

Državne ureditve na jugoslovanskem ozemlju Slovenije 1918-1929

MIROSLAV STIPLOVŠEK

Značilnosti obče uprave in samouprave od ustanovitve Države SHS do uvedbe kraljeve diktature

Osvoboditev izpod avstroogrške oblasti in oblikovanje jugoslovanske države, prehod pretežnega dela Slovenije iz avstrijskega v jugoslovanski državni okvir, ob dejstvu, da je tretjina Slovencev ostala v zamejstvu v okviru Italije, Avstrije in Madžarske, je ena temeljnih prelomnic v razvoju državnih ureditev na Slovenskem. Ob tem naj poudarimo, da je bil eden najpomembnejših dejavnikov pri opredelitvi Slovencev za jugoslovansko državo prav pričakovanje in hotenje, da bodo v njej, za razliko od skromnih možnosti preko deželnih samouprav v habsburški monarhiji, čim bolj samostojno odločali o svojem političnem, gospodarskem, socialnem in kulturnoprosvetnem razvoju, torej o vseh pglavitnih vidikih svojega nacionalnega napredka. Temu cilju pa je ustrezal le federalizem, v nekaterih pogledih celo konfederativni položaj jugoslovanskega ozemlja Slovenije v času kratkotrajnega obstoja Države Slovencev, Hrvatov in Srbov, ustanovljene 29. oktobra 1918, ko se je Narodna vlada za Slovenijo v izvršilnem in zakonodajnem pogledu na skoraj vseh področjih uveljavila kot najvišja oblast, medtem ko je Narodno vijeće Slovencev, Hrvatov in Srbov v Zagrebu opravljalo le nekatere skupne zadeve in še te ne v celoti. S prvdecemhrsko združitvijo v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev se začel proces državnopravnega centralizma, utemeljenega z nacionalnim unitarizmom, ko je, kot se je slikovito izrazil pok. akademik prof. dr. Bogo Grafenauer, Dunaj kot center odločanja za Slovence zamenjal Beograd, oh dejstvu, da so postali v novi državi močnejši dejavnik, kot so bili v habsburški monarhiji. Samostojni položaj Slovenije v Državi SHS je bil nato ves čas obstoja prve Jugoslavije nedosegljiv cilj konstantnega in dominantnega slovenskega avtonomistično - federalističnega gibanja.

Od 1. decembra 1918 do sprejetja vidovdanske ustave 28. junija 1921 je čas državnopravnega provizorija, v katerem so vrhovno oblast v državi izvajali monarh, osrednja vlada in Začasno narodno predstavništvo, nacionalne oziroma zgodovinske enote pa so preko deželnih vlad ohranile le skromno avtonomijo, še največjo prav v Sloveniji, medtem ko so o večini zadev odločala ministristva neposredno ali preko pokrajinskih izpostav ter drugi centralni forumi v Beogradu. Z vidovdansko ustavo, sprejeto z

majorizacijo, so osrednji organi oblasti dobili dokončno določene najvišje pristojnosti na čelu vertikalne strukture oblasti, z njo pa so bili postavljeni tudi temelji obče uprave in skromne samouprave na nižjih oblastnih stopnjah. Uveljavljanje centralističnega sistema vidovdanske ustave je bilo v pogojih vse bolj zaostrenih spopadov med unitaristično - centralističnimi in nacionalno - federalističnimi strankami dolgotrajen proces. Tako se je zaradi odpora federalističnih strank zavleklo sprejetje z ustavo predvidene podrobne zakonodaje o obči upravi ter oblastni in sreski (okrajni) samoupravi do aprila 1922, ko je vlada sama z uredbo tudi razdelila državo na 33 oblasti. Iz istih razlogov se je tudi delovanje začasne Pokrajinske uprave za Slovenijo zavleklo še do konca leta 1923. Šele s 1. januarjem 1924 pa je bila izvedena dejanska parcelacija Slovenije na ljubljansko in mariborsko oblast ter uveljavljena oblast obeh velikih županov in njunih uradov. Na drugi strani pa so centralistične stranke vse do februarja 1927 preprečevale začetek izvajanja hudo omejene oblastne samouprave, ki pa je pomenila zlasti za Slovenijo pomemben korak v organizaciji državne ureditve. Poudarimo naj, da so bile v obdobju 1918-1929 velike spremembe zlasti v razvoju uprave in samouprave, v praksi imenovane tudi avtonomija, na drugi oblastni stopnji, t.j. na slovenski pokrajinski ravni, medtem ko je glede okrajnih - sreskih in občinskih oblastev v kompetenčnem pogledu ostala v veljavi stara avstrijska zakonodaja, pač pa so se spreminjali njihovi nadzorni organi. Zlasti zaradi določitev meja z mirovnimi pogodbami in razdelitve Slovenije na dve oblasti pa je prišlo do delnih sprememb obsega nekaterih okrajev in do oblikovanja posameznih novih okrajnih upravnih enot, do manjše reorganizacije pa je prišlo tudi pri nekaterih strokovnih organih na prvi oblastni stopnji. Glede občin je bila pomembna le nova zakonodaja o volitvah občinskih odborov, ki je tudi odpravila kurialni sistem stare avstrijske občinske volilne zakonodaje. V prispevku homo zato posvetili pozornost zlasti osveščitvi razvoja in delovanja najvišjih pokrajinskih oblasti na Slovenskem ter prikazu njihovega podrejenega položaja do centralnih državnih organov v obdobju do uvedbe kraljeve diktature 6. januarja 1929.¹ Tedanja ukinitve vidovdanske ustave,

¹ Navedemo naj nekaj del, ki celoviteje obravnavajo to problematiko: Lovro Bogataj, *Uprava v Sloveniji od prevrata 1918 do izvršitve Vidovdanske ustave*, Slovinci v desetletju

parlamentarizma in izvoljenih samoupravnih organov na vseh ravneh, nato razdelitev države na banovine in uvedba banske uprave jeseni 1929, uveljavitev oktroirane oziroma septembrske ustave leta 1931 ter nova zakona o občinah (1933) in mestnih občinah (1934) so pomenili tudi novo obdobje v državnopravnem razvoju Slovenije, za razliko od dvajsetih let s komasacijami občin tudi na najnižji stopnji samouprave in uprave. Ta problematika pa bo obdelana v posebnem prispevku.

Federativni položaj Slovenije v Državi SHS in delovanje prve slovenske nacionalne vlade

V prizadevanjih za uveljavitev slovenske samoodločbe v okviru samostojne jugoslovanske države je bila prelomnega pomena ustanovitev Narodnega sveta za Slovenijo in Istro 16. in 17. avgusta 1918, s katerim so slovenske stranke izoblikovale ne le skupni politično - predstavniški organ, kot sestavni del bodočega Narodnega sveta v Zagrebu, v boju za narodnopolitično osamosvojitve, ampak tudi telo, ki je nato ob avstrijski oblasti postopoma uveljavljalo tudi narodno oblast, odločilno vlogo pa je odigralo ob prevratu 29. oktobra 1918. Narodni svet (NS) je preko odsekov za posamezna področja delovanja, pokrajinskih odsekov in razvejane mreže krajevnih narodnih svetov razvil bogato aktivnost pri vzpostavljanju oblastnega dvovladja kot tudi glede načrtovanja organizacije ustavnopravne ureditve bodoče jugoslovanske države, posebej z vidika položaja Slovenije v njej. S problematiko funkcioniranja občin in okrajev ter različnih vej uprave sta se ukvarjala organizacijski in administrativni odsek, temeljna stališča o slovenski viziji bodoče ustavne in upravne ureditve pa je izoblikoval ustavnopravni odsek na septembrski

seji, ki jo je zaradi pomembnosti vodil in z uvodno besedo usmeril predsednik NS dr. Anton Korošec. Eden prvakov Slovenske ljudske stranke (SLS) Fran Šuklje je s tradicijo in nujnostjo upoštevanja razvojnih posebnosti utemeljeval avtonomni položaj Slovenije v skupni državi in s tega vidika je tudi gospodarski odsek oblikoval aktualne naloge slovenskega gospodarstva. Šuklje pa je nato v prvi polovici oktobra 1918, prav v času, ko so se po ustanovitvi Narodnega vijeća SHS v Zagrebu začele sklepne akcije za ustanovitev samostojne države avstrijskih Jugoslovancev, v več člankih z naslovom V zaželeni deželi podrobno razčlenil ustavno - upravne zamisli. Predvsem se je zavzel za zakonodajno in izvršilno avtonomijo posameznih enot nove države, ena izmed njih naj bi bila Slovenija z Istro, pri čemer bi bilo treba glede na zgodovinsko in državnopravno ločenost posameznih delov ter potreb bodočega razvoja dopustiti različne oblike avtonomije, torej določeno asimetričnost. Samouprava pa naj bi bila tudi temelj za nižje upravne enote, za okrožja (Kranjska, Štajerska s Koroško in Primorska), okraje in občine. Šukljietovi avtonomistični predlogi za notranjo ureditev jugoslovanske države so naleteli na odločno zavrnitev v liberalnem taboru, ki je s skrajnim unitarizmom, pa tudi gospodarskimi potrebami, utemeljeval strogi centralizem. Tako sta se glede ustavnopravnega položaja Slovenije še pred ustanovitvijo jugoslovanske države izoblikovala dva nasprotna koncepta, boj za njuno uveljavitev ter hkrati strankarsko moč in oblast pa se je zaostril že v pripravah na prvodecembrsko združitve, zlasti pa v razpravah o prvi ustavi Kraljevine SHS. Šukljietova ustavnopravna razmišljanja pa odsevajo tudi pomembno značilnost tedanje slovenske politike, da se je ukvarjala le s problematiko ureditve države avstrijskih Jugoslovancev, ne pa tudi z državnopravnimi razmerami, ki bodo nastale z oblikovanjem Kraljevine SHS, kar se je kasneje hudo maščevalo, saj nanje ni bila pripravljena.

