

JUGOSLOVANSKI FEDERALIZEM IN MEDREPUBLIŠKE MEJE
V PRVIH LETIH PO DRUGI SVETOVNI VOJNI*Mateja REŽEK*Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Garibaldijska 1, 6000 Koper, Slovenija
e-mail: mateja.rezek@zrs.upr.si*IZVLEČEK*

Članek obravnava jugoslovanske notranje meje v luči pogledov Komunistične partije Jugoslavije na federalizem in nacionalno vprašanje. Na podlagi dokumentov najvišjih državnih in partijskih organov ter relevantne literature avtorica analizira poveljno razmejitve med republikami. Glede izvornih mej federalnih enot v najvišjem državno-partijskem vrhu skorajda ni bilo razprave, prav tako pa ni bil sprejet ustrezen pravni akt, ki bi potrdil notranjo razmejitve. Odsotnost razprave in pravnih aktov je bila posledica strahu pred pogrevanjem mednacionalnih nasprotij po komaj končani vojni in odsev pogledov partije na federalizem. Politika državno-partijskega vrha je bila v prvih poveljnih letih izrazito centralistična, vzpostavitev močne in enotne države pa je narekoval tudi boj za jugoslovanske zunanje meje.

Ključne besede: Jugoslavija, notranje/medrepubliške meje, federalizem, centralizem, nacionalno vprašanje

IL FEDERALISMO JUGOSLAVO E I CONFINI TRA LE REPUBBLICHE
NEI PRIMI ANNI DOPO LA SECONDA GUERRA MONDIALE*SINTESI*

L'articolo esamina i confini interni della Jugoslavia nell'ottica della posizione del Partito Comunista Jugoslavo rispetto al federalismo e alla questione nazionale. Basandosi su documenti degli organi ai più alti livelli dello Stato e del Partito, nonché sulla letteratura rilevante, l'autrice ha analizzato la demarcazione dei confini tra le repubbliche nel periodo del dopoguerra. Per quanto concerne i confini originali delle unità federative, non vi è stato praticamente nessun dibattito al vertice dello Stato e del Partito. Inoltre, non è stato adottato nessuno strumento giuridico adeguato che confermasse la demarcazione interna. L'assenza di dibattito e di strumenti giuridici era dovuta alla paura di rivangare le dissonanze interetniche dopo che la guerra era appena finita, e rifletteva la posizione del Partito sulla questione del federalismo. La politica del vertice statale-partitico è stata nel primo dopoguerra marcatamente centralizzata, mentre l'istituzione di uno Stato forte e unito imponeva anche una battaglia per i confini jugoslavi esterni.

Parole chiave: Jugoslavia, confini interni/tra le repubbliche, federalismo, centralismo, questione nazionale

Čeprav sodi notranja ozemeljska razmejitev med najbolj občutljiva vprašanja vsake federalne države, zlasti tistih z večnacionalno strukturo, meje med jugoslovanskimi republikami po drugi svetovni vojni niso bile zakonsko urejene in pravno-formalno potrjene na najvišji državni ravni, v jugoslovanski zvezni skupščini. Medtem ko je zgodovinskih virov, povezanih z bojem Jugoslavije za zunanje meje, na pretek, dokumentov najvišjih zveznih oblasti o notranji, medrepubliški razmejitvi skorajda ni. Z izjemo nekaj manjših razmejitev med republikami v letih 1945–1956, v arhivskih fondih Centralnega komiteja Komunistične partije Jugoslavije (CK KPJ), Antifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije (AVNOJ), Nacionalnega komiteja osvoboditve Jugoslavije (NKOJ), Vlade Demokratične federativne Jugoslavije (DFJ) in Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ), Začasne ljudske skupščine, Ustavodajne skupščine, Skupščine FLRJ in drugih organov, kjer bi pričakovali tovrstno gradivo, ni sledu o dokumentih, na podlagi katerih so bile izvorno začrtane meje med federalnimi enotami (Zečević, Lekić, 1991, V–VI). Z gotovostjo pa je mogoče iz različnih zgodovinskih virov razbrati načelna stališča KPJ in državnega vrha glede federativne ureditve. Percepcija medrepubliških mejá v povojni jugoslovanski federaciji je bila namreč tesno povezana s pogledi KPJ na federalizem in nacionalno vprašanje.

Z vidika ustavnopravne geneze jugoslovanske federacije je bil najpomembnejši sklep drugega zasedanja AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnem načelu, sprejet 29. novembra 1943 v Jajcu. Ta sklep je v drugi točki posredno že našteval imena prihodnjih federalnih enot s tem, ko je zagotavljal popolno enakopravnost narodom Srbije, Hrvaške, Slovenije, Makedonije, Črne gore ter Bosne in Hercegovine (AVNOJ I-II, 1953, 227). Drugi dokument, sprejet na drugem zasedanju AVNOJ-a, ki se posredno navezuje na mejno vprašanje, je bil sklep o priključitvi Slovenskega Primorja, Istre in hrvaških jadranskih otokov Jugoslaviji. S tem sklepom sta bila potrjena odlok Slovenskega narodno-osvobodilnega odbora (SNOO) o priključitvi Slovenskega Primorja, Beneške Slovenije in anektiranih delov Slovenije svobodni Sloveniji v federativni Jugoslaviji ter odlok o priključitvi Istre, Reke, Zadra, anektiranih delov Hrvaške in hrvaških jadranskih otokov svobodni Hrvaški v federativni Jugoslaviji, ki ga je sprejelo Zemaljsko antifašističko višje narodnog oslobodjenja Hrvatske (AVNOJ I-II, 1953, 240–241, 248–249). Drugi dokumenti se niti posredno niso nanašali na mejna vprašanja, kar pomeni, da razen sklepa o oblikovanju federativne Jugoslavije in posrednega naštevanja prihodnjih federalnih enot na drugem zasedanju AVNOJ-a ni bila sprejeta nobena odločitev o notranji razmejitvi prihodnje federativne države.

Zaradi mednarodnopolitičnih okoliščin s sklepom AVNOJ-a o priključitvi Slovenskega Primorja, Istre in hrvaških jadranskih otokov Jugoslaviji še zdaleč ni bilo rešeno vprašanje povojne priključitve naštetih ozemelj. Prav tako ni bilo rešeno vprašanje razmejitve med slovenskim in hrvaškim ozemljem v Istri, kjer prej ni bilo političnih mejá, etnična ločnica med slovenskim in hrvaškim prebivalstvom pa ni bila jasna. Da so se v zvezi s to razmejitvijo pokazala nesoglasja že sredi vojne, dokazuje vsebina sestanka slovenske delegacije na drugem zasedanju AVNOJ-a s Titom, 1. decembra 1943. Tito je slovenske delegate na tem sestanku pomiril, naj Slovenci nikar ne imajo bojazni glede nacionalne enakopravnosti in samostojnosti v prihodnji Jugoslaviji: “Mere, ki morda sedaj izgledajo

kot centralistične, so le nujnost za uspešno borbo in potrebne, da pred zunanjim svetom, predvsem pred zavezniki, dokažemo skupno voljo jugoslovanskih narodov do osvoboditve in da iz političnih razlogov nastopamo kot enota.” Izrecno je poudaril “sodelovanje med Slovenci in Hrvati, naj bo v vojaškem in političnem oziru kar najtesnejše”, pri čemer je svaril “pred vsakim sporom glede mej, ker to sedaj ni prav nič važno. Kje se borijo naše čete, je vseeno, gre za osvoboditev vseh jugoslovanskih narodov in notranje meje moramo slabiti.” (DOONGS 11, 2012, 369–370).

Vprašanje razmejitve v Istri je bilo zastavljeno že leta 1943, toda ne v kontekstu vzpostavljanja etničnih mej, temveč z vidika razmejitve pristojnosti slovenskega in hrvaškega partizanskega gibanja. Ta problem so skušali predstavniki slovenskega in hrvaškega odpora rešiti septembra 1943 na sestanku v Pazinu: slovenska stran, ki jo je vodil Franc Rozman - Stane, je zagovarjala mejo na Mirni, hrvaška pod vodstvom Jakova Blaževića pa razmejitve na Dragonji (Kristen, 2006, 37–38). Slovenska stran je kasneje popustila, morda prav zaradi Titovih svaril pred slovensko-hrvaškimi spori in njegovega poziva, da je treba notranje meje slabiti. Februarja 1944 je bil v Maliji nad Lucijo sklenjen sporazum o vojaški razmejitvi v Istri, vzpostavljena je bila meja na Dragonji (Mihelič, 2007, 85–87), prav ta razmejitve pa je usodno vplivala na kasnejšo republiško mejo med Slovenijo in Hrvaško.

Mejnim vprašanjem se je posvečal tudi v začetku leta 1944 ustanovljeni Znanstveni inštitut pri Izvršnem odboru Osvobodilne fronte, zatem pri Predsedstvu SNOS, ki ga je vodil Fran Zwitter (Zwitter, 1977). Znanstveni inštitut se je ukvarjal predvsem z zunanjimi mejami, mejo s Hrvaško pa je kot manj pomembno puščal ob strani. Slovensko-hrvaške meje v Istri se je dotaknil zgolj mimogrede, pri čemer je pristajal na mejo na Dragonji, kjer se je po raziskavah iz 19. stoletja (Simon Rutar, Peter Kozler) končalo strnjeno slovensko etnično ozemlje (Zwitter, 1977, 267; Mihelič, 2007, 87–95). Med vojno vzpostavljena vojaška meja na Dragonji je kasneje delila tudi koprski in bujski okraj v coni B Svobodnega tržaškega ozemlja, po njeni priključitvi Jugoslaviji oktobra 1954 pa je z nekaj manjšimi popravki prerasla v slovensko-hrvaško republiško mejo.

Med vojno in neposredno po njej se je zastavljalo tudi vprašanje položaja Sandžaka, Vojvodine ter Kosova in Metohije. Oblastna ljudska skupščina za Kosovo in Metohijo je 10. julija 1945 sprejela resolucijo o priključitvi Kosova in Metohije Srbiji, Glavni narodnoosvobodilni odbor Vojvodine pa je konec julija 1945 sprejel odločitev o priključitvi avtonomne Vojvodine federalni Srbiji (Zečević, Lekić, 1991, 23). Več razprave je bilo glede ukinitve posebnega položaja Sandžaka. Na peti seji Predsedstva AVNOJ, 24. februarja 1945, je NKOJ predlagal ukinitve posebnega položaja Sandžaka, njegovo ozemlje pa naj bi razdelili med Srbijo in Črna goro. Marko Vujačić iz Črne gore se s tem ni strinjal in je predlagal, da bi tako Sandžak kot Kosovo in Metohijo priključili Črni gori, s čimer bi “to našo najmanjšo federalno enoto gospodarsko okrepili z razširitvijo na ozemlje, ki ji je najbližje in po narodu tudi najbolj sorodno”, Sreten Vukosavljević iz Sandžaka pa je menil, da te pokrajine ne gre deliti, temveč naj se jo v celoti priključi eni od sosednjih federalnih enot, bodisi Črni gori bodisi Srbiji. Vujačićev predlog o priključitvi Sandžaka Črni gori so člani predsedstva odločno zavrnil, Sreten Žujović pa je povedal, da ga ta predlog še najbolj spominja na nekdanjo Zetsko banovino, “s tem pa smo mi davno opravili” (ZR PAVNOJ, 1951, 54–55).

Do avgusta 1945 je bilo oblikovanih šest federalnih enot¹ (AVNOJ III, 1945, 40, 122–123). Sandžak je izgubil poseben položaj in bil razdeljen med Srbijo in Črno goro, Vojvodina ter Kosovo in Metohija pa sta ohranila avtonomni status znotraj federalne Srbije, prva kot avtonomna pokrajina in druga kot avtonomna oblast. KPJ je v revolucionarnem zanosu menila, da je z oblikovanjem federacije potešila nacionalne težnje jugoslovanskih narodov. Obnovitev Jugoslavije je namreč vsem Srbom zagotovila bivanje v eni državi, strah Hrvatov pred velikosrbsko hegemonijo je pomirilo oblikovanje republike Hrvaške, Bosna in Hercegovina je bila v okviru federativne države varna pred srbskimi in hrvaškimi pretenzijami po njenem ozemlju, Slovenci in Makedonci so prvič dobili svoji nacionalni državi – republiki, Črnogorci pa so obnovili državnost, ki jih je bila odvzeta leta 1918.

Medvojna suverenost prihodnjih jugoslovanskih republik se je začela krčiti že v sklepnih fazah vojne, ko so se konec leta 1944 osrednji jugoslovanski organi, KPJ, NKOJ in AVNOJ, z Visa preselili v Beograd. S preimenovanjem Narodnoosvobodilne vojske in Partizanskih odredov Jugoslavije (NOV in POJ) v Jugoslovansko armado, 1. marca 1945, so bili ukinjeni glavni štabi federalnih enot in s tem tudi nacionalne vojske, ki so pomemben atribut državnosti. Ta ukrep je najbolj prizadel Slovence, Hrvate in Makedonce, ki so imeli ne le svoje nacionalne komunistične partije, temveč tudi nacionalne partizanske vojske, medtem ko so bile partizanske enote v Bosni in Hercegovini že od konca leta 1941 v rokah Vrhovnega štaba NOV in POJ, podobno pa je bilo tudi v Srbiji in Črni gori. V nasprotju s slovenskimi, hrvaškimi in makedonskimi komunisti, ki so (ne glede na svoj internacionalizem) že med vojno gradili državnost prihodnjih republik, so srbski komunisti svojo državo videli v Jugoslaviji. Komunistična partija Srbije je bila ustanovljena šele v začetku maja 1945, komunistični partiji Črne gore ter Bosne in Hercegovine pa še kasneje, ob sporu z Informbirojem leta 1948.

Poglede komunistične partije na federativno ureditev je Tito večkrat pojasnil v svojih javnih govorih neposredno po vojni. V njih je poudarjal zasluge vseh jugoslovanskih narodov v boju proti okupatorjem, pojasnjeval načelo bratstva in enotnosti ter svaril pred mednacionalnimi spori. Da je nova Jugoslavija plod borbe vseh njenih narodov in da lahko jugoslovanske zunanje meje uspešno branijo le vsi narodi skupaj, je Tito poudaril tudi v svojem prvem govoru v osvobojenem Zagrebu, 21. maja 1945. Nujnost izgradnje enotne in močne Jugoslavije je ob tej priložnosti utemeljeval predvsem s političnim argumentom boja za jugoslovanske zunanje meje, pri čemer je omenil Trst, Slovensko Primorje in Istro, a je k temu dodal, da nova Jugoslavija ne bo zagotavljala le skupnih interesov, temveč tudi nacionalne interese vsakega od njenih narodov posebej. Kot temelj federativne ureditve je postavil načelo bratstva in enotnosti, ki je “velika, sveta stvar.

1 Septembra 1945 se je odprlo tudi vprašanje sedme jugoslovanske republike: Trsta. Na seji CK Komunistične partije Hrvaške, 11. septembra 1945, je Edvard Kardelj glede jugoslovanske zahodne meje povedal, da bo Jugoslavija na mirovni konferenci zahtevala staro avstrijsko-italijansko mejo, Trst pa bi postal “svobodno mesto pod suverenostjo Jugoslavije, neposredno pod Beogradom. Njegov položaj bi bilo podoben federalnim enotam.” (Vojnović, 2005, 107). Oblikovanje tržaške republike s svobodnim statusom luke je bila taktična sovjetsko-jugoslovansko poteza, ki pa ob predstavitvi na mirovni konferenci ni naletela na ugoden sprejem pri zahodnih zaveznikih.

Brez bratstva in enotnosti ne more biti močne in srečne Jugoslavije, brez močne in srečne Jugoslavije pa ne more biti močne in srečne Hrvatske, Srbije, Makedonije, Črne gore, Slovenije, Bosne in Hercegovine.” V federativni Jugoslaviji “se bo lahko vsak narod sam upravljal, hkrati pa bomo sestavljali enotno državo”, v kateri se “ne bo mogel nihče več pritoževati, da je ta ali oni narod nacionalno zatiran. Vsak bo in vsak je gospodar na svojem.” (Tito, 1978, 80–81).

Tito, ki je kot večš politik ljudi najraje nagovarjal s preprostimi besedami, je zbrani množici v Zagrebu pojasnil, da meje med jugoslovanskimi republikami ne pomenijo “potegniti mejo med to in ono federalno enoto, ti onkraj meje pa zdaj delaj, kakor veš in moreš, jaz bom pa tu, kakor vem in znam. Ne! Te meje morajo biti nekaj takega, da tako rečem, kot so tiste bele črte v marmornem stebru. Meje federalnih enot v federativni Jugoslaviji niso meje razdruževanja, temveč meje združevanja.” Glede delovanja federacije je povedal, da “to ni splet malih držav, marveč ima federacija bolj administrativen značaj, značaj svobodnega upravljanja s samo seboj. To je značaj neodvisnosti vsake federalne enote, popolne neodvisnost v smislu kulturnega in ekonomskega razvoja. Hkrati pa to ne pomeni, da vas ne Hrvatskem ne sme zanimati, kaj se dogaja v Srbiji. To ne pomeni, da vam, če je vaš gospodarski položaj boljši, ni treba pomagati bratom v Srbiji ali kakšni drugi federalni enoti in obratno. To pomeni tekrovati v dobrem, pomagati bratom, kajti zdaj so bratje razmejeni, pa so vendar pod isto streho. To je skupna hiša, ena celota, toda na znotraj naj vsak gospodari na svojem in se kulturno in gospodarsko razvija v novi federativni Jugoslaviji.” (Tito, 1978, 84). Ob koncu svojega govora je v želji po utrditvi nove države Tito tako rekoč prepovedal mednacionalne spore: “Opozarjam vas, da v novi, federativni Jugoslaviji ne more biti prostora za šovinizem, za negativni lokalni patriotizem, ker bi to bila ovira in škoda ne samo za tisto federalno enoto, temveč tudi za vso Jugoslavijo. Vprašanje šovinizma in negativnega lokalnega patriotizma je treba črtati z dnevnega reda, tega vprašanja ne sme biti”, kajti vse stare zamere med jugoslovanskimi narodi so bile med vojno enkrat za vselej “oprane s krvjo najboljših sinov vseh jugoslovanskih narodov” (Tito, 1978, 84–85).

Nova Jugoslavija je bila deklarativno resda utemeljena na načelih federalizma, v praksi pa je bila vzpostavljena izrazito centralistična država. Državni federalizem je životaril v senci partijskega centralizma oz. centralistično organizirane partije, ki je obvladovala vsa področja političnega in družbenega življenja, edina avtonomna institucija pa je bil politbiro CK KPJ s Titom na čelu. Titovo zagotovilo jugoslovanskim narodom, da bo “vsak gospodar na svojem”, se je torej v prvih povojnih letih zadrževalo zgolj na deklarativni ravni. Po komaj končani vojni bi namreč popolna uresničitev političnih, gospodarskih in kulturnih pravic posameznih republik in narodov zaradi velikih razlik med njimi lahko privedla do resnih sporov. Propaganda je sicer nenehno vsiljevala mnenje, da je načelo bratstva in enotnosti že v polni meri uresničeno, hkrati pa so se oblasti izjemno ostro odzivale na vsakršno izražanje nacionalnih interesov, tako med prebivalstvom kot v partiji: dokaz več, da so se komunisti dobro zavedali, od kod Jugoslaviji preti največja nevarnost. Politika državno-partijskega vrha je bila v prvih povojnih letih usmerjena k drastičnemu omejevanju pravic federalnih enot in h krepitvi državnega centralizma, centralizacijo države pa so narekemale tudi druge okoliščine, zlasti zagledanost v sovjetski model socia-

lizma, pa tudi boj za zunanje meje in utrditev mednarodnega položaja Jugoslavije. Toda pri tem ne gre spregledati, da je centralizem zadel vse jugoslovanske narode in da ni bil naperjen zgolj proti nekaterim, čeprav so manjši narodi centralizem občutili bolj boleče kot večji.

V sozvočju s pogledi partije na federativno ureditev se je reševalo tudi vprašanje mejá med republikami, “tistih belih črt v marmornem stebru”, kot se je izrazil Tito v Zagrebu maja 1945. Povojna razmejitev med federalnimi enotami je največkrat sledila etničnim, nacionalnim mejam, kjer to ni bilo mogoče, pa gospodarskim in prometnim dejavnikom. Edina večja izjema so bile meje etnično izrazito mešane Bosne in Hercegovine, ki so proti Hrvaški pretežno sledile starim državnim oz. zgodovinskim mejam, proti Srbiji in Črni gori pa so se večinoma opirale na razmejitve iz 19. stoletja. “Administrativnost” bi lahko očitali kvečjemu posameznim delom mejá na jugovzhodu jugoslovanske federacije, zlasti srbsko-makedonski in srbsko-črnogorski meji (Grafenauer, 1991, 6–10), deloma pa tudi najmlajši, slovensko-hrvaški meji v Istri.

Glede izvornih mejá federalnih enot ni bilo tako rekoč nobene razprave, prav tako pa ni bil sprejet ustrezen pravni akt, ki bi uzakonil oz. potrdil meje med republikami. O tem niso odločali niti na tretjem zasedanju AVNOJ-a avgusta 1945, niti v začasni in ustavodajni skupščini (ZO AVNOJ, 1952; US, 1946). Ko govorimo o oblikovanju notranjih mejá v Jugoslaviji, je torej zanesljivo le to, da niso bile začrtane in uzakonjene po običajnem pravno-formalnem postopku s strani pristojnega državnega organa, v tem primeru s strani zvezne skupščine. Dejstvo pa je, da je odločitev o tem nekdo vendarle sprejel, nobena pomembna odločitev pa takrat ni mogla mimo politbiroja CK KPJ oz. najožjega partijskega vodstva s Titom na čelu. Ob pomanjkanju zgodovinskih virov lahko torej o načelih in načinu oblikovanja medrepubliških mejá sklepamo le iz konteksta časa, v katerem je bila razmejitev opravljena. Način, kako je bilo to storjeno, nakazuje, da je odločitev o tem dozorela v najožjem partijskem vrhu že pred sprejetjem prve povojne ustave januarja 1946. Toda tudi med dokumenti politbiroja CK KPJ o tem ni oprijemljivih sledi: morda politbiro o tem ni razpravljajal, morda so dokumenti izgubljeni, morda pa najožji partijski vrh zaradi občutljivosti nacionalnega vprašanja po komaj končani vojni o tem namerno ni pustil sledi (Zečević, Lekić, 1991, 19). Poleg tega je treba v zvezi z odsotnostjo partijskih dokumentov, vsaj za obdobje vojne in prvih povojnih let, upoštevati tudi ilegalni način delovanja komunistične partije, ki za seboj ni pustila sledi še o marsikateri drugi, za prihodnost Jugoslavije ključni zadevi.

Vprašanju notranje ozemeljske razmejitve oziroma razpravi o njej se je politični vrh najverjetneje izogibal zato, da ne bi znova dregnil v mednacionalne spore: mejá v etnično mešani Jugoslaviji namreč marsikje ni bilo mogoče potegniti zgolj po etničnem ključu. Poleg tega je jugoslovanski politični vrh medrepubliške meje očitno pojmoval kot zgolj formalne meje znotraj resda federativne, pa vendar enotne države. O tem je konec osemdesetih let, ko je vprašanje mejá med republikami postalo še kako aktualno, spregovoril Milovan Đilas. O pogledih partijskih voditeljev na notranjo razmejitev je povedal, da “so imele za nas medrepubliške meje zelo majhno, skoraj nikakršno vlogo. Bolj smo jih jemali kot nekakšno administrativno obliko, da bi zadostili nacionalnim predsodkom ali nekakšnemu razumevanju, do kod gre meja.” Glede odnosa partije do nacionalnega vpra-

šanja pa je celo dejal, da so komunisti “izhajali s stališča osvajanja oblasti kot poglobitve naloge, nacionalno vprašanje pa je bilo, preprosto povedano, pretežno taktično vprašanje, da bi pridobili iz tega ali onega razloga nacionalno nezadovoljne množice” (Đilas, 1989, 16–17). Povsem drugačen od odnosa do notranjih mejá je bil odnos KPJ do zunanjih državnih mejá: prav te so bile v središču zanimanja in prizadevanj jugoslovanskih voditeljev, reševanje morebitnih zapletov, povezanih z notranjimi mejami, pa so očitno odložili v nedoločeno prihodnost.

V ustavodajnem odboru je bilo pred sprejetjem prve povojne jugoslovanske ustave vprašanje notranjih mejá sicer načeto, vendar širše razprave o tem ni bilo. Predsednik skupščine Moša Pijade je na peti seji ustavodajnega odbora, 14. decembra 1945, omenil predlog poslanca Save Kosanovića, da bi v ustavi izrecno zapisali, da ozemlje republik temelji na stanju z dne 11. novembra 1945. Pijade je menil, da to ni potrebno, češ da nobena ustava ne opisuje državnih mejá in še manj mejá federalnih enot, ter nadaljeval, da “obstaja neki dokument, kjer so se pokazala tri do štiri zelo drobna vprašanja v zvezi z nekaj vasmi, morda je to celo že rešeno, med Slovenijo in Hrvaško,² med Bosno in Liko”. Nekdo v dvorani je dodal, da obstajajo sporna vprašanja tudi med Srbijo in Hrvaško ter med Srbijo in Makedonijo, Sava Kosanović pa, da je mejnih sporov veliko. Pijade je odvrnil, da bo, “ko bo prišel trenutek, da se pred skupščino postavi to vprašanje”, oblikovana posebna komisija, ki bo preučila “ta dva, tri primere drobnih sporov”, o katerih bo potem odločila zvezna skupščina. Poslanec Miloš Minić je dodal, da razmejitve med republikami po ustavi sodi v pristojnost zvezne skupščine, Pijade pa je pribil: “Če se bo pojavil spor, ga bo rešila zvezna skupščina, če se spor ne pojavi, pa bodo meje ostale takšne, kot so nastale po naravni poti.” Po kakšnih “naravnih poteh” so nastale meje med federalnimi enotami, predsednik skupščine ni pojasnil, poslanec Mihailo Đurović pa je ob tem opozoril, da meje med federalnimi enotami dotlej z ničemer niso bile uzakonjene in da bi bilo v zvezi s tem vendarle treba sprejeti zakon (UO SS-SN, 14. 12. 1945, 119–120).

Drugih razprav o notranjih mejah v ustavodajni skupščini ni bilo. Prva povojna jugoslovanska ustava, sprejeta 31. januarja 1946, je sicer naštelá federalne enote, vendar ni opredelila njihovega ozemlja, glede razmejitve med republikami pa je v 12. členu določala, da je ta v pristojnosti skupščine FLRJ in da se meje ne morejo spreminjati brez njenega pristanka (Ustav FNRJ, 1946, 7). Podobno je Ustava Ljudske republike Slovenije (LRS), sprejeta 16. januarja 1947, glede slovenskih mejá v 11. členu določala, da se ne smejo spreminjati brez privolitve LRS (Ustava LRS, 1947, 9).

Edina komisija, ki je bila glede medrepubliških mejá oblikovana na zvezni ravni še pred sprejetjem ustave FLRJ, je bila komisija za razmejitve med Vojvodino in Hrvaško. Zakaj je bila na najvišji ravni ustanovljena komisija ravno za to mejo, ni povsem jasno, morda pa se drobec odgovora skriva v spominih Milovana Đilasa. Ta je zapisal, da se je začel Andrija Hebrang že pred koncem vojne “v svojem krogu, čeprav ozkem, zavzemati za meje Hrvaške proti Srbiji, kakršne je imela Avstro-Ogrska do leta 1918”. Menda je Hebrang tudi kasneje poudarjal, da so meje Hrvaške jasne, “do Zemuna! Po Savi do ustja Donave!”, kar naj bi vznemirilo zlasti sremske Srbe (Đilas, 2009, 144–145). Predsedstvo

2 Gre za slovensko-hrvaško mejo ob Muri pri Štrigovi/Razkrižju (Več: Čepič, 1999, 204–209).

AVNOJ-a je tako 19. junija 1945 ustanovilo Komisijo za pripravo predloga za ugotavljanje meje med Vojvodino in Hrvaško, ki jo je vodil Đilas (Zečević, Lekić, 1991, 121). Ta se je kasneje spominjal, da je politbiro komisiji odredil, da mora slediti etničnemu načelu, pri čemer so zaradi etnične raznolikosti Vojvodine naleteli na številne težave (Đilas, 1989, 16). O delu te komisije je politbiro CK KPJ sicer razpravljal na svoji seji 26. junija 1945, a se je o tem v zapisniku ohranil zgolj en stavek in sicer, da je politbiro obravnaval Đilasovo poročilo in sprejel predlog komisije, da se opravi začasna razmejitev med Hrvaško in Vojvodino (Petranović, 1995, 69). Komisija je 1. julija 1945 predlog razmejitve posredovala zvezni vladi, v drugi točki svojega poročila pa je izrecno zapisala, da je ta razmejitev “začasna, do rešitve pristojnih teles, ki bodo pristojna za dokončno razmejitev med federalnimi enotami. Zdaj je to v vsakem primeru potrebno zaradi izboljšanja političnih razmer na tem prostoru, zagotovitve lažjega delovanja oblasti ter hitrejšega in ugodnejšega razvoja gospodarskega življenja.” (Petranović, 1995, 387). Med Hrvaško in Vojvodino je bila tako vzpostavljena začasna razmejitev, ki je skušala slediti hrvaško-srbski etnični meji, upoštevala pa je tudi gospodarske dejavnike, toda v zvezni skupščini formalno nikoli ni bila potrjena. Mimo običajnih pravnih postopkov začrtane medrepubliške meje so z naštevanjem upravno-teritorialnih enot posameznih republik posredno potrdili zakoni o notranji upravno-administrativni razdelitvi, ki so jih republike sprejele do leta 1947 (Zečević, Lekić, 1991, 24–25).

Odprih vprašanj meja med republikami in s tem povezanih sporov so se jugoslovanske oblasti seveda dobro zavedale. Konec maja 1946 je zvezna vlada vsem republiškimi vladam poslala poziv za predloge morebitnih sprememb notranjih mej. Oddaje teh predlogov ni vezala na določen rok, temveč je zgolj priporočila, da “je treba čim prej opraviti morebitne popravke, ker se bo na ta način odpravilo nesporazume in eventualne spore”, ter predpisala, da morajo biti predlogi natančno pojasnjeni ter opremljeni s podatki o nacionalni strukturi in gospodarski vezanosti spornega ozemlja (Zečević, Lekić, 1991, 108). Kasneje je prišlo do nekaj manjših popravkov medrepubliških mej, vendar zvezna skupščina, ki je bila po ustavi pristojna za razmejitev med republikami, razen v izjemno redkih primerih, o tem ni razpravljala niti sprejemala sklepov.³

Odnosa do medrepubliških mej v drugi Jugoslaviji ni mogoče obravnavati mimo pogledov partije na federalizem, v prvem povojnem obdobju pa tudi ne izven konteksta boja za zunanje meje in drugih prioritet, ki so potisnile nacionalno vprašanje v ozadje. Dejansko jugoslovanski voditelji nacionalnega vprašanja v prvem povojnem desetletju skorajda niso načenjali (več: Gabrič, 2004). Deloma zato, ker so verjeli ali vsaj želeli verjeti, da je bilo z revolucijo in oblikovanjem federacije rešeno enkrat za vselej, deloma zaradi strahu, da bi dregnili v nevrvalgično točko večnacionalne države, svoje pa je odigrala tudi njihova zagledanost v delavski internacionalizem. Revolucija oz. razredna osvoboditev, tako so verjeli, naj bi bila predpogoj, oblikovanje federacije pa končna rešitev nacionalnega vprašanja. Da bi zgledili mednacionalna nasprotja, so se zatekli k magični formuli bratstva in enotnosti, v petdesetih letih pa se je temu pridružilo še spodbujanje

3 Dokumenti iz arhivskih fondov zveznih organov, ki se navezujejo na medrepubliške meje in njihove popravke, so objavljeni v: Zečević, Lekić, 1991, 108–175.

“jugoslovanstva” oz. poskusi oblikovanja jugoslovanske (nad)nacionalne zavesti (Režek, 2005, 169–173).

Koncept reševanja nacionalnega vprašanja z njegovim odrivanjem v multietnični Jugoslaviji ni zdržal dolgo. Že konec petdesetih let, hkrati s poglobljanjem gospodarskih težav in s tem povezanih nasprotij med republikami, nihče več ni mogel trditi (in dejansko tudi ni trdil), da je bilo nacionalno vprašanje z oblikovanjem federacije rešeno dokončno, enkrat za vselej. V zadnjem programu Zveze komunistov Jugoslavije leta 1958 so tako zapisali, da je bilo z revolucijo in nastankom federacije z vidika odprave zatiranja narodov in hegemonizma nacionalno vprašanje v Jugoslaviji načelno sicer rešeno, a so priznavali, da je zaradi ostankov nacionalizma, razlik v gospodarski razvitosti in centralističnih težnjah še vedno aktualno. Kot temeljno načelo partijske nacionalne politike so opredelili priznanje individualnosti, enakopravnosti in pravice do samoodločbe jugoslovanskih narodov, obenem pa so poudarjali tudi načelo bratstva in enotnosti ter jugoslovanski socialistični patriotizem, kot ga je leto poprej v predgovoru k drugi izdaji *Razvoja slovenskega narodnega vprašanja* opredelil Edvard Kardelj (Režek, 2005, 174–177, 199). Jugoslovanska socialistična zavest in patriotizem naj ne bi bila nasprotje demokratični nacionalni zavesti, temveč njena internacionalistična dopolnitev, pri čemer je bilo poudarjeno, da ne gre za poskuse stapljanja različnih narodov v novo, jugoslovansko nacijo, ampak za krepitev socializma in uveljavljanje skupnih interesov delavcev ne glede na njihovo nacionalno pripadnost.

YUGOSLAV FEDERALISM AND INTER-REPUBLIC BORDERS
IN THE FIRST POSTWAR YEARS*Mateja REŽEK*

University of Primorska, Science and Research Centre, Garibaldijeva 1, 6000 Koper, Slovenia

e-mail: mateja.rezek@zrs.upr.si

SUMMARY

Internal territorial division is one of the most sensitive issues for any federal state, especially those with multi-national structure. However, borders between Yugoslav republics were not regulated by law and formally approved at the highest state level: in this case, in Yugoslav federal assembly. The archives of top-level federal bodies contain no documents that might serve as the basis for the originally drawn internal borders. Only the basic principles of the Communist Party of Yugoslavia (CPY) and state authorities concerning the federal system can be discerned. Namely, perception of inter-republic borders in the post-war Yugoslav federation was closely intertwined with the views of the CPY on federalism and national question.

Due to a lack of historical sources the principles and methods of drawing inter-republic borders can only be deduced from the context provided by the period in which the demarcation was done. How the demarcation was made public and how it was received implies that the decision had been taken by the very narrow top political elite before the Constitution was adopted in January 1946. However, not even the documents of the Politburo of the Central Committee of the CPY contain any tangible reference to this decision-making. Similarly, historical sources do not contain any reference to the state-party elite founding any committee entrusted with territorial division among the republics, with the exception of the commission for demarcation between Vojvodina and Croatia in mid-1945. It is possible that the Politburo was not taking these decisions, the documents might have been lost or else the top Party members deliberately left behind no trace – but here, at least for the war and the first post-war years, the illegal operation of the Party must also be taken into consideration. On the other hand, Yugoslav leaders had a completely different attitude towards the state's external borders: they were in the focus of their attention, and solving possible problems with internal borders was obviously postponed to a later time.

Although there was hardly any discussion regarding the internal borders at the federal level, and no relevant legal act was adopted, it can nevertheless be ascertained that the demarcations between the six republics generally followed ethnic borders and, in the case of particularly ethnically mixed Bosnia and Herzegovina, older state or historical borders. Only certain sections of the inter-republic borders can be claimed to had been drawn “administratively”, namely in the south-eastern part of the Yugoslav federation, particularly the Serbian-Macedonian and the Serbian-Montenegrin borders, and partly in the case of the most recent border in the north-west of the state: the Slovenian-Croatian border in Istria.

The question why the Yugoslav political elite never prepared a formal document le-

gally defining the borders between the federal units can only be answered in the context of time. Absence of the debate regarding internal territorial division and related legal acts was primarily due to the fear of rekindling inter-national tensions immediately after the war, and to the Party's attitude towards federalism and the national question. During the first post-war decade the Yugoslav leaders hardly ever raised the national question, partly because they believed that the question had been solved once and for all by the revolution and formation of the federal state, and partly because they feared they might incite inter-national conflicts; furthermore, they were at the time strongly captivated by labour internationalism. Revolution or class liberation was supposed to be the precondition, and formation of the federation the final solution for the national question in Yugoslavia. In order to smooth over the inter-national frictions, Yugoslav communists adopted the principle of brotherhood and unity, and in the mid-1950's started promoting the so-called "Yugoslavism" aimed at forming Yugoslav (trans)national awareness.

Key words: Yugoslavia, internal/inter-republic borders, federalism, centralism, national question

VIRI IN LITERATURA

AVNOJ I-II – Prvo i drugo zasedanje Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije, 26 i 27 novembra 1942, 29 i 30 novembra 1943: po stenografskim beleškama i drugim izvorima. Beograd, Prezidijum Narodne skupštine FNRJ, 1953.

AVNOJ III – Treće zasedanje Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije i zasedanje Privremene narodne skupštine, 7–26 avgust 1945: stenografske beleške. Beograd, Prezidijum Narodne skupštine FNRJ, 1945.

DOONGS 11 – Dokumenti organov in organizacij narodnoosvobodilnega gibanja v Sloveniji: knjiga 11 [Adamič, M. idr. (ur.)]. Ljubljana, Arhiv Republike Slovenije, 2012.

Đilas, M. (1989): Kako so se kalile republiške meje: intervju. Teleks, 21. 9. 1989, 16–17.

Đilas, M. (2009): Vlast i pobuna: memoari. Zagreb, Novi Liber.

Petranović, B. (ur.) (1995): Zapisnici sa sednica Politbiroa Centralnog komiteta KPJ (11 jun 1945–7 jul 1948). Beograd, Arhiv Jugoslavije, Službeni list SRJ.

Tito, J. Broz (1978): Meje federalnih enot v federativni Jugoslaviji niso meje razdruževanja, temveč meje združevanja. V: Tito, J. Broz: Nacionalno vprašanje in revolucija. Ljubljana, DZS.

Ustav FNRJ, 1946 – http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html (15. 10. 2015).

Ustava LRS, 1947.

UO SS-SN – Ustavotvorni odbori Savezne skupštine i Skupštine naroda, 10 decembar 1945–4 januar 1946: stenografske beleške. Beograd, Narodna skupština FNRJ, 1946.

US – Zasedanje Ustavotvorne skupštine, 29 novembar 1945–1 februar 1946: stenografske beleške. Beograd, Narodna skupština FNRJ, 1946.

Vojnović, B. (ur.) (2005): Zapisnici Politburoa Centralnog komiteta Komunističke partije Hrvatske 1945–1952: knjiga 1, 1945–1948. Zagreb, Hrvatski državni arhiv.

ZO AVNOJ – Rad zakonodavnih odbora Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije i Privremene narodne skupštine DFJ, 3 aprila–25 oktobra 1945: po stenografskim beleškama i drugim izvorima. Beograd, Narodna skupština FNRJ, 1952.

ZR PAVNOJ – Zakonodavni rad Pretsedništva Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije i Pretsedništva Privremene narodne skupštine DFJ, 19 novembra 1944–27 oktobra 1945: po stenografskim beleškama i drugim izvorima. Beograd, Predizdijum Narodne skupštine FNRJ, 1951.

Čepič, Z. (1999): Oris nastajanja slovensko-hrvaške meje po drugi svetovni vojni. V: Čepič, Z., Nećak, D., Stiplošek, M. (ur.): Mikužev zbornik: Historia 4. Ljubljana, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani, 201–215.

Gabrič, A. (2004): Nacionalno vprašanje v Jugoslaviji v prvem povojnem obdobju. V: Fisher, J. idr. (ur.) (2004): Jugoslavija v hladni vojni – Yugoslavia in the Cold War. Ljubljana, Inštitut za novejšo zgodovino, University of Toronto, 403–424.

Grafenauer, B. (1991): Jugoslovanske medrepubliške in zunanje meje: “administrativne” ali zgodovinsko zrasle? Glasnik Slovenske matice, XIV, 1–2, 4–10.

Kristen, S. (2006): Meje in misije. Dileme slovensko-hrvaške razmejitve v Istri v vojaškem, političnem, diplomatskem in obveščevalnem metežu II. svetovne vojne. Ljubljana, Društvo 2000.

Mihelič, D. (2007): Ribič, kje zdaj tvoja barka plava? Piransko ribolovno območje skozi čas. Koper, Založba Annales.

Režek, M. (2005): Med resničnostjo in iluzijo. Slovenska in jugoslovanska politika v desetletju po sporu z Informbirojem 1948–1958. Ljubljana, Modrijan.

Zečević, M., Lekić, B. (1991): Državne granice i unutrašnja teritorijalna podela Jugoslavije. Beograd, Građevinska knjiga.

Zwitter, F. (1977): Priprave Znanstvenega inštituta za reševanje mejnih vprašanj po vojni. V: Osvoboditev Slovenije 1945: referati z znanstvenega posvetovanja v Ljubljani 22. in 23. decembra 1975. Ljubljana, Založba Borec, 258–276.