je imela Slovaška ali tedaj nastala Neodvisna država Hrvaška. Ker je Hitler že pred tem določil, katera ozemlja bodo pripadala posameznim okupatorjem, Natlačenova intervencija ni imela učinka.

Ljubljanska pokrajina je bila pravno – formalno ena od italijanskih provinc, dobila pa je avtonomijo, ki se je kazala v drugačnem nazivu izvajalca oblasti (visoki komisar in ne prefekt kot drugje po Italiji), v dvojezičnosti, v formalnem soupravljanju s strani sosveta za Ljubljansko pokrajino, ki so ga sestavljali slovenski predstavniki in v tem, da prebivalcem pokrajine ni bilo treba služiti vojske. Taka politika je (po pisanju italijanskega zunanjega ministra grofa Gaelazza Ciana) imela za namen prikazati, da so Italijani bolj kulturni in strpni od Nemcev. Šlo je predvsem zato, da so Italijani etnocid nad Slovenci načrtovali na daljši rok kot Nemci, prepričani pač v svojo kulturno premoč in moč fašistične ideologije.

Italijani so v glavnem pustili staro jugoslovansko administrativno ureditev. Na čelo okrajnih glavarstev so imenovali italijanske ljudi, medtem ko so na nižjih ravneh (občine) lahko bili slovenski župani, le da so morali priseči italijanskemu kralju. Na področju gospodarstva, financ, bančništva in zavarovalništva so vzpostavili italijanski fašistični korporativni sistem. Vzporedno z jugoslovansko upravo so začeli počasi vzpostavljati tudi svojo, vendar je bilo

¹² Franc Rozman, Vasilij Melik, Božo Repe: Zastave vihrajo. Spominski dnevi in praznovanja na Slovenskem od sredine 19. stoletja do danes, Modrijan, Ljubljana 1999.

¹³ Tone Ferenc: »Gospod visoki komisar pravi...« Sosvet za Ljubljansko pokrajino. Dokumenti. Društvo piscev NOB, Inštitut za novejšo zgodovino, Ljubljana, 2001.

zaradi kadrovske težave v pokrajini več slovenskih kot italijanskih uradnikov. Sosvet za Ljubljansko pokrajino, kot najvišji slovenski politični organ, je bil podoben kot v drugih italijanskih provincah, le da so ga drugje sestavljali Italijani. Imel je 14 članov, njegova vloga pa je bila v Sloveniji (v nasprotju z drugimi italijanskimi pokrajinami) zgolj simbolična. Vsega skupaj je imel pet sej in ni odločal o ničemer pomembnem. Obiskal je sicer Mussolinija in papeža, nato so zaradi kritik o kolaboraciji posamezni člani izstopili in sosvet je jeseni 1941 prenehal delovati. Šele maja 1943 je bil znova obnovljen, deloma z istimi predstavniki, vendar se njegov pomen ni povečal.

Za varnost in mir so poleg vojske skrbele štiri vrste oboroženih oddelkov: policija, orožništvo (karabinjerji), finančna straža in obmejna milica (na meji z nemško okupacijsko cono, pa tudi na nekdanji rapalski meji, ki so jo ohranili in tako v praksi ločevali Ljubljansko pokrajino od Italije). Vse vrste enot so bile italijanske, v orožništvo in policijo pa so bili vključeni tudi bivši jugoslovanski orožniki (od okrog 1350 je bilo 322 slovenskih, še nadaljnjim 204 pa so dajali plačo, vendar niso bili na dolžnosti).

Na področju sodstva se je v civilno – pravnih razmerjih večinoma ohranila stara jugoslovanska zakonodaja, delovati pa so začela italijanska vojaška sodišča, ki so bila pristojna za izvršena ali nameravana dejanja v škodo italijanske vojske ali njenih oseb. V praksi je to pomenilo vse oblike nasprotovanja italijanski okupaciji in pred vojaškim sodiščem v Ljubljani je bilo do kapitulacije Italije obravnavanih 13186 oseb, od tega obsojenih 8737.