Potem ko je Narodno vijeće prevzelo v svoje roke vse vodenje narodne politike in dejansko prekinilo s habsburško monarhijo in po izjavi deželnega odbora za Kranjsko, da se ne smatra več pristojnega za opravljanje političnih zadev, se je NS že v dneh pred razglasitvijo Države SHS uveljavil kot najvišje oblastno telo na Slovenskem, njegov najpomembnejši akt po prevratu pa je bilo 31. oktobra 1918 oblikovanje predloga sestave Narodne vlade za Slovenijo (NV) iz predstavnikov vseh treh slovenskih političnih strank. Še isti dan jo je imenovalo oziroma potrdilo Narodno vijeće kot vrhovni organ nove države, ki je prevzelo le vodenje zunanje politike in vojaških zadev, pravico do pomilostitev in razveljavitev zakonov, vse druge pristojnosti pa naj bi samostojno izvajale narodne vlade. Narodni svet je na prvo slovensko nacionalno vlado prenesel vso izvršilno in zakonodajno oblast,

1918-1928, Ljubljana 1928; isti, Uprava iliravske banovine. Zgodovinski pregled od prevrata 1918. Krajevni leksikon iliravske banovine, Ljubljana 1937; Dragutin Trstenjak, Uprava v Sloveniji, Sponinski zbornik Slovenije, Ljubljana 1939; Sergij Vilfan, Pravna zgodovina Slovencev, Ljubljana 1961; isti, Uvod v pravno zgodovino Slovencev, Ljubljana 1991; Antuša Leskovec, Zgodovina uprave v Mariboru 1752-1941, Maribor skozi stoletja, Maribor 1991; ustrezna gesla v Enciklopediji Slovenije. Avtonomistična prizadevanja na Slovenskem v obdobju 1918-1929 pa osvetljujejo zlasti naslednja dela: Metod Mikuž, Oris zgodovine Slovencev v stari Jugoslaviji 1917-1941, Ljubljana 1965; Ljilje Ude, Slovenci in jugoslovanska skupnost, Maribor 1972; Mončiču Zečević, Na zgodovinski prelomnici I, Maribor 1986; Janko Pleterški, Narodi, Jugoslavija, revizija, Ljubljana 1986; Janko Prunk, Slovenski narodni programi, Ljubljana 1986; isti, Slovenski narodni vzpon, Ljubljana 1992; Jurij Perovšek, Slovenski liberalni tabor in nacionalni vprašanje v času Kraljevine Srbije, Hrvatov in Slovencev, doktorska disertacija 1993; Miroslav Stiplivšek, Prizadevanja za avtonomijo Slovenije od ustanovitve jugoslovanske države do kraljeve diktature (1918-1929), Časopis za zgodovino in narodopisje, št. 1, 1994; Slovenska knjižnica XX. stoletja 1900-1941, Ljubljana 1995.

sam pa je ostal dejansko le njen posvetovalni organ in se do ukinitve aprila 1919 ukvarjal predvsem z zbiranjem gradiva o mejah za mirovno konferenco. Ohlikovanje NV s tako širokimi pristojnostmi ob dejstvu, da je začela samostojno reševati tudi nekatere zadeve iz delokroga Narodnega vijeća, pomeni torej utemeljitev slovenske državnosti v okviru Države SHS. NV so pripadale tudi vse pristojnosti nekdanjih avtonomnih in državnih deželnih uprav, prav tako pa je prevzela tudi nadzor nad okrajnimi glavarstvi² in občinami. Svojo oblast si je prizadevala uveljaviti na celotnem slovenskem etničnem ozemlju, razen v Prekmurju, ki je bilo tedaj še v okviru Ogrske. Zato je sklenila tudi vojaško zasesti slovenski del Koroške, dejansko pa ni mogla izvajati oblastnih funkcij tudi na Primorskem, ki jo je zasedla italijanska vojska. Delovanje NV je bilo najbolj vidna potrditev uresničevanja slovenske narodne samoodloče na političnem, gospodarskem, socialnem in kulturnoprosvetnem področju.

Narodno vlado je poleg predsednika Josipa Pogačnika sestavljalo še 12 poverjenikov, in sicer za notranje zadeve, narodno obrambo, pravosodje, finance, industrijo in trgovino, javna dela in obrt, promet in pošto, kmetijstvo, prehrano, uk in hogočastje, socialno skrbstvo in zdravstvo. Takoj je uredila tudi funkcioniranje nižjih oblasti in preprečila poseganje krajevnih in pokrajinskih narodnih svetov na oblasno področje. Ob tem naj poudarimo, da se je v prekratnih dneh Narodni svet v Mariboru uveljavil kot pokrajinska oblast na Štajerskem z imenovanjem slovenskih okrajnih glavarjev, izročitvijo vojaške oblasti generalu Rudolfu Maistru, in drugimi ukrepi za utrditev slovenske oblasti. Poverjenišstvo za notranje zadeve pa je 5. in 6. novembra 1918 izdalo naredbi, s katerima je za okrajna glavarstva, občinska županstva, davčne in druge javne urade razglasilo, da so podrejeni NV in da so dolžni posloovati le po njenih navodilih. Ti uradi so morali prevzeti vso oblastno eksekutivo, narodnovladne oblasti pa naj bi z narodnimi sveti sodelovale le pri zavarovanju nacionalne osvoboditve in samostojnosti oziroma pri zatiranju neredov.³ Glede pristojnosti občinskih in okrajnih oblastev je ostala v veljavi stara avstrijska zakonodaja,⁴ pač pa je v procesu slo-

venizacije uprave. NV izvedla velike kadrovske spremembe z imenovanjem slovenskih uradnikov, nadomestitvijo nemških županov s slovenskimi gerenti, razrešitvijo nemških odhormikov in imenovanjem slovenskih, sprejela pa je tudi naredbo o izpolnitvi občinskih odborov z delavskimi predstavniki, ki v njih doslej niso bili ustrezno zastopani.⁵

Temeljni pravni akt o vladnih pristojnostih, o organizaciji različnih upravnih področij in delovanju nižjih oblastnih organov je Naredba celokupne vlade o prehodni upravi, ki jo je NV izdala 14. novembra 1918 po sporazumu z Narodnim vijećem, ne pa po njegovem pooblastilu. Ta ima značaj ustavnega zakona in mednarodne pogodbe o federativnem položaju Slovenije v Državi SHS. Z njo je prepustila Narodnemu vijeću poleg že navedenih skupnih zadev le še pogajanja za združitev s Kraljevino Srbijo. Na vseh drugih področjih je bila NV vrhovni organ oblasti v Sloveniji in proti njenim odločitvam ni bilo priziva, veljala je tudi praksa, da so bile odločbe Narodnega vijeća veljavne šele tedaj, ko jih je razglasila NV. V naredbi je bilo posebej poudarjeno, da je NV za vsa oblastva, za vse urade in javne organe na slovenskem ozemlju najvišja odločujoča in prizivna inštanca. Vse občinske in okrajne samouprave so ohranile dotedanjo organiziranost in pristojnosti. V naredbi so bile tudi določene pristojnosti posameznih upravnih oddelkov, ki so jih vodili poverjeniki. Navedemo naj le nekaj določil o oblikovanju novih oziroma preosnovanju dotedanjih upravnih ustanov in organov. V okviru oddelka za uk in bogočastje je bil ustanovljen višji šolski svet, glede pravosodja je bil najvažnejši ukrep ustanovitev višjega deželnega sodišča v Ljubljani, pri katerem je bil ustanovljen tudi senat za upravne zadeve, v okviru oddelka za socialno skrbstvo je bilo ohmočje obrtnega nadzorništva v Ljubljani raz-

ločala, da so občinski odbori sklepajoči in nadzorni organi, občinska starešinstva upravni in izvršilni organi, predstavniki občin pa župani. Občine so opravljale samoupravne naloge in urejale nekatere zadeve državne uprave, ki so bile nanje prenešene, pri čemer so bile za samoupravno delovno področje podrejene nadzoru deželnih oziroma okrajnih avtonomnih organov, za prenešene upravne zadeve in morebitno prekoračitev pristojnosti pa so jih nadzirala okrajna glavarstva. Njihove najpomembnejše samoupravne naloge so bile upravljanje občinskega premoženja, skrb za varnost, za stavbne in socialne zadeve. Samouprave so delovale še vnaprej tudi na okrajni ravni, in sicer na Štajerskem okrajni zastopi, na Kranjskem pa okrajni čestni odbori in okrajne blagajne.

⁵ UL NV št. 39, 20. I. 1919, naredba št. 283; za primer naj navedemo občinski odbor Maribor, ki je že pred to uredbo kooptiral deset socialnodemokratskih odbornikov. Ker je bil trdna nemška postojanka, ga je NV 16. decembra 1918 razrešila. V začetku januarja 1919 je prevzel vodenje občine vladni komisar z imenovanim devetčlanskim svetom, sestavljenim iz šestih slovenskih in treh nemških članov. Vladni komisar je postopoma odpustil tudi magistratne uradnike nemške narodnosti.

