

Mirjam Škrk\*

# Profesorji Ivan Žolger, Ivan Tomšič in Stanko Peterin ter njihovi prispevki k nastanku slovenske države

## IZVLEČEK

Članek je posvečen 100. obletnici prve slovenske Narodne vlade in 100. obletnici Pravne fakultete Univerze v Ljubljani. 31. oktobra 1918 je Narodno vlado v Ljubljani imenoval Narodni svet Slovencev, Hrvatov in Srbov, vladajoči organ novoustanovljene Države Slovencev, Hrvatov in Srbov s sedežem v Zagrebu. Narodna vlada je de facto upravljala ozemlje avstrijske dežele Kranjske in dela Štajerske do 1. decembra 1918, ko se je Država Slovencev, Hrvatov in Srbov združila s Kraljevino Srbijo v novoustanovljeno Kraljevino SHS. Obe stoletnici sta med seboj povezani, ker so nekateri profesorji Pravne fakultete kot delegati sodelovali na pariški mirovni konferenci 1919–1920. Najprej sta z vidika mednarodnega prava proučeni Država Slovencev, Hrvatov in Srbov in Narodna vlada v Ljubljani. Država Slovencev, Hrvatov in Srbov je izpolnjevala pogoje za državo po mednarodnem pravu, čeprav je zavezniške in pridružene sile niso priznale. Po drugi strani Narodna vlada teh zahtev ni izpolnjevala. V nadaljevanju so predstavljeni trije članki profesorjev Ivana Žolgerja, Ivana Tomšiča in Stanka Peterina. Obravnavajo obstoj Jugoslavije od 1918 do 1992 in njen prehod iz unitarne v zvezno državo. Proces razpada jugoslovanske federacije je leta 1991 pripeljal do nastanka suverene in neodvisne Slovenije.

*Ključne besede: mednarodno pravo, nastanek, kontinuiteta in razpad države, pariške mirovne pogodbe 1919–1920, priključitev*

\* Dr. pravnih znanosti, zaslužna profesorica Univerze v Ljubljani, mirjam.skrk@pf.uni-lj.si

## ABSTRACT

---

### PROFESSORS IVAN ŽOLGER, IVAN TOMŠIČ AND STANKO PETERIN AND THEIR CONTRIBUTIONS TO THE CREATION OF THE SLOVENIAN STATEHOOD

---

*The article is dedicated to the 100<sup>th</sup> anniversary of the first Slovenian National Government and the 100<sup>th</sup> anniversary of the Faculty of Law, University of Ljubljana. On 31 October 1918, the National Government in Ljubljana was appointed by the National Council of Slovenes, Croats and Serbs, the governing body of the newly created State of Slovenes, Croats and Serbs seated in Zagreb. The National Government had de facto administered the territory of the Austrian Province of Carniola and part of Styria until 1 December 1918, when the State of Slovenes, Croats and Serbs united with the Kingdom of Serbia into the newly created Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes. The two centennials are closely related, as certain Faculty of Law Professors participated as delegates at the Paris Peace Conference in 1919–1920. The State of Slovenes, Croats and Serbs and the National Government in Ljubljana are first analysed from the international legal perspective. The State of Slovenes, Croats and Serbs fulfilled the criteria of a state under international law, although it was not recognised by the Allied and Associated Powers. On the other hand, the National Government did not meet such prerogatives. In addition, three articles, written by Professors Ivan Žolger, Ivan Tomšič, and Stanko Peterin are presented. These articles describe the existence of Yugoslavia from 1918 to 1992 and its transition from a unitary to a federal State. The process of the Yugoslav federation's dissolution gave rise to the creation of the sovereign and independent Slovenia in 1991.*

*Key words: international law, the creation, continuity, and dissolution of the state, Peaces Treaties of Paris 1919–1920, annexation*

---

## Uvod

---

Najprej želim z vidika mednarodnega prava opredeliti pomen in vlogo Narodne vlade, ki je bila 31. oktobra 1918 ustanovljena v Ljubljani. Na predlog slovenskega Narodnega sveta jo je imenoval Narodni svet Slovencev, Hrvatov in Srbov v Zagrebu, ki je dva dni pred tem razglasil neodvisnost Države Slovencev, Hrvatov in Srbov.<sup>1</sup> Narodna vlada je do združitve s Kraljevino Srbijo v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev 1. decembra 1918 upravljala tedanji slovenski del te države.<sup>2</sup>

Zdi se, da je zgodovinska stroka to obdobje relativno dobro proučila. Ni mi pa uspelo zaslediti morebitne celovite proučitve mednarodnopravnega položaja

---

1 Peter Vodopivec, *Od Pohlinove slovnice do samostojne države* (Ljubljana: Modrijan, 2007), 162.

2 Ibid.

Slovencev in Narodne vlade v Ljubljani v procesu razpada Avstro-Ogrske do združitve s Srbijo v jugoslovansko državno skupnost 1. decembra 1918.