Po italijanski kapitulaciji so bivšo italijansko okupacijsko cono zasedli Nemci. Zaradi vojaške šibkosti so bili prisiljeni priznati obstoj Slovencev in uvesti drugačno okupacijsko politiko kot prej na slovenskih ozemljih, ki naj bi pripadla nemškemu Reichu. Hkrati so morali upoštevati Mussolinija in Italijo še kot suvereno državo, kar je razmere v Ljubljanski pokrajini precej zapletlo. Hitler je v severnih in vzhodnih mejah Italije ustanovil dve operacijski coni imenovani Predalpske dežele in Jadransko primorje, ki so jo sestavljale Furlanija, Trst, Istra, Reka in Kvarner ter Ljubljanska pokrajina. Coni sta vodila vrhovna komisarja (cono za Jadransko primorje dr. Friedrich Rainer, ki je bil po vojni v Sloveniji obsojen na smrt). Celotna Italija se je tako delila na tri dele: ozemlje pod neposredno vojaško upravo med fronto in Apenini, Mussolinijevo Socialno republiko Italijo severno od Apeninov in na obe omenjeni coni. Operacijska cona za Jadransko primorje je bila od ostale Italije ločena z mejo, carino in graničarji.

Nemci so Slovincem v Ljubljanski pokrajini obljubljali nekakšno avtonomijo oz. obnove nekdanje avstroogrske dežele Kranjske, kar pa ni bilo nikoli uresničeno. Kot korak v tej smeri pa so imenovali pokrajinsko upravo, ki ji je načeloval prezident. Za prezidenta je bil (po posvetovanjih nacističnih funkcionarjev z ljubljanskim škofom dr. Gregorijem Rožmanom in še nekaterimi slovenskimi politiki) imenovan general Leon Rupnik. Nad Ljubljansko pokrajino so nemške oblasti sicer priznavale formalno italijansko suverenost, vendar so po umiku italijanske vojske preprečile ponovni efektivni prevzem uprave, razorožile so orožništvo in fašiste ter odpustile italijanske uradnike. Podpirale so prezidenta pokrajinske uprave generala Leona Rupnika, ki je zavračal ponoven prihod italijanskih uradnikov.

Pokrajinska uprava je dobila podobno obliko, kot jo je imela kot banovina v Jugoslaviji. Dejansko je bila uprava »vodena glava«, saj so velik del ozemlja obvladovali partizani, ki so tam vzpostavili svoje organe oblasti, tako da je v resnici obvladovala le Ljubljano in glavne postojanke ob železniških in cestnih komunikacijah. Kljub formalno slovenski upravi, se je nemška nadoblast kazala povsod. Sodstvo v Ljubljani je bilo npr. podrejeno vrhovnemu komisariatu v Trstu (kjer je bil sedež Cone za Jadransko primorje). Policija je bila nemška, vodil jo je SS general Erwin Rösener, ki je bil neposredno podrejen Himmlerju. Obstajala pa je slovenska uniformirana policija, ki pa je bila pod nadzorom nemškega častnika za zvezo.

Imela je svoj politični oddelek, ki je obračunaval s pripadniki odporniškega gibanja. Nemci so za boj proti partizanom vzpostavili tudi vojaške kolaboracionistične enote, imenovane Slovensko domobranstvo. Rupnik je kot prezident dobil (podobno kot italijanski prefekti v drugih pokrajinah pod nemško okupacijo) nemške svetovalce, ki so skrbeli, da je izvajal nemško politiko. Socialna republika Italija v pokrajini v praksi ni imela nobenih pristojnosti (čeprav je ozemlje formalno sodilo vanjo), iz racionalnosti pa so Nemci ohranili liro kot plačilno sredstvo, delovala je italijanska pošta in italijanske banke. Tak koncept se je ohranil do konca vojne. Pred nemškim umikom so slovenski meščanski politiki skušali odvzeti oblast Rupniku (ki so ga prej podpirali), vzpostaviti svoj parlament, domobrance preimenovati v Slovensko narodno vojsko in tako pričakovati zaveznike. Načrt se jim zaradi premoči partizanov ni posrečil, skupaj z Nemci in domobranci so se umaknili tudi oni.