² NV je svoje oblastne naloge v celoti izvajala na območjih političnih okrajev: Radovljica, Kranj, Kamnik, Ljubljana, okolica, Litija, Krško, Novo mesto, Kočevje, Črnomelj, Maribor, Slovenj Gradec, Konjace, Celje, Ptuj, Ljutomer in Brežice, dveh političnih ekspozitur Cerknica (za tisti del logškega okraja, ki ga ni zasedla italijanska vojska) in Prevalje (za Mežsko dolino) ter štirih avtonomnih mest Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj, ki so opravljala tudi funkcijo okrajnih glavarstev.

³ Uradni list (UL) Narodne vlade SHS v Ljubljani št. 2 (6. 11.) in št. 3 (8. 11. 1918), naredbi št. 10 in 34.

⁴ Za okoli tisoč občin na območju jugoslovanskega ozemlja Slovenije je torej ostala v veljavi deželna zakonodaja za Štajersko in Koroško iz leta 1864 in za Kranjsko iz leta 1866, ki je do-

širjeno na vso Slovenijo, več sprememb je bilo na področju finančne uprave, kjer je bilo ustanovljeno deželno finančno ravnateljstvo v Ljubljani z dvema okrajnima finančnima ravnateljstvi v Ljubljani in Mariboru, davčni referati so bili izločeni iz okrajnih glavarstev in preosnovani v okrajna davčna oblastva, vrsti ustanov (ravnateljstvu za pošto in hrzjav, za železnice, trgovski in obrtni zbornici, rudarskemu glavarstvu) je bilo razširjeno delovno območje na vso Slovenijo, v Ljubljani pa je bilo ustanovljeno tudi deželno orožniško poveljstvo.⁶

Narodna vlada je uveljavila veliko samostojnosti tudi pri odločanju o zadevah, ki so bile v pristojnosti Narodnega vijeća. Tako je tudi neposredno navezala stike z nekaj državami, posebej pa so mednarodno uveljavljanje NV kazali odnosi z Nemško Avstrijo, s katero je izmenjala diplomatskega predstavnika, z graškimi in celovškimi deželnimi ohlastmi pa se je dogovarjala glede mejnih vprašanj. Na vojaškem področju je samostojno izvedla mobilizacijo, vzdrževala oborožene sile na Slovenskem, odločala o napredovanjih ter ustanovila centralni urad narodne obrambe in okrajna brambna poverjenišva. Tako je uspešno izgrajevala slovensko vojsko, ki je spadal v Drugo vojno področje Države SHS. Glede na to, da je NV izvajala državno oblast na vseh področjih družbenega življenja, so se v položaju Slovenije v Državi SHS s federativnimi prepletale tudi nekatere konfederativne prvine.

Narodna vlada je o vseh pomembnih zadevah sklepala na sejah, do razpusta jih je imela 49, razveljavila in spremenila je veliko zakonskih aktov bivših državnih in deželnih oblasti ter s številnimi novimi naredbami urejala vse pereče zadeve. Kot celota ali preko posameznih poverjeništev je sprejela skoraj štiristo pravnih aktov, ki jih je objavila v svojem Uradnem listu. Tako je vlada razveljavila tudi stari društveni in zborovalni zakon iz leta 1869 ter uvedla svobodo združevanja, zborovanja in tiska. Slovenska državnost se je najbolj vidno manifestirala v samostojnem delovanju in odločanju NV.

Uspešno delovanje NV za Slovenijo⁷ in drugih narodnih vlad je predstavnike avtonomistično-federalističnih strank, med njimi SLS, v Narodnem vijeću v razpravi o združitvi s Kraljevino Srbijo navedlo na oblikovanje predloga; naj bi do sprejetja ustave še naprej avtonomne pristojnosti

izvajale pokrajinske vlade in za te zadeve odgovarjale pokrajinskim skupščinam. Ta predlog delegacije Narodnega vijeća je regent Aleksander ob slovesni razglasitvi zedinjenja 1. decembra 1918 celo sprejel, vendar so nato centralisti preprečili njegovo izvedbo.

Krepitev centralizma v Kraljevini SHS do sprejetja ustave in delovanje Deželne vlade za Slovenijo

Prvodecembrski akt ni še takoj vplival na dejansko povsem avtonomen položaj Slovenije. Prelomnica je bilo oblikovanje osrednje vlade 20. decembra 1918 z 18 ministrstvi za posamezna področja delovanja. Že pri njeni sestavi je regent Aleksander z nedemokratskim postopanjem nakazal svoje bodoče metode in vlogo v državi. Dodamo naj še, da je Začasno narodno predstavništvo začelo delovati šele 1. marca 1919, pa še nato je večkrat prekinjalo svoja zasedanja in tedaj je vlada opravljala tudi vse naredbodajne naloge. Novi notranji minister Svetozar Pribičević, ki je dobro poznal avtonomistične težnje v prečanskih deželah, je že 24. decembra brzojavno obvestil predsednike narodnih vlad, da morajo podati kolektivne ostavke regentu Aleksandru. Hkrati jim je sporočil, da je osrednja vlada prevzela izključno pristojnost za odločanje o zunanji politiki, vojski, državnih financah, železniškem in poštnem prometu, prehrani in obnovi dežele, trgovini, obrti in industriji, socialni politiki ter o pripravi za sklie konstituante in za izenačenje zakonov. Tri dni kasneje je prva slovenska nacionalna vlada odstopila. V začetku januarja 1919 je regent Aleksander izdal po sklepu ministrskega sveta uredbo o razpustu narodnih vlad in o ustanovitvi deželnih vlad z zmanjšanim številom poverjeniških resorjev in omejenimi pristojnostmi. Še pred tem je izdal ukaz o oblikovanju Dravske divizijske oblasti, ki je nato začela delovati šele 1. februarja 1919, za slovensko ozemlje pa je bila ustanovljena tudi posebna orožniška brigada, v Ljubljani in Mariboru pa kraljeva policijska komisariata.

Narodna vlada je delovala do imenovanja predsednika in podpredsednika Deželne vlade za Slovenijo (DV) 20. januarja 1919 in njenih štirih poverjeništev. Zožitve pristojnosti DV le na štiri področja in brzojavno urejanje nekaterih problemov v Sloveniji iz posameznih ministrstev je vzbudilo odpor slovenskih avtonomistov, ki so končno dosegli razširitev DV na šest poverjeništev, ko je vlada dovolila še ministroma za socialno politiko in javna dela, da imenujeta svoja poverjenika v njej. Razširjena DV je imela poverjenišva za notranje zadeve, pravosodje, prosveto in verstvo, socialno politiko ter dva gospodarska resorja: za javna dela in za narodno gospodarstvo - kmetijstvo. Osrednja vlada pa je nato

⁶ UL NV št. 11, (21. 1. 1918), naredba št. 111.

⁷ O delovanju NS in NV je že bogata literatura, imenovano naj monografije Janka Pleterškega, *Prva odločitev Slovencev za Jugoslavijo*, Ljubljana 1971; Mončila Zečevića, *Slovenska ljudska stranka in jugoslovansko zedinjenje 1917-1921*, Maribor 1977 in Bnjana Balkovca, *Prva slovenska vlada 1918-1921*, Ljubljana 1992 ter razpravi Jurija Penzškega, *Oblikovanje slovenske nacionalne države leta 1918*, *Prispevki za zgodovino delavskrga gibanja* 1985, str. 48-75 in *Jugoslovansko zedinjenje in Slovenci v novembru 1918*, *Prispevki za novejšo zgodovino* 1988, str. 41-60.

postopoma ustanovila v Ljubljani še 13 uradov,⁸ ki so bili neposredno podrejeni posameznim ministrstvom. Tudi na okrajni ravni so se izoblikovali posamezni strokovni organi, ki niso bili podrejeni okrajnim glavarjem, temveč neposredno ministrskim izpostavam. Tako se je ustvarila upravna dvotirnost. Omejeno število zadev se je še lahko urejalo avtonomno, večina pa centralistično preko resornih ministrstev in njihovih izpostav. Poudariti je treba še, da je pristojnosti NV omejevalo še dejstvo, da tudi za poverjene zadeve v formalnopravnem pogledu ni bila vrhovna oblast, ker so bili proti njenim sklepom možni prizivi na ministrstva. Centralna vlada je tudi preprečila prizadevanja avtonomistične večine v prvi DV za oblikovanje slovenskega deželnega zbora. Vsi navedeni ukrepi so bili vidni znaki krepitve centralizma, ki je v Sloveniji naletel na širok odpor. Spopad med avtonomističnim in centralističnim prizadevanji se je razvil zlasti v DV, ki je ostala edina oblastna institucija za udejanjanje omejenih avtonomističnih pristojnosti.⁹ Na eni strani so si poverjeniki iz vrst avtonomistične SLS prizadevali formalno-pravno in še posebej tudi konkretno čimbolj okrepiť avtonomistično vlogo DV, na drugi strani pa so poverjeniki iz Jugoslovanske demokratske stranke (JDS) poskušali čimveč odločanja prenesti na ministrstva in spremeniti položaj poverjenikov na raven uradnikov, centralistom pa se je postopoma pridružila tudi večina v Jugoslovanski socialnodemokratski stranki. Ker je bil do konca 1920 s krajšo prekinitvijo na čelu DV predstavnik SLS dr. Janko Breje, je prihajalo z osrednjo vlado do hudih kompetenčnih sporov in beograjsko časopisje je slovensko DV označilo celo za odpadniško. Tako je DV skoraj ves čas obstoja avtonomno reševala njej poverjene zadeve, uspešno zlasti na gospodarskem, socialnem in kulturnoprosvetnem področju, sodelovala pa je tudi pri urejanju nekaterih dejavnosti, ki so bile v pristojnosti centralnih organov. To pa ni bilo le rezultat vztrajnih prizadevanj poverjenikov SLS, temveč tudi slahosti ljubljanskih

