

Miroslav STIPLOVŠEK

PRIZADEVANJA SLOVENSKE LJUDSKE STRANKE ZA AVTONOMIJO SLOVENIJE OB SPREJEMANJU PRVE JUGOSLOVANSKE USTAVE IN ZAKONODAJE O OBLASTNIH SAMOUPRAVAH 1921-1922

Politične stranke oziroma njihovi poslanci, združeni v parlamentarne klube, so morali jasno opredeliti stališča do ureditve Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev po začetku delovanja Ustavodajne skupščine sredi decembra 1920 z izdelavo ustavnih načrtov in v razpravah o njih, ko se je v vsej ostrini pokazala polarizacija na unitaristično-centralistični in nacionalno-federalistični tabor.¹ Federalizacijo države v najbolj radikalni obliki je zahtevala Hrvaška republikanska seljačka stranka (HRSS), toda zunaj Ustavodajne skupščine, kajti poslanci najmočnejše hrvaške politične stranke so njeno delo bojkotirali, kar je hudo oslabilo avtonomistično-federalistično opozicijo v njej. Vlada, sestavljena iz srbske Narodne radikalne stranke (NRS) in vsedržavne Demokratske stranke (DS), v katero so se vključili tudi slovenski liberalci s svojo Jugoslovansko demokratsko stranko (JDS), je izdelala svoj ustavni načrt, ki je temeljil na monarhiji, unitarizmu in centralizmu. Zanj je od slovenskih političnih strank za ceno nekaterih ugodnosti uspela pridobiti le še liberalno usmerjeno Samostojno kmetijsko stranko (SKS). Od slovenskih političnih strank sta se za nacionalni unitarizem in državni centralizem opredelili tudi socialnodemokratska in komunistična stranka, ki pa sta oblikovali v skladu s svojimi programi zelo radikalne rešitve družbenopolitičnih in socialnoekonomskih vprašanj ob načelni republikanski usmeritvi. Neko obliko avtonomije je zagovarjala tudi Narodno socialistična stranka (NSS) iz liberalnega tabora.

Slovenska ljudska stranka (SLS) je v državnopravnem delu ustavnega predloga edina med slovenskimi političnimi strankami kot temelja avtonomije Slovenije postavila zakonodajno parlamentarno predstavništvo in pokrajinsko vladno s širokim področjem pristojnosti. Po predlogu SLS oz. Jugoslovanskega poslanskega kluba² bi bila jugoslovanska država razdeljena na šest pokrajin (posebna bi bila Slovenija

¹ Opredelitve političnih strank v Ustavodajni skupščini so osvetlili številni avtorji, ki jih bomo navedli v nadaljnjih opombah. Najprej naj navedemo, da je značilnosti ustavnih razprav prikazal prof. dr. Metod Mikuš v delu *Oris zgodovine Slovencev v stari Jugoslaviji 1917-1941*, Ljubljana 1965, str. 204-208, ki je še danes eden temeljnih pregledov slovenske politične zgodovine med vojnama ter je bilo kot pionirsko izhodišče in spodbuda za poglobljanje raziskovanja zgodovine Slovencev v prvi Jugoslaviji, hkrati pa učbenik za univerzitetni študij.

² Jedro Jugoslovanskega kluba so tvorili poslanci SLS, poleg njih pa so bili v njem še poslanci Hrvaške pučke stranke in Bunjevačko-šokačke stranke. Štel je 27 poslancev, od konca leta 1921 pa 28.

s Prekmurjem),³ te pa na okrožja oziroma okraje in občine, ki bi preko skupščin oz. odborov izvajale samoupravne pristojnosti. V vsaki pokrajini bi bili najvišji telesi zakonodajna pokrajinska skupščina z voljenim predsedstvom in pokrajinska vlada kot "najvišji izvršni organ pokrajinske samouprave" za 12 samoupravnih področij.⁴ Poglavitne naloge pokrajinskih skupščin bi bile naslednje: sprejemanje zakonov glede vseh zadev, ki niso izrecno pridržane državnim zakonodajam, skrb za javne naprave pokrajinskega značaja, odločanje o pokrajinskih financah oz. o pokrajinskem premoženju in pokrajinskih davkih ter nadzor nad okrožnimi oziroma okrajnimi in občinskimi samoupravami. V pokrajinski skupščini sprejete zakone mora predsednik pokrajinske vlade preko ministrskega sveta predložiti pred objavo v odobritev vladarju. Če v dveh mesecih odgovora iz Beograda ne bi bilo, bi po ponovni obravnavi in pooblastilu pokrajinske skupščine pokrajinska vlada lahko sama razglasila zakon. Skupščina bi tudi določila tri kandidate za predsednika pokrajinske vlade, izmed katerih potem vladar imenuje predsednika na predlog ministrskega sveta. Ta bi vodil "celotno civilno državno upravo v pokrajini". V tem pogledu bi bili člani pokrajinske vlade odgovorni resornim ministrom, predsednik pa ministrskemu svetu. Pokrajinska skupščina bi se morala sestati vsaj dvakrat letno, in sicer na prvo zasedanje za sprejetje pokrajinskega proračuna, na drugo pa za potrditev zaključnega računa. Pokrajinska skupščina bi se morala sestati tudi na predlog pokrajinske vlade ali na zahtevo polovice njenih članov. Njej bi bili predsednik pokrajinske vlade in njeni člani "odgovorni v vseh avtonomnih zadevah..." Glede avtonomnih zadev proti njihovim odločitvam ne bi bila dopustna nobena druga pritožba razen na Pokrajinsko upravno sodišče. Pokrajinska vlada bi izdajala izvršne naredbe za vse pokrajinske in državne zakone, o sporih med njo in osrednjo vlado pa bi razsojalo posebno državno sodišče. Pokrajinska vlada naj bi postavljala in odpuščala vse uradnike iz svojih resorjev, pri čemer bi moral za višje takšno odločitev potrditi še resorni minister.⁵

Po temeljnih zahtevah je bil takšen ustavni načrt "poskus kompromisa med decentralizacijo in federalizmom z delnim upoštevanjem centralističnega načela", iskanje neke srednje poti, v njem pa "je bila zasidrana tudi ideja slovenskega združenja, slovenske samostojnosti in ohranitve nacionalne neokrnjenosti."⁶ Ta prvi podrobno izdelani slovenski avtonomistični državnopravni program v jugoslovanski državi je dobil široko podporo, ki jo je posebej pokazala avtonomistična izjava 43 pomembnih slovenskih kulturnih in znanstvenih delavcev iz vseh teh idejno-političnih taborov. Ti so glede na posebnosti dotedanjega in možnosti bodočega



- ³ Poleg Slovenije naj bi bile posebne pokrajine še Srbija, Hrvaška s Slavonijo in Medjimurjem, Bosna in Hercegovina z Dalmacijo, Črna gora in Vojvodina.
- ⁴ Področja samouprave pokrajinske vlade bi bila naslednja: za notranje zadeve, trgovino in obrt, gradnje, gozdove in rude, kmetijstvo, agrarno reformo, prehrano, prosveto in verstvo, zdravstvo, socialno politiko, pravosodje in finance.
- ⁵ Avtonomistični državnopravni program Slovenske ljudske stranke iz leta 1921 je dosegljiv v: Jurij Perovšek, Programi političnih strank, organizacij in združenj na Slovenskem v času Kraljevine SHS (1918-1929), Ljubljana 1998, dok. št. 18, 77-80; Janko Prunk, Slovenski narodni programi. Narodni programi v slovenski politični misli od 1848 do 1945, Ljubljana 1986, 192-195; dr. Josip Hohnjec, O ustavi naše države, Slovenci v desetletju 1918-1928, Ljubljana 1928, 335-337.
- ⁶ Momčilo Zečevič, Slovenska ljudska stranka in jugoslovansko zedinjenje. Od majniške deklaracije do vidovdanske ustave, Maribor 1977, 390.