Partizanska stran je že od leta 1942 sistematično gradila t.i. sistem ljudske oblasti, ki je preko lokalne ravni (izvoljeni narodnoosvobodilni odbori na osvobojenem ozemlju) prerasel v državno oblast (zbor odposlancev slovenskega naroda v Kočevju od 1. do 3. oktobra 1943, prvo zasedanje Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta v Črnomlju 19. februarja 1944 in preimenovanje v SNOS, drugo zasedanje SNOS 9. in 10. septembra 1946 v Ljubljani – vmes ustanovitev slovenske vlade 5. maja 1945 v Ajdovščini –, volitve 27. oktobra 1946 in ustanovitev ustavodajne skupščine 18. novembra 1946, ki je 16. januarja 1947 tudi sprejela prvo ustavo v slovenski zgodovini). Vzporedno je od leta 1943 dalje potekal tudi proces vključevanja Slovenije kot pokrajine in nato federalne enote v nastajajočo novo, federativno Jugoslavijo.¹⁴ Z odlokom Predsedstva SNOS¹⁵ so že v vojnih razmerah za potrebe volitev začasno določili administrativne oziroma samouprave enote, ki so se delile na kraje, okraje in okrožja.¹⁶

V državotvornem smislu je druga svetovna vojna pomenila prelomnico, saj je Slovenija postala ena od šestih jugoslovanskih republik, dobila je prvi parlament v svoji zgodovini, njene meje proti zahodu so se razširile, dobila pa je tudi ustavno zagotovljeno pravico do samoodločbe, vključno s pravico do odcepitve.¹⁷ Sprva formalna državotvornost se je od druge polovice šestdesetih let krepila in dosegla višek z ustavo leta 1974, ne nazadnje z državotvornimi organi kot so predsedstvo republike, znotraj vlade (izvršnega sveta) pa sekretariati oz. komiteji, ki so predstavljali zametek kasnejših ministrstev. Preko komiteja za mednarodno sodelovanje je imela Slovenija tudi vsaj neke vrste okrnjeno obliko neposrednega mednarodnega delovanja, z nastankom teritorialne obrambe konec šestdesetih let pa je prišlo do zametka kasnejše prave vojske.¹⁸ Vse to je bila podlaga, na katero so se konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let pravno lahko opirale tako slovenske socialistične oblasti pri upiranju ponovni centralizaciji Jugoslavije, kot pisci nacionalnega programa iz opozicije, ki so zahtevali samostojnost.

Novo stanje po drugi svetovni vojni je sprožilo tudi vprašanje določitve meja med republikami, ki pa nikoli niso dobile uradne skupne potrditve oz. določitve. Od konca vojne do leta 1947 so vse federalne enote sprejele zakone, ki so zadevale teritorialno organiziranost (in s tem tudi »zunanje« meje – torej meje z drugimi republikami. Zvezna ustavna komisija je leta 1946 ugotovila, da meje med republikami niso legalizirane s pravnim aktom in da je to

¹⁴ Božo Repe: Volitve v Sloveniji po drugi svetovni vojni, Melikov zbornik, ZRC SAZU, Ljubljana, 2001.

¹⁵ Uradni list SNOS št. 2, 21.5. 1944.

¹⁶ Tone Ferenc: Ljudska oblast na Slovenskem, Ljubljana, 1985, 1987 in 1991.

¹⁷ Božo Repe: Slovenija od medvojne federalne enote preko poveljne jugoslovanske republike do samostojne države. Objavljeno v: France M. Dolinar, Od sanj do resničnosti, Arhiv Republike Slovenije, Ljubljana, 2001, str. 121–208.

¹⁸ Božo Repe: »Liberalizem« v Sloveniji, Borec, Ljubljana, 1992.

treba storiti čimprej. Do uradne zvezne razmejitve ne tedaj in ne kasneje ni prišlo. Tudi zato, ker se vodstvo ni bilo pripravljeno soočiti s številnimi problemi, ki bi jih razmejitev ponekod vnesla v mednacionalne odnose.¹⁹ Prvi zemljevid z razmejitvami med republikami je bil objavljen leta 1945, vendar brez argumentacije, na kakšni osnovi so bile meje določene in brez medsebojnega soglasja o spornih točkah.