ministrskih izpostav, ki so sicer veliko "uradovale", toda brez dejanskih uspehov, pa tudi zaradi slabih zvez med Slovenijo in Beogradom. DV je po tradiciji NV pomembnejše sklepe in naredbe (okoli 270) sprejemala na sejah (140), poverjeniki pa so za svoja delovna področja izdali še skoraj 450 naredb. Že ti količinski podatki kažejo, da je DV opravila bogato delo pri urejanju avtonomnih zadev, nekatere njene naredbe, kot tudi prejšnje NV, pa so po kasnejšem sklepu parlamentarnega zakonodajnega odbora ostale v veljavi tudi po njeni ukinitvi z vidovdansko ustavo. Toda že pred njenim sprejemom je v prvi polovici leta 1921 po odstopu poverjenikov SLS liberalno usmerjena DV pomenila prehod k formalni odpravi ostanka avtonomnosti Slovenije, katere najbolj vidni izraz je bilo prav njeno delovanje. DV je v pretežnem času svoje aktivnosti učinkovito opravljala svoje avtonomistične naloge, uspešneje kot podobne vlade v drugih jugoslovanskih pokrajinah.¹⁰

To dejstvo in na drugi strani slabi rezultati na področjih, ki so jih neposredno upravljala ministrstva oziroma njihovi uradi ter negativne posledice centralističnih posgov v avtonomne pristojnosti, je vplivalo na slovenske volilce, da so na volitvah v Ustavodajno skupščino oddali veliko večino glasov za stranke, ki so se v predvolilnih programih opredelile za avtonomistično ureditev, medtem ko je odločna zagovornica le skromne dekoncentracije uprave za pokrajine, ki naj bi se oblikovale po geografskih in gospodarskih kriterijih, JDS dohila manj kot desetino glasov. SLS je nato izdelala svoj ustavni načrt, v katerem je za šest pokrajinskih enot v državi, ena naj bi bila Slovenija, zahtevala široko izvršilno in zakonodajno avtonomijo z vladani in skupščinami, ki naj bi imela za svoje delovanje tudi zadostne finančne vire. Avtonomistična prizadevanja so z izjavo slovenskih kulturnih delavcev februarja 1921 dobila tudi širšo, zunajstrankarsko podporo. Ta izjava je pomemben mejnik v slovenski politični zgodovini, ker je jasno opredelila jedro slovenskega narodno-političnega problema in povzročila ločitev po narodnem, ne pa svetovnonazorskem kriteriju. Večina Slovencev je podprla politične stranke, ki so zahtevale takšno državno ureditev, ki bi jim omogočala čimbolj samostojno reševati vse temeljne zadeve svojega razvoja in napredka. To so pokazale tudi prve občinske volitve v Sloveniji spomladi 1921, za katere je DV določila tudi žensko volilno pravico, prav to določilo pa so centralne oblasti razveljavile. Bile so pravi plebiscit za avtonomizem in za takšno politiko je SLS dobila absolutno podporo. Toda unitaristično - centralistična večina v Ustavodajni

⁸ V Ljubljani so delovale naslednje ministrske izpostave: 1. Delegacija ministristva financ za Slovenijo in Istro; 2. Ravništvo celjskih državnih železnic; 3. Komisariat ministristva za promet (za privatne železnice in avtomobilski promet); 4. Poštno in brzojavno ravništvo za slovensko izemlje; 5. Čekovni urad; 6. Odsek za prehrano in obnovo države; 7. Oddelek ministristva za trgovino in industrijo; 8. Zdravstveni odsek za Slovenijo in Istro; 9. Gozdarski odsek za Slovenijo in Istro; 10. Glavno poverjenišvo za agrarno reformo; 11. Generalna inšpekcija voda; 12. Rudarski glavarstvo; 13. Finančna prokuratura.

⁹ V ozemeljskem pogledu je DV leta 1919 razširila svojo upravo tudi na obnove cone B na Kurškem ozirno na okrajni glavarstvi Velikovec in Burovlje, prizadevala pa si je razširiti svoje pristojnosti tudi na Prekmurje, ki je bilo pri jugoslovanski zasedbi pod oblastjo pusebnega civilnega komisarja, s 1. junijem 1921 pa je bilo usnovano ukrajno glavarstvo v Murski Soboti v ekspoziturni v Dunaji Lenlavi.

¹⁰ Delovanje DV je podrobno obdelal B. Balkovec v navedenem delu, njene značilnosti pa je osvetlil tudi dr. Janko Breje v članku "Ostave prebrata do ustave, Slovenci v desetletju 1918-1928, cit. izd., str. 160-214.

skupščini, ki jo je radikalno - demokratska vlada ustvarila tudi s podkupovanjem, je zavrnila vse avtonomistične predloge državne ureditve in SLS je v znak protesta celo zapustila konstituantno. Tako je bila unitaristično - centralistična vidovdanska ustava 28. junija 1921 sprejeta z navadno večino, proti volji večine slovenskih poslancev, pa tudi hrvaških in črnogorskih, kar je napovedovalo hude boje za njeno revizijo in probleme pri njenem dejanskem izvajanju.

Utrditev centralizma z vidovdansko ustavo

Vidovdanska ustava je mejnik v državno-pravnem razvoju Kraljevine SHS in pomeni na eni strani sklepno dejanje procesa, ki se je na temelju jugoslovanskega narodnega unitarizma in državnega centralizma začel že s prvo-decembrskim aktom, na drugi strani pa pomeni uzakonitev vseh prvin unitaristično-centralistične državne ureditve do uvedbe kraljeve diktature in odpravo še zadnjih avtonomnih organov oziroma dotedanjih nacionalnih in zgodovinskih enot. Z določili o nacionalni in državni enotnosti je še utrdila centralizem in s tem onemogočila posameznim narodom, da bi sami odločali o temeljnih vidikih svojega razvoja. Vrhovna oblast v državi je bila trodelna: zakonodajna, upravna in sodna, ki jo je ustava določila v izvajanje monarhu, Narodni skupščini, ministrskemu svetu - vladi in sodiščem. Največje pristojnosti je imel monarh, ki je skupaj z Narodno skupščino izvajal zakonodajno oblast, preko ministrov upravno oblast, posebne pravice pa je imel tudi na sodnem področju. V analizah ustave se poudarja velika premoč izvršilne oblasti nad zakonodajno in togi - birokratski centralizem. Organizacija državne uprave se primerja s piramido, v kateri so bili vsi oblastni organi, od osrednjih do najnižjih, med seboj povezani po hierarhičnem načelu nadrejenosti in podrejenosti od zgoraj navzdol. Centralni organi so imeli popolne zakonodajne in nadzorne pravice do nižjih organov državne oblasti ter so lahko ukiniteli in razveljavili vse njihove pravne akte in sklepe.

Te temeljne ugotovitve naj ilustriramo z nekaj konkretnimi določili o izvajanju posameznih vej oblasti, posebej upravne. Pristojnosti Narodne skupščine so omejeval zlasti kraljeve pravice, da jo sklicuje na zasedanja in jo razpušča hkrati z razpisom volitev, v njej sprejeti zakoni pa so bili veljavni, ko jih je potrdil in razglasil kralj. Med nalogami Narodne skupščine naj poleg zakonodajnih posebej poudarimo tudi sprejemanje proračuna, s katerim je povezovala finančni zakon s posebnimi pooblastili vladi, in odločanje o drugih zadevah državnega gospodarstva. Kralj je upravno oblast izvajal preko ministrskega sveta, ki ga je tudi imenoval in mu je bil neposredno podrejen, za svoje delo pa je odgovarjal tudi Narodni skupščini. Ministri so načelovali posameznim strokam državne uprave. Ministri, kot