razvoja posameznih gospodarsko-kulturnih enot v državi zahtevali "avtonomijo slovenskega, že itak dovolj razkosanega ozemlja in sicer v takem obsegu, ki bi ne slabil moč države, ampak jo krepil, dajajoč razmah individualnim silam edinic".⁷ Po ostrih napadih JDS in SKS na Izjavo, ki da pomeni podporo SLS oziroma njenim interesom, pogojenimi z avtonomijo Slovenije, so njeni podpisniki ponovno poudarili, da se zavzemajo zanjo in zahtevajo "naj deli država eksekutivno in legislativno oblast s posameznimi edinicami". Takšno stališče zagovarjajo ne glede na strankarske simpatije ali antipatije, ker "stranke prihajajo in odhajajo, a narod in država ostajata." To so podkrepili z dejstvom, da se je po vojni število strank, ki predstavljajo slovenstvo - ene s centralističnim in druge z avtonomističnim programom -, podvojilo. Ob tem, ko se "brez pridržka" zavzemajo za avtonomijo, se ne sprašujejo, "kateri stranki v trenutku morebiti to koristi ali škoduje. Naše politično prepričanje je, da ustreza narodu in državi".⁸ S tem so jasno pokazali svoj politično prepričanje, da mora osrednje vprašanje ustavnopravnega položaja Slovenije v jugoslovanski državi preseči strankarske interese. Avtonomistična izjava je torej opredelila jedro slovenskega narodnega vprašanja ter povzročila ločitev duhov, ki ni temeljila na svetovnonazorskih temveč na narodnopolitičnih načelih. Povzročila je začetek kontinuiranega "slovenskega avtonomističnega gibanja, ki ni bilo samo politično, ampak tudi kulturno...", spopad med katolicizmom in liberalizmom pa se je "prenesel z izrazito ideološke na bolj pragmatično politično raven".⁹

V načelnih in podrobnih razpravah na plenarnih sejah Ustavodajne skupščine in v njenem ustavnem odboru so se navedena nasprotja glede državne ureditve še poglobljala. Tako je načelnik SLS in Jugoslovanskega kluba dr. Anton Korošec ostro zavrnil vladni načrt o razdelitvi države na nove največje upravne enote - oblasti po številu prebivalcev, pri čemer naj bi bili naravni, gospodarski in kulturni kriteriji le drugotnega pomena. Poudaril je, da je večina Slovencev in Hrvatov za večje oblasti, ki bodo imele "zgodovinske meje", ker bodo le v takšnih "lahko uspešnejše branili in nadaljevali svoje kulturno, gospodarsko in politično življenje". Poleg te pogloblitve razlike glede ozemeljske razdelitve države pa je drugo bistveno razhajanje pri razdelitvi državne oblasti po pokrajinah: "Mi zahtevamo, dosledni svojemu demokratskemu principu in cilju, da čim več ljudstva sodeluje pri zakonodavstvu in samoupravi, zato mi zahtevamo delegacijo zakonodavstva in samouprave tistim pokrajinam, ki jih v svojem načrtu predlagamo".¹⁰ Na drugi strani so slovenski poslanci JDS in SKS odločno podpirali vladni ustavni načrt, napadali avtonomistični program SLS, mu očitali "plemenski" separatizem, ga razglašali za

⁷ Naši zapiski, februar 1921, št.2, 25-26.

⁸ Prav tam, št.3, 15. 3. 1921, 71-72.

⁹ Ervin Dolenc, Avtonomistična izjava kulturnih delavcev, Slovenska kronika XX. stoletja 1900-1941, Ljubljana 1995, 258. Analize te izjave so v delih: Janko Prunk, Slovenski narodni vzpon. Narodna politika (1768-1992), Ljubljana 1992, 226-229; Ervin Dolenc, Kulturni boj. Slovenska kulturna politika v Kraljevini SHS 1918-1929, Ljubljana 1996 in Jurij Perovšek, Liberalizem in vprašanje slovenstva. Nacionalna politika liberalnega tabora v letih 1918-1929, Ljubljana 1996, 184, obširno pa je njen pomen opisal Fran Erjavec, poleg Albina Prepeluha in Dragotina Lončarja njen avtor, v članku Avtonomistična izjava slov. kulturnih delavcev leta 1921 (Iz spominov), Zgodovinski zbornik, Buenos Aires 1958, 1-30.

¹⁰ Hohnjec, n. d., 337.

federalističnega ter se zavzemali za upravno razbitje narodno-zgodovinskih enot, posebej tudi Slovenije, ter za administrativno decentralizacijo oziroma takšno oblastno samoupravo, ki bi imela le okrnjene pristojnosti in bi se izvajala pod nadzorom osrednjih oblasti. V ilustracijo naj navedemo stališča dr. Gregorja Žerjava (JDS), ki se je zavzel za tako upravno decentralizacijo, v kateri bodo ministrstva dajala pokrajinskim oblastem direktive in izvajala nadzor. Pokrajine naj bi se oblikovale po gospodarskih kriterijih, ne bi pa izvirale "iz preteklosti historizma in plemen". Bodoče oblasti ne bi smele biti niti premajhne zaradi potrebnega upravnostrokovnega aparata niti prevelike, da bo lahko imel pokrajinski funkcionar pregled nad celim območjem. Glede potrebnosti zgornje meje obsega pokrajine se je skliceval na svoje izkušnje pri kratkotrajnem vodenju Deželne vlade na prelomu 1919/20, ko je spoznal, da celo v majhni Sloveniji ni mogoče uspešno izvajati upravnih nalog in imeti vpogleda v posebne razmere posameznih okrajev. Tako se je dr. Žerjav "jasno odrekel upravno enotni Sloveniji."¹¹ Program SLS se je zdel preradikalen tudi poslancem NSS, ki so sicer zagovarjali večjo samoupravo kot demokrati in kmetijci, delovanje pokrajinskih, okrajnih in občinskih oblasti "pod kontrolo in po direktivah avtonomnih zborov" ter nedeljivo Slovenijo. Poslanci JSDS so glede državnopravne ureditve odklanjali "historične in plemenske meje" za bodoče samoupravne enote ter se zavzemali za njihovo oblikovanje po geografskih in gospodarskih pa tudi kulturnih kriterijih. Komunistični poslanci so ob zagovarjanju sovjetske ureditve podpirali unitarizem in centralizem.¹²

Ker je skupščinska večina odklonila vse avtonomistične predloge SLS, so njeni poslanci pred končnim glasovanjem o ustavi zapustili Ustavodajno skupščino. Sama ustava je bila končno sprejeta na Vidov dan 28. junija 1921, in sicer s skromno navadno večino, ki jo je vladajoči režim dosegel tudi s podkupovanjem poslancev nekaterih političnih strank. Proti njej se je opredelila velika večina slovenskih in hrvaških poslancev. Zanj so glasovali iz Slovenije le poslanci JDS in SKS, ki so predstavljali manj kot 30% slovenskih volilcev.¹³

V Vidovdanski ustavi, ki je imela glede državljskih pravic in svoboščin ter socialno-ekonomskih zadev "nekaj liberalnih potez" in zgledovanja po zahodno-