Tudi med Slovenijo in Hrvaško je v prvih povojnih letih v zvezi z razmejitvijo prihajalo do konfliktov. Predsedstvočasne narodne skupščine Demokratične federativne Jugoslavije je bilo 22. septembra 1945 obveščeno, da razmejitev med obema federalnima enotama ni rešena. Kot glavni problem je bil naveden problem Štrigove, ki je bil med leti 1918 in 1922 del oblasti Čakovec. Po letu 1922 je Međimurje postalo del mariborske oblasti, leta 1929 z razdelitvijo na banovine pa znova del Hrvaške. Z uvedbo banovin je znova prišlo v okrožje Ljutomer in v Dravsko banovino. Po drugi svetovni vojni je vprašanje Štrigove reševala posebna slovensko-hrvaška komisija, ki je Štrigovo z okolico razdelila. En del z Razkrižjem je pripadel Sloveniji, Štrigova z drugim delom pa Hrvaški, vendar so se domačini tej rešitvi uprli in na slovenski strani nagnali hrvaške uradnike in policiste. Leta 1946 je bila imenovana nova komisija. Težo problema kaže tudi to, kdo je komisijo vodil: s slovenske strani je bil to Ivan Maček-Matija, s Hrvaške Stevo Krajačić, oba tedanja notranja ministra, ki sta pripadala krogu najvplivnejših politikov. Odločitev je bila, da naj občina Štrigova pripade Hrvaški oz. Čakovcu, kar je povzročilo hude napetosti med Slovenijo in Hrvaško. Vrsta pritožb in reakcij s strani Slovenije, naslovljene na Zvezno kontrolno komisijo, je imela za posledico, da je bilo Razkrižje priključeno k Sloveniji in sicer k tedanjemu Ljutomerskemu okraju. O tem je junija 1946 odločila nova komisija, ki jo je imenovala zvezna kontrolna komisija. Tak predlog je posredovala zvezni skupščini, ki bi morala o tem sprejeti zakon, vendar ta nikoli ni bil sprejet, tako, da je rešitev ostala »začasna.« V štiridesetih letih je prezidij zvezne skupščine sprejel še odlok o vključitvi kraja Banfje v Ljutomersko okrožje. Hrvaški učitelji in policaji so se iz Razkrižja umaknili, še naprej pa je ostal problem delitve cerkvene oblasti, ki se je razrešil šele po osamosvojitvi.

Do novih razprav med Slovenijo in Hrvaško v zvezi z mejami je prišlo desetletje kasneje, potem, ko je bila z londonskim memorandumom leta 1954 Cona A Svobodonega tržaškega ozemlja priključena Jugoslaviji. S tem je Slovenija tudi dobila izhod na morje. Meja na morju med Hrvaško in Slovenijo se ni posebej določala, saj je šlo za skupno jugoslovansko morskno mejo. Na kopnem so po okvirni določitvi meje reševali predvsem probleme, povezane z naseljenimi kraji. Tako so npr. leta 1956 naselja Abitanti, Belvedur, Brezovica, Gradin,