tudi druga upravna oblastva, so imeli tudi pravico, da po parlamentarnem pooblastilu izdajajo uredbe za izvajanje zakonov, ter da imenujejo nižje državne uradnike. Bistvo centralizma pa posebej kažejo določila o načinu izvajanja uprave na treh temeljnih ravneh, v oblasteh, srezih - okrajih in občinah (členi 95-101). Določilo, da se največje upravne enote oblasti oblikujejo po prirodnih, gospodarskih in socialnih razmerah ter omejitev števila prebivalcev v njih do največ 800.000, je onemogočalo nadaljnjo ohranitev nacionalno zaokroženih in zgodovinski utemeljenih enot v državi in imelo tudi za posledico upravno razbitje jugoslovanskega dela Slovenije. Najvišji funkcionarji v oblasteh so bili veliki župani, ki jih je imenoval kralj. Bili so vrhovni predstojniki splošne državne administracije, poleg naloge, da preko nje izvajajo posle državne oblasti, pa so dobili tudi široke nadzorne pristojnosti v odnosu do samouprave. Za nekatere zadeve lokalnega oziroma regionalnega značaja je bilo namreč določeno oblikovanje občinske, sreske in oblastne samouprave po volilnem načelu. V ustavi so bile našteje gospodarske, socialne in kulturno-prosvetne pristojnosti oblastnih samouprav, določen način delovanja oblastnih skupščin in oblastnih odborov ter oblike nadzora nad njimi. Te pa so bile v uredbodajnem, izvršilnem in finančnem pogledu tako velike, da se je centralizem lahko uveljavil tudi na področju samoupravnega izvajanja oblasti. Za podrobna določila o delovanju upravnih in samoupravnih oblasti ter njihovi organiziranosti na prvi in drugi oblastni stopnji pa je ustava predvidevala posebno zakonodajo. Za reševanje sporov upravnega značaja, pritožb proti ministrskim odločbam in ukazom, za odobritev nekaterih upravnih aktov, za izvajanje nadzora nad samoupravnimi enotami ter odločanje o sporih med državnimi in samoupravnimi oblastmi je bil ustanovljen Državni svet kot vrhovno upravno sodišče, poleg njega pa so delovala tudi upravna sodišča.¹¹ Za nadzor nad izvajanjem državnega proračuna in oblastnih proračunov pa je bila ustanovljena Glavna kontrola kot vrhovno računsko sodišče. Z ustavo so bile za izvajanje sodne oblasti določene tri stopnje sodišč, prvostopenjska in apelacijska sodišča (v Sloveniji je to nalogo nato opravljalo Višje deželno sodišče), najvišje pristojnosti pa je imelo kasacijsko sodišče s sedežem v Zagrebu.

Ob prikazu nekaterih značilnosti vidovdanske ustave naj še poudarimo, da je bila glede ureditve državnopravnega položaja slovenskega naroda in drugih jugoslovanskih narodov v nasprotju z njihovimi življenjskimi interesi, bolj demokratična pa je bila glede določil o klasičnih državljanskih pravicah in dolžnostih ter o socialnoekonomskih zadevah.¹²

¹¹ Upravno sodišče za Slovenijo je imelo sedež v Celju, poslovali pa je začelo julija 1923.

¹² Ustava je bila objavljena v UL deželne vlade za Slovenijo št.

Uvedba Pokrajinske uprave za Slovenijo in nova zakonodaja o obči upravi in samoupravi v oblasteh in srezih

Ustava je v prehodnih odredbah določila tudi razmeroma kratke roke za sprejetje zakonodaje glede funkcioniranje obče uprave in samouprave, za poenotenje zakonodaje in uprave, za prenos pristojnosti na nove organe in za novo upravno razdelitev države, za prehodno obdobje pa je ustanovila pokrajinske uprave na čelu s pokrajinskimi namestniki, ki jih je imenoval kralj na predlog ministra za notranje zadeve. Glede na to je bila 12. julija 1921 ukinjena tudi DV kot zadnji ostanek slovenske upravne avtonomije, 2. avgusta pa jo je nadomestila Pokrajinska uprava za Slovenijo na čelu z Ivanom Hribarjem. Razdeljena je bila na naslednje oddelke: predsedstvo pokrajinske uprave ter oddelki za kmetijstvo, javna dela, socialno skrbstvo, prosveto in vere, pravosodje in za gozdarstvo, vsi drugi pokrajinski uradi v Sloveniji pa so bili neposredno podrejeni ministrstvu. Pristojnosti Pokrajinske uprave je pokrajinski namestnik izvajal preko vodij oddelkov pod neposrednim nadzorstvom ministrstva za notranje zadeve ter kot organ resornih ministrstev po načelu osebne odgovornosti. Tako je dotedanji kolegijski sistem delovanja DV zamenjal birokratski - uradniški sistem. Pokrajinska uprava je imela le prehodni značaj, vse njene pristojnosti pa naj bi postopoma prenesli na ministrstva, na velike župane in oblastne samouprave, z njo pa so bili ukinjeni posebni avtonomni uradi in s tem tudi upravna dvostranost na pokrajinski ravni.¹³

Začasna Pokrajinska uprava pa je nato poslovala do konca leta 1923, kajti proti centralističnim določilom vidovdanske ustave so začele avtonomistično - federalistične stranke že takoj po njenem sprejetju odločen boj, zaradi česar tudi njena zakonodaja za uveljavitev ustavnih določil o novih oblikah državne uprave in delovanju samouprav v Narodni skupščini niso bili sprejeti v ustavno določenih rokih. Tako je bila šele 26. aprila 1922 razglašena temeljna izvedbena zakonodaja o centralistični državni ureditvi. Medtem ko je Zakon o obči upravi in Zakon o oblastni in sreski samoupravi sprejela Narodna skupščina po dolgotrajnih razpravah, pa je bil odpor proti parcelaciji države v posebnem parlamentarnem odboru tako velik, da je končno ministrski svet ta tedaj ključni narodnopolitični problem uredil s

svojo Uredbo o razdelitvi države na oblasti.¹⁴ Tako eden temeljnih pravnih aktov za izvedbo ustave ni bil sprejet po parlamentarni poti, ampak dejansko z vladnim diktatom.

Vlada je državo razdelila na 33 oblasti, jugoslovanski del Slovenije, ki je imel okoli 1.060.000 prebivalcev in je torej presegel največje dovoljeno število prebivalcev v eni oblasti, pa na ljubljansko in mariborsko oblast. Ljubljanska oblast je obsegala območja mesta Ljubljana, političnih okrajev Črnomelj, Kamnik (brez občin Motnik, Trojane, Špitalič), Kočevje, Kranj (s koroško občino Jezersko), Krško, Litija, Ljubljana - okolica, Logatec, Novo mesto, Radovljica, sodnih okrajev Brežice in Sevnica, občini Veliki Kamen in Mrčna sela iz kozjanskega sodnega okraja, sodni okraj Laško (razen občine Sv. Rupert) in Kastav. Mariborska oblast pa je obsegala območja mest Celje, Maribor in Ptuj, političnih okrajev Ljutomer, Maribor, Prevalje, Ptuj, Slovenj Gradec, večino sodnega okraja Kozje, sodne okraje Celje, Vransko, Gornji Grad, Šmarje, iz sodnega okraja Laško občino Sv. Rupert, iz političnega okraja Kamnik navedene tri občine, Prekmurje in Medjimurje.¹⁵ Glede na tako razdelitev Slovenije je uredba hkrati s preimenovanjem okrajev v srezce delno spremenila tudi upravno razdelitev na tej ravni. V ljubljanski oblasti je dotedanjih deset političnih okrajev ostalo tudi območje srezov, na novo pa sta bila ustanovljena sreza Brežice in Laško.¹⁶ Tudi mariborsko oblast, brez Medjimurja, je sestavljalo 12 srezov.¹⁷ Razdelitev na dve oblasti je slovenski narod smatral za izredno hud centralistični udarec, saj je razdeljen na štiri države, vsaj v Kraljevini SHS zahteval upravno - ozemeljsko celovitost. To je smatral za enega od temeljnih pogojev za svoj uspešen razvoj in za opravljanje vloge matice za zamejske Slovence, seveda ob široki avtonomiji.

¹⁴ Oba zakona in uredba so bili objavljeni v UL PUS št. 49, 15. 5. 1922.

¹⁵ Po podatkih Henrika Sterke v članku Ustroj oblasti in okrajne samouprave (Slovenec, št. 272, 27. 11. 1926) je šlela ljubljanska oblast 537.079 prebivalcev, mariborska oblast pa bi se z izločitvijo Medjimurja (95.945 prebivalcev) z njo približno izenačila in bi imela 527.176 prebivalcev. Na lastno željo so bile občine Motnik, Trojane in Špitalič z odlokom ministra za notranje zadeve 28. 4. 1927 vključene v ljubljansko oblast, z zakonom 20. 5. 1928 pa je bila iz ljubljanske oblasti izločena občina Kastav.

¹⁶ Srez Brežice je obsegal sodna okraja Brežice in Sevnica, sodni okraj Laško pa je bil tudi območje sreza. Omenimo naj, da je bil okraj Logatec obnovljen že leta 1921 po dolhčilvi meje z Italijo. Leta 1927 je začela delovati izpostava sreza Kranj v Škofji Loki.

¹⁷ V mariborski oblasti so zaradi prevelikega obsega razdelili nekatere dotedanje politične okraje in so jo po novem zakonu sestavljali naslednji srez: mariborski - levi breg, mariborski - desni breg, Iliravogrski, slivenjegraški, konjiški, gornjegrajski, celjski, šmarško - rogaško - kozjanski, ptujski, ljutomersko - radganski, mürskosloboški in dolnjelendavski srez.

87, (27. 7. 1921). V razpravi Jurija Perovška, Unitaristični in centralistični značaj vidovdanske ustave (Prispevki za novejšo zgodovino, 1993, str. 17-26) je navedena tudi vsa relevantna slovenska in jugoslovanska literatura o vidovdanski ustavi. Posebej naj opozorimo le na dve deli Feida Čulinovića, Državnopravna histrija jugoslovenskih zemalja XIX. i XX. vijeka, druga knjiga, Zagreb 1954 in Državnopravni razvitak Jugoslavije, Zagreb 1963.

¹³ Razglasilni usnjaju pokrajinske uprave za Slovenijo (PUS) je bil objavljen v njenem UL, št. 94, 10. 8. 1921.

seveda ob široki avtonomiji.