- ¹¹ V JDS je tedaj edino dr. Dinko Puc ocenil "da bi se upravno enotna Slovenija lažje borila za svoj gospodarski obstanek", ker bi ji ne bilo treba iskati sporazuma med dvema oblastema, le takšna Slovenija pa bi lahko tudi uspešno opravljala svojo vlogo do zamejskih Slovencev. Ta funkcionar je torej opozarjal na slabe strani delitve Slovencev v jugoslovanski državi (Perovšek, Liberalizem in vprašanje slovenstva, 190-193).
- ¹² Stališča predstavnikov političnih strank do jugoslovanske ustave je prikazal Hohnjec v n. d., 300-338, poglede katoliškega tabora je še posebej analiziral Zečević v delu SLS in jug. zedinjenje, 352-393, strank liberalnega tabora Perovšek v delu Liberalizem in vprašanje slovenstva, 175-201, za komunistično stranko pa jih je osvetlil Janko Pleterski v delu Narodi, Jugoslavija, revolucija, Ljubljana 1986, 177-178.
- ¹³ Bojan Balkovec je v razpravi Volilci in glasovanje o Vidovdanski ustavi (Zgodovinski časopis 43, 1989, št. 2, 241-247) ob dejstvu, da je za ustavo od 40 slovenskih poslancev glasovalo le 12 poslancev, ugotovil, da so tako poslanci, ki so glasovali proti ustavi ali bili ob glasovanju odsotni zastopali 70% slovenskih volilcev. To je veljalo tudi za Hrvaško in celo v Črni gori so nad polovico volilcev zastopali poslanci, ki so glasovali proti ustavi. Za ustavo je od 419 poslancev glasovalo 223 poslancev, proti pa 35, drugi so z odsotnostjo izrazili svoj protest proti njej.

evropskih vzorih,¹⁴ so bila prav določila o unitaristično-centralističnih temeljih državne ureditve nasprotna demokratičnim načelom. Logična posledica jugoslovanskega narodnega unitarizma je bila dosledna ustavna izvedba državnega centralizma glede upravno-političnih struktur in njihovih pristojnosti. Z odpravo še zadnjih avtonomističnih organov ter dotedanjih narodnih in zgodovinskih enot se je sklenil centralistični državnoopravni proces, ki je bil začet s prvdecembrskim aktom leta 1918. Na določilih o nacionalni in državni enotnosti utemeljen centralizem je onemogočal posameznim narodom, da bi smeli odločati o temeljnih vidikih svojega razvoja. Organizacija državne uprave se primerja s piramido, v kateri so bili vsi oblastni organi, od osrednjih do najnižjih, med seboj povezani po hirarhičnem načelu nadrejenosti in podrejenosti od zgoraj navzdol. Centralni organi (vrhovno oblast v državi na zakonodajnem, upravnem in sodnem področju je ustava določila v izvajanje monarhu, Narodni skupščini, ministrskemu svetu - vladi in sodiščem) so imeli popolne zakonodajne in nadzorne pravice do nižjih organov državne oblasti ter so lahko ukinjali in razveljavljali vse njihove pravne akte in druge sklepe.¹⁵

Te temeljne ugotovitve naj ilustriramo z določili o izvajanju občne uprave in samouprave v največjih novih upravnih enotah - oblasteh,¹⁶ ki so smele imeti največ 800.000 prebivalcev, njihovo oblikovanje pa naj bi se izvedlo "po prirodnih, socialnih in ekonomskih razmerah". Načelovali so jim kot predstavniki vlade - veliki župani, ki jih je postavljala kralj. Omilitev centralizma naj bi pomenilo določilo, da se za zadeve oblastnega, okrajnega in občinskega značaja ustanavljajo oblastne, okrajne in občinske samouprave po volilnem načelu. Ustava je določila temeljne pristojnosti le za delovanje oblastnih samouprav, ki naj bi imele naslednje naloge: urejanje oblastnih financ in upravljanja oblastne imovine, skrb za javna dela, za prometne naprave in izvajanje gradbenih predpisov, za pospeševanje različnih agrarnih panog, za zdravstvo in socialno skrbstvo ter sodelovanje pri pospeševanju prosvete in pri strokovnem izobraževanju, uvajanje in vzdrževanje hranilniško-kreditnih in zavarovalnih ustanov. Na zahtevo vlade naj bi oblastne samouprave dajale tudi mnenja o zakonskih predlogih, ki zadevajo oblasti, in o drugih zadevah. Z zakonom, s katerim bo delovanje oblastnih in sreskih samouprav podrobno določeno, se jim lahko zaupajo še druge pristojnosti. Temeljna organa oblastne samouprave sta oblastna skupščina kot njeno najvišje telo, ki si voli svojega predsednika, in od nje izvoljeni oblastni odbor z izvršilnimi pristojnostmi.

Ustava je določala tudi velike omejitvene in nadzorne pravice državnih organov nad delovanjem oblastnih samouprav. Oblastna skupščina je imela pravico sprejemati uredbe iz svoje pristojnosti, toda razglasil jih je lahko le veliki župan, potem

¹⁴ Jože Pirjevec, *Jugoslavija. Nastanek, razvoj ter razpad Karadjordjevičeve in Titove Jugoslavije*, Koper 1995, 24.

¹⁵ Podrobneje glej razpravo Jurija Perovška *Unitaristični in centralistični značaj vidovdanske ustave*, *Prispevki za novejšo zgodovino*, 33, 1993, 17-26, v kateri je pa navedena tudi vsa relevantna literatura o problematiki prve jugoslovanske ustave.

¹⁶ V srbskem jeziku pomeni izraz oblast pokrajino, ozemlje oziroma območje, zaradi izenačenja terminologije pa se je uporabljal ta termin ne glede na drugačen pomen besede oblast v slovenščini tudi v Sloveniji. Bilo je nekaj poskusov, da bi se namesto "oblasti" uveljavil izraz "okrožje" (Fran Erjavec, *K volitvam v okrožne zbornice*, *Socialna misel*, št. 1, 1. 1. 1927).

ko je presodil, da niso v nasprotju z ustavo in zakoni. V primeru pravnih zadržkov je moral sporno uredbo poslati v presojo vrhovnemu upravnemu sodišču - Državnemu svetu v Beograd, ki je imel pravico dokončne sodbe. Veliki župan pa je imel tudi pravico zadržati izvajanje vseh sklepov oblastnih samoupravnih organov, za katere je menil, da niso utemeljeni v ustavi in zakonih. V teh primerih je prav tako obveljala rzsodba Državnega sveta. Državne upravne oblasti pa niso nadzirale delovanja samoupravnih organov le prek velikega župana, temveč tudi s posebnimi strokovnimi organi. To je veljalo za področje oblastnih financ oziroma gospodarstva, kjer sta imela nadzorne pristojnosti in pravico potrjevanja minister za finance in Glavna kontrola v Beogradu kot vrhovno računsko sodišče.¹⁷ Ob takšnih nadzornih pristojnostih v uredbodajnem, izvršilnem in finančnem pogledu "je vidovdanska ustava ohranjala centralizem tudi na ravni samoupravnega izvajanja oblasti." Na vrsti določil o podrejenosti oblastnih samouprav odločitvam velikih županov, Državnega sveta in osrednjih finančnih forumov temelji ocena, da njihova upeljava "v ničemer ni izpodbijala centralističnega državnega ustroja" ter da pomeni le tehnično razdelitev opravljanja državnih zadev.¹⁸