Pravna fakulteta v Ljubljani je bila kot ena prvotnih članic Univerze v Ljubljani ustanovljena hkrati z njo leta 1919. Od njenih tedanjih profesorjev je bil Ivan Žolger pooblaščen član delegacije Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev na mirovni konferenci v Parizu leta 1919–1920.<sup>3</sup> Leonid Pitamic, prvi dekan Pravne fakultete, je na njej sodeloval v njenem širšem sestavu kot ekspert.<sup>4</sup> Zato sem si ob stoletnici obeh dogodkov, ustanovitvi prve slovenske Narodne vlade in Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, v luči razvoja dogodkov v letih 1918–1991, ki so pripeljali do slovenske državnosti, izbrala tri članke profesorjev ljubljanske Pravne fakultete. V nadaljevanju so obravnavani članek Ivana Žolgerja iz leta 1923 z naslovom »Da li je naša kraljevina nova ili stara država?«,<sup>5</sup> članek Ivana Tomšiča o identiteti jugoslovanske države po mednarodnem pravu, ki ga je objavil ob priložnosti 47. konference International Law Association (ILA) v Dubrovniku leta 1956,<sup>6</sup> in članek Stanka Peterina »Naša državnost in pravda za našo zahodno mejo«, ki je bil leta 1978 objavljen v priložnostni publikaciji *Primorska srečanja* ob 25-letnici razglasitve priključitve slovenske Primorske k Jugoslaviji.<sup>7</sup>

S pomočjo prispevkov omenjenih profesorjev želim osvetliti pomen njihovih razmišljanj o (mednarodno)pravnem položaju in relevantnih dejstvih jugoslovanske države, v kateri smo Slovenci živeli od 1. decembra 1918 do razglasitve in vzpostavitve lastne suverene in neodvisne države 25. junija 1991. Gre za to, da smo se Slovenci, čeprav na mirovni konferenci leta 1919 nismo udeležili svoje lastne državnosti in neodvisnosti, skupaj s Srbi in Hrvati iz nekdanje Avstro-Ogrske prostovoljno združili s Kraljevino Srbijo v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev (v nadaljevanju Kraljevina SHS) kot njen enakopravni, konstitutivni narod. Vsesplošna ljudska vstaja, oborožen odpor proti okupacijskim silam ter družbena in politična revolucija med drugo svetovno vojno so imeli za posledico, da se je predvojna jugoslovanska unitarna država po koncu te vojne preoblikovala v zvezno državo (federacijo).<sup>8</sup> V njenem okviru je bila notranja oblast z ustavno pravico do odcepitve formalno dana petim konstitutivnim republikam, Bosni in Hercegovini, Hrvaški, Makedoniji, Sloveniji in Srbiji, čeprav je šlo za nedemokratsko državo pod vodstvom Komunistične partije, kasneje preimenovala v Zvezo komunistov. S povojno reorganizacijo države<sup>9</sup> iz unitarne monarhije v federacijo so bili postavljeni ustavnopravni in mednarodnopravni temelji za to, da je

3 Žolger je poleg Nikole Pašića in Anteja Trumbića kot pooblaščen kraljevi predstavnik poimensko naštet v Mirovni pogodbi z Avstrijo in Pogodbi med zavezniki in pridruženimi silami ter Državo Srbov, Hrvatov in Slovencev, obeh podpisanih v Saint-Germainu 10. 9. 1919, ter Mirovni pogodbi z Madžarsko, podpisani v Trianonu 4. 6. 1920.

4 Uroš Lipušček, *Sacro egoismo. Slovenci v kreppljih tajnega Londonskega pakta* (Ljubljana: Cankarjeva založba, 2012), 375.

5 Ivan Žolger, »Da li je naša kraljevina nova ili stara država?«, *Slovenski pravnik* 37, št. 3–4 (1923): 68–85.

6 Ivan Tomšič, »Identity of the Yugoslav State under International Law«, *Jugoslovanska revija za mednarodno pravo-JRMP I* (Beograd, 1956): 15–27.

7 Stanko Peterin, »Naša državnost in pravda za našo zahodno mejo«, *Primorska srečanja* (september 1978): 7–15.

8 Tomšič, »The Identity of the Yugoslav State«, 16.

9 Proces preobrazbe jugoslovanske notranjepravne ureditve se je začel že prej. – Ibid., 6–17. Peterin, »Naša državnost«, 13.

Slovenija, ko je nekdanja jugoslovanska državna skupnost začela razpadati, lahko iz nje izšla kot suverena, neodvisna in demokratična država ter ena enakopravnih naslednic nekdanje Jugoslavije.