¹⁹ Na kateri osnovi in po kakšnih načelih so bile določene meje med novonastalimi republikami po drugi svetovni vojni v celoti ni znano. Pomembno vlogo je igrala tedanja razdelitev Komunistične partije Jugoslavije po teritorialnih enotah, najpomembnejše pa je bilo prepričanje, da meje niso pomembne, ker bo socializem – izvedba revolucije – rešil nacionalno vprašanje v Jugoslaviji in na Balkanu enkrat za vselej. Toda tudi med jugoslovanskimi komunisti so bili nacionalisti, zato so posredno ali neposredno med njimi občasno izbruhnili hudi spori glede razmejitve. Na drugem zasedanju AVNOJ-a in v neformalnih razpravah ob njem, so bile v razpravi številne dileme: vprašanje avtonomije Sandžaka, Vojvodine, Kosova, Metohije, Krajine, Dalmacije, Istre, Primorja, Dubrovnika, od slovenskih tudi Koroške in Štajerske, seveda v primeru, če bi prišlo do uresničitve slovenskih oz. jugoslovanskih zahtev po spremembi meje. Kakšne so bile nato rešitve je znano: dilema ali Jugoslavija kot država regij – departmajev – kot v Franciji – ali država republik po nacionalnem principu je bila razrešena v korist republik (pri čemer se je deloma posnemal sovjetski vzor), vendar z določenimi žrtvami na račun avtonomij (Sandžaka, Srbov na Hrvaškem, tudi statusa Dubrovnika kot samostojne avtonomne enote). Nedorečenost meja v nekaterih delih in dejstvo, da formalno nikoli niso bile potrjene v jugoslovanski skupščini kot republiške meje, sta potem postala glavni argument za srbsko tezo, da so meje med republikami zgolj administrativne, ne pa meddržavne meje (Glej: Miodrag Zečević: *Frontiers and Internal territorial Division in Yugoslavia*, The Ministry of Information of the Republic of Serbia, Belgrade 1991).

Koromači, Baškini, Močingi, Pregara in Sirči v Bujski občini v tedanjem okraju Pula postali del ozemlja Socialistične Republike Slovenije. Kasnejših razprav in odločitev v zvezi z razmejitvijo do osamosvojitve Slovenije in Hrvaške ni zaslediti, nekatera območja (npr. Trdinov vrh oz. Sv. Gera, trije zaselki v Istri, del meje v Prekmurju – tu tudi zaradi spremenjenega toka reke Mure) so ostala nerešena do osamosvojitve in še po njej.

Za regionalizem v Sloveniji po drugi svetovni vojni je bila sprva značilna razdrobljenost na majhne občine (podobna današnji). Ta je izhajala po eni strani iz prepričanja, da morajo ljudje čim bolj sodelovati pri upravljanju, po drugi strani pa iz želje oblasti po čim lažjem političnem obvladovanju posameznih okolij.

V prvem povojnem obdobju so bile lokalne enote kraji, okraji in okrožja. Taka ureditev zapisana v zakonu o upravni ureditvi federalne Slovenije.²⁰ Slovenija je bila razdeljena na 5 okrožij (vključno z okrožnim mestom Ljubljana), okrožja pa na 28 okrajev (Ljubljana na 10. mestnih četrti), ki jih je sestavljalo 1583 krajev.²¹ Okrožja so bila leta 1947 odpravljena, novi zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije iz leta 1948²² je predvideval upravo s 29 okraji, 1264 kraji in glavnim mestom Ljubljana (razdeljeno na štiri rajone in tri kraje). Vendar je že leta 1949 prišlo do novih sprememb (po jugoslovanskem vzoru so bile vpeljane t.i. oblasti (v Sloveniji primorska, goriška, ljubljanska in mariborska) ki so delovale do leta 1951 (goriška nekaj dlje).

Spomladi 1952 je prišlo do nove upravno – teritorialne razdelitve, znova so bile kot najmanjše enote uvedene občine (komune), okrožja so bila odpravljena, celotna razdelitev pa je bila tridelna: mesta, okraji (njihovo število se je zmanjšalo s 27 na 19) in občine. Status mesta z ožjim mestnim območjem in občinami so imeli glavno mesto Ljubljana (z dvema »dodanimi« primestnima občinama), Maribor (z ožjim mestnim območjem in eno »dodano« primestno občino) in Celje (le kot ena občina). V Sloveniji je bilo tedaj brez okraja Koper, ki je bil še del Svobodnega tržaškega ozemlja, 380 občin (okraj Koper je bil priključen leta 1954 in je bil razdeljen na devet občin). Leta 1952 je število občin naraslo na 386. Upravna razdelitev na občine je večinoma sledila predvojni.²³

V drugi polovici petdesetih let se je po zveznem zakonu iz leta 1955²⁴ začelo združevanje teritorialnih enot. V Sloveniji je število okrajev z 19 padlo na 11, občin pa iz 386 na 130. Zamišljeni koncept je bil (po Edvardu Kardelju), naj bi bile nove občine nekaj vmesnega med starimi, malimi občinami na eni in okraji na drugi strani. Vsaka občina naj bi imela svoj mestni center in podeželsko okolico, ki k temu centru gravitira. S tem na bi se čim bolj izbrisala tudi razlika med mestom in podeželjem. Občinske pristojnosti na upravnem in finančnem področju so se krepile, medtem ko so mesta kot posebne enote izgubljala svoj poseben status.

Spremembe v drugi polovici petdesetih in v šestdesetih letih so število okrajev zmanjšale najprej na 8, občin pa na 83, nato (1964) pa le na 4 okraje in 62 občin.

Z ustavo iz leta 1974 je bil uveden zapleten delegatski sistem, med drugim so bile uvedene tridomne občinske skupščine, ki naj bi bile najvišji organ družbenega samoupravljanja, v občinah pa naj bi občani uveljavljali vse svoje samoupravne in druge pravice. Razdelitev Slovenije na

²⁰ Uradni list SNOS in Narodne vlade Slovenije št. 8, 2.3. 1946 (zakon je predsedstvo SNOS sprejelo 6. septembra 1945).

²¹ Več o tem in tudi sicer o lokalni organiziranosti slovenskega ozemlja v: Božo Grafenauer, Lokalna samouprava na Slovenskem. Teritorialno organizacijske strukture, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor 2000.

²² Uradni list LRS št. 9/48.

²³ Grafenauer, Lokalna samouprava, str. 292.

²⁴ Uradni list FLRJ št.26/55.

občine je ostala taka kot po zakonu iz leta 1964 (vmes so se leta 1969 dodatno združile še mariborske občine). Močno pa se je okrepil položaj krajevnih skupnosti, ki so postale konstitutivni del občin. Le-te so bile kot neobvezne uvedene že z ustavo leta 1963, po letu 1974 je njihovo število naraslo na okrog 1050, zajemale pa so od 60 do 15 000 prebivalcev.²⁵ Leta 1980 je število občin rahlo naraslo na 65, vendar je nato njihovo število v osemdesetih letih zopet padlo na 62 in ostalo nespremenjeno do leta 1994. Višja oblika (političnega) povezovanja so bile t.i. skupnosti (obvezno je to veljalo za mestne občine, ki so se morale med seboj povezati, in za tri obalne občine, ki so sestavljale posebno družbenopolitično skupnost), ponekod pa so na regionalni ravni kot oblika političnega povezovanja obstajali tudi medobčinski sveti.

Osamosvojitvev in nastanek slovenske države²⁶ sta prinesla tudi drugačno teritorialno razdelitev. Tri leta po osamosvojitvi je – po dolgotrajnih razpravah v parlamentu in v javnosti ter po izvedenem posvetovalnem referendumu – državni zbor 3. oktobra 1994 sprejel zakon o ustanovitvi 147 občin (vključno z 11 mestnimi).²⁷ V letu 1998 so potekali dodatni referendumi za ustanovitev občin, nastalo je 45 novih (skupaj 192). Nedorečena ostaja razdelitev na pokrajine. Prejšnja ohlapna delitev iz časov socializma, ki je temeljila predvsem na povezavi občin v posameznih regijah preko medobčinskih svetov in drugih podobnih političnih (ne pa tudi upravnih) oblik povezav, je bila opuščena. Nove še ni, tako zaradi različnih pogledov in interesov kot tudi odprtega vprašanja, kako pokrajine določiti po kriterijih EU, a hkrati zadoštili interesom prebivalstva in države. Za določitev pokrajin obstaja več predlogov, ne glede na to kakšna bo, pa bo verjetno treba pred uvedbo spremeniti tudi ustavo.

Z osamosvojitvijo so Slovenci – v primerjavi z drugimi večjimi narodi pozno, a vendarle – končno postali tudi pravi državljani. S svojimi potnimi listi, denarjem in vsem kar spada zraven. Del tega bodo ob vstopu v EU izgubili, pa tudi sicer se atributi državnosti danes pač merijo drugače kot so se v času, ko so nacionalne države dosegle svoj vrh in nad njimi ni bilo druge oblasti. Namesto avstro-ogrske in jugoslovanske mentalitete bodo novim generacijam Slovencev skušali privzgojiti evropsko. Identitete se bodo med sabo prepletale in dopolnjevale, včasih morda tudi izključevale, tako kot so se vedno v narodni zgodovini in zgodovini sploh. Po svojem srcu in osnovni opredelitvi bodo Slovenci še naprej deželani, sodeč po številu občin in boju zanje, pa bi lahko rekli, da jim je pravzaprav še najljubše, če so predvsem krajan.

S u m m a r y

From Provincials to Citizens. Regional Development of Slovenia between 1918 and 1991

Božo Repe

Slovenes possess an exceptionally strong national identity. It is the result of the historic development since the Middle Ages, and especially in the period of the formation of provinces in the Austro-Hungarian monarchy. Provincial identity was prevalent until the beginning of the 20th century. After the First World War, however, when new borders were created, this brought about many other changes as well: a large proportion of Slovenes were suddenly a minority in Italy or in Austria, and the former feeling of belonging to a province was replaced by regional awareness (people now associated their identity with regions such as Friuli-Venetia Giulia in Italy or Austrian Carinthia). Though an official

²⁵ Grafenauer, *Lokalna samouprava*, str. 340.

²⁶ Več o tem: Božo Repe, *Jutri je nov dan. Slovenci in razpad Jugoslavije*, Modrijan, Ljubljana, 2002.

²⁷ Zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, Uradni list RS št. 60/94.

minority, in neither country did Slovenes have a corresponding number of national representatives in a municipal council, nor any minority rights. It was also because of this regional identity that many of the Slovenes living in Carinthia in Austria opted for Austria instead of Yugoslavia at the 1920 plebiscite. Prekmurje in the east, on the other hand, was a region that had not often been thought about by the Slovenes from the central part of Slovenia. Having developed in a different political and cultural context, all of a sudden it became a part of Slovenia, which resulted in a political shock on both sides of the new border. Slovenes living along the Raba river, in an area now called *Porabje*, remained in Vasmegey (*Železna županija* in Slovene) in Hungary and were subject to Hungarization.

In the period between WWI and WWII Slovenia did not manage to become politically autonomous. For a brief period (1927–1929) the Maribor and the Ljubljana Provincial Assemblies functioned as regional self-governments. The idea of a provincial self-government, patterned after the Croatian one (the Cvetković-Maček Agreement from 1939) was never realized. On top of all this, parts of certain territories were included first into one administrative unit, then into another: parts of Croatian territory such as Čabar were periodically included in the Drava Province whereas certain parts of Slovene territory, for instance Bela Krajina, Štrigovo, Razkrižje, Osilnica, Trava and Draga, became parts of the Sava Province. Slovenia did, however, manage to attain an informal cultural autonomy of sorts.

During the Second World War the occupational zones also emphasized regional identity, although in connection with German, Italian and Hungarian, or the so-called »Vendish«, identities.

After WWII, when Slovenia became one of the republics within Yugoslavia, certain problems have arisen concerning the borders with Croatia; they have never been resolved. One of the typical features of regionalism after the Second World War was the fact that Slovenia was broken down into small municipal units (not unlike the present ones). On one hand, this was the result of the idea that people needed to participate in local self-management as much as possible, and the wish of the authorities to assert political control over them on the other. The objective of the 62 municipal units that were gradually formed in that period was to connect larger and smaller towns with their hinterland. Along with these units formed individual regions that politically, although much less representatively, connected individual municipalities.

Although it is true that Slovenes have become citizens of Slovenia after Slovenia's independence in 1991 they have nevertheless remained tied to regions; indeed, judging by the number of municipal units at present, and the struggle to establish yet new ones (192), Slovenes seem to prefer their town or village identities.