Kriteriji za oblikovanje oblasti, ki so glede na število prebivalcev pomenili tudi razbitje Slovenije kot ene upravne enote, in način izvajanja samoupravnih pristojnosti oziroma uzakonitev nacionalnega unitarizma ter državnega centralizma so pred slovenski narod in druge jugoslovanske narode postavili nalogo, da poskušajo izbojevati revizijo ustavnih določil, ki so ogrožala njihov obstoj oziroma pomenila njihovo zanikanje ter onemogočala njihov razvoj. Slovensko katoliško časopisje oziroma SLS je zato pozivalo "k reviziji reakcionarne in centralistične ustave" z bojem avtonomističnih strank "zakonitim potom". Ob priznanju zakonitosti ustave je napovedalo odločen boj za spremembo vseh njenih členov, ki nasprotujejo demokratičnim, narodnim, gospodarskim in versko-nravnim načelom SLS.¹⁹ Na drugi strani pa je vodilna idejno-politična sila liberalnega tabora JDS z izglasovanjem Vidovdanske ustave dosegla vse, "kar si je slovenska unitarno-centralistična liberalna politika želela po zlomu habsburške monarhije." Uveljavitev ustave je pomenila "enega izmed zgodovinskih vrhov slovenskega liberalizema". S centralistično državno ureditvijo je liberalni kapital dobil možnosti za še večjo gospodarsko uspešnost, ustavno določeni narodni unitarizem pa je potrjeval, "da integralistično jugoslovanstvo ni le namišljena, ampak tudi formalno veljavna narodnopolitična pot." Ta ustavna izhodišča sta JDS in SKS lahko uporabili za učinkovito politično obračunavanje s svojo zgodovinsko nasprotnico - avtonomistično SLS.²⁰ Toda liberalni ustavni uspeh je bil dvorezen, kajti po njem so se poglobljala nasprotja z večinsko slovensko avtonomistično usmeritvijo in sledil mu je upad vloge liberalnega političnega tabora v slovenskem političnem življenju.

Tesen izid in način izglasovanja Vidovdanske ustave je napovedal hude boje med političnimi silami, ki si bodo prizadevale čim prej udejaniti njena določila, in močno opozicijo, ki bo hotela doseči revizijo centralističnih in drugih ustavnih

17 Členi 95 do 103 Ustave kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, Uradni list deželne vlade za Slovenijo (UI DV), št. 87, 27. 7. 1921.

18 J. Perovšek, Unitaristični in centralistični značaj vidovdanske ustave, cit. izd., 24-25.

19 Mikuž, Oris zgodovine Slovencev, 210-211; Zečević, SLS in jug. zedinjenje, 392-393.

20 Perovšek, Liberalizem in vprašanje slovenstva, 197.

določil. Z njenim sprejetjem je bilo sklenjeno prvo obdobje v državnopravnem razvoju prve Jugoslavije. Ob sklepu naj poudarimo, da je SLS s svojim avtonomističnim državnopravnim programom - ne glede tudi na strankarske interese - v Ustavodajni skupščini v največji meri izražala temeljne cilje večine slovenskega naroda. To pa so bila hotenja po čim večji avtonomiji nerazdeljene Slovenije z zakonodajnim parlamentarnim predstavništvom in širokimi izvršilnimi pristojnostmi vlade, ki so bila uresničljiva le z revizijo centralističnih določil Vidovdanske ustave.

Prehodna določila Vidovdanske ustave so natančno določala roke in naloge Narodne skupščine²¹ ter njenega Zakonodajnega odbora glede izenačenja zakonodaje in uprave v državi; prav tako so opredelile postopke za podaljšanje veljavnosti zakonov in naredb, sprejetih po 1. decembru 1918. V skladu z njimi se je 9. julija 1921 še zadnjič sestala Deželna vlada za Slovenijo, ki je bila sestavljena iz članov JDS in SKS, tedanjih članic vladne koalicije v Beogradu.²² Ta zadnji ostanek slovenskega avtonomizma je 2. avgusta 1921 nadomestila Pokrajinska uprava za Slovenijo na čelu z Ivanom Hribarjem kot pokrajinskim namestnikom, starim liberalnim prvakom in po vojni privrženecem voditelja NRS Nikole Pašića (ta je bil od začetka leta 1921 predsednik vlade). Hribar je izvajal svoje naloge pod neposrednim nadzorstvom ministrstva za notranje zadeve ter kot organ resornih ministrstev po načelu osebne odgovornosti. To je pomenilo uvedbo uradniškega sistema v Pokrajinsko upravo, ki je imela le prehodni značaj, kajti vse njene pristojnosti naj bi postopoma prenesli na ministrstva, na velike župane in oblastne samouprave. Z njeno uvedbo so bili ukinjeni vsi posebni avtonomni uradi in s tem tudi upravna dvotimost na pokrajinski ravni.²³ Ob tem naj poudarimo, da je Hribar prevzel svojo funkcijo predvsem z namenom, da prepreči dejansko razdelitev Slovenije na dve oblasti; v tem pogledu se je zavzemal tudi za revizijo ustave. Menil je, da je razdelitev Slovenije "naš narodom neodpustljiv greh", ker pomeni razdvojenost na Kranjce in Štajerce. V posebni spomenici ministrstvu za notranje zadeve je tudi poudaril, da je "močna, kulturno in gospodarsko ekspanzivna Slovenija" potrebna za uspešno izvajanje njenih matičnih nalog do zamejskih Slovencev.²⁴

Prav glede upravne razdelitve države ter sprejetja izvršilne zakonodaje o ureditvi ter pristojnosti občne uprave in samouprave v oblasteh so predlagatelji ustave pričakovali težave in so v prehodnih določilih za primer, če Narodna skupščina ne bi

²¹ Po sprejetju ustave se je Ustavodajna skupščina spremenila v navadno zakonodajno Narodno skupščino, ki naj bi delovala do izteka štiriletnega mandatnega obdobja.

²² Zapisnik 204. seje Deželne vlade za Slovenijo 9. 7. 1921 v ARS; Bojan Balkovec, Prva slovenska vlada 1918-1921, Ljubljana 1992, 49-50; Sejni zapisniki Narodne vlade Slovencev, Hrvatov in Srbov v Ljubljani in deželnih vlad za Slovenijo 1918-1921. I. del: Od 1. nov. 1918 do 26. feb. 1919. Za objavo pripravil Peter Ribnikar, Ljubljana 1998, 47.

²³ Razglas o ustroju Pokrajinske uprave za Slovenijo je bil objavljen v njenem UL, št. 94, 10. 8. 1921; Lovro Bogataj, Uprava dravske banovine, Krajevni leksikon dravske banovine, Ljubljana 1937, 3; Dragotin Trstenjak, Uprava v Sloveniji, Spominski zbornik Slovenije. Ob dvajsetletnici Kraljevine Jugoslavije, Ljubljana 1939, 111.