---

## Država Slovencev, Hrvatov in Srbov in mednarodno pravo

---

Pred proučitvijo morebitnih elementov državnosti na ozemlju, na katerem je v obdobju med 31. oktobrom in 1. decembrom 1918 Narodna vlada v Ljubljani izvrševala dejansko oblast, je koristno najprej proučiti položaj Države Slovencev, Hrvatov in Srbov od njene razglasitve 29. oktobra 1918 do združitve s Srbijo v Kraljevino SHS 1. decembra 1918.

Obstoj in prenehanje države sta posledici dejstev<sup>10</sup> in sta v izključni domeni mednarodnega prava.

Glede mednarodnopravnega položaja Države Slovencev, Hrvatov in Srbov, posledično pa tudi glede položaja Narodne vlade v Ljubljani, je torej treba izhajati iz določb Konvencije iz Montevidea iz leta 1933 o pravicah in dolžnostih držav, ki velja za enega najbolj uveljavljenih virov glede pogojev za nastanek države. Ti so: stalno prebivalstvo, določeno ozemlje, vlada (ki je neodvisna od katere koli oblasti, lahko pa je začasna) in sposobnost navezati odnose z drugimi državami.<sup>11</sup> Nastanek države mora biti efektiven.<sup>12</sup> Država tudi ne sme nastati v nasprotju z mednarodnim pravom (*ex iniuria ius non oritur*) oziroma mora nastati legalno.<sup>13</sup>

Upošteva je našete kriterije, bi Državi Slovencev, Hrvatov in Srbov oziroma Narodnemu svetu Slovencev, Hrvatov in Srbov (v nadaljevanju Narodni svet SHS) v Zagrebu, katerega predsednik je bil dr. Anton Korošec, lahko pripisali, da je na delu ozemlja Avstro-Ogrske izpolnjevala elemente državnosti (prebivalstvo, ozemlje, začasna vlada). Država Slovencev, Hrvatov in Srbov ni nastala v nasprotju z mednarodnim pravom, saj je bila Avstro-Ogrska v kratkem obdobju obstoja te države od 29. oktobra 1918 do 1. decembra 1918 že v dejanskem procesu razpada. Konec oktobra 1918 so nenemški narodi habsburške monarhije odhajali z italijanskih bojišč, njihova politična vodstva pa so razglasila nacionalne države.<sup>14</sup> Razpad Avstro-Ogrske je bil potrjen v tretji alineji preambule k Saintgermainski mirovni pogodbi z Avstrijo.<sup>15</sup>

---

10 *Mnenje št. 1*, Arbitražna komisija Konference o Jugoslaviji, 29. november 1991, 31 *International Legal Materials-ILM* (1992), 1495.

11 Člen 1: *League of Nations Treaty Series*, Vol. CLXV (1936), 19.

12 O učinkovitosti gl. Danilo Türk, *Temelji mednarodnega prava* (Ljubljana: GV, 2015), 72, 73.

13 Ian Brownlie, »Ex iniuria ius non oritur«, *British Yearbook of International Law-BYBIL*, (1982): 202–04.

14 Čehi in Slovaki 28. 10. 1918. – Janko Prunk, »V mesecu dni iz ene države v drugo in iz enega civilizacijskega kroga v drugega«, *Delo, Sobotna priloga*, 3. 11. 2018, 13.

15 Mirovna pogodba z Avstrijo. *Australian Treaty Series 1920 No. 3. TREATY OF PEACE WITH AUSTRIA* (St. Germain-en-Laye, 10 September 1919). »WHEREAS the former Austro-Hungarian Monarchy has now ceased to exist, and has been replaced in Austria by a republican government, [...]«

Država Slovencev, Hrvatov in Srbov naj bi obsegala vse slovensko ozemlje razen Prekmurja, Hrvaško brez Medžimurja, Istro, Dalmacijo ter Bosno in Hercegovino, pri čemer ni imela določenih državnih meja.<sup>16</sup> Lipušček celo za Kraljevino SHS navaja, da je imela ob nastanku mejo urejeno le z Grčijo, ostale meje pa niso bile določene in so bile odvisne od pogajanj na mirovni konferenci.<sup>17</sup> Za nastanek države ni potrebno, da ima državne meje v celoti določene.<sup>18</sup>

Vendar je treba ugotoviti, da Država Slovencev, Hrvatov in Srbov s sedežem v Zagrebu ni bila mednarodnopravno priznana.<sup>19</sup> Vodopivec zatrjuje, da so nekatere zavezniške in srednjeevropske države vzpostavile diplomatske stike z Zagrebom in Ljubljano zaradi gospodarskih, prometnih in drugih potreb ter tako dejansko priznale njen obstoj.<sup>20</sup> Drugače meni Bartoš, ki navaja, da se je še pred ustanovitvijo Kraljevine SHS poskušalo doseči priznanje državne skupnosti Jugoslovanov z ozemlja nekdanje Avstro-Ogrske, vