

Državne ureditve na jugoslovanskem ozemlju Slovenije 1929-1941

MIROSLAV STIPLOVŠEK

Okrepitev državne občne uprave po uvedbi kraljeve diktature in neuspešna prizadevanja za uveljavitev ustavnih določil o samoupravi

Uvedba kraljeve diktature 6. januarja 1929 z razveljavitvijo vidovdanske ustave, razpustom parlamenta in tudi političnih strank, z razrešitvijo vseh izvoljenih samoupravnih organov, osredotočenjem tudi vse zakonodajne oblasti v kraljevih rokah in s številnimi omejitvami demokratičnih svoboščin je bila velika prelomnica za vse stopnje oblasti oziroma za celotni državnopravni razvoj prve Jugoslavije. Kralj Aleksander je bil nato iz notranjepolitičnih razlogov in zaradi mednarodnega pritiska prisiljen 3. septembra 1931 izdati ustavo, ki je temeljila na nacionalnem unitarizmu in državnem centralizmu, in z njo je ponovno uvedel parlamentarizem. Toda ta je bil bolj navidezen kot dejanski, monarh pa je z oktroirano ustavo še razširil svoja polnomočja, kakršna mu je dala vidovdanska ustava za dvajseta leta. Tako je nova ustava bolj prikrila kot spremenila vladarjevo absolutno oblast, kot uveljavljeno s šestojanuarsko diktaturo, že "po nastanku, vsebini in obliki" pa "je manj od vidovdanske ustave ustrezala načelom meščanske demokracije."¹ V veljavi so ostale tudi vse temeljne omejitve državljanskih svoboščin in pravice iz začetka kraljeve diktature, tako da vsiljena ustava ni pomenila obnovitve ustavnopravne ureditve, kakršno je uveljavila prva jugoslovanska ustava. Ne glede na tak značaj pa je druga jugoslovanska ustava pomenila konec odkrite kraljeve diktature.

Iz razprave o državnih ureditvah v času Države Slovencev, Hrvatov in Srbov in Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev² se vidi, da je glede položaja Slovenije v novem državnem okviru tako glede stopnje avtonomnosti oziroma samouprave kot tudi oblik in pristojnosti državne občne uprave prišlo do nekaj pomembnih sprememb, za obdobje od leta 1929 do aprilske vojne 1941 pa je značilno, da slovensko avtonomistično gibanje ni uspelo za jugoslovanski del slovenskega ozemlja priboriti revizije togih centralističnih pravnih temeljev za njegovo upravljanje, ki jih je kralj Aleksander uveljavil že v prvem letu svoje diktature. Z zakoni o notranji upravi, o nazivu in

razdelitvi Kraljevine Jugoslavije na nove upravne enote - banovine in o banski upravi, hkrati z ukinitvijo zakona o oblastni in sreski samoupravi, je že leta 1929 določil pristojnosti in organiziranost občin oblastev prve (okrajne) in druge (banovinske) stopnje za vsa trideseta leta. V Sloveniji je bila združitev skoraj celotne ljubljanske in mariborske oblasti v Dravsko banovino sprejeta z zadovoljstvom, razočaranje pa je pomenila ukinitvev oblastnih samouprav, ki so omogočale v dveh letih pred uvedbo diktature vendarle uveljavljanje nekaterih vidikov avtonomije. Nezadovoljstvo je povzročilo tudi razpust izvoljenih občinskih samoupravnih organov. Oktroirana ustava je nato sicer določala ponovno uvedbo samouprav na ravni banovin, toda kljub prizadevanjem avtonomistično-federalističnih sil nobena vlada ni izdelala predloga izvedbene zakonodaje za delovanje izvoljenih samoupravnih organov in s tem za zmanjšanje pristojnosti kraljeve banske uprave, ki so se leta 1929 razširile tudi na upravljanje oziroma izvajanje samoupravnih ustanov in zadev.

Tako je ostal edino mesto za praktično udeležanje avtonomističnih teženj banski svet Dravske banovine, kajti v formalnopravnem pogledu je ves čas svojega delovanja (1931-1941) ostal le banov posvetovalni organ. Na večjo uspešnost njegovih prizadevanj za reševanje perečih socialnoekonomskih in kulturnoprosvetnih zadev, pomembnih za razvoj in napredek Slovenije, sta sicer ugodno vplivala konec gospodarske krize in sprememba vladnega režima sredi tridesetih let, toda odločanje o predlogih, ki jih je oblikoval banski svet na svojih zasedanjih, je bilo v pristojnosti banske uprave in osrednje vlade, usoda njegovih zakonodajnih pobud pa je bila odvisna od Narodnega predstavništva. Tako kljub večji aktivnosti v drugi polovici tridesetih let banski svet Dravske banovine zaradi omejenih zakonskih pristojnosti ni mogel uveljaviti takšne vloge, kot so jih imela samoupravna telesa ljubljanske in mariborske oblasti. Močno, po idejnopolitični usmeritvi zelo raznoliko, slovensko avtonomistično gibanje po ustanovitvi široko samoupravne Banovine Hrvaške avgusta 1939, torej po dejanski delni reviziji oktroirane ustave, ni uspelo izbojevati tudi banovine Slovenije, kar je bil hud udarec zlasti za bivšo Slovensko ljudsko stranko (SLS), ki je bila kot sestavni del Jugoslovanske radikalne zajednice (JRZ) v osrednji vladi od leta 1935, od tedaj pa je imela tudi vse oblastne položaje v Sloveniji.

V tridesetih letih pa je bilo celovito zakonsko

¹ Sergij Vilfan, *Uvod v pravno zgodovino*, Ljubljana 1991, str. 128.

² Miroslav Stiplovšek, *Državne ureditve na jugoslovanskem ozemlju Slovenije 1918-1929*, Arhivi XVIII - 1995, št. 1-2, str. 18-29.

urejena tudi delovanje in organiziranost občin. Pomemben korak v utrjevanju občinske samouprave sta bila nova zakona o občinah (1933) in mestnih občinah (1934), ki sta določala njihove pristojnosti in oblike nadzora višjih oblasti nad njimi, novi kriteriji za oblikovanje občin pa so povzročili tudi njihovo komasacijo oziroma zmanjšanje njihovega števila. Tako so v obdobju 1929-1941 doživele spremembe vse ravni oblasti na Slovenskem.³

Kraljevi ukrepi za novo državno ureditev do srede leta 1929

Zakon o kraljevski oblasti in vrhovni državni upravi z dne 6. januarja 1929 je razglasil Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev za dedno monarhijo, kralja pa za nosileca vse oblasti. Glede izvajanja upravne oblasti je pomemben 15. člen, ki je določal: "Kralj imenuje predsednika in članne ministrskega sveta, ki so neposredno podrejeni kralju in vrše posle z njegovim pooblastilom v posrednih granah državne uprave."⁴ Na dan razglasitve diktature je kralj izdal tudi "Zakon o izpremembi zakona o občinah in oblastnih samoupravah", s katerim je razrešil vse izvoljene občinske organe in določil, da nove občinske uprave imenujejo veliki župani, imenovanje mestnih uprav v Ljubljani, Zagrebu in Beogradu pa si je pridržal sam. V veljavi pa so ostala določila o sestavi in pristojnostih občinskih uprav. Hkrati z razrešitvijo oblastnih skupščin in oblastnih odborov so dobili veliki župani pooblastilo, da v svojih oblasteh imenujejo komisarje, ki bodo opravljali naloge dotedanjih samoupravnih organov.⁵ Ministrski svet je nato 20. januarja 1929 izdal tudi uredbo o poslovanju komisarjev oblastnih samouprav, ki so dobili nalogo, da opravljajo vse

pristojnosti razpuščenih oblastnih skupščin in oblastnih odborov "kot organ velikega župana pod njegovim nadzorstvom in po njega navodilih in naredbah." Pripravljanje oblastnih uredb, pravilnikov in odločb, ki so jih imeli pravico sprejemati na sejah dotedanji samoupravni organi, je uredba določala kot novo pristojnost kolegiju strokovnih samoupravnih in državnih referentov. Izdajanje vseh oblastnih uredb in pravilnikov pa je bila pridržana velikemu županu ob komisarjevem sopodpisu, slednji pa je lahko izdajal le odločbe s predhodno odobritvijo velikega župana. Ta je imel pravico sam ali preko svojih referentov "v vsakem času pregledovati poslovanje komisarja, njegovih organov in vseh oblastnih naprav." Uredba je tudi določala, da se mora število samoupravnih uradnikov znižati na najnižjo nujno mero, proračuni, ki so jih sprejele oblastne skupščine za leto 1929 pa ostanejo v veljavi s spremembami glede na novo državno pravno stanje.⁶

S temi določili so se že dotlej velike pristojnosti velikih županov na področju samouprave še razširile v popolni nadzor nad njenimi ostanki, ki so jih predstavljali komisarji in samoupravni administrativni aparat. Za Slovenijo je bilo izjemno pomembno, da sta velika župana za komisarja oblastnih samouprav ljubljanske in mariborske oblasti imenovala dotedanja predsednika oblastnih skupščin in oblastnih odborov dr. Marka Natlačena in dr. Josipa Leskoveca, s čimer se je ohranila personalna kontinuiteta. Tako so tudi po uvedbi diktature v ljubljanski in mariborski oblasti ostali vodilni oblastni funkcionarji iz vrst formalno prepovedane Slovenske ljudske stranke, ki je bila preko voditelja dr. Antona Korošca zastopana tudi v osrednji vladi. Ta dejstva so vplivala, da je samoupravni uradniški aparat, ki se je okreplil prav v letu pred razglasitvijo diktature, še vse do uvedbe banovin uspešno skrbel za izvajanje socialnoekonomskih in kulturnoprosvetnih zadev ter poslovanje oblastnih podjetij in ustanov v skladu z visokima proračunoma, sprejetima na novembrskih sejah 1928 skupščin ljubljanske in mariborske oblasti, minister za finance pa ju je z malenkostnimi spremembami potrdil. Oba sta bila objavljena v "uradnem glasilu in uradnem listu ljubljanske in mariborske oblasti" Samoupravi, ki je nato izhajala do oktobra 1929. Tako so se mnogi pozitivni rezultati delovanja izvoljenih oblastnih samouprav v jugoslovanskem delu Slovenije kazali v delovanju samoupravnih uradov pod vodstvom komisarjev, ob nadzoru velikih županov, do predaje njihovih poslov banu Dravske banovine novembra 1929.

Kralj je na dan razglasitve svoje diktature z Zakonom o zaščiti javne varnosti in reda v državi ter s spremembo in dopolnitvijo zakona o tisku, dva dni nato pa še z ustanovitvijo državnega

³ Navedemo naj le nekaj del, ki celoviteje obravnavajo tu problematiko: Lovro Bugataj, *Uprava dravske banovine*, Kraljevni leksikon dravske banovine, Ljubljana 1937; Henrik Sieska, *Organizacija državne uprave*, Ljubljana 1937; Dragotin Testenjak, *Uprava v Sloveniji in Marku Natlačenu*, Banovinske samouprave v okviru ustave od 3. septembra 1931, Spominski zbornik Slovenije, Ljubljana 1939; Sergij Vilfan, *Pravna zgodovina Slovencev*, Ljubljana 1961 in *Uvod v pravno zgodovino Slovencev*, cit. izd.; Antoša Leskovec, *Zgodovina uprave v Mariboru 1752-1941*, Maribor skozi stoletja, Maribor 1991; ustrezna gesla v *Enciklopediji Slovenije*; Janko Prusk, *Slovenske predstave o avtonomiji (tuzinoma državnosti) in prizadevanja zanjo v Kraljevini Jugoslaviji in Miroslav Stiplošek*, *Avtonomistična prizadevanja v skupščinah ljubljanske in mariborske oblasti (1927-1928) in banskem svetu Dravske banovine (1931-1941)*, *Slovenci in država*, Zbornik prispevkov z znanstvenega posveta na SAZU (od 9. do 11. novembra 1994), Ljubljana 1995. V navedenih prispevkih je navedena tudi druga relevantna literatura.

⁴ Uradni list (UL) ljubljanske in mariborske oblasti, št. 4, 11. 1. 1929, zakon št. 3.

⁵ Prav tam, št. 5, 17. 1. 1929; v tej številki UL sta bila objavljena tudi zakona o zaščiti javne varnosti in reda v državi ter o spremembi in dopolnitvi zakona o tisku.

⁶ Prav tam, št. 9, 26. 1. 1929, uredba št. 37.

sodišča za zaščito države pri kasacijskem sodišču v Beogradu skrajno omejil demokratične svobščine, ki so veljale po vidovclanski ustavi, takoj pa se je lotil spreminjanja zakonodaje o upravnih oblasteh. S spremembami in dopolnitvami zakonov o državnem svetu in upravnih sodiščih ter glavni kontroli iz leta 1922 in z novim zakonom o sodnikih rednih sodišč je vladar posebej uveljavil svoje pristojnosti pri postavitvi najpomembnejših upravnih uradnikov ter sodnikov sreskih, okrožnih ali trgovskih sodišč, apelacijskih sodišč in kasacijskega sodišča,⁷ pri čemer naj poudarimo, da je kralj kmalu po uvedbi diktature izdal še več zakonov za izenačenje zakonodaje na področju pravosodja.⁸

Med številnimi novimi zakoni v prvem mesecu diktature naj omenimo še Zakon o vrhovnem zakonodajnem svetu z dne 31. januarja 1929 kot posvetovalnemu organu predsednika ministrskega sveta z nalogo, da oceni predloge vseh zakonov, uredb in pravilnikov posameznih ministrstev. Člane vrhovnega zakonodajnega sveta je imenoval ministrski predsednik na predlog pravosodnega ministra, ki je po potrebi lahko ustanovil tudi posebne komisije strokovnjakov za pripravo posebnih komisij s področja svojega resorja.⁹ Ta zakon je torej omogočal izražanje strokovnih mnenj k izjemno bogati zakonodajni dejavnosti, ki pa jih kralj kot vrhovni zakonodajalec seveda ni bil dolžan upoštevati.

Vsa ta podrobno izdelana zakonodaja za utrditev ohlasi kralja kaže, da se je že dalj časa pripravljala na uvedbo diktature. V ilustracijo, kako radikalno je spremenil razmere na različnih področjih v državi, potem ko ni zakonodajne pristojnosti več delil z Narodno skupščino pa naj navedemo, da je parlament v enem desetletju zaradi različnih strankarskih stališč in interesov izglasoval le 110 zakonov, leta 1929 pa jih je kralj izdal "kar 200, skupaj s 535 manjšimi dekreti, od katerih so bili mnogi prepotrebni za notranjo uskladitev države."¹⁰

Do srede leta 1929 je kralj izdal še tri pomembne zakone, s katerimi je uredil organiziranost in pristojnosti vrhovne državne uprave ter izvajanje zadev s področja notranje uprave na vseh treh stopnjah oblasti. Z Zakonom o ureditvi vrhovne državne uprave z dne 31. marca 1929 je bila ta razdeljena na 12 ministrstev ter predsedništvo ministrskega sveta kot poseben urad. Ministrstva za zunanje zadeve, za vojsko in mornarico, za notranje zadeve, za pravosodje, za finance, za gradbo, za promet, za kmetijstvo, za gozdarstvo in rudarstvo, za trgovino in industrijo, za

socialno politiko in zdravstvo¹¹ so imela vsako za svoje delovno področje pristojnosti glede organizacije državnih oblastev, vrhovnega vodstva državne uprave in vrhovnega nadzora nad vsemi upravnimi organi ter pripravljanja zakonskih predlogov. Zakon je tudi določil zadeve in ustanove, ki so spadale v pristojnost posameznih ministrstev in predsedništva ministrskega sveta. Ta je na sejah, ki jih je vodil njegov predsednik, lahko pa tudi kralj, razpravljal le o pomembnejših zadevah, ni pa izdajal nobenih administrativnih aktov. Vsak minister je bil samostojni predstojnik svojega resorja, skupaj s predsednikom ministrskega sveta pa tudi sopodpisnik zakonov, ki jih je izdal kralj z njegovega področja. V zakonu je hila znova poudarjena odgovornost ministrov kralju, ki jih je imel pravico zaradi kršenja zakonov ali povzročitvi škode obtožiti pri državnem sodišču.¹² Predsednik ministrskega sveta je nato z uredbo 19. aprila 1929 razdelil posamezna ministrstva na tri do deset oddelkov in vsakemu podrobno določil zadeve, ki so spadale v njegovo pristojnost, nekatera ministrstva pa so posebne naloge opravljala še preko generalnih direkcij in inšpektoratov. Oddelki so se glede na obseg dela delili še na odseke ali referate.¹³ S posebnim zakonom z dne 1. maja 1929 je kralj posebej določil ureditev predsedništva ministrskega sveta. Glede na to, da je ministrski predsednik načeloval vrhovni državni upravi, je imel nalogo, da vzdržuje "edinstvo in enotnost v poslih vlade in uprave", skratka hil je usklajevalec enotnosti poslovanja državne uprave, neposredno pa sta mu hila podrejena centralni tiskovni urad (Preshiro) in oddelek za občno državno statistiko. V okviru občega oddelka je administrativni odsek skrbel tudi za administrativne zadeve kraljevega dvora, državnega sveta, glavne kontrole in različne evidences, v pristojnost zakonodajnega odseka pa so spadale zakonske pobude, vse zadeve glede izdajanja zakonov, uredb in pravilnikov, nadzor nad "oživotvarjanjem" zakonov ter vrhovni zakonodajni svet.¹⁴

Medtem ko je navedena zakonodaja urejala problematiko funkcioniranja vrhovne državne uprave, pa je Zakon o notranji upravi z dne 19. junija 1929 pomemben tudi za delno novo ureditev uprave na vseh treh stopnjah oblasti. Ministrstvo za notranje zadeve je svoje pristojnosti vrhovne policijske uprave upravljalo preko oddelkov za državno zaščito in za javno varnost,

11 Kralj je izvedel delno racionalizacijo na najvišji upravni stopnji. Štiri ministrstva je uknil in zaleve s področja agrarne reforme ihlelil ministstvu za kmetijstvo, verske zadeve ministstvu za pravosodje, vodenje pušle in telegrafa ministstvu za gradbo, zadeve socialne politike in zdravstva pa je zlržul v eno ministstvo.

12 UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 38, 11. 4. 1929, zakon št. 140.

13 Prav tam, št. 50, 13. 5. 1929, ureilba št. 205.

14 Prav tam, št. 52, 18. 5. 1929, zakon št. 214.

7 Prav tam, št. 5, 17. 1. 1929, zakoni št. 14, 15 in 16.

8 Vladimir Golja, Slovensko pravosodje ob 20 letnici Jugoslavije, Spominski zbornik Slovenije, cit. izk., str. 139.

9 UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 14, 9. 2. 1929, zakon št. 53.

10 Jože Prijevec, Jugoslavija. Nastanek, razvoj in razpad Karađorđevićeve in Titove Jugoslavije, Kiper 1995, str. 58-60.

urejeno tudi delovanje in organiziranost občin. Pomemben korak v utrjevanju občinske samouprave sta bila nova zakona o občinah (1933) in mestnih občinah (1934), ki sta določala njihove pristojnosti in oblike nadzora višjih oblasti nad njimi, novi kriteriji za oblikovanje občin pa so povzročili tudi njihovo komasacijo oziroma zmanjšanje njihovega števila. Tako so v obdobju 1929-1941 doživele spremembe vse ravni oblasti na Slovenskem.³

Kraljevi ukrepi za novo državno ureditev do srede leta 1929

Zakon o kraljevski oblasti in vrhovni državni upravi z dne 6. januarja 1929 je razglasil Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev za dedno monarhijo, kralja pa za nosilca vse oblasti. Glede izvajanja upravne oblasti je pomemben 15. člen, ki je določal: "Kralj imenuje predsednika in članne ministrskega sveta, ki so neposredno podrejeni kralju in vrše posle z njegovim pooblastilom v poedinah granah državne uprave."⁴ Na dan razglasitve diktature je kralj izdal tudi "Zakon o izpremembi zakona o občinah in oblastnih samoupravah", s katerim je razrešil vse izvoljene občinske organe in določil, da nove občinske uprave imenujejo veliki župani, imenovanje mestnih uprav v Ljubljani, Zagrebu in Beogradu pa si je pridržal sam. V veljavi pa so ostala določila o sestavi in pristojnostih občinskih uprav. Hkrati z razrešitvijo oblastnih skupščin in oblastnih odborov so dobili veliki župani pooblastilo, da v svojih oblasteh imenujejo komisarje, ki bodo opravljali naloge dotedanjih samoupravnih organov.⁵ Ministrski svet je nato 20. januarja 1929 izdal tudi uredbo o poslovanju komisarjev oblastnih samouprav, ki so dobili nalogo, da opravljajo vse

pristojnosti razpuščenih oblastnih skupščin in oblastnih odborov "kot organ velikega župana pod njegovim nadzorstvom in po njega navodilih in naredbah." Pripravljanje oblastnih uredb, pravilnikov in odločb, ki so jih imeli pravico sprejemati na sejah dotedanji samoupravni organi, je uredba določala kot novo pristojnost kolegiju strokovnih samoupravnih in državnih referentov. Izdajanje vseh oblastnih uredb in pravilnikov pa je bila pridržana velikemu županu ob komisarjevem sopodpisu, slednji pa je lahko izdajal le odločbe s predhodno odobritvijo velikega župana. Ta je imel pravico sam ali preko svojih referentov "v vsakem času pregledovati poslovanje komisarja, njegovih organov in vseh oblastnih naprav." Uredba je tudi določala, da se mora število samoupravnih uradnikov znižati na najnižjo nujno mero, proračuni, ki so jih sprejele oblastne skupščine za leto 1929 pa ostanejo v veljavi s spremembami glede na novo državno pravno stanje.⁶

S temi določili so se že dotlej velike pristojnosti velikih županov na področju samouprave še razširile v popolni nadzor nad njenimi ostanki, ki so jih predstavljali komisarji in samoupravni administrativni aparat. Za Slovenijo je bilo izjemno pomembno, da sta velika župana za komisarja oblastnih samouprav ljubljanske in mariborske oblasti imenovala dotedanja predsednika oblastnih skupščin in oblastnih odborov dr. Marka Natlačena in dr. Josipa Leskovarja, s čimer se je ohranila personalna kontinuiteta. Tako so tudi po uvedbi diktature v ljubljanski in mariborski oblasti ostali vodilni oblastni funkcionarji iz vrst formalno prepovedane Slovenske ljudske stranke, ki je bila preko voditelja dr. Antona Korošca zastopana tudi v osrednji vladi. Ta dejstva so vplivala, da je samoupravni uradniški aparat, ki se je okrepil prav v letu pred razglasitvijo diktature, še vse do uvedbe banovin uspešno skrbel za izvajanje socialnoekonomskih in kulturnoprosvetnih zadev ter poslovanje oblastnih podjetij in ustanov v skladu z visokima proračunama, sprejetima na novembrskih sejah 1928 skupščin ljubljanske in mariborske oblasti, minister za finance pa ju je z malenkostnimi spremembami potrdil. Oba sta bila objavljena v "uradnem glasilu in uradnem listu Ljubljanske in Mariborske oblasti" Samoupravi, ki je nato izhajala do oktobra 1929. Tako so se mnogi pozitivni rezultati delovanja izvoljenih oblastnih samouprav v jugoslovanskem delu Slovenije kazali v delovanju samoupravnih uradov pod vodstvom komisarjev, ob nadzoru velikih županov, do predaje njihovih poslov banu Dravske banovine novembra 1929.

Kralj je na dan razglasitve svoje diktature z Zakonom o zaščiti javne varnosti in reda v državi ter s spremembo in dopolnitvijo zakona o tisku, dva dni nato pa še z ustanovitvijo državnega

³ Navedeni naj le nekaj del, ki celoviteje obravnavajo to problematiko: Luvru Bigataj, *Uprava dravske banovine*, Kraljevni leksikon dravske banovine, Ljubljana 1937; Henrik Stesku, *Organizacija državne uprave*, Ljubljana 1937; Dragotin Trstenjak, *Uprava v Sloveniji in Marku Natlačén*, Banovinske samouprave v okviru ustave ital 3. septembra 1931, Spisniški zbornik Slovenije, Ljubljana 1939; Sergij Vilfan, *Prvna zgradovina Slovencev*, Ljubljana 1961 in *Uvod v pravno zgodovino Slovencev*, 6. izd., Antea Leskovec, Zgodovina uprave v Mariboru 1752-1941, Maribor skuzi študentja, Maribor 1991; ustrezna gesla v *Enciklopediji Slovenije*; Janko Prunk, *Slovenske predstave in avtonomiji (izirama državnosti) in prizadevanja zanj v Kraljevini Jugoslaviji in Miroslav Stjepčević, Avtonomistična prizadevanja v skupščinah ljubljanske in mariborske oblasti (1927-1928) in banskem svetu Dravske banovine (1931-1941)*, *Slovenec in država*. Zbornik prispevkov z znanstvenega posveta na SAZU (od 9. do 11. novembra 1994), Ljubljana 1995. V največjih prispevkih je navedena tudi druga relevantna literatura.

⁴ Uradni list (UL) ljubljanske in mariborske oblasti, št. 4, 11. 1. 1929, zakon št. 3.

⁵ Prav tam, št. 5, 17. 1. 1929; v tej številki UL sta bila objavljena tudi zakona o zaščiti javne varnosti in reda v državi ter o spremembi in dopolnitvi zakona o tisku.

⁶ Prav tam, št. 9, 26. 1. 1929, uredba št. 37.

sodišča za zaščito države pri kasacijskem sodišču v Beogradu skrajno omejil demokratične svoboščine, ki so veljale po vidovdanski ustavi, takoj pa se je lotil spreminjanja zakonodaje o upravnih oblasteh. S spremembami in dopolnitvami zakonov o državnem svetu in upravnih sodiščih ter glavni kontroli iz leta 1922 in z novim zakonom o sodnih rednih sodišč je vladar posebej uveljavil svoje pristojnosti pri postavitvi najpomembnejših upravnih uradnikov ter sodnikov sreskih, okrožnih ali trgovskih sodišč, apelacijskih sodišč in kasacijskega sodišča,⁷ pri čemer naj poudarimo, da je kralj kmalu po uvedbi diktature izdal še več zakonov za izenačenje zakonodaje na področju pravosodja.⁸

Med številnimi novimi zakoni v prvem mesecu diktature naj omenimo še Zakon o vrhovnem zakonodajnem svetu z dne 31. januarja 1929 kot posvetovalnemu organu predsednika ministrskega sveta z nalogo, da oceni predloge vseh zakonov, uredb in pravilnikov posameznih ministrstev. Člane vrhovnega zakonodajnega sveta je imenoval ministrski predsednik na predlog pravosodnega ministra, ki je po potrebi lahko ustanovil tudi posebne komisije strokovnjakov za pripravo zakonskih aktov s področja svojega resorja.⁹ Ta zakon je torej omogočal izražanje strokovnih mnenj k izjemno bogati zakonodajni dejavnosti, ki pa jih kralj kot vrhovni zakonodajalec seveda ni bil dolžan upoštevati.

Vsa ta podrobno izdelana zakonodaja za utrditev oblasti kralja kaže, da se je že dalj časa pripravljala na uvedbo diktature. V ilustracijo, kako radikalno je spremenil razmere na različnih področjih v državi, potem ko ni zakonodajne pristojnosti več delil z Narodno skupščino pa naj navedemo, da je parlament v enem desetletju zaradi različnih strankarskih stališč in interesov izglasoval le 110 zakonov, leta 1929 pa jih je kralj izdal "kar 200, skupaj s 535 manjšimi dekreti, od katerih so bili mnogi prepotrebni za notranjo usklajitev države."¹⁰

Do srede leta 1929 je kralj izdal še tri pomembne zakone, s katerimi je uredil organiziranost in pristojnosti vrhovne državne uprave ter izvajanje zadev s področja notranje uprave na vseh treh stopnjah oblasti. Z Zakonom o ureditvi vrhovne državne uprave z dne 31. marea 1929 je bila ta razdeljena na 12 ministrstev ter predsedništvo ministrskega sveta kot poseben urad. Ministrstva za zunanje zadeve, za vojsko in mornarico, za notranje zadeve, za pravosodje, za finance, za gradbo, za promet, za kmetijstvo, za gozdove in rudarstvo, za trgovino in industrijo, za

socialno politiko in zdravstvo¹¹ so imela vsako za svoje delovno področje pristojnosti glede organizacije državnih oblastev, vrhovnega vodstva državne uprave in vrhovnega nadzora nad vsemi upravnimi organi ter pripravljanja zakonskih predlogov. Zakon je tudi določil zadeve in ustanove, ki so spadale v pristojnost posameznih ministrstev in predsedništva ministrskega sveta. Ta je na sejah, ki jih je vodil njegov predsednik, lahko pa tudi kralj, razpravljal le o pomembnejših zadevah, ni pa izdajal nobenih administrativnih aktov. Vsak minister je bil samostojni predstojnik svojega resorja, skupaj s predsednikom ministrskega sveta pa tudi sopodpisnik zakonov, ki jih je izdal kralj z njegovega področja. V zakonu je bila znova poudarjena odgovornost ministrov kralju, ki jih je imel pravico zaradi kršenja zakonov ali povzročitvi škode obtožiti pri državnem sodišču.¹² Predsednik ministrskega sveta je nato z uredbo 19. aprila 1929 razdelil posamezna ministrstva na tri do deset oddelkov in vsakemu podrobno določil zadeve, ki so spadale v njegovo pristojnost, nekatera ministrstva pa so posebne naloge opravljala še preko generalnih direkcij in inšpektoratov. Oddelki so se glede na obseg dela delili še na odseke ali referate.¹³ S posebnim zakonom z dne 1. maja 1929 je kralj posebej določil ureditev predsedništva ministrskega sveta. Glede na to, da je ministrski predsednik načeloval vrhovni državni upravi, je imel nalogo, da vzdržuje "edinstvo in enotnost v poslih vlade in uprave", skratka bil je usklajevalec enotnosti poslovanja državne uprave, neposredno pa sta mu bila podrejena centralni tiskovni urad (Presbéro) in oddelek za občo državno statistiko. V okviru občega oddelka je administrativni odsek skrbel tudi za administrativne zadeve kraljevega dvora, državnega sveta, glavne kontrole in različne evidence, v pristojnost zakonodajnega odseka pa so spadale zakonske pobude, vse zadeve glede izdajanja zakonov, uredb in pravilnikov, nadzor nad "oživotvarjanjem" zakonov ter vrhovni zakonodajni svet.¹⁴

Medtem ko je navedena zakonodaja urejala problematiko funkcioniranja vrhovne državne uprave, pa je Zakon o notranji upravi z dne 19. junija 1929 pomemben tudi za delno novo ureditev uprave na vseh treh stopnjah oblasti. Ministrstvo za notranje zadeve je svoje pristojnosti vrhovne policijske uprave upravljalo preko oddelkov za državno zaščito in za javno varnost,

⁷ Prav tam, št. 5, 17, l. 1929, zakoni št. 14, 15 in 16.

⁸ Vladimir Gulić, *Slovensku pravosuđe ob 20 letnici Jugoslavije*, Sporniski zbornik Slovenije, cit. izl., str. 139.

⁹ Ul. ljubljanske in mariborske oblasti, št. 14, 9. 2. 1929, zakon št. 53.

¹⁰ Jure Pirjevec, *Jugoslavija. Nastanek, razvoj in razpad Karađorđevićeve in Titine Jugoslavije*, Kiper 1995, str. 58-60.

¹¹ Kralj je izvedel delno racionalizacijo na najvišji upravni stopnji. Štiri ministrstva je uknil in zadeve s področja agrarne reforme delil ministru za kmetijstvo, verske zadeve ministru za pravosodje, videnje pište in telegrafa ministru za gradbo, zadeve socialne politike in zdravstva pa je združil v eno ministru.

¹² Ul. ljubljanske in mariborske oblasti, št. 38, 11. 4. 1929, zakon št. 140.

¹³ Prav tam, št. 50, 13. 5. 1929, uredba št. 205.

¹⁴ Prav tam, št. 52, 18. 5. 1929, zakon št. 214.

medtem ko sta upravni oddelek (III) in oddelek za samouprave (IV) opravljala tudi nadzorne, usklajevalne, evidenčne in druge naloge za oblasti občne uprave in samouprave na prvi in drugi stopnji ter reševala pritožbe zoper upravne akte velikih županov, medtem ko je minister za notranje zadeve lahko za izvajanje vrbovne nadzorstva nad poslovanjem vseh nižjih oblastev določil tudi uslužbenca generalnega inšpektorata notranje uprave. Zakon glede organiziranosti in pristojnosti velikih županov ni uveljavil novosti, poudaril pa je tudi nalogo velikih županov, da spremljajo gospodarsko, socialno in kulturno življenje v svojih oblasteh ter o tej problematiki tako kot o stanju javne varnosti pošiljajo poročila in predloge ministrstvu za notranje zadeve, dobili pa so tudi naredbodajne pravice za svoje delovno področje. Pomembna pa je bila razširitev pristojnosti prvostopenjskih oblasti, ki so jih vodili sreski načelniki (dotlej sreski poglavarji). Ti so kot predstavniki vlade v srezih dobili zlasti nalogo "stalno vzdrževati zvezo s prebivalstvom in tako spoznavati njegove potrebe in želje ter podpirati njegove opravičene koristi v gospodarski, socialni in kulturni stroki z ustreznimi predlogi in pobudami na pristojnih mestih." Tudi sreski načelniki so imeli naredbodajne pravice za izvajanje svojih pristojnosti, dobili pa so morali predhodno soglasje velikega župana. Še nadalje so opravljale pristojnosti prvostopenjske oblasti tudi statutarne mestne občine z novim imenom urada mestno načelstvo na čelu z mestnim načelnikom, prav tako pa so tudi po novem zakonu izvajale prenesene zadeve občne uprave tudi občine po navodilih in pod nadzorstvom sreskih načelstev. Ta zakon je tudi podrobno določal organiziranost in pristojnosti krajevnih policijskih oblastev.¹⁵

V komentarju tega zakona je Dragotin Trstenjak poudaril, da se je "z uzakonitvijo generalne pristojnosti" pri prvostopenjski upravni oblasti skušalo upravo približati prebivalstvu. S poudarkom tudi nalog, pomembnih za splošni napredek in razvoj oblasti in srezov na različnih področjih, je bil notranji upravi odvzet "izključni značaj policijskih oblastev v srbijanskem smislu" in ta oblastva so dobila "značaj upravnih oblastev v srednjeevropskem smislu", kot pomembno novost pa je navedel tudi njihove uredbodajne pravice. Sergij Vilfan pa je zlasti poudaril, da je navedeni zakon "izvedel koncentracijo upravne oblasti na I. stopnji."¹⁶ Okrajna načelstva so svoj ustroj in delokrog nato ohranila vsa trideseta leta, oblastva na srednji stopnji pa so že kmalu doživela velike spremembe.

Oblikovanje Dravske banovine in kraljevske banske uprave

Z izdajo "Zakona o nazivu in razdelitvi kraljevine na upravna območja" z dne 3. oktobra¹⁷ in "Zakona o banski upravi" z dne 7. novembra 1929¹⁸ je kralj Aleksander razblinil pričakovanja vseh tistih, ki so naivno pričakovali, da je njegova diktatura le kratkotrajni prehod k novi ustavni ureditvi. Zakon o preimenovanju države v Kraljevino Jugoslavijo in o njeni razdelitvi na banovine ocenjujejo kot "najpomembnejše in kulminantno dejanje diktature", ker je z novim nazivom države ter razbitjem nacionalnih oziroma zgodovinskih enot in prekinitvijo kontinuitete njihovih imen kralj okrepil svojo temeljno idejo o nacionalni in upravni enotnosti države. Ime Jugoslavija je ob popolni prepovedi vseh nacionalnih institucionalnih simbolov dotedanjega zgodovinskega razvoja in državnega prava pomenilo opustitev kompromisnega nacionalnega imitarizma in njegovo zamenjavo z integralnim jugoslovanstvom. Ukinitvev razdelitve države na 33 oblasti in oblikovanje devetih banovin, imenovanih po rekah z izjemo Primorske, ter Beograda z okolico kot desete upravne enote, je diktatorski režim utemeljeval z neučinkovitostjo dotedanje velike administrativne razcepljenosti ter z ekonomsko in prometno zaokroženostjo in povezanostjo novih največjih upravnih območij, dejansko pa je bila bistvo te politike še večja centralizacija oblasti. Ustanovljene so bile naslednje banovine: Dravska s sedežem v Ljubljani, Savska (Zagreb), Vrbaska (Banja Luka), Primorska (Split), Drinska (Sarajevo), Zetska (Cetinje), Donavska (Novi Sad), Moravska (Niš), Vardarska (Skopje). Medtem ko so skoraj vse banovine delile etnična ozemlja in skupine, pa sta bili izjemi delno Vardarska banovina, v kateri je bil z izjemo Bele krajine združen ves jugoslovanski del Slovenije.¹⁹ Zakon je namreč določal, da obsega Dravska banovina ozemlje od državne meje proti Italiji, Avstriji in Madžarski do vzhodne oziroma južne meje srezov Lendava, Ljutomer, Ptuj, Šmarje, Brežice, Krško, Novo mesto, Kočevje in Čabar. Dne 28. avgusta 1931 pa je bila razdelitev na upravna območja spremenjena v tem pogledu, da sta bila priključena še sreza Metlika in Črnomelj, ki sta bila dotlej v sestavi Savske banovine s sedežem v Zagrebu, vanjo pa

¹⁷ UL dravske banovine, št. 100, 9. 10. 1929, zakon št. 339.

¹⁸ UL kraljevske banske uprave dravske banovine (cit. OB), št. 1, 20. 11. 1929, zakon št. 1.

¹⁹ Janko Plešički, *Istorija Jugoslavije do 1941*, Enciklopedija Jugoslavije 6, Zagreb 1990, str. 270; Branko Petranović - Mončičin Zečević, *Jugoslovanski federalizem. Ideja i stvarnost*. Tematski zbornik dokumenata, prvi tom, Beograd 1987, str. 303-304; Egon Pelikan, *Nova upravna razdelitev države*, Slovenska kronika XX. stoletja 1900-1941, Ljubljana 1995, str. 350; Ključne značilnosti slovenske politike v letih 1929-1955, Ljubljana 1995, str. 14.

¹⁵ Prav tam, št. 76, 23. 7. 1929, zakon št. 313; z uredbu ministrskega sveta 25. julija 1929 so bili oddelki ministristva za notranje zadeve razdeljeni še na izseke in referate. Taki je bil npr. oddelek za samouprave razdeljen na tri referate, za oblasti in sreske samouprave ter posebej za občinske in mestne samouprave (prav tam, št. 81, 14. 8. 1929, uredba št. 353).

¹⁶ Sergij Vilfan, *Uvod v pravnu zgodovino*, cit. izd., str. 131.

je bil vključen srez Čabar, med obema banovinama pa je prišlo še do nekaj manjših mejnih korektur.²⁰ Po tej spremembi je obsegala Dravska banovina 15.809,29 km² s 1.144.298 prebivalci, od teh 94,15% Slovencev.²¹ Dravska banovina "se je z jugoslovansko Slovenijo ujemala le dejansko, pravno pa je s svojim nazivom skušala zanikati ali vsaj zahrbiti njen obstoj."²²

Navedeni zakon je tudi določal temeljne pristojnosti bana kot najvišjega državnega organa oziroma predstavnika kraljevske vlade v banovini, ki ga je imenoval kralj na predlog ministra za notranje zadeve ob soglasju predsednika ministrskega sveta. Najvišjo politično in občo upravno oblast²³ je izvajal s pomočjo vseh podrejenih uradov občne uprave oziroma političnopravnih in strokovnih uradnikov ter pomožnega osehja. Nadziral je vsa nižja javna oblastva in organe, reševal pritožbe na njihove upravne akte, iz svoje pristojnosti pa je lahko izdajal naredbe in odločbe. Svoje naloge na gospodarskem, socialnem in kulturnoprosvetnem področju ter glede javne varnosti je opravljal pod vrhovnim nadzorstvom in po naredbah resornih ministrstev, neposredno pa je bil vezan na ministristvo za notranje zadeve. Zakon je dovoljeval tudi ustanavljanje okrožnih inšpektoratov kot pomožnih banovih organov. V Dravski banovini je tak organ deloval v Mariboru za štajerske srece od 24. oktobra 1929 do 31. marca 1932. S prehodnimi odredbami navedenega zakona je bil ukinjen Zakon o oblastni in sreski samoupravi z dne 26. aprila 1922, ministristvo za notranje zadeve pa je dobilo nalogo, da v dveh mesecih organizira delovanje banskih uprav. Nato je bil 9. oktobra spremenjen in dopolnjen Zakon o notranji upravi, v katerem je bilo določeno, da se banova upravno območje imenuje banovina, urad pa kraljevska banska uprava, s tem v zvezi pa so bila ukinjena velika županstva in oblasti.²⁴ Glede na ukinitvev Zakona o oblastnih in sreskih samoupravah je ministristki predsednik 23. oktobra 1929 izdal "Uredbo o pripravi imovine, načinu uprave in budgetiranju banovin in o likvidaciji imovinskih razmerij dosedanjih sreskih in oblastnih samouprav." V njej je podrobno predpisal način financiranja banovin in upravljanja njihove imovine. Banovinski proračun je moral pripraviti ban s svojimi strokovnimi referenti, potrjeval ga je mi-

nister za finance, nadzor nad njegovim izvajanjem pa je opravljala glavna kontrola. Oblastni komisarji so morali za prenos dotedanje oblastne imovine, podjetij in ustanov izvršiti inventuro, do konca leta 1929 pa so bile banovine dolžne prevzeti tudi imovino sreskih samouprav. Za lažji prehod na novo financiranje je uredba tudi podaljšala veljavnost oblastnih proračunov za leto 1929 za tri mesece. Za uspešnejše upravljanje dotedanjih zadev oblastnih samouprav pa je uredba tudi priporočila banom, da v čimvečji meri do konca leta 1929 zaposlijo uslužbence dotedanjih samoupravnih uradov.²⁵

Zakon o banski upravi je podrobno določil organiziranost banske uprave in njeno razdelitev na oddelke, odske in razdelke (referate) ter vsakemu podrobno določil pristojnosti, prav tako tudi pomočniku bana, načelnikom oddelkov in šefom odsekov, vse višje uradnike pa je imenoval kralj. Podrobno je razčlenil tudi banove pristojnosti glede banovinskega proračuna in gospodarstva, torej glede banovinskega področja njegovega delovanja za zadeve in zavode, ki so dotlej pretežno sodili v pristojnost oblastnih samouprav. Banovina je bila glede banovinskega področja pravna oseba in kot tako jo je tudi predstavljal ban. Imel je nalogo, da upravlja banovinsko premoženje po načelu rentabilnosti, za pokrivanje izdatkov za banovinsko področje pa so se smele pobirati različne doklade, pristojbine in samostojni davki ter uporabiti dohodke od banovinskih podjetij. Banovinski proračun je sestavljal ban, potrjeval pa ga je minister za finance. Ban pa je smel na osnovi potrjenega banovinskega proračuna ustanavljati in podpirati zavode in ustanove ter financirati različne zadeve, pomebne za razvoj in napredek banovine. Ban je lahko izdajal tudi pravilnike za poslovanje zavodov in ustanov banovinskega področja ter odredbe o upravljanju imovine občin in banovine, vendar je moral za to dobiti odobritev ministra za notranje zadeve oziroma resornih ministrstev. Na tem mestu naj omenimo, da je ban tudi za zadeve banske občne uprave pripravljaj predlog višine sredstev iz državnega proračuna, ki so bila potrebna za izvajanje teh nalog in za zadeve, ki jih banovina ni mogla pokriti iz lastnih sredstev. Poudarimo naj, da so si osrednje oblasti, tudi preko nadzora glavne kontrole, pridržale vse odločnočje pravice pri določanju gnotne osnove za delovanje banske uprave tako pri izpolnjevanju nalog občne uprave kot posebnih banovinskih nalog na ekonomskem, gradbenem, socialnem, zdravstvenem, kulturnem in šolskem področju. Ob sklepu pa naj poudarimo, da je zakon o banski upravi določal tudi ustanovitev banskega sveta kot banovega posvetovalnega organa, njegova sestava pa je bila določena s spremembo in dopolnitvijo navedenega zakona 24. marca 1930. V banskem svetu so morali biti s

²⁰ Službeni list kraljevske banske uprave dravske banovine (cit. SL III), št. 53, 10. 9. 1931, zakon št. 339; Dravski banovini so dodelili še Šrigrivo in Razkrižje ter občino Radatovići, izdveli pa občine Osilnica, Trava in Draga.

²¹ Splošni pregled dravske banovine. Glavni statistični podatki, upravna, sodna in cerkvena razdelitev ter imenik krajev po stanju 1. julija 1939, Ljubljana 1939, str. 3.

²² Sergij Villan, Pravna zgodovina Slovencev, cit. izl, str. 428.

²³ Obča uprava je zajemala "vse posle razen onih, ki so dodeljena v pristojnost sodišče, finančnih in vojaških oblastev in kjer država ne nastopa kot nosilec oblasti, ampak kot poljetnik." (Ljuro Rogotaj, Uprava dravske banovine, cit. izl., str. 5).

²⁴ UL DB, št. 104, 19. 10. 1929, zakon št. 417.

²⁵ UL DB, št. 112, 8. 11. 1922, uredba št. 447.

občine in posebej nekatere mestne občine kot samoupravne enote že kmalu tudi zakonsko urejena.

Nova zakona o občinah in izvedba komasacije

Režim Jugoslovanske radikalne kmečke demokracije oziroma Jugoslovanske nacionalne stranke (JNS) je z Zakonom o občinah z dne 14. marca 1933³⁴ in z Zakonom o mestnih občinah z dne 22. julija 1934,³⁵ ki sta celovito urejala problematiko organiziranosti občin, pogoje za njihovo oblikovanje, način volitev občinskih organov, njihove pristojnosti na področju samouprave in pri izvajanju nalog občne uprave ter oblik nadzora državne uprave nad njihovim delovanjem zasledoval več ciljev: poenotenje organiziranosti in pristojnosti občin na vsem državnem ozemlju, oblikovanje velikih občin, ki bodo s svojimi dohodki sposobne izvajati številne naloge za gospodarski, socialni in kulturnoprosvetni napredek občine in hkrati z dobro organizirano občinsko upravo tudi vse prenesene naloge občne uprave, preko volilnega sistema pa zagotoviti svoj vpliv v občinah tudi potem, ko bodo imenovane občinske funkcije zamenjali voljeni, skratka izvedba Zakona o občinah naj bi bila "tudi viden izraz notranje konsolidacije države" in nanjo je "navezoval tudi poseben politični interes."³⁶ Ob tem naj poudarimo, da je bila glede organiziranosti in pristojnosti v veljavi še predvojna zakonodaja, za Štajersko in Koroško iz leta 1864, za Kranjsko pa iz leta 1866, in da so po ustanovitvi jugoslovanske države spreminjali le določila o načinu volitev občinskih organov in o nadzornih oblasteh nad njihovim delovanjem.

Za jugoslovanski del Slovenije oziroma Dravsko banovino je imelo dalekosežne posledice že uvodno določilo novega zakona, da morajo imeti občine kot samoupravna telesa ter pravne osebe po javnem in zasebnem pravu, najmanj 3000 prebivalcev, ta kriterij pa se sme prekršiti le v primeru, če to zahtevajo terenske razmere ali drugi upravičeni razlogi. Za tedanje občine na Slovenskem pa je bila značilna velika razdrobljenost, ki je izviralala še iz zadnjih desetletij 19. stoletja,³⁷ in glede na nove pogoje je bila potrebna njihova radikalna komasacija. Velike politične posledice za Slovenijo pa so imele določila o načinu volitev občinskih odborov, ki so imeli glede na število prebivalcev od 18 do največ 36 odbornikov v občinah z nad 8000 prebivalci. Volilni red je tako kot za volitve poslancev določal

javno glasovanje in privilegiranje najmočnejše kandidatne liste, ki je avtomatično dobila dve tretjini odborniških mest, enakopravno pa je nato z morebitnimi drugimi kandidatnimi listami sodelovala še pri delitvi preostalih odborniških mandatov. Liberalni tabor JNS v Dravski banovini, ki je bil po dejanski moči v manjšini, je nato režimski položaj, javno glasovanje, sestavo volilnih odborov iz njegovih privrženecv in druga sredstva izrazil na občinskih volitvah 25. oktobra 1933 za prevzem velike večine slovenskih občin v svoje roke.³⁸ Zakon je določal, da je nosilec zmagovalne liste predsednik občinskega odbora kot sklepajočega in nadzornega organa. Predsednik občine pa je vodil tudi občinsko upravo, sestavljeno iz največ petih članov z najmočnejše kandidatne liste, imela pa je nalogo, da neposredno upravlja občinsko imovino, sestavi predlog občinskega proračuna in pripravljata sklepe za občinski odbor, nadzoruje poslovanje občinskih ustanov in podjetij ter izreka kazni za prekrške s področja občinske pristojnosti. Poglavitna naloga predsednika občine kot njenega predstavnika v vseh zadevah pa je bilo izvajanje sklepov občinskega odbora in uprave ter skrb za uspešno opravljanje vseh občinskih nalog. Zakon je podrobno določil naloge občine pri skrbi za gospodarski, socialni in kulturni napredek njenega območja in pri opravljanju nalog krajevne policije. Tako je morala upravljati občinsko imovino, sklepati o občinskem proračunu, občinskih davkih in drugih finančnih zadevah, ustanavljati občinska podjetja, skrbeti za zadeve s področja prometa, zlasti graditi in vzdrževati ceste ter druge komunalne objekte, podpirati socialno ogrožene občane in dobrodelne ustanove, skrbeti za zdravstvene zadeve, tudi za preskrbo z zdravim pitno vodo, za stanovanjsko gradnjo ter za razvoj telesnokulturnih in humanitarnih društev, pospeševati narodno gospodarstvo z ustanavljanjem in podpiranjem različnih kmetijskih združenj in hranilnic, z ukrepi za izboljšanje kmetijske, živinorejske in vinogradniške proizvodnje, z melioracijami in regulacijami hudournikov, ustvarjati pa je morala tudi pogoje za širjenje in pospeševanje ljudske prosvete z gradnjo šol, ustanavljanje knjižnic in prosvetnih društev, organiziranjem tečajev in predavanj. Na področju krajevne policije je morala občina skrbeti za javno varnost in red, za nadziranje obratovanja gostinskih lokalov in tužcev, za zatiranje nalezljivih boleznih in higienske zadeve, za prometno varnost, za izdajanje gradbenih dovoljenj in za poljsko policijo, sodelovati pa je bila dolžna tudi pri izvajanju drugih zadev občne uprave, ki so jih zakonski predpisi naložili občinam. Občinski od-

³⁴ SL DB, št. 35, 29. 4. 1933, zakon št. 229.

³⁵ SL DB, št. 67, 22. 8. 1934, zakon št. 530.

³⁶ Jože Žontar, *Občine na kranjskem območju do leta 1941*, Kranjski zbornik 1990, str. 212.

³⁷ Na Kranjskem je bil konec 19. stoletja kar 356 občin s povprečno okoli 1500 prebivalcev, na Štajerskem pa jih je bilo okoli 550.

³⁸ JNS je v Dravski banovini prevzela upravljanje 292 občin, konpromisna lista JNS in privrženecv 20, v 56 občinah pa so znagali privrženecv prepovedane Slovenske ljudske stranke. Metod Mikuz, *Oris zgodovine Slovencev v stari Jugoslaviji 1917-1941*, Ljubljana 1965, str. 407.

bor je lahko za zadeve iz svoje pristojnosti izdal krajevne uredbe, ki jih je moral, tako kot ustanavljanje občinskih podjetij, odobriti ban. Sicer pa so neposredni nadzor nad vsem delovanjem občinskih organov opravljali sreski načelniki, ki so lahko prisostvovali sejam občinskih odborov, imeli pravico kadarkoli pregledati delovanje občinskih organov in če so ocenili, da so njihovi sklepi v nasprotju z zakonodajo in pomenijo prekoračitev delokroga občine, so lahko preprečili njihovo uveljavitev. Pritožbe na sklepe prvega nadzornega organa je reševal ban, v končni instanci pa upravno sodišče v Celju. Nadzorna oblast prve in druge stopnje je lahko od občinskih organov zahtevala tudi sprejetje takih ukrepov in sklepov, ki so bili ustrezni za celovito in učinkovito izvajanje njihovih samoupravnih nalog. Občinski odbori so se v primeru nestrinjanja z zahtevami sreskega načelnika in bana lahko pritožili ministru za notranje zadeve, ki si je tudi zadržal odločilne pravice pri komasaciji. Ban je lahko tudi razrešil predsednika občine in odbornike, če je ugotovil, da ne upravljajo v redu svojih nalog. Poseben nadzor pa je zakon določal za občinske finančne zadeve. Občinske proračune, v katerih so bile do 200% doklade na neposredne državne davke, je lahko odobril ban, nad to stopnjo pa le minister za finance. Ta in še druga določila o nadzoru so omogočala državnim oblastem, da so učinkovito nadzorovale in usmerjale delovanje občinskih organov na področju samouprave in občne uprave.

Za mesta Ljubljano, Maribor, Celje in Ptuj določila obravnavanega zakona niso veljala. Večje pristojnosti mestnih oblasti in posebnosti njihove organiziranosti je določal poseben Zakon o mestnih občinah. Organa mestne občine sta bila mestni svet, glede na število prebivalcev je imel lahko od 27 do 72 članov, in predsednik mestne občine. Toda na javnih volitvah so polnoletni meščani lahko izvolili le predsednika in dve tretjini članov mestnega sveta, kajti eno tretjino jih je imenoval ban iz vrst strokovnjakov za komunalna vprašanja. Mestni svet je volil tudi podpredsednika. Predsednik občine je bil predstavnik mesta v vseh zadevah, izvršilni organ mestnega sveta in šef mestne administracije, urad pa se je imenoval mestno načelstvo. Iz določil o delokrogu mestnih občin se vidi, da so v glavnem obdržale pristojnosti nekdanjih statutarnih občin in so še naprej opravljale tudi naloge sreskih načelstev. Glede na to je bil njihov neposredni nadzorni organ ban. Mesta so urejala izvajanje svojih pristojnosti s statutom, uredbami in pravilniki. Večino pravnih aktov mestnih občin je potrjeval ban, v spornih primerih pa odločal Državni svet, potrjevanje mestnega statuta in poslovnika pa je bilo v pristojnosti ministra za notranje zadeve. Minister za finance je imel pravico presojeti ustreznost mestnih pravnih aktov glede finančnih zadev pred njihovo odobritvijo ter dajati soglasje k mestnemu proračunu. Mini-

ster za notranje zadeve je lahko zaradi neizpolnjevanja dolžnosti razrešil predsednika mestne občine in tudi celotni mestni svet, prav tako pa je tudi on odločal o spremembah meja mesta s priključevanjem posameznih delov vanj ali izločitvijo iz njega. Tako so bile tudi mestne občine vključene v komasacijski proces, ki je sledil uvedenima občinskima zakonoma in je imel težišče zlasti na novi ureditvi podeželskih občin.

Zakon o občinah je določil banu polletni rok za pripravo predloga ministru za notranje zadeve glede nove ureditve občin. Pripomnimo naj, da je prvo akcijo za komasacijo občin sprožil ministerski svet že leta 1930, od preloma 1932/33 pa so že vzporedno z obravnavo osnutka zakona o občinah, ki je sprva predvidel zanje najmanj 2000 prebivalcev, potekale pospešene priprave na komasacijo preko banske uprave in sreskih načelstev. Po sprejetju zakona so v zaprtih krogih začeli oblikovati komasacijske predloge, pri čemer so pomembno vlogo namenili zlasti mnenjem narodnega poslanca posameznega sreza ter predsednikov sreske organizacije JNS in pododbora režimske županske zveze. Sreski načelniki so lahko dajali vabljenim županom in posameznim uglednim osebnostim le ustne informacije, predvsem pa so morali poudarjati, da bo nova določitev sedežev občin le začasna.³⁹ Namera, da bi na ta način ne razburili občanov pred volitvami, se ni posrečila. To so pokazali številni izrazi nezadovoljstva z uredbo o spojitvi občin v Dravski banovini, ki jo je na predlog bana objavil 8. septembra 1933 minister za notranje zadeve.⁴⁰ Ta prva in najobsežnejša "avtoritativna preureditev občin..." je bila premalo pripravljena in je (bila) v marsičem prenačljena,⁴¹ tudi zaradi pospešenih priprav na prve občinske volitve v tridesetih letih. Napake je moral priznati tudi ban Dravske banovine dr. Drago Marušič, ki je zato sreske načelnike zadalžil, da z "aktivnimi poborniki sedanjega političnega stanja v državi" temeljito proučijo novo razdelitev in razmejitev občin ter njihove nazive in sedeže ter o tem izdelajo predloge za spremembe v skladu z lokalnimi željami in državnopolitičnimi interesi.⁴² Rezultat teh novih posvetov in predlogov sta bili dve uredbi ministra za notranje zadeve z dne 17. in 21. marca 1934, s katerima je bila prva uredba o komasaciji občin v Dravski banovini delno spremenjena in dopolnjena.⁴³ S temi tremi ministr-

³⁹ *Juže Zantar*, n. d., str. 212-213.

⁴⁰ *Sl. DB*, št. 73, 12. 9. 1933, uredba št. 469.

⁴¹ Občine Dravske banovine v letih 1933-1937. Pregled izprememb, izvršenih s komasacijo občin v letih 1933-1937. Ljubljana 1937, uvod, str. 1; iz pregleda vseh krajevnih sprememb se vidi, da je bilo v eno novo občino združenih veliko število malih občin, v primeru občine Apače npr. 14 dotedanjih malih občin. Posamezne občine v hribovskih predelih, ki so bile sicer pu obsegu velike, pa tudi pu novi ureditvi niso imele niti tisoč prebivalcev.

⁴² *Juže Zantar*, n. d., str. 214.

⁴³ *Sl. DB*, št. 29, 11. 4. 1934, št. 235 in 236.

skimi uredbami je bila sklenjena prva komasacijska faza, v kateri se je število občin zmanjšalo od 1069 na 377; "skoro vse male občine so bile ukinjene, velike pregrupirane, nekatere tudi združene. Vse občine so dobile svoj stalen sedež, mnoge tudi novo ime... Ta ohsežna in z vso naglico izvršena komasacija je močno razburila dotlej mirno in ustaljeno življenje naših občin."⁴⁴

Nova faza v procesu komasacij se je nato začela sredi leta 1935, ko je v osrednjo vlado in nato v režimsko stranko Jugoslovansko radikalno zajednico vstopila tudi prepovedana Slovenska ljudska stranka. Njen voditelj dr. Anton Korošec je prevzel resor notranjega ministra, zadnjega bana Dravske banovine iz vrst JNS dr. Dinka Puca pa je tedaj zamenjal dr. Marko Nalčačen. Nova oblastna struktura je zahtevala od sreskih načelnikov, da prisluhnejo zahtevam občanov, to pot seveda iz vrst slovenskega dela JRZ, glede preureditve občin in izoblikujejo nove predloge sprememb. Na temelju ljudskih glasovanj, podpisovalnih akcij in stališč občinskih odborov je začelo kraljevo namestništvo izdajati številne odločbe o spremembah ozemlja, imen in sedežev občin. Vzporedno so potkale v letih 1936/37 nove občinske volitve, ki so prinesle absolutno zmago privržencem nekdanje SLS. Končno pa je vlada v finančnem zakonu 1937/38⁴⁵ dobila pohlastilo, da dolgotrajni komasacijski proces pospešeno zaključi, kajti oviral je normalno poslovanje občin. Tako je kraljevo namestništvo 1. septembra 1937 izvedlo s svojo odločbo še zadnje velike komasacijske spremembe.⁴⁶ Po sklepu komasacije je bilo v Sloveniji 407 občin, med njimi štiri mestne, od katerih so se vse, razen mariborske tudi ozemeljsko razširile.⁴⁷ Ob radikalnih spremembah na občinski ravni pa je pri preureditvi okrajev - srezov prišlo do sprememb le leta 1936, ko je bila sreska ekspozitura v Škofji Loki preosnovana v sresko načelstvo oziroma ustanovljen samostojni okraj, hkrati pa je bil ukinjen okraj Metlika, tako da je bilo število teh upravnih območij v Dravski banovini nespremenjeno, in sicer jih je bilo 25.⁴⁸

Ob sklepu naj poudarimo, da sta zakona o občinah in mestnih občinah pomemben mejnik v oblikovanju in delovanju občin na Slovenskem, nove podeželske občine pa so ne glede na raz-

lične oblike nezadovoljstva prebivalstva in napake lahko uspešneje reševale svoje naloge pri samoupravnem urejanju občinskih gospodarskih, socialnih in kulturnoprosvetnih zadev in naloge občne uprave, kot dotedanje občine, med katerimi so imele nekatere tudi le sto prebivalcev. Nujno in koristno komasacijo občin pa sta oba vladajoča režima spolitizirala.

Značilnosti delovanju banskega sveta in prizadevanja za povečanje njegovih pristojnosti

V skladu z Zakonom o banski upravi je minister za notranje zadeve in predsednik vlade Petar Živković 3. junija 1930 izdal "Pravilnik o organizaciji in delu banskih svetov,"⁴⁹ mesec dni kasneje pa je na hanov predlog imenoval še 40 članov banskega sveta Dravske banovine po kriteriju, da so bili v njem s svojim predstavnikom zastopani vsi srez, število zastopnikov posameznih mest pa je bilo odvisno od števila prebivalcev.⁵⁰ Ministrski pravilnik je v svojih določilih o nalogah banskega sveta podrobno opredelil njegovo zgolj posvetovalno funkcijo. Poglavitna naloga banskih svetov je bila dajanje priporočil in mnenj k hanovemu predlogu proračuna glede gospodarskih, socialnih in kulturnoprosvetnih dejavnosti in ustanov, z vidika potreb srezov in mest, ki so jih zastopali, pa tudi širše za vse območje banovine, niso pa smeli o banovinskem proračunu sklepati. Ban je njihove predloge glede ukrepov za napredek kmetijstva, delovanja različnih kmetijskih in živinorejskih ustanov, kmetijskega šolstva, upravljanja nedržavnih gozdov, vzdrževanja in ustanavljanja banovinskih zdravstvenih in socialnih ustanov, vzdrževanja in gradnje cestnega in železniškega omrežja ter drugih komunalnih objektov, posebej tudi šolskih poslopij, razvoja strokovnega šolstva ter podpiranja delovanja Sokola, kulturnoprosvetnih in humanitarnih društev po lastni presoji lahko upošteval glede na nujnost in finančne zmožljivosti banovine pri sestavi banovinskega proračuna, ki je bil nato odvisen še od potrditve ministra za finance. Toda to pravico so lahko izra-

⁴⁴ Glej up. 41.

⁴⁵ Zlasti pri obnovenju parlamentarnega življenja, sledi pa že v dvajsetih letih su pustili značilnost zakonskega finančnega zakona. Ti vsakletni uvodni zakoni k proračunu su s številnimi določili urejali tudi spremembe veljavne zakonodaje ali urejali novo zakonodajno problematiko ter dajali posebna pooblastila posameznim ministrom za urejanje različnih zadev iz njihovega resorja.

⁴⁶ SL DB, št. 8, 16, 10, 1937, št. 531.

⁴⁷ Glej up. 41.

⁴⁸ Za stanje organiziranosti na področju občinske, sreske in banske uprave naj opozorimo še na naslednja dela: Leksikon Dravske banovine, Ljubljana 1937 in Splošni pregled Dravske banovine, Ljubljana 1939.

⁴⁹ SL DB, št. 19, 20, 8, 1930, uredba št. 105; Zakon o uličnem upravnem postopku (prevedel in priredil dr. Rudolf Ambrožek), Zakon o banski upravi, Pravilnik o organizaciji in delu banskih svetov, Ljubljana 1931, str. 127-131.

⁵⁰ SL DB, št. 15, 30, 7, 1930, odločba št. 75; število članov banskega sveta se je nato do leta 1941 glede na administrativne spremembe in porast prebivalcev mest povečalo na 50, pri 25 predstavnikov srezov in mest. Funkciji banskih svetnikov je v tridesetih letih upravljal 141 oseb. Minister za notranje zadeve je bil dolžan člane banskega sveta imenovati "izmed oseb, ki imajo s svojim svetom najbolj služiti interesom banovine," on pa je imel tudi pravico, da jih je razrešil. Pribenski seznam banskih svetnikov Dravske banovine s prilatki o njihovih poklicih, o tem, katere srez in mesta su zastupali ter o trajanju njihovih mandatov, je objavil Vladimir Kuluša v publikaciji Banski svet Dravske banovine 1931-1941, Ljubljana 1980, str. 21-27.

bili le na sejah banskega sveta, sicer se pa niso smeli vmešavati v delovanje banovinskih oblasti, niti vplivati na njihove odločitve, prav tako pa jim je bilo tudi prepovedano posredovanje pri njih. Banski svet se je na redno zasedanje sestajal le enkrat na leto ob proračunski razpravi in je smelo trajati največ 15 dni, njegovi člani pa so se ga morali obvezno udeleževati. Seje banskega sveta je vodil ban, ki je lahko tudi omejil pravico banskih svetnikov do razprave. Ban pa je po pooblastilu ministra za notranje zadeve lahko za reševanje posebnih, zlasti finančnih zadev, skliceval banski svet tudi na izredna zasedanja, ki pa so smela trajati do pet dni. Te že tako skrajno omejene pristojnosti banskega sveta je Petar Živković pred njegovim prvim zasedanjem s posebno okrožnico še omejil. Prepovedal mu je predhodne načelne razprave o proračunu in dovolil razpravo le o posameznih proračunskih postavkah. Banski svet Dravske banovine se je sestel na prvem zasedanju 20. januarja 1931 in s tem je začel delovati banovinski poglavitni posvetovalni organ, ki je bilo edino mesto za širše izražanje mnenj o nekaterih socialnoekonomskih in kulturnoprosvetnih zadevah, pomembnih za slovenski razvoj in napredek. V skladu z navodili so banski svetniki na prvem zasedanju razpravljali o banovinskem proračunu za leto 1931/32 in sicer po postavkah za posamezne oddelke banske uprave oziroma področja njihovega delovanja. Ob sklepu zasedanja njegovi predlogi tudi zaradi omejitve dohodkov ob začetku velike gospodarske krize niso mogli biti nato ustrezno upoštevani v banovinskem proračunu, je predstvanik banskih svetnikov sicer izrazil zadovoljstvo, da so se zastopniki Kranjske, Štajerske in Prekmurja prvič zbrali skupaj, toda poudaril je tudi željo, da bi se decentralizacija uprave izvedla v čimvečji meri.⁵¹

Oktroirana ustava je nato z določili o uvedbi samouprave na banovinski ravni ustvarila upanje, da se bodo obnovile razmere iz obdobja uspešnega delovanja oblastnih samouprav na Slovenskem. Ustava je sicer pristojnosti izvoljenega banovinskega sveta in banovinskega odbora kot njegovega izvršilnega organa v primerjavi z oblastnimi samoupravnimi organi nekoliko zožila, zlasti s predhodno odobritvijo Državnega sveta za vse njegove uredbe, toda v primerjavi z banskimi sveti hi pomenil začetek delovanja banovinske samouprave velik napredek.⁵² Toda kljub obljubam nekaterih vlad vse do leta 1941 nobena ni predložila Narodnemu predstavništvu predloga zakona o organizaciji in pristojnostih banovinskih samoupravnih teles, ki bi bil pogoj

za izvedbo volitev in za začetek njihovega delovanja. Tako so nato ves čas delovali le imenovani banski sveti in prav tako je vsa trideseta leta veljal navedeni ministrski pravilnik za njihovo delovanje.

Iz razprav na vsakoletnih zasedanjih banskega sveta Dravske banovine se vidi, da z njegovo skromno vlogo celo banski svetniki iz vrst unitaristično-centralistične režimske JNS niso bili zadovoljni in so zahtevali razširitev njegove pristojnosti. Tako so uspeli na februarjem zasedanju leta 1933 izbojevati tudi pravico do načelne razprave o proračunu in do oblikovanja posebnega finančnega odbora za predhodno proračunsko razpravo, ob zavrnitvi federalistične Slovenske deklaracije oziroma punkcij SLS pa je razprava zašla tudi na politično področje. Ob odločni odklonitvi avtonomne Slovenije so tudi režimski privrženci zahtevali čimhitrejšo izgradnjo banske uprave in banovinske samouprave na osnovi "najširše decentralizacije." Z izrednim zasedanjem septembra 1933 je banski svet s sprejetjem uredbe o sestavi kandidatnih list in volilnih odborov ter glasovalnem postopku pri volitvah občinskih odborov v Dravski banovini, razširil svoje delovanje tudi na uredbodajno področje. Hudo nezadovoljstvo zaradi odlaganja zakona o banovinskih samoupravah in zaradi ohranjanja strogega centralizma je prišlo do izraza na rednem zasedanju leta 1935 v zahtevah, da se mora provizorij končati, da je nujna uvedba širokih samouprav in razširitev pristojnosti banovin ter da mora poseben stalni odbor banovinske samouprave dobiti odločilno vlogo tudi pri sestavljanju banovinskega proračuna in pri nadzoru nad njegovim izvajanjem, vse to ob poudarku, da se gospodarska politika Slovenije lahko uresničuje samo v Ljubljani.

S tem je bila sklenjena prva faza prizadevanj za razširitev pristojnosti banskega sveta oziroma banovin, ki so jih vodili privrženci JNS, načelno naklonjeni le široki upravni decentralizaciji, ne pa tudi pravi zakonodajni in izvršilni avtonomiji slovenske banovine, za katero se je zavzemala tedaj opozicijska, formalno prepovedana SLS. Potem ko je ta stranka leta 1935 kot sestavni del nove režimske stranke JRZ s Koroščevo razrešitvijo večine dotodanjih banskih svetnikov in imenovanjem absolutne večine članov banskega sveta iz njenih vrst, prevzela odločilno vlogo v njem, se je začelo tudi novo obdobje v prizadevanjih za dejansko uvedbo gospodarske, finančne, socialne in kulturne avtonomije Dravske banovine, večkrat tudi z oznako slovenska banovina. Te zahteve so banski svetniki postavljali na vsakem zasedanju, vrhunec pa je bilo sprejetje resolucije o banovini Sloveniji na februarjem zasedanju banskega sveta leta 1940, ko so poudarili, da zahtevajo za bodoči izvoljeni banovinski zbor tudi zakonodajne pristojnosti in pravico odločanja o celotnem banovinskem proračunu. Medtem pa je banski svet v svoji

⁵¹ Gradivo o prvem zasedanju banskega sveta od 20. do 29. 1. 1931 je v fondu Banskega sveta Dravske banovine (BS) v fasc. I v Arhivu Republike Slovenije (AS).

⁵² Dr. Marko Natlačen, Banovinske samouprave v okviru ustave od 3. septembra 1931, Spominski zbornik Slovenije, cit. izd., str. 129-134.

praktični dejavnosti v drugi polovici tridesetih let s stalnim poglobljanjem razprav o vseh temeljnih vidikih razvoja Slovenije, s širitvijo finančnih temeljev za izvajanje banovinskih nalog po končani gospodarski krizi, z oblikovanjem kritičnih stališč do zakonodaje in predlogi za reševanje perečih problemov banovine osrednjim oblastem v številnih resolucijah in s še drugo dejavnostjo tako krepil svoje pristojnosti in oblike delovanja, da ga je ban dr. Marko Natlačen nekoliko pretirano označil za naslednika nekdanjih deželnih zborov in za "slovenski gospodarski parlament". Kljub formalnopравни omejitvam je banski svet Dravske banovine opravil pomembno delo za vsestranski napredek Slovenije, tako režima JNS kot JRZ pa sta z njim povezovala strankarske koristi.⁵³

Potem ko je kraljevo namestništvo 26. avgusta 1939 izdalo uredbo o Banovini Hrvaški in o možnosti razširitev predpisov o Banovini Hrvaški na ostale banovine, hkrati pa razpustilo tudi Narodno skupščino, je postalo aktualno tudi oblikovanje banovine Slovenije. Pri vladi je bila za izdelavo pravnih aktov za banovino Slovenijo imenovana komisija, v kateri sta bila tudi dr. Miha Krek in podban Dravske banovine dr. Stanko Majcen.⁵⁴ Tudi banovinski odbor JRZ je za reševanje te problematike osnoval posebno komisijo. Od septembra 1939 je potekalo intenzivno delo za pripravo načrtov uredb o ustanovitvi banovine Slovenije, o organiziranosti banskega oblastva in banovinskega zbora, volilnem redu zanj ter njegovega poslovnika, o upravnem sodišču, o banovinskem proračunu, o prevzemu zadev s posameznih ministrstev na banovino in o drugih zadevah po hrvaškem zgledu. Vse to bogato gradivo je ohranjeno v Arhivu Republike Slovenije.⁵⁵

Odlaganje ureditve novega ustavnopravnega položaja Slovenije iz različnih vzrokov (razmere po začetku druge svetovne vojne, problemi pri rešitvi srbsko-hrvaških odnosov itd) so spodbudili dr. Andreja Gosarja, da je v posebni publikaciji osvetlil številne finančne, gospodarske in pravne vidike, ki so zahtevali oblikovanje banovine Slovenije.⁵⁶ Kljub vsem prizadevanjem ta veliki cilj ni bil uresničen in drugorazredni državnopravni položaj Dravske banovine po ustanovitvi Banovine Hrvaške je bil hudo razočaranje za slovenski narod, kajti njegova velika

večina se je ves čas obstoja prve jugoslovanske države zavzemala za avtonomistično-federativni položaj Slovenije v njej, uspehi pa po drugi jugoslovanski ustavi niso bili niti tolikšni kot po vidovdanski ustavi, ko je centralizem vsaj za kratek čas omililo delovanje oblastnih samouprav. Tako je slovenska organizacija JRZ uspela v drugi polovici tridesetih let v določeni meri le "neformalno ohranjati avtonomno slovensko oblast."⁵⁷

ZUSAMMENFASSUNG

STAATSORDNUNGEN IN SLOWENIEN IM RAHMEN DES ERSTEN JUGOSLAWISCHEN STAATES IN DEN JAHREN 1929-1941

Parallel zur Umbenennung des Staates in Königreich Jugoslawien legte König Alexander bereits im ersten Jahr seiner Diktatur den Organisationsrahmen und die Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungseinheiten, der sog. "Gebiete" (oblastva) des ersten (Kreis-) und des zweiten (Banschafts-) Grades für die ganze Periode der dreißiger Jahre fest, und zwar durch die Gesetze über die innere Verwaltung, über die Aufteilung des Staates in neue Verwaltungseinheiten (Banschaften) und über die Banschaftsverwaltung. In Slowenien wurde die Vereinigung des Ljubljauer und Mariburer Gebiets zur Drauhanschaft mit Zufriedenheit aufgenommen, Enttäuschung rief jedoch die Abschaffung der Gebietsbehördenverwaltung hervor. Die oktroyierte bzw. Septemberverfassung des Jahres 1931 beendete zwar die Periode der reinen Königsdiktatur, doch der wieder eingeführte Parlamentarismus war eher eine Täuschung, während die Verfassungsbestimmungen über die Banschaftsbehördenverwaltung später nicht angewendet wurden. So blieb der Banschaftsrat der Drauhanschaft die ganze Zeit (1931-1941) nur ein Beratungsorgan des Bans, in der Praxis war er trotz der formalrechtlichen Einschränkungen - darum bemüht, seinen Zuständigkeitsbereich zu erweitern. Vor allem in der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre leistete er einen Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritt Sloweniens. Den starken slowenischen autonomistisch-föderativen Kräften gelang es auch Ende der dreißiger Jahre nicht, eine slowenische Banschaft mit weiten legislativen und exekutiven Zuständigkeiten zu erzwingen. In den Gemeindegesetzen aus dem Jahre 1933/34 wurden auch die Zuständigkeiten der Land- und Stadtgemeinden im Bereich der Selbstverwaltung und der allgemeinen Verwaltung festgelegt, sie bildeten aber auch eine Grundlage für eine radikale Kommissation der Gemeinden in Slowenien. So erfuhren im Zeitraum 1929-1941 alle Behördeninstanzen in Slowenien Veränderungen.

⁵³ Podrobnejšo sliko dejavnosti banskega sveta in prizadevanj za razširitev njegovih pristojnosti najdemo v zapisniki njegovih 11 rednih in dveh izrednih zasedanj z ustreznimi gradivimi v 16 fasciklih fonda BS v AS; v pregledni obliki sta to problematiko osvetlila Vladimir Koluša v n. d. v prilogi Organizacija in delovanje banskega sveta, str. 7-17 in M. Stupljevšek v razpravi, navedeni v up. 3.

⁵⁴ SL DB, št. 70, 2. 9. 1939; Branku Petranović, Mimičilo Zečević, n. d., str. 514-516.

⁵⁵ Gašper Štanič, Osnutek uredbe o banovini Sloveniji iz leta 1939, Arhivi XVII-1994, št. 1-2, str. 118-119.

⁵⁶ Andrej Gosar, Banovina Slovenija, Ljubljana 1940.

⁵⁷ Dr. Janko Prunk, Martin Ivanič, Osnovujitev Slovenije, Ljubljana 1996, str. 114.

SUMMARY

THE ADMINISTRATIVE DIVISIONS IN THE SLOVENE PART OF YUGOSLAVIA BETWEEN 1929 AND 1941

Already in the first year of his dictatorship in 1929, King Alexander changed the name of his country into the Kingdom of Yugoslavia and imposed a division of the Yugoslav territory into new administrative units, called banovinas, by means of new laws on internal administration. With the laws on the administrative authority of the bans (ban - a governor of the banovina) administration, the king also defined the organisation and jurisdiction of the first level (local) and the second level (banovina) authorities for the entire 1930s. The merging of the authorities of Ljubljana and Maribor under the jurisdiction of the Dravska Banovina was well received in Slovenia. However, the Slovenes were disappointed by the abolishment of their autonomy. The constitution imposed by the king in 1931 (known as the September Constitution), ended the period of open dictatorship, but the re-

newed parliamentary system was more of a sham than a democracy and the constitutional decrees on autonomy of the banovinas were never implemented. Throughout the period 1931-1941, the Ban's Council of the Dravska Banovina remained only an advisory office of the ban. However, despite the restrictions imposed upon it by the legislature, it strived to extend its powers. Particularly in the second half of the 1930s it contributed to the economic, social and cultural development of Slovenia. Despite the strong autonomistic and federalistic movement, the Slovenes failed to gain their own "Banovina Slovenia" and the wide legislative and executive powers they had repeatedly requested, even at the end of the thirties. With the laws on municipalities passed in 1933/34, the powers of rural and urban municipalities were established in the fields of autonomy and general administration. These laws were also the basis for the radical merging of individual properties within the municipalities in Slovenia which occurred during this time. Thus all levels of authority underwent considerable changes in Slovenia in the period between 1929 and 1941.



Zaradi vlage delno preperela stran plemiške diplome z naslikanim grbom in pečatom, 1725

Arhiv Republike Slovenije, Ljubljana
Zbirka plemiških diplom, št. 77