²⁴ Podrobneje glej razpravo Blaža Vurnika, Minister Ivan Hribar - pokrajinski namestnik, Homo sum..., Ivan Hribar in njegova Ljubljana, Ljubljana 1997, 35-42; Hribar je bil za pokrajinskega namestnika imenovan s kraljevim ukazom 11. 7. 1921.

izglasovala teh zakonov v določenih rokih, dopustili tudi možnost ureditve teh pomembnih državno-pravnih temeljev s kraljevim ukazom oziroma vladno uredbo. Sicer pa je vlada dobila nalogo, da zakone o občni upravi in samoupravi oblasti ter njihovi razdelitvi pripravi za obravnavo v Narodni skupščini že v štirih mesecih po sprejetju ustave.²⁵ Toda vlada jih je oblikovala šele konec leta 1921 in po pričakovanju se je procedura njihovega sprejemanja v Narodni skupščini zapletla in zavlekla.²⁶

Najprej je januarja 1922 propadel poskus, da bi poseben poslanski odbor za upravno razdelitev države v določenem roku posredoval skupščinskemu plenumu v obravnavo predlog tega zakona. Na njegovih sejah je poslanec Jugoslovanskega kluba dr. Josip Hohnjec zahteval, da Slovenija in Hrvaška ostaneta ena upravna enota, ostro pa je zavrnil tudi razpravljalce, ki so hvalili ustavna določila o oblastnih samoupravah. Predstavniku SKS, ki je zagovarjal vladni centralistični predlog in ocenil, da je oblastna samouprava boljša od avstrijskih deželnih avtonomij, je odgovoril, da je nekdanja, sicer centralistično urejena monarhija, dajala "vsaj nekaj politične samouprave" tudi deželam, pri čemer je posebej poudaril pozitivne učinke njihovih pristojnosti na področju šolstva pri zaposlovanju narodno zavednega učiteljstva. V vladnem predlogu o teh pristojnostih "ni niti sledu". Razdelitev Slovenije bi oslabil njeno vlogo "barikade... jugoslovanstva proti nemštvu", prav tako pa bo lahko predstavljala "atrakcijsko silo" za pritegnitev zamejskih rojakov le v primeru, če bo ostala nedeljena.²⁷

Razprave o parcelaciji države ter o samoupravi in občni upravi v oblasteh so nato prenesli v Zakonodajni odbor, ki jih je poskušal pospešiti z oblikovanjem posebnega pododborja, v katerem so se polemike med "ustavobranitelji" in avtonomističnimi nasprotniki nadaljevale. Predstavniki Jugoslovanskega kluba so poudarjali, da je njegov ustavni načrt o razdelitvi države na šest pokrajin in o njihovih širokih avtonomnih pristojnostih najustreznejša osnova za vso obravnavano zakonodajo. Vladni sestavljalci zakonskih predlogov so se zgledovali "po slabem vzorcu" centralistično urejene Francije. Poslanec Anton Sušnik je podrobno analiziral francosko upravo, ki funkcionarjem v departmajih,²⁸ daje "nekoliko samostojnosti v okviru direktiv centralne oblasti", kar pomeni le "neko dekoncentracijo" oziroma razbremenitev osrednjih oblasti, toda "to ni nobena prava decentralizacija, ker lokalni upravni organi ne morejo delovati kot samostojni upravni centri." Temu vzoru ustrezajo pristojnosti imenovanih velikih županov in sreskih poglavarjev v upravni ureditvi jugoslovanske države, pri čemer je pripomnil, da tudi v Franciji vedno več političnih sil zahteva, "da se uprava popolnoma decentralizira", kar seveda terja SLS v obliki zakonodajne avtonomije.²⁹ Poslanec dr. Hohnjec pa je razčlenil svetle zglede angleške samouprave (selfgovernment) ter samouprave v ZDA in Švici, ki bi morale biti izhodišče za teritorialno in kompetenčno oblikovanje oblasti. Ob tem je kot posebej primerno navedel široko samoupravo v veli-

²⁵ Člen 135 prehodnih ustavnih določil, UL DV, št. 87, 27. 7. 1921.

²⁶ Branislav Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919-1929)*, Beograd 1979, 117 in 362-363.

²⁷ Slovenec, št. 17, 21. 1. 1922, Za avtonomijo Slovenije.

²⁸ Departmaji so bili model za oblikovanje oblasti v jugoslovanski državi (Pirjevec, n. d., 23).

²⁹ Slovenec, št. 69, 24. 3. 1922.

kih pokrajinah v Angliji, kar ustreza tudi državnopravnemu programu SLS. Ta "daje državi, kar je državnega, pa tudi narodu, kar je narodovega." Predlagane oblastne samouprave so "naravnost negacija samoupravnega principa", saj zakonski načrt o njih "daje državni centralizaciji preveč, veliko preveč, narodu in njegovi odločitvi pa premalo, skoro nič." Pristojnosti oblastnih samouprav je primerjal z občinskimi v modernih državah.³⁰ Dr. Hohnjec je tudi poudaril, da "je pojem demokracije praktično istoveten z idejo samouprave in avtonomije". Takšno ureditev zahtevajo posebnosti in razlike med tremi "plemeni jugoslovanskega naroda", ki jih noben zakon "z dekretirano nasilno centralizacijo ne more odpraviti". Za Slovence in Hrvate pa bo njena uvedba pomenila, da bodo čutili "nad seboj premoč srbskega plemena".³¹ Poudaril je tudi, da imajo slovenske in hrvaške avtonomistične zahteve korenine v letu 1918. Slovenci so ob vstopu v jugoslovansko državo pričakovali, da bo v njem Slovenija nerazdeljena in avtonomistično urejena. V Sloveniji so tudi s prizadevanji za pokrajinski zbor³² hoteli udejanjiti avtonomistične želje Narodnega vijeća in takšna zagotovila vladarja ob prvodecembrskem zedinjenju.³³

Poslanci Jugoslovanskega kluba so v podrobnih pripombah vladnemu predlogu zakona o oblastnih in sreskih samoupravah očitali preozke pristojnosti le-teh, posebej pa so poudarili neurejenost gmotnih pogojev za njihovo delovanje, ki bi morali biti zagotovljeni tudi z odstopom državnih davčnih virov. Prav tako so kritizirali velike pristojnosti velikih županov nad samoupravami.³⁴ Ob načelnem odklonilnem stališču do predloga zakona o splošni upravi so poslanci tega kluba opozarjali zlasti na nerazmejenost pristojnosti med ministristvi, velikimi župani in sreskimi poglavarji ter na potrebo, da bi se na oblastne uprave morale prenesti tudi nekatere finančne in vojaške pristojnosti. Zahtevali so, da veliki župani ne bi bili le "ekspONENTI vlade", temveč da bi odgovarjali za svoje delo tudi oblastnim skupščinam in bi morali upoštevati njihova stališča. Hkrati z načelno in podrobno kritiko vladnih predlogov so poslanci SLS obsojali ravnanje svojih kolegov iz vrst JDS in SKS zaradi njihovega podpiranja za Slovenijo škodljivih upravnih in samoupravnih rešitev. Prav tako so obsodili ravnanje socialista Etbina Kristana, ki je soglašal z razdelitvijo Slovenije ter se tako opredelil "za uničenje slovenske samostojnosti in avtonomije".³⁵ Poslanci Socialistične stranke Jugoslavije (SSJ)³⁶ pa so nasprotovali zakonomu o občni upravi in samoupravi iz načelnih demokratičnih

³⁰ Slovenec, št. 62, 16. 3. in št. 63, 17. 3. 1922, Moderna in fiktivna samouprava.

³¹ Slovenec, št. 36, 14. 2. 1922, Za avtonomijo v okvirju velikih pokrajin.

³² SLS in JSDS sta se v začetku leta 1919 zavzemali za oblikovanje pokrajinskega oziroma deželnega zbora za Slovenijo, ki naj bi bil ob slovenski Deželni vladi pomemben organ za ohranitev avtonomije Slovenije po krepitvi centralističnega procesa po prvodecembrskem zedinjenju. Osrednja vlada je sklic slovenskega pokrajinskega zbora prepovedala ter tako prizadejala hud udarec slovenskim avtonomističnim prizadevanjem (Zapisnik 74. seje Deželne vlade za Slovenijo 17. 3. 1919 v ARS; Albin Prepeluh, Pripombe k naši prevratni dobi, Ljubljana 1938, 191-202; Momčilo Zečević, Na zgodovinski prelomnici. Slovenci v politiki jugoslovanske države 1918-1929, I. knjiga, Maribor 1986, 188.

³³ Slovenec, št. 62, 16. 3. 1922.

³⁴ Slovenec, št. 34, 11. 2. 1922, Samoupravne oblasti brez sredstev in št. 37, 15. 2. 1922.

³⁵ Slovenec, št. 59, 12. 3. 1922, V Sloveniji avtonomist - v Belgradu centralist.

³⁶ JSDS se je 18. decembra 1921 združila s še dvema strankama socialnoreformistične usmeritve v državi v Socialistično stranko Jugoslavije (dr. Toma Milenković, Socialistička partija Jugoslavije, Beograd 1974, 73-86).

razlogov. Kristan je npr. menil, da bi bil lahko veliki župan tudi voljen ter poudaril, da socialistom "ne gre za vprašanje centralizacije ali decentralizacije, koncentracije ali dekoncentracije, marveč samo za pravo demokracijo."³⁷ Na drugi strani pa je Slovenec z zadovoljstvom pozdravil odločitev narodnih socialistov, ki so s podporo slovenskemu kulturnemu programu oziroma vsemu, "v čemur je izkristalizirana slovenska individualnost", pokazali svojo avtonomistično usmeritev v času, ko se beograjski parlament pripravlja na razdelitev Slovenije ter na onemogočanje njenega nadaljnjega kulturnega in gospodarskega napredka. Izrazil je željo, da bi slovenske avtonomistične sile ne gleda na idejna razhajanja nastopale enotno "v interesu slovenske stvari".³⁸ NSS se je tudi na strankinem zboru v tem času postavila na stališče, da mora biti v revidirani ustavi zagotovljena nedeljiva Slovenija, ki je nujna iz narodnopolitičnih, gospodarskih in kulturnih razlogov.³⁹

Na kritike katoliškega časopisja je ob dokončnem sprejemanju Zakona o oblastni in sreski samoupravi odgovorilo Jutro in poskušalo prikazati, da se bo z njim začela udejanjati "avtonomija oblasti in srezov." Tako bo postavljeno na laž pisanje, da se hoče "vladati samo centralistično. Novi zakon ureja namreč avtonomijo za oblasti, ki je v gotovem pogledu mnogo večja in mnogo boljša kot nekdanja avtonomija deželnih zborov in deželnih odborov. Oblastna samouprava bo pri nas zlasti za mariborsko pokrajino velik napredek napram prejšnjemu stanju, ko v deželnem zboru in deželnem odboru v Gradcu naši ljudje sploh niso prišli do besede, ona pa bo tudi napredek napram nekdanji avtonomiji kronovine Kranjske". Za ljubljansko oblast bo "nekaj čisto novega" uveljavitev samouprav za sreze - okraje, medtem ko na Štajerskem že delujejo okrajni zastopi. Ljudstvo bo lahko prišlo do besede v občinskih zastopih, sreskih in oblastnih skupščinah ter Narodni skupščini: "Avtonomij in korporacij torej dovolj, da pride volja in sposobnost naroda do polne veljave".⁴⁰ Iz tega pisanja se vidi, kako je JDS glede na prevlado avtonomistične usmeritve v Sloveniji želela pokazati, da se tudi z navedenim zakonom o samoupravah uvaja neka "avtonomija". Svojo odločno opredelitev za oblikovanje dveh oblasti v Sloveniji je omilila z napovedjo, "da bosta mariborska in ljubljanska oblast stvorili zajednico za nekatere večje in važnejše posle skupnega interesa."⁴¹ Poudarila je, da je bil po zaslugi Demokratske stranke sprejet predlog, da se za izvajanje ne le večjih ekonomskih, temveč tudi kulturnih nalog lahko z odobritvijo vlade dve ali več oblasti združi.⁴² Poslanec JDS dr. Vekoslav Kukovec je ob tem poudaril, da je v Sloveniji večina za ustanovitev ljubljanske in mariborske oblasti.⁴³

Glede na pogoste primerjave med oblastnimi samoupravami in deželnimi avtonomijami, s strani SLS s poudarjanjem večjih pristojnosti deželnih zborov in de-

³⁷ Jutro, št. 57, 8. 3. 1922.

³⁸ Slovenec, št. 44, 23. 2. 1922, Slovenski blok v odgovoru na članek s takšnim naslovom v Jugoslaviji, št. 42, 21. 2. 1922.

³⁹ Nova pravda, št. 14, 8. 4. 1922.

⁴⁰ Jutro, št. 72, 25. 3. 1922.

⁴¹ Jutro, št. 37, 12. 2. 1922.

⁴² Jutro, št. 41, 17. 2. 1922.

⁴³ To ugotovitev je utemeljeval s podporo 18 slovenskih poslancev (3 JDS, 8 SKS in 7 SS) v Zakonodajnem odboru razdelitvi Slovenije, kar je ob dejstvu, da so bili razveljavljeni tudi mandati slovenskih komunističnih poslancev, dejansko pomenilo večino slovenskega parlamentarnega zastopstva v Narodni skupščini (Jutro, št. 58, 9. 3. 1922).

želnih odborov, medtem ko je JDS poskušala prikazati večjo vlogo oblastnih samouprav, tudi kot pomembne oblike omilitve centralizma, naj navedemo ugotovitev pomembnega slovenskega pravnega zgodovinarja dr. Sergija Vilfana, da je z uvedbo oblasti in njihovih samouprav z Vidovdansko ustavo "nastala podobna oblika ozemeljske uprave, kot je nekdanja deželna vlada, (oblastna) skupščina pa je spominjala po svojih pristojnostih na deželni zbor."⁴⁴ Primerjava ustavnopravnih temeljev za delovanje deželnih avtonomnih teles⁴⁵ in oblastnih samoupravnih organov v Sloveniji kaže tako podobnosti kot tudi razlike v pristojnostih, načinu delovanja in relacijah z državnimi oblastmi. Podobne so bile njihove pristojnosti na področju financ, kmetijstva, javnih gradenj, zdravstva in socialnega skrbstva, večje so bile pristojnosti dežel na področju šolstva in kulture, ki so imele tudi določeno vlogo na vojaškem področju. Zelo pomembna je bila razlika, da so imeli deželni zbori za izvajanje svojih pristojnosti pravico sprejemati deželne zakone, medtem ko je bila na tem področju temeljna pristojnost oblastnih skupščin le sprejemanje izvršilnih uredb k državnim zakonom. Deželni avtonomni organi tudi niso bili podvrženi tako vsestranskim oblikam državnega nadzora nad delovanjem kot oblastni samoupravni organi. Temeljne so bile tudi razlike v sestavi teles, ki so imela nalogo izvajati deželno avtonomijo oziroma oblastno samoupravo. Za izvedbo volitev v deželne zборе so oblikovali volilne razrede, volilna pravica pa je bila neenaka in je pomenila privilegiranje bogatejših slojev, za oblastne skupščine pa je veljala splošna in enaka volilna pravica vseh moških nad 21. letom starosti. Favoriziranje gospodarsko močnejših Nemcev in Italijanov je imela v deželnih zborih na slovenskem ozemlju za posledico, da so se Slovenci lahko uveljavili kot absolutna večina le na Kranjskem, le skromna pa je bila njihova vloga v štajerskem deželnem zboru.⁴⁶ Glede na to je lahko na tradicijah deželne avtonomije Kranjske temeljilo le bodoče delovanje ljubljanske oblastne samouprave, medtem ko je z zakonom načrtovana samouprava mariborske oblasti pomenila v primerjavi s predvojnimi položajem Štajerske, napredek in v tem pogledu so ugotovitve demokratov oziroma liberalcev v navedenih razpravah ustrezale dejanskemu stanju.

Poslanci vladne koalicije, iz Slovenije demokrati in samostojni kmetijci, so si vztrajno prizadevali za čim prejšnje sprejetje omenjenih zakonov. Dosegli so, da je bil 21. marca s skromno podporo tretjine poslancev najprej sprejet Zakon o občni upravi, teden dni kasneje pa še Zakon o oblastni in sreski samoupravi,⁴⁷ pri čemer

⁴⁴ Sergij Vilfan, *Pravna zgodovina Slovencev od naselitve do zloma stare Jugoslavije*, Ljubljana 1961, 1996, 471.

⁴⁵ Deželne avtonomije so bile uvedene s cesarskim februarjskim patentom leta 1861 kot "kompromis med srednjeveško tradicijo in modernim parlamentarizmom, med centralistično in federativno ureditvijo" (Vasilij Melik, *Deželna avtonomija*, Enciklopedija Slovenije 2, Ljubljana 1988, 249; glede pristojnosti in načina volitev deželnih oblastnih organov na Kranjskem glej določila v: *Deželna ustava in postava za volitve v deželni zbor vojvodine Kranjske*. Prestava iz državnega zakona za kranjsko vojvodino. Leto 1861, Ljubljana 1861, 48-66).

⁴⁶ V deželnem zboru s sedežem v Gradcu je bilo v letih pred prvo svetovno vojno le okoli 15% slovenskih poslancev (Vasilij Melik, *Volitve na Slovenskem 1861-1918*, Ljubljana 1965, 303).

⁴⁷ Od 419 poslancev Narodne skupščine jih je Zakon o občni upravi glasovalo 143, proti pa 51, pri glasovanju o Zakonu o oblastni in sreski samoupravi pa naj bi bilo razmerje 142 proti 40 (Jutro, št. 69, 22. 3. in št. 74, 28. 3. 1922; Slovenec, št. 71, 28. 3. 1922). Ti podatki kažejo, da so poslanci

naj poudarimo, da so jedro opozicije pri teh glasovanjih tvorili poslanci Jugoslovanskega kluba, ki so v Narodni skupščini tudi nosili poglavitno breme boja proti udejanjenju centralističnih ustavnih določil v navedenih zakonih. Prav ob glasovanju o njih pa se jim je pridružila tudi skupina avtonomistično usmerjenih poslancev Jugoslovanske muslimanske organizacije (JMO), ki je bila tedaj članica vladne koalicije. Zakon o oblastnih in sreskih samoupravah je Narodna skupščina sprejela prav na zadnji dan, ki ji je bil določen v prehodnih določilih ustave. Skupščinsko predsedstvo je zato, da bi bil sprejet v roku, razpravo o njem na plenarni seji 27. marca omejilo le na izjave predstavnikov poslanskih klubov. Že prvi opozicijski poslanec, predstavnik Jugoslovanskega kluba Janez Brodar, je proti ukrepu, da Narodna skupščina "ne sme niti pri najvažnejši zadevi, pri notranji ureditvi države, voditi razpravo", ostro protestiral in poudaril, da je tako njen pomen "doveden na najnižjo stopnjo", parlamentarno delo pa je "v najvažnejših stvareh postalo brezpomembno". Nato je poudaril, da Slovenci in Hrvatje "z vso odločnostjo" odklanjajo predlagani zakon iz številnih razlogov, zlasti zato, ker temelji na usodni parcelaciji Slovenije in Hrvaške in ker "ne nudi dovolj široke samouprave." Kot posebno nevarnost je navedel centralistično urejanje šolstva, nesprejemljive pa so tudi prevelike pravice vmešavanja državnih oblasti v delovanje samouprav in dejstvo, da zanje niso določena gmotna sredstva. Svoj govor je sklenil: "Vse to z malim obsegom oblasti vred obsoja samoupravo na sigurno smrt, a centralizem, ki se bode odlikoval po nesposobnosti, nedelavnosti in počasnosti, na burno življenje." Od slovenskih poslancev je govoril na plenarni seji le še Filip Kisovar kot predstavnik Socialističnega kluba. V njegovem imenu je izrazil popolno podporo uvedbi samouprave, s katero "je pa nerazdružljivo spojeno načelo demokracije". Ob načelnem stališču, da naj se samoupravam prepusti vse, kar je mogoče "brez škode za skupnost", je poudaril, da vprašanje obsega pristojnosti "ni vedno odločilne važnosti", temveč je v prvi vrsti pomembno to, kako ljudstvo lahko vpliva na njihovo izvajanje. Z vidika demokratičnih principov je kritiziral zlasti volilni sistem v oblastne skupščine. Kot drugo veliko napako zakona je poudaril "množino nadzorstva" državnih organov nad samoupravnimi organi, kar lahko vodi do medsebojnih konfliktov in oviranja njihovega delovanja. Zaradi teh razlogov in ker so "vse funkcije samouprave... negotove" tudi zaradi neustreznih določil o financah, bodo socialistični poslanci glasovali proti predlaganemu zakonu. Kot zanimivost naj omenimo, da je minister za pripravo Ustavodajne skupščine in izenačenje zakonov Marko Trifković ob sklepu razprave obširno odgovoril le Brodarju. Kritiko omejitve pristojnosti Narodne skupščine je poskušal omiliti z navedbo obširne razprave o obravnavanem zakonu v Zakonodajnem odboru in s potrebo, da se čimprej izenači zakonodaja v državi. Na protest proti parcelaciji Slovenije je odgovoril, da je bila v okviru Avstro-Ogrske razdeljena na šest dežel, od katerih je le ena imela slovensko večino. Po novi ureditvi pa je razdeljena le na dve "provinci" in v obeh je "slovenski element... v večini". Nato je naštel več pozitivnih sprememb v Sloveniji v novem državnem okviru, zlasti prehod splošne uprave in sodstva iz nemških v slovenske roke, slovenizacijo šolstva, ustanovitev univerze in

vladne koalicije komaj zadostovali za doseganje ustavno določenega tretjinskega kvoruma (140 poslancev), ki je bil potreben za sklepčnost Narodne skupščine (Gligorijević, n. d., 117; na str. 363 navaja, da je bilo razmerje glasov za Zakon o oblastnih in sreskih samoupravah 140 proti 42).

slovenskih kulturnih ustanov.⁴⁸ S temi dejstvi je zavračal upravičenost nasprotovanja poslancev SLS predlaganemu zakonu in jim odrekel pravico, da govorijo v imenu vseh Slovencev, češ "da je večina popolnoma zadovoljna tako s sedanjim stanjem kot s tem zakonom." Glasovanje večine slovenskih poslancev proti njemu je to njegovo stališče takoj ovrglo.⁴⁹

Glede parcelacije države pa so bila v Narodni skupščini razhajanja prevelika⁵⁰ in te naloge parlament ni izpolnil. Z 28. marcem je "kompetenca za administrativno razdelitev... prešla v smislu ustave na vlado."⁵¹ Tako je glede na izjemno ustavno pooblastilo to izredno občutljivo narodnopolitično vprašanje 26. aprila rešila vlada z Uredbo o razdelitvi države na oblasti. Uvedla jih je 33.⁵² V sklop zakonodaje, ki je bila nujna za izvajanje ustavnih določil o upravi in samoupravi v oblasteh, sta bila še zakona o Državnem svetu in upravnih sodiščih, ki ga je Narodna skupščina s skromno večino sprejela 25. aprila,⁵³ ter o Glavni kontroli, sprejet 17. maja 1922. Poslanci Jugoslovanskega kluba so glasovali proti obema.⁵⁴

Ne parlamentarno rešitev razdelitve države je hudo napadel Slovenec in jo označil kot "oktroa". S svojo uredbo, za katero si je vlada že vnaprej zagotovila ustavno možnost in jo končno tudi izrabila, je "parlament in ustavni duh enostavno izigrala". V obliki uredbe je s kraljevim ukazom uveljavila zakonski načrt, ki so ga poslanci zavrnili, in tako v praksi pokazala, kakšna je dejanska podoba parlamentarizma in ustavnosti v državi.⁵⁵ Jutro pa je izdajo uredbe označilo kot vladno izvedbo ustavne dolžnosti. Z njo se "konglomerat dežel in pokrajin...