Prav navedena zakona sta s podrobnimi določili še dopolnila pravo podoko centralizma in omejenosti samouprave. Zakon o ohči upravi je določal, da sodijo v občo upravo "vsi posli iz sedanje pristojnosti ministrov za notranje posle, za prosveto, za agrarno reformo, za poljedelstvo in vode, za zgradbe, za trgovino in industrijo, za narodno zdravje, za socialno politiko, za vere in za šume in rude." Vse navedene zadeve opravljajo v oblasteh veliki župani po navodilih in pod nadzorstvom notranjega ministrstva in pristojnih resornih ministrstev, v srezu pa v okviru pristojnosti ohlastev prve stopnje sreski poglavarji (imenoval jih je notranji minister) pod nadzorstvom oblastnega velikega župana, ki odloča tudi o pritožbah glede upravnih aktov vseh ohlastev obče uprave v ohlasti. Njegovo podrejenost osrednji vladi in velike pristojnosti v odnosu do samouprave pa posebej opredeljujejo določila, "da je politični predstavnik vlade; predstavlja jo tudi proti oblastni samoupravi" ter da ga kralj imenuje na predlog ministra za notranje zadeve ob pristanku ministrskega sveta. Velike župane, ki so jim dodelili tudi ustrezno strokovno osebje za organizacijo poselnih uradov, so hili dolžni "o vseh važnih stvareh lokalnega značaja... zaslišati ohlastni odhor ali zahtevati njegovo mnenje."

V prehodnih odredbah je hilo določeno imenovanje velikih županov v treh mesecih po veljavnosti zakona, v četrtem mesecu pa naj hi začeli poslovati njihovi uradi oziroma referati za posamezna delovna področja, pri čemer naj hi na sedežih pokrajinskih uprav te dale na voljo tudi ustrezno osebje, medtem ko bi na drugih sedežih oblasti imenovali nove referente in druge uslužbenice. Posebej pa je hila predvidena pospešitev prenosa vseh poslov, ki so jih doslej upravljale pokrajinske uprave, na ministrstva in ohlasti, mesta z lastnim statutom pa so imela pravico še naprej izvajati pristojnosti upravne ohlasti prve stopnje. S precejšnjo zakasnitvijo sta bila nato 31. decembra 1922 imenovana velika župana ljubljanske in mariborske oblasti, toda še vse leto 1923 je delovala Pokrajinska uprava za Slove-nijo, po odstopu pokrajinskega namestnika marca 1923 pa je ljubljanski veliki župan opravljal njegove naloge.

Zakon o oblastni in sreski samoupravi je podrobno določal pristojnosti, način poslovanja in volitev samoupravnih organov na ohmočjih oblasti in srezov ter ohlike izvajanja nadzora velikega župana oziroma sreskega poglavarja ter Glavne kontrole nad njimi. Za oblasti in sreze, ki so bili tudi samoupravne enote, je zakon razmejil pristojnosti oblastnih skupščin in oblastnih odborov ter sreskih skupščin in sreskih odhorov. Ker so nato začele v smislu zakonskih določil le oblastne samouprave, naj navedemo samo njihove poglavitne naloge. Skrbele naj bi za gospodarske, socialne in kulturne zadeve oblastnega

značaja, posebej pa so hile navedene njihove pristojnosti glede izvajanja javnih del (cestno omrežje, lokalne železnice, hidrotehnična dela itd) in izdajanja gradbenih predpisov, pospeševanja kmetijstva in drugih agrarnih panog, podpiranja razvoja ohrti, industrije in zadružništva, ustanavljanja in vzdrževanja hranilnic in kreditnih zavodov, upravljanja oblastne imovine, ustanavljanja in vodenja različnih gospodarskih podjetij ter zdravstvenih, humanitarnih in zdraviliških ustanov, pospeševanja prosvete in strokovnega izobraževanja in zbiranja statističnih podatkov za potrebe oblasti. Za izvajanje teh nalog so dobile pravico določati ohlastni proračun in razpolagati z zakonsko določenimi davčnimi sredstvi ter dohodki oblastnih ustanov. Ohlastne samouprave so hile na zahtevo vlade dolžne dati mnenja o predlogih zakonov, ki so urejali zadeve z ohmočij oblasti, ter o drugih zadevah. Zakon je dajal ohlastnim skupščinam, za katere so hili volilne enote srezi in mesta z nad 5000 prebivalci, kot sklepajočim in nadzornim organom ohlastnih samouprav pravico izdajati tudi ohlastne uredbe, in sicer le podrobne predpise, ki so potrebni za izvajanje zakonov v ohlasteh, ter glede organiziranosti in poslovanja oblastnih ustanov. Ohlastni odbori pa so imeli kot izvršilni organi ohlastne samouprave, volile so jih skupščine, naloge, da izvajajo njene sklepe, vodijo samoupravno administracijo, nadzirajo poslovanje vseh ohlastnih ustanov in potrjujejo proračune ohčin ter izvajajo nadzor nad njimi.

Toda vse našete razmeroma številne pristojnosti so omejevale nadzorne pravice velikih županov in posebnih finančnih organov. Tako so imeli veliki župani pravico odpirati in zaključevati zasedanja oblastnih skupščin ter sodelovati v njihovem delu in na sejah oblastnih odborov, lahko so zadržali izvajanje vsakega sklepa obeh samoupravnih organov, za katerega so menili, da ni utemeljen v ustavi, zakonih in uredbah, prav tako so lahko iz istih razlogov odklonili razglasitev uredh ohlastnih skupščin, o vseh spornih zadevah pa je končno veljavno odločal Državni svet. Finančne pristojnosti oblastnih samouprav, ki so hile temeljni pogoj za uspešno izvajanje njihovih nalog, je okrnila pravica finančnega ministra, da potrdi ali zavrne oblastne proračune in nadzor Glavne kontrole nad njihovim finančnim poslovanjem, ki je hili podrobno urejen z zakonom 28. maja 1922. Ta je še posebej poudaril, da veliki župani in sreski poglavarji niso odgovorni oblastnim oziroma sreskim skupščinam. Kralj je imel tudi pravico razpustiti tiste oblastne skupščine, ki hi dvakrat zaporedoma ne bi sprejele proračuna. Zakon z dne 26. aprila je določal, da se morajo volitve v oblastno skupščino izvesti tri mesece po njegovi veljavnosti, volitve sreskih skupščin pa pet mesecev po izvolitvi oblastnih skupščin. Toda na sreski ravni so kot samoupravni organi vse obravnavano obdohje v mariborski ohlasti delovali le dotedanji

skupne zadeve okraja, v ljubljanski oblasti pa cestni odbori, ki so skrbeli za vzdrževanje in gradnjo cestnega omrežja, in okrajne blagajne, preko katerih so predstavniki občin skrbeli za financiranje skupnih gospodarskih, prosvetnih in socialnih zadev v okraju. V okrajih so obstojali tudi šolski sveti. Tako je bil na tej ravni ohranjen dvotirni sistem tudi v času, ko je bil v pokrajinskem okviru ukinjen, pač pa je dograditev sreske samouprave po navedenem zakonu ostala "le na papirju". Dodamo naj še, da je nova zakonodaja spet združila vse zadeve obče uprave v uradu sreskega poglavarja, posebej pa so delovala finančna oblastva.

Glede občinskih pristojnosti ni bila izdana nova zakonodaja. Zakonodajni odbor Narodne skupščine pa je v smislu pooblastil za izenačenje zakonodaje razveljavil oziroma spremenil uredbo DV o občinskih volitvah z dne 15. maja 1920 in 17. februarja 1921 ter sprejel Zakon o volitvah v občinska zastopstva v Sloveniji, ki je bil s kraljevim ukazom razglašen 18. februarja 1922. V njem so podrobna določila o aktivni in pasivni volilni pravici, ki so veljala tudi za parlamentarne volitve, določal pa je tudi število odbornikov in namestnikov glede na število prebivalcev v občinah (v krajih z manj kot 500 prebivalci so lahko izvolili 7 odbornikov in 3 namestnike, nato pa je njihovo število naraščalo do največ 49 odbornikov in namestnikov v mestih z nad 40.000 prebivalcev).¹⁸ Po tem zakonu so se nato v Sloveniji izvedle občinske volitve leta 1924 in leta 1927.

Začetek delovanja velikih županstev ljubljanske in mariborske oblasti leta 1924 ter oblastnih samouprav leta 1927

Navedena zakonodaja je dala pravno osnovo za začetek delovanja velikih županstev in oblastnih samouprav. Toda velik uspeh federalističnih strank v Sloveniji absolutna zmagala SLS na parlamentarnih volitvah marca 1923 je vplival na njegovo odložitve. Šele 3. decembra 1923 je vlada, potem ko je njen predsednik Nikola Pašić spretno izigral opozicijo, sprejela sklep o ukinitvi Pokrajinske uprave za Slovenijo. Velika župana ljubljanske in mariborske oblasti sta dobila nalogo, da čimprej oblikujeta svoje urade za posamezne panoge obče uprave, ministrstva pa naj bi v Ljubljani ukinila svoje izpostave za zadeve, ki so spadale v pristojnost obče uprave velikih županstev. To veliko upravno preobnavljanje pa se je zaradi različnih ovir in težav zavleklo celo v leto 1925, pa še tedaj ni bilo izvedeno v celoti. Ne glede na to pa je bila z začetkom delovanja velikih županstev 1. januarja 1924 izvedena dejanska razdelitev Slovenije na ljubljansko in mariborsko oblast. Iz poročil obeh velikih županstev o stanju obče uprave naj

poudarimo nekaj značilnosti. V Ljubljani, kjer je bil sedež Pokrajinske uprave, pri kateri so bili v njenih oddelkih tudi ustrezni strokovni kadri, je potekalo oblikovanje uradov velikega županstva brez problemov, v Mariboru, kjer ni bilo tradicije upravnih oblastev druge stopnje, pa so bile težave precejšnje zaradi prostorskih in kadrovskih problemov, pa tudi zaradi nezadostnih finančnih sredstev. Tako je ob začetku delovanja velikega županstva v Mariboru obstojal le njegov sekretariat in oddelek za notranje zadeve, februarja 1924 so se jima pridružili kmetijski, veterinarski in zdravstveni oddelek, še isto leto je prevzelo tudi del socialnih in gradbenih zadev, leta 1925 pa so začeli delovati še oddelki za prosveto, za gozdove, za verske zadeve ter za obrt, trgovino in industrijo. Zakon o obči upravi pa ni bil dosledno izveden za gradbene, rudarske, gozdarske zadeve in za agrarno reformo, saj so ministrstva še naprej te zadeve delno ali v celoti opravljala preko Gradbene direkcije za Slovenijo, Rudarskega glavarstva, Direkcije šum Kraljevine SHS, Inšpektorata ministrstva narodnega zdravja in Agrarne direkcije v Ljubljani, dodamo pa naj še, da je pristojnosti za nekatere socialne zadeve za obe oblasti izvajalo ljubljansko veliko županstvo. Za območje mariborske oblasti je bila za izvajanje nekaterih občeupravnih zadev problem tudi neizenačena zakonodaja, ki je temeljila na bivši štajerski in koroški deželni zakonodaji ter madžarski zakonodaji za Prekmurje. Iz poročil obeh velikih županstev pa se tudi vidijo hude negativne posledice centralističnega urejanja zadev, ki bi jih morale po zakonodaji urejati oblastne samouprave. Vlada je zadržala tudi precejšnje vsote že odobrenih sredstev v državnem proračunu za izvajanje socialnoekonomskih in kulturno-prosvetnih dejavnosti v Sloveniji.¹⁹

Šele jeseni 1926 so nove notranjepolitične razmere vplivale na odločitve centralističnih sil, da popustijo glede izvedbe volitev v oblastne skupščine, ki so bile temeljni pogoj za začetek delovanja oblastnih samouprav. Na pospešitev procesa uvedbe oblastnih samouprav je tedaj pomembno vplivala SLS, ki se je odločila za novo politično taktiko, da bo izkoristila vse zakonske možnosti za čimbolj uspešno funkcioniranje samouprav, ne da bi hkrati zahtevala tudi revizijo ustave. Januarja 1927 izvoljene oblastne skupščine so se 23. februarja sestale na prvo zasedanje. SLS, ki je na volitvah dobila absolutno večino v obeh oblastnih skupščinah ter je pre-

¹⁹ O stanju obče uprave sta bila velika župana dolžna enkrat na leto poročati tudi oblastnim skupščinam in njuna poročila, oziroma poročila predstavnikov velikih županstev, su ohranjena kot priloge sejnim zapisnikom ljubljanske in mariborske oblastne skupščine v fondih obeh oblastnih odborov v Arhivu Republike Slovenije. O začetnih težavah pri oblikovanju uradov obeh velikih županstev sta njuna predstavnika izčrpano poročala na prvih sejah oblastnih skupščin ljubljanske in mariborske oblasti 23. februarja 1927, njuni celotni poročili pa je objavil tudi Slovenec št. 44, 24. 2. 1927.

sedanje. SLS, ki je na volitvah dobila absolutno večino v obeh oblastnih skupščinah ter je prevzela tudi vse vodilne funkcije v skupščinskem predsedstvu in v oblastnem odboru, si je za kratkoročni cilj zastavila čimprejšnjo utrditev oblastne samouprave, ki naj bi bila izhodišče za dolgoročno izbojevanje prave zakonodajne avtonomije združene Slovenije, pa tudi svoj vstop v osrednjo vlado je pogojila s čimvečjimi pristojnostmi samouprav in seveda s svojo dominacijo v Sloveniji. Ob začetku delovanja sta si obe oblastni skupščini zastavili več nalog, posebej takojšnji prevzem vseh samoupravnih zadev in ustanov od resornih ministrstev in velikih županov, zabtevali sta pooblastilo Narodne skupščine, da glede na nove razmere lahko spreminjata bivšo deželno zakonodajo, za okrepitev gnotne osnove sta terjali izročitev nekdanjega deželnega premoženja, sklenili pa sta tudi, da bosta delovali čimbolj usklajeno, da bi tako premostili obstoječo upravno razdelitev Slovenije. Obe oblastni skupščini sta v načinu dela želeli čimbolj posnemati osrednji parlament s to razliko, da sta imeli zelo omejene pristojnosti in se zlasti nista smeli ukvarjati s politično problematiko, čemur pa se občasno nista mogli izogniti. Že finančni zakon za leto 1927/28 je dal pravno osnovo za izvajanje navedenih temeljnih nalog.²⁰ Prevzem deželnega premoženja in nadzora nad občinami ter okrajnimi samoupravami glede cestnih zadev iz pristojnosti velikih županov, oba sta bila tedaj iz vrst SLS, na nove samoupravne organe je potekal naglo in se je končal že do srede leta 1927. Ob tem naj poudarimo, da je bila takšna kadrovska rešitev glede na velike pristojnosti velikih županov do oblastnih samouprav temeljnega pomena za uspešno delovanje samoupravnih organov obeh slovenskih oblasti. Vlada pa je nato šele novembra 1927 podrobno določila zadeve in zavode iz ministrstev za narodno zdravje, za zgradbe, za trgovino in industrijo, za kmetijstvo in za socialno politiko za upravljanje v okviru oblastnih samouprav,²¹ dejanski prenos pa se je zavlekel do začetka leta 1928. Slovenski samoupravi sta hili med tistimi, ki jima je bilo prenesenih največ pristojnosti, s finančnim zakonom za leto 1928/29 pa sta edino njuni skupščini dobili pravico, da spremenita nekatere popravne navedbe Narodne in Deželne vlade za Slovenijo.²²

Osrednja vlada pa je iz državnega proračuna določila tudi finančna sredstva oblastnim samoupravam za prevzete zadeve in zavode, ki pa še zdaleč niso zadoščale za uspešno izvajanje njihovih nalog. Prav s finančnimi ukrepi so centralne oblasti lahko posebej učinkovito vplivale na možnosti uspešnega delovanja oblastnih samouprav. To se je pripetilo tudi SLS, ko ni bila

vladna stranka in minister za finance prvih proračunov slovenskih oblastnih skupščin ni potrdil. Tudi SLS po vstopu v vlado ni uspela iz državnega proračuna dobiti več kot tretjino potrebnih sredstev za izvajanje nalog oblastnih samouprav, ki sta si jih morali večino pridobiti sami z dodatnim obdavčevanjem že tako preohremenjenih slovenskih davkoplačevalcev. Po zagotovitvi finančnih sredstev sta obe samoupravi pospešeno izgrajevali tudi svoje urade za posamezna področja delovanja in krepili njihovo kadrovsko zasedbo. Tako je bil spet uveden nekdanji dvotirni upravni sistem, državni v okviru velikih županov in samoupravni avtonomni, podrejeni oblastnim samoupravnim organom. Oblastna samouprava je na Slovenskem polno zaživela šele leta 1928.

Obe oblastni samoupravi sta si prizadevali s smotnim dodeljevanjem sredstev iz svojih proračunov čimbolj uspešno izpolnjevati naloge pri upravljanju javnih bolnic in okrožne zdravstvene službe, pospeševanju javnih del, posebej gradnji in vzdrževanju cest, modernizaciji kmetijstva, izboljševanju pogojev za delovanje socialnih, šolskih in kulturnih zavodov in služb, ustanovili pa sta tudi vsaka svoj denarni zavod. Položaj vseh ustanov in dejavnosti, ki so prišle v popolno ali delno upravo slovenskih oblastnih samouprav, se je v primerjavi s stanjem v času centralističnega upravljanja v kratkem času precej izboljšal. Obe oblastni skupščini sta posvetili tudi veliko pozornost uredbodajni dejavnosti, njune pravne akte pa je objavljala skupni uradni list in glasilo Samouprava, ki je izhajala v letih 1928 in 1929. Za poenoteno pravno urejanje pomembnih zadev za vse jugoslovansko ozemlje Slovenije sta ljubljanska in mariborska oblastna skupščina izvolili skupni uredbodajni odbor. Obseg uredbodajne dejavnosti naj ilustriramo s podatkom o številu objav v Samoupravi leta 1928, ko je bilo iz ljubljanske oblasti objavljenih 39 oblastnih uredb, pravilnikov in razglasov, iz mariborske oblasti pa 20 uredb in pravilnikov. Kot primer enotnega pravnega urejanja pomembnih zadev v obeh oblasteh naj omenimo enotno uredbo o agrarnih operacijah. Ob prizadevanjih, da sta številne pereče probleme reševali usklajeno (npr. ustanovili sta skupni izseljeniški urad, enotno sta nastopili proti okrnitvi slovenske univerze v Ljubljani itd), pa sta glede na različne socialnoekonomske in kulturnoprosvetne razmere reševali tudi vsaka svoje specifične probleme (mariborska oblastna skupščina npr. viničarsko vprašanje).²³

Delovanje obeh oblastnih samouprav je bil edini pomembnejši rezultat proticentralističnih prizadevanj. Kljub le dvoletnemu trajanju, z uvedbo kraljeve diktature so bili ukinjeni tudi oblastni samoupravni organi, njihove naloge pa

²⁰ UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 45, 26. 4. 1927.

²¹ Prav tam, št. 123, 13. 12. 1927.

²² Prav tam, št. 41, 27. 4. 1928.

²³ Marko Natlačen, Oblastna samouprava v Sloveniji, Slovenci v desetletju 1918-1928, cit. izd., str. 339-357.

ma, je njihovo delovanje pokazalo na eni strani, kako je mogoče hitro in učinkovito urejati pomembne socialnoekonomske in kulturnoprosvetne zadeve v posameznih pokrajinah po avtonomni poti, na drugi strani pa vso škodljivost njihovega centralističnega upravljanja. To so še posebej pokazali dosežki v Sloveniji. Delovanje obeh oblastnih samouprav se v literaturi primerja z nekdanjimi deželnimi zbori kot nosileci avtonomije v avstrijskem obdobju, bilo pa je lahko zaradi novih razmer in možnosti v nekaterih pogledih uspešnejše. Predvsem so na dobre rezultate njihnih prizadevanj za reševanje perečih slovenskih problemov v primerjavi z nekdanjimi deželnimi zbori vplivala dejstva, da so bili v ljubljanski in mariborski oblastni skupščini s posameznimi izjemami le slovenski poslanci, predvojni štajerski deželni zbor s sedežem v Gradcu pa je imel nemško večino, da sta po prizadevanjih SLS ob podpori poslancev tudi vsch drugih strank pri urejanju nekaterih zadev delovali kot ena slovenska upravna enota in da sta uspeli v vsakdanjem delovanju svoje pristojnosti v kar največji meri uveljaviti.

Primerjava v jugoslovanskem okviru pa kaže, da je bila v Sloveniji oblastna samouprava najbolj razvita in uspešna ne le zaradi prizadevanj SLS, temveč tudi kot nagrada za njeno sodelovanje v vladi. Je primer, koliko je bil unitaristično - centralistični režim največ pripravljen popustiti avtonomističnim težnjam. To nam lepo ilustrira primerjava s Hrvaško, kjer je imela v oblastnih skupščinah prav tako večino federalistično usmerjena Hrvaška seljačka stranka. Toda vlada je preko svojih velikih županov izkoristila vse svoje omejevalne in nadzorne pravice ter preprečevala izvajanje sklepov samoupravnih organov v šestih hrvaških oblasteh. Tako je veliki župan zagrebske oblasti od 12 sprejetih uredb na prvem zasedanju oblastne skupščine objavil le 3, oviral je proces prenosa nadzorstva nad občinami na oblastne samouprave, finančni minister pa je znanjševal njihove proračune. Šele po dolgotrajnih pritožbah na Državni svet in posamezna ministrstva je oblastna samouprava v Zagrebu uspela uveljaviti svoje pristojnosti.²⁴ V vzhodnih predelih države pa si mnoge oblasti niso prizadevale za pridobivanje lastnih finančnih virov za izvajanje konkretnih akcij. Glede na takšne razlike v razvitosti in pristojnostih oblastnih samouprav se je v hrvaškem časopisu za slovenski samoupravi pojavila celo oznaka, da sta "država v državi", čeprav sta bili še daleč od cilja avtonomistično - federalističnega gibanja, ki je zahtevalo široko zakonodajno in izvršilno samostojnost združene Slovenije. Na seji ljubljan-

ske oblastne skupščine ob desetletnici osvoboditve izpod avstroogrske oblasti 29. oktobra 1928, na kateri je bil tudi mariborski oblastni odbor, je slavnostni govornik predsednik dr. Marko Natlačen posebej poudaril, da bi bili dosežki oblastnih samouprav večji, če bi razširili njihove pristojnosti, za cilj v tridesetih letih pa je postavil, upravno združitev jugoslovanskega dela Slovenije. Bogata dejavnost samouprav ljubljanske in mariborske oblasti, ki sta si v praktični aktivnosti prizadevali formalno ozke okvire čim bolj razširiti, pa je bila nato tudi temelj in usmeritev za kasnejše delovanje uprave in banskega sveta Dravske banovine. Dodamo naj še, da sta bila z začetkom delovanja banske uprave novembra 1929 razrešena tudi komisarja ljubljanske in mariborske oblasti ter ukinjeni posebni samoupravni uradi.²⁵ Tako se je v Sloveniji spet uveljavil enotirni upravni sistem, z njim pa ponovno utrdil tudi centralizem.

²⁴ Radićev sabor 1927-1928. Zapisnici oblastne skupščine Zagrebačke oblasti. Priredila dr. Mira Kolar - Džinićević, Zagreb 1993; glede na ohranjenost sejmih zapisnikov obeh slovenskih oblastnih skupščin bi bilo koristno razmišljati tudi o neki obliki njihove objave.

²⁵ Ob predaji puskiv banu Dravske banovine in ob ukinitvi samoupravnih uradov sta vidilna funkcionarja ljubljanske in mariborske oblastne samouprave dr. Marko Natlačen in dr. Josip Leskivar objavila v Slovincu (št. 262, 16. 11. in št. 263, 17. 11. 1929) obsežni poročili o uspehih oblastnih samouprav v Sloveniji.

ZUSAMMENFASSUNG

STAATSORDNUNGEN IN SLOWENIEN IM RAHMEN
DES ERSTEN JUGOSLAWISCHEN STAATES 1918-
1929

Der Übergang des überwiegenden Teils Sloweniens aus dem österreichischen in den jugoslawischen Staatsverband stellte einen bedeutenden Wendepunkt auch in der Entwicklung der Verwaltung und Selbstverwaltung bzw. Autonomie dar. Im Staat der Slowenen, Kroaten und Serben hatte Slowenien einen föderativen, teilweise sogar einen konföderativen Status, die exekutive und legislative Funktionen übte die Nationalregierung für Slowenien (Narodna vlada za Slovenijo) aus. Nach der Vereinigung vom 1. Dezember 1918 setzte der Prozeß der Zentralisierung der Macht in den zentralen Staatsorganen in Belgrad ein, beschränkte autonome Kompetenzen hatte aber die Landesregierung für Slowenien (Deželna vlada za Slovenijo). Die "Vidovdan"- (Veithstag) Verfassung, die gegen den Willen der slowenischen Abgeordneten am 28. 6. 1921 angenommen wurde, verstärkte den Zentralismus. Wegen des Widerstandes der autonomistischen Parteien, vor allem der Slowenischen Volkspartei (Slovenska ljudska stranka), gelang es der Regierung erst am 1. 4. 1924, den Staat in 33 Verwaltungseinheiten - "oblasti" ("Gebiete") einzuteilen. Damals wurde die provisorische Regionale Verwaltung für Slowenien (Pokrajinska uprava za Slovenijo) abgeschafft, Slowenien selbst aufgeteilt in die "Gebiete" Ljubljana und Maribor, mit deren Verwaltung die Großsuppane und ihre Ämter vertraut wurden. Im Februar 1927 begann die durch Verfassung und Gesetze stark eingeschränkte Gebiets-selbstverwaltung zu funktionieren, die gerade in Slowenien bedeutende Erfolge auf sozioökonomischem Gebiet sowie auf dem der Kultur und Bildung erzielt hat. Die Suspension der Verfassung, die Auflösung des Parlaments sowie der gewählten Gebiets- und Gemeinde-Selbstverwaltungsorgane durch die Königsdiktatur am 6. 1. 1929 bedeutet einen neuen Wendepunkt in der Entwicklung der Staatsformen in Slowenien.

SUMMARY

ADMINISTRATIVE DIVISIONS IN SLOVENE PART OF
YUGOSLAVIA 1918-1929

The year 1918, when the majority of Slovenia was transferred from Austria to Yugoslavia, was an important turning point in the development of administration and self-government or autonomy. In the State of the Slovenes, Croats and Serbs, Slovenia had federative, partly even confederative status, and governmental and legislative functions went to the National Government of Slovenia. After the establishment of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes on 1 December, 1918, the process of centralization of power in the central offices in Belgrade started, and restricted autonomous powers were conferred on the Provincial Government of Slovenia. The new Yugoslav constitution of June 28, 1921, passed despite resistance from the majority of Slovene MPs, had even strengthened the centralisation of the state. Following the resistance of autonomistically oriented political parties, particularly the Slovene People's Party, the government in Belgrade managed to divide the country into 33 administrative units (authorities) as late as 1 April, 1924. At the same time, the provisional Provincial Administration for Slovenia was abolished and Slovenia was divided into two authorities, one in Ljubljana and the other in Maribor, both of which were headed by the great mayors and their administrative offices. In February, 1927, the autonomy of these administrative units was established, which, despite being highly restricted by the constitution and legislature, had considerable success in Slovenia in socio-economic, cultural and educational fields. The abolishment of the constitution, all parliamentary parties, and elected provincial and municipal autonomous authorities by the king on 6 January, 1929, was another turning point in the development of administration in Slovenia.