

Bojan BALKOVEC

## O MEDNARODNIH STIKIH NARODNE VLADE SHS V LJUBLJANI

S prihajajočim koncem prve svetovne vojne so Slovenci ponovno jasneje izrazili svoje bodoče politične načrte. Od začetka prve svetovne vojne do pomladi 1917 državni zbor na Dunaju ni zasedal. Novi cesar Karel je bil spomladi 1917 prisiljen ponovno sklicati parlament. Na seji 30. maja 1917 so predstavniki Jugoslovanskega kluba javno predstavili deklaracijo jugoslovanskih poslancev, imenovano Majniška deklaracija. V njej je bila izražena želja po preobrazbi monarhije. V okviru monarhije bi rešili jugoslovansko vprašanje s preoblikovanjem monarhije v trialističnem smislu. Glede na nejasen vojaški položaj je bila deklaracija pragmatična poteza. Če bi bilo jugoslovansko vprašanje zadovoljivo rešeno v okviru Avstro-Ogrske še pred koncem vojne, bi preprečili posledice zmage ene ali druge strani v vojni, še posebej izpolnitve Londonskega pakta iz aprila 1915. Nepripravljenost avstro-ogrskih oblasti na spremembe je slovensko politiko porinila v radikalizacijo svojih zahtev. Od zgodnjega poletja 1918 je postajalo jasno, da bo potrebna drugačna rešitev, kot jo je predvidela Majniška deklaracija. Jeseni 1918 je postalo jasno, da bo Avstro-Ogrska izgubila vojno. Konec oktobra se je pričel razpad Avstro-Ogrske. Najprej so 28. oktobra razglasili prekinitev zvez z Avstro-Ogrsko Čehi, naslednji dan pa tudi Južni Slovani. V Zagrebu je bila razglašena Država SHS.

V okvir nove države so sodile Slovenija, Hrvaška, Dalmacija ter Bosna in Hercegovina. Z izjemo Vojvodine je vključevala vsa južnoslovanska območja nekdanje habsburške monarhije. Osrednji organ oblasti v novi državi je bilo Narodno vijeće v Zagrebu. Oblast v posameznih pokrajinah so izvajale Narodne vlade. Za slovenski prostor (Kranjska, slovenski del Stajerske, slovenski del Koroške, slovenski del Goriške in Trst) je bila to Narodna vlada v Ljubljani (NVL). NVL je bila ustanovljena 31. oktobra 1918. Sestavljali so jo politiki vse treh taborov, katoliškega, liberalnega in delavskega, ne glede na politično moč taborov. NVL je vodila vse posle. Formalno pa ni imela pristojnosti nad zunanjo in obrambno politiko. Ti dve področji si je pridržalo Narodno vijeće.<sup>1</sup> V praksi pa je morala NVL sama navezovati mednarodne stike in urejati vojaška vprašanja, pomembna za Slovence, ali kot je zapisal France Dolinar: *"Vprašanje meja, umikanje soške armade čez slovensko ozemlje, skrb za Slovence v Nemški Avstriji, udeleženosť pri delitve avstrijskega državnega premoženja je ljubljanski vladi nakladalo obilo zunanjepolitičnih agend, čeprav so bile te načeloma pridržane centrali v Zagrebu in v Beogradu"*.<sup>2</sup> Samostojnost NVL je pravzaprav omogočilo Narodno vijeće v

<sup>1</sup> Primerjaj npr. Jurij Perovšek, Oblikovanje slovenske nacionalne države leta 1918, Prispevki za zgodovino delavskega gibanja XXV – 1985, str. 52.

<sup>2</sup> France Dolinar, Odsotnost slovenske državen misli v prevratu 1918 v Zrenjina in uvidi II, založba Sij, Buenos Aires 1971, str. 40.

Zagrebu, ki je kljub lastni naredbi, tudi nekatere zunanjepolitične zadeve prepustila NVL. Posamezni protesti Narodnega vijeća proti nekaterim zunanjepolitičnim potezam NVL so bolj izraz opozorila na nedorečeno stanje in razhajanje med prakso in formalnostjo, kot pa resna grožnja NVL zaradi svojeglavosti. Tako je NVL samostojno urejala zunanjepolitične zadeve, ki so bile pomembne za Slovence.

Država SHS je obstajala od 29. oktobra 1918 do 1. decembra 1918. Mednarodnopravno ni bila priznana. Vendar jo je na različne načine priznalo več držav, ki so z njo sodelovale zaradi reševanja tekočih težav, ki so bile posledice vojne. Podobno lahko rečemo tudi za NVL.<sup>3</sup> Najpomembnejši mednarodno pravni dokument, pri katerem je sodelovala Država SHS in s tem posredno tudi Slovenci, je bila Ženevska deklaracija. Nastanek Države SHS ni bila končna faza združevanja jugoslovanskih narodov.

Po ustanovitvi skupne vlade Kraljevine SHS, 20. decembra 1920, je NVL tri dni kasneje odstopila.<sup>4</sup> Do imenovanja Deželne vlade, katere pristojnosti so bile mnogo manjše, pa je opravljala tekoče delo. Kljub prenosu zunanjepolitičnih pristojnosti na vlado v Beogradu, je ostala dejavna tudi na tem področju.

Posledica razpada Avstro-Ogrske in italijanska nevarnost, povezana z njihovo težnjo po uveljavitvi Londonska pogodbe, je bila, da so se morali Slovenci v svojih odnosih s tujino omejili predvsem na zaščito etničnega prostora, in manj na razvijanje odnosov z ostalimi evropskimi narodi, razen na ohranjanje dobrih odnosov z narodi, s katerimi so živeli v propadli monarhiji, predvsem s Čehi in Poljaki. Tako v delu NVL ne zasledimo razmišljanj o oblikah in načinih sodelovanja Slovencev z ostalimi evropskimi narodi. Značilnost zunanjepolitičnega dela NVL je bilo reševanje tekočih zadev in manj dolgoročno načrtovana zunanja politika. Zunanjepolitična dejavnost NVL je tako usmerjena predvsem k reševanju odnosov z novonastalo Nemško Avstrijo in Italijo. Z Nemško Avstrijo je njene nekdanje pokrajine povezovala potreba po ureditvi meja in pa različne težave, ki jih lahko damo na skupni imenovalec: razdelitev dediščine in razmejitev pristojnosti nekdanjih skupnih organov.

Kmalu po prevratu 29. oktobra 1918 je vlada Nemške Avstrije na Dunaju priznala suverenost države Srbov, Hrvatov in Slovencev. Za svojega predstavnika v Ljubljani je sredi novembra 1918 imenovala nadkomisarja Josipa Faschinga.<sup>5</sup> Potreba po ureditvi najrazličnejših težav, ki so nastopile po razpadu Avstro-Ogrske, je dunajsko vlado silila, da je skušala navezati stike z oblastnimi organi na ozemljih, ki so razglasile neodvisnost od Dunaja. Dunaj je različne narodne vlade pozval, naj pošljejo v nekdanjo skupno prestolnico svoje predstavnike. Tako je NVL v Ljubljani 5. novembra 1918 imenovala konzula Ivana Šveglja (tudi Schwegla) za svojega diplomatskega zastopnika na Dunaju.<sup>6</sup> Na naslednji seji pa je Šveglju dodelila status konzularnega zastopnika. Začetne težave pri vzpostavljanju sistema oblasti so privedle tudi do nesoglasij med NVL in Narodnim vijećem. Slednje se je odločilo, da še ne bo imenovalo svojih predstavnikov v tujini. Tako je morala NVL

<sup>3</sup> Primerjaj Jurij Perovšek, *Oblikovanje slovenske nacionalne države leta 1918*, Prispevki za zgodovino delavskega gibanja XXV – 1985, str. 60.

<sup>4</sup> Zapisnik 38. seje NVL, 23. december 1918.

<sup>5</sup> Zapisnik 15. seje NVL, 14. november 1918.

<sup>6</sup> Zapisnik 6. seje NVL, 5. november 1918.

preklicati Švegljevo imenovanje.<sup>7</sup> NVL pa se je prav tako na 10. seji seznanila, s poročilom Alberta Kramerja, ki je poročal kot tajnik Narodnega vijeća, da je Narodno vijeće imenovalo dr. Petra Defrancescija za svojega zastopnika na Dunaju, v zvezi z repatriacijo uradnikov, beguncev in vojakov. Nekaj dni kasneje je postalo jasno, da Defrancesci ne more prevzeti omenjenih nalog. Zato je Narodno vijeće pooblastilo NVL, da namesto Defrancescija imenuje Šveglja.<sup>8</sup> Šveglja so kmalu zadolžili še za sodelovanje pri delu komisije za likvidacijo zunanjega in vojnega ministrstva.<sup>9</sup> Za Švegljevega pomočnika so imenovali dr. Rudolfa Andrejko.<sup>10</sup>

NVL se je na šest seji dogovorila, da je potrebno nekatere sosednje države obvestiti o novem položaju, ki je nastal v Sloveniji. Tako naj bi obvestili Narodni Vybor v Pragi, zastopništvo Poljske na Dunaju ter vlade v Zagrebu in Budimpešti. Slovenec je 9. novembra 1918 poročal, da sta v Ljubljani zastopnika poljskega konzulata, ki pripravljata vse potrebno za otvoritev poljskega konzulata v Ljubljani. Že nekaj dni kasneje je bil za poljskega poverjenika pri NVL imenovan dr. Marcel Szarota.<sup>11</sup> Vojaški odposlanec pa je bil general Adam Nowotny.<sup>12</sup> Poljski poslanik v Ljubljani je bil zainteresiran za prevzem materiala poljske vojske, vendar se je moral zadovoljiti z izjavo NVL, da bo razprava o tem možna v okviru razdelitve vsega premoženja nekdanje države.<sup>13</sup> NVL je bila zainteresirana tudi za čimprejšnjo izmenjavo češke in slovenske vlade v Pragi in Ljubljani.<sup>14</sup>

Urejanje prometnih zadev z Nemško Avstrijo je bilo povezano z vprašanje pretoka blaga, oseb in denarja ter nadzora nad prometnicami. Na 6. seji je NVL pooblastila Andreja Vrečka za svojega zastopnika pri prometnih zadevah na Dunaju.<sup>15</sup> Med pomembnejše naloge NVL povezane s prometom, ki pa so imele mednarodno ozadje, je bil umik nekdanjih avstro-ogrskih vojakov s Soške fronte. Ker je šlo tu za veliko število vojakov iz različnih pokrajin nekdanje monarhije, je bilo včasih potrebno navezati stike z novimi oblastmi v teh pokrajinah. Oblasti v vseh pokrajinah je vračanje vojakov skrbelo zaradi nevarnosti, ki bi jo lahko povzročilo velika neobvladljiva množica. Tako je češki zastopnik na Dunaju, že po odhodu večine vojakov prek Slovenije, prosil NVL naj ustavi Transporte zaradi nevarnosti boljševidičnega izbruha nezadovoljstva na Dunaju.<sup>16</sup> 5. novembra 1918 je NVL pozvala prebivalce Slovenije, naj mirno spremljajo umik tujih vojakov in naj jih ne ovirajo. Ob tem je pozvala javnost naj ne naseda govoricam, da naj bi vojaški poveljniki skušali zrušiti oblast NVL in Narodnega vijeća, ker naj bi

<sup>7</sup> Zapisnik 10. seje NVL, 9. november 1918.

<sup>8</sup> Zapisnik 14. seje NVL, 13. november 1918.

<sup>9</sup> Zapisnik 18. seje NVL, 18. november 1918.

<sup>10</sup> Zapisnik 18. seje NVL, 18. november 1918.

<sup>11</sup> Zapisnik 14. seje NVL, 13. november 1918.

<sup>12</sup> Zapisnik 19. seje NVL, 19. november 1918.

<sup>13</sup> Zapisnik 16. seje NVL, 15. november 1918.

<sup>14</sup> Zapisnik, 26. seje NVL, 30. november 1918. France Dolinar v članku *Odsotnost slovenske državne misli v prevratu 1918* (Zrenja in uvidi št. II, izdala založba Sij v Buenos Airesu 1971), mdr. piše naj bi bil kot pooblaščenec NVL v Pragi omenjan dr. Dragotin Lončar, kot češki poslanik pa stotnik Julij Husa.

<sup>15</sup> Zapisnik 6. seje NVL, 5. november 1918.

<sup>16</sup> Zapisnik 20. seje NVL, 21. november 1918.

nasprotovali svobodni SHS.<sup>17</sup> Bali so se srečevanja vojakov različnih vojska, ki so si med vojno stali nasproti npr. italijanskih in avstro-ogrskih. Težave so povzročale tudi nove italijanske oblasti na Primorskem. Te so zadrževale lokomotive in vagoni in tako ovirale odhod vojakov. Zato, da bi Italijane prisilili k sodelovanju, je NVL razmišljala o možnosti zadrževanje italijanskih ujetnikov na Ogrskem in v Avstriji.<sup>18</sup> V zvezi z vračanjem vojakom omenim naj omenim še stike z Landratom v Salzburgu.<sup>19</sup> Do 14. novembra je prek Slovenije odšlo skoraj 400.000 vojakov. NVL in avstro-ogrski general Wurm sta se obojestransko zahvalila za sodelovanje med NVL in poveljniškim kadrom umikajoče vojske.

Najpomembnejša naloga NVL je bila zaščita slovenskega ozemlja. Tu ločimo tri naloge. Prva je bila razmejitev z Nemško Avstrijo na Koroškem in Štajerskem, druga vprašanje pripadnosti Prekmurja in tretja usoda Primorske.

Na Primorskem je bil položaj otežen tudi zaradi dejstva, da je bila Italija Antantna država in zmagovalka v vojni. V boju za zaščito Primorske, Goriške in Trsta ni mogla pomagati niti srbska vojaška moč. Potem, ko so Italijani zasedli ozemlje do demarkacijske črte, lahko opazimo samo še proteste proti ravnanju italijanskih oblasti. NVL je tako svojega zastopnika za Gorico in goriški okraj dr. Karla Podgornika pooblastila, naj ji pošilja proteste o italijanskih postopkih in zbira podatke o kršenju mednarodnega prava.<sup>20</sup>

S Prekmurjem se NVL ni ukvarjala, saj je po določilih premirje med Antanto in Madžarsko do mirovne pogodbe ostalo v okviru Madžarske.

Največji del diplomatskih naporov NVL je bil usmerjen v zaščito slovenskega ozemlja na Koroškem in Štajerskem oz. v pravično razdelitev tega ozemlja med slovensko državo in Nemško Avstrijo. Vendar ne smemo pozabiti, da so se diplomatski naporu ves čas prepletali tudi z vojaškimi spopadi. NVL je imela težave s sestavo lastne vojske in je skušala spretno s pogajanjem nadoknaditi to težavo. V času delovanja NVL so na Koroškem potekali boji, ki so se izmenjevali z različnimi poskusi sklenitve premirja. Premirje je januarja sklenila NVL, ki je bila že v odstopu.

Že na prvi seji se je NVL odločila, da bo slovenske interese na Koroškem zastopal njen pooblaščenec. Na omenjeni položaj so imenovali Franca Smodeja.<sup>21</sup> Za olajšanje položaja prebivalstva pa je poskrbela tudi za dobave hrane na Koroško.<sup>22</sup>

Tudi avstrijska stran na Koroškem ni držala križem rok. Izvršilni odbor koroškega deželnega zbora v Celovcu je s svojimi potezami nekajkrat razburil NVL. NVL je ob tem pozivala na pomoč Narodno vijeće, ki naj bi vojaško podprlo slovenska prizadevanja na Koroškem. Narodno vijeće je želelo, da bi mejno črto med Nemško Avstrijo in Državo SHS na Koroškem določile Antantne sile. Te naj bi na razmejitveno črto poslale tudi svoje čete. NVL je ob omenjenem predlogu 14. novembra 1918 predlagala naj bi Antantne čete zasedle črto Šmohor, Beljak,

<sup>17</sup> Slovenec in Slovenski narod, 6. november 1918.

<sup>18</sup> Zapisnik 10. seje NVL, 9. november 1918.

<sup>19</sup> Zapisnik 8. seje NVL, 7. november 1918.

<sup>20</sup> Zapisnik 23. seje NVL, 25. november 1918.

<sup>21</sup> Zapisnik 1. seje NVL, 1. november 1918.

<sup>22</sup> Zapisnik 1. seje NVL, 1. november 1918.

Celovec, Št. Vid, Št. Janž na Mostiču, Velikovec, Št. Andraž, Dravograd, Marenberg, Maribor, Spielfeld, Radgona Št. Gothard.<sup>23</sup> Vodstvo koroškega deželnega zbora je pokazalo zanimanje in NVL obvestilo, da bo 22. novembra 1918 v Ljubljano poslalo svoja predstavnika na pogovore o začasni meji.<sup>24</sup> Ljubljana pa se ni bila pripravljena pogajati medtem, ko bi bile na spornem ozemlju nemške čete. Negativni odgovor je poslala deželnemu zboru v Celovcu in Državnemu uradu za zunanje zadeve na Dunaju.<sup>25</sup> Štiri dni kasneje se je NVL na 23. seji seznanila s spremembo položaja, saj so se avstrijske čete umaknile severno od Drave.<sup>26</sup> Poverjenik za notranje zadeve dr. Janko Brejc je na naslednji seji predstavil izjavo NVL. Ta je pozdravila avstrijski umik in menila, da bi se morale avstrijske čete umakniti še severneje. Vendar začetka pogajanj ni pogojevala s tem umikom. Pogajanja naj bi bila v Ljubljani. Datum pa naj bi predlagali Korošci.<sup>27</sup> Korošci so predlagali naj bi bila pogajanja 2. decembra 1918, ki bi se jih z njihove strani udeležila štiričlanska delegacija. Poverjeniki ljubljanske vlade so bili odsotni, zato je NVL prosila za odlog.<sup>28</sup> Pogajanja so bila med 9. in 12. decembrom 1918. Pred pogajanjem je prišlo do manjših spopadov pri Velikovcu in do pogodbe med generalom Maistrom in antantnim polkovnikom Passyjem o razmejitev med slovenskim in avstrijskim ozemljem. Omenjeni dogovor je omenjal črto Št. Pavel, Grebin, Wageberg, Slovenski Št. Mihael, Krnski grad, Trg (Feldkirchen), Beljak, Šmohor in na jug do državne meje. Nobena politična oblast v Celovcu, na Dunaju in v Ljubljani omenjenega dogovora ni sprejela. NVL je Maistra celo ostro opozorila, naj ne sklepa političnih dogovorov, ker je vojak in naj opravljala le vojaške naloge.<sup>29</sup> Kljub vsemu je Maister uspel realizirati tisti del pogodbe, ki se je dotikal Štajerske.

Poskus političnega dogovora na pogajanjih od 9. do 12. decembra 1918 ni uspel. Delegacija NVL je zahtevala vse slovensko etnično ozemlje, Avstrijci pa so ponujali le sodne okraje Pliberk, Dobrla vas, Železna kaplja in pogojno Borovlje. Tako sta se delegaciji strinjali, naj se rešitev prepusti mirovni konferenci. Sklenili pa so dogovor o dobavah premoga Avstriji in avstrijskem neoviranju tranzita med Državo SHS in Češkoslovaško.<sup>30</sup> Ovira za sporazum so bile vojaške akcije obeh strani in njuna želja pridobiti boljši izhodiščni položaj. Kot sem že zapisal, je NVL konec decembra 1918 odstopila. Vendar je vse do februarja opravljala tekoče posle. Mednje je seveda sodilo tudi reševanje spora z Avstrijo. Vojaške akcije na obeh straneh so tekle ves december in šele v prvi polovici januarja 1919 sta se skušali obe strani dogovoriti vsaj o premirju, če ne o politični rešitvi težav.

Pogajanja so se pričela 13. januarja 1919 v Gradcu. Težavno določanje demarkacijske črte je bilo povezano s vojaškimi uspehi ene in druge strani. Nemogoč



<sup>23</sup> Zapisnik 15. seje NVL, 14. november 1918.

<sup>24</sup> Zapisnik 20. seje NVL, 21. november 1918.

<sup>25</sup> Zapisnik 20. seje NVL, 21. november 1918.

<sup>26</sup> Zapisnik 23. seje NVL, 25. november 1918.

<sup>27</sup> Zapisnik 24. seje NVL, 26. november 1918.

<sup>28</sup> Zapisnik 25. seje NVL, 28. november 1918.

<sup>29</sup> Zapisnik 26. in 27. seje NVL, 30. november in 2. december 1918.

<sup>30</sup> Bojan Balkovec, Prva slovenska vlada 1918-1921, Znanstveno publicistično središče, Ljubljana 1992, str. 69.

samostojen dogovor, kjer so Avstrijci zahtevali pomik demarkacijske črte proti jugu, Slovenci pa proti severu, je bil razrešen tako, da sta obe delegaciji pristali na arbitrarno določitev demarkacijske črte. 22. januarja 1919 je bil podpisan graško-ljubljanski protokol. Z njim so določili, da bosta demarkacijsko črto določila ameriška častnika Miles in King. Protokol je prepovedal omejevanje svobode in jemanje talcev, določil razorožitev civilnega prebivalstva in izmenjavo ujetnikov in ranjencev.<sup>31</sup>

Nadaljevanje zunanjepolitičnih aktivnosti pa je kmalu prešlo na Deželno vladu SHS v Ljubljani. Tudi ona ni imela pravnoformalnih pristojnosti, saj so bile te v rokah vlade v Beogradu, vendar je morala podobno kot NVL sama reševati nekatere probleme.

Pri ocenjevanju zunanjepolitičnega dela NVL moramo upoštevati dane okoliščine, tj. razhajanje med zapisanimi določili in vsakodnevnim nujnim delom. Za načrtovanje zunanje politike je tudi zmanjkovalo časa. Skozi to perspektivo je bilo zunanjepolitično delo NVL najvišji možni rezultat v danih okoliščinah.

---

<sup>31</sup> Bojan Balkovec, Prva slovenska vlada 1918-1921, Znanstveno publicistično središče, Ljubljana 1992, str. 74.