⁴⁸ Dejansko je slovenski narod v okviru jugoslovanske države v začetnem obdobju dosegel prav na prosvetno-kulturnem področju največ pridobitev (podrobneje glej monografijo Ervina Dolenca, *Kulturni boj*).

⁴⁹ Stenografske beležke Narodne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenca, Beograd 1922, št. 36, 89-93; Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Jugoslovanski federalizam. Ideje i stvarnost. Tematska zbirka dokumenata. Prvi tom 1914-1943*, Beograd 1987, 181-189 (cit. *Jugoslovanski federalizam*).

⁵⁰ Različni pogledi na oblikovanje posameznih oblasti so bili tudi v strankah vladne koalicije. Tako so bila glede razmejitev med ljubljansko in mariborsko oblastjo razhajanja tudi med kranjskimi in štajerskimi poslanci SKS (Jutro, št. 37, 12. 2. 1922), poslanec te stranke Janko Rajar je na seji Zakonodajnega odbora celo izrazil željo, da bi ostala Slovenija nerazdeljena (Jutro, št. 71, 25. 3. 1922).

⁵¹ Jutro, št. 75, 29. 3. 1922, *Administrativna razdelitev v rokah vlade*.

⁵² UL pokrajinske uprave za Slovenijo, št. 49, 15. 5. 1922. V njem sta bila objavljena tudi oba zakona glede obče uprave ter oblastne in sreske samouprave. Vlada je svoj predlog, ki ga je konec leta 1921 predložila skupščini, le malenkostno spremenila s povečanjem števila oblasti od 26 na 33.

⁵³ Za Zakon o državnem svetu in upravnih sodiščih je glasovalo le 135 poslancev (Gligorijević, n. d., 363); predstavnik Jugoslovanskega kluba je nasprotovanje temu zakonu utemeljil z izjavo, da "ne vsebuje nobenih garancij, da bo ustroj državnega sveta in upravnih sodišč odgovarjal potrebam ljudstva." Ta pripomba se je nanašala na sestavo teh sodišč. Polovico članov Državnega sveta je imenoval kralj na predlog vlade, drugo polovico pa je izvolila Narodna skupščina izmed kandidatov, ki jih je predlagal kralj (103 člen ustave). Slovenec (št. 109, 13. 5. 1922) je upravičenost svojih pomislekov o neodvisnosti upravnih sodišč glede sestave iz vrst višjih uradnikov in javnih delavcev s fakultetno izobrazbo utemeljeval z dejstvom, da so se demokrati in radikalci že sporazumeli, da bodo v Narodni skupščini od predlaganih kandidatov za državne svetnike večino izvolili iz vrst svojih privrženecv. To je hotenje, da se upravno sodstvo vpreže "v pristranski partizanski voz".

⁵⁴ Slovenec (št. 113, 18. 5. 1922) je odločitev Jugoslovanskega kluba za odklonitev zakona o Glavni kontroli utemeljil z dejstvom, da ne nudi zagotovila o prenehanju pogubnega strankarskega režima glede nadziranja državnih financ.

⁵⁵ Slovenec, št. 97, 28. 4. 1922.

nadomešča z ureditvijo, ki po enotnih nacijskih, prometnih, gospodarskih in upravnih vidikih ustvarja novo teritorialno konfiguracijo naše države". Ob njej so se spopadali "zagovorniki narodnega in državnega jedinstva ter pristaši plemenskega separatizma in pa pokrajinske tradicije." Nova ustavna razdelitev je "konsekventna izpeljava v ustavi zajamčene unitaristične državne ideje" in "je obramba proti preteklosti naše zgodovine". Ob tem je zanimiva njegova ocena, da imajo uredba o razdelitvi države skupaj z zakoni o upravi in samoupravi na območju oblasti ter o Državnem svetu "po svojem predmetu in svoji vsebini" značaj ustavnih zakonov, čeprav formalnopravno to niso. Z njimi sta udeleženi dve načeli - preko samouprav "avtonomistično", preko velikih županov pa "drugo decentralistično, odnosno dekoncentracijsko".⁵⁶ S takšnimi ocenami si je liberalno glasilo prizadevalo ovreči nasprotne analize te zakonodaje v vladni opoziciji, ki je poudarjala njene centralistične razsežnosti.

Na seji vodstva SLS 21. maja 1922 so dali priznanje svoji parlamentarni delegaciji, ki je "moško in dosledno" zastopala "radikalni državnopravni... program SLS". V primerjavi s škodljivo zunajparlamentarno "pasivno taktiko hrvatskega bloka" so kot pravilno ocenili opozicijsko delovanje poslancev SLS v Narodni skupščini. Vodstvo stranke je sprejelo tudi stališče, da se bo SLS kljub svoji odločni in načelni odklonitvi vsiljene razdelitve Slovenije na ljubljansko in mariborsko oblast, ki jo je ocenila kot hud centralistični udarec, udeležila volitev v oblastne skupščine, "ker hoče tudi tukaj z aktivno politiko uveljaviti svoj avtonomistični program".⁵⁷ To politično opredelitev pa je SLS lahko začela izvajati šele skoraj pet let kasneje, ko so bile volitve v oblastne skupščine končno le razpisane. Politična nasprotja, ki so se pokazala ob sprejemanju navedene zakonodaje, so nato vplivala, da se ni niti takoj niti celovito začela uveljavljati, prav določila o oblastnih samoupravah pa so prišla na vrsto zadnja. Odločen boj za zakonodajno avtonomijo združene Slovenije v ustavnih razpravah in pri sprejemanju temeljne zakonodaje za izvajanje Vidovdanske ustave, se je SLS obrestovala pri marčnih parlamentarnih volitvah leta 1923, za katere je oblikovala še bolj radikalen državnopravni program, utemeljen s pravico slovenskega naroda do samoodločbe,⁵⁸ kot v svojem ustavnem načrtu. Na njih ji je absolutna večina slovenskih volilcev izrekla in podporo za njeno avtonomistično-federalistično politiko, od 26 poslanskih mandatov jih je dobila kar 21, medtem ko sta JDS in SKS, ki sta glasovali za unitaristično-centralistično Vidovdansko ustavo, dobili le po eno poslansko mesto.⁵⁹ V analizi teh volitev je bilo poudarjeno, da je bila na njih v ospredju problematika državne ureditve oziroma revizije Vidovdanske ustave in da je na njih "ogromna večina slovenskega naroda na nedvoumen način obsodila ves sedanji politični sistem naše države ter manifestirala za avtonomno in nedeljeno Slovenijo."⁶⁰

⁵⁶ Jutro, št. 98, 26. 4. 1922.

⁵⁷ Slovenec, št. 117, 23. 5. 1922, Na pravi poti.

⁵⁸ Sodite po delih! (Vsem, ki so dobre volje!) Kažipot slovenskim volilcem v boju za slovensko samostojnost, Ljubljana 1923.

⁵⁹ Mikuš, Oris zgodovine Slovencev, 251.

⁶⁰ Fran Erjavec, Politična bilanca volitev 18. marca 1923 v Sloveniji, Socialna misel 2, 1923, 81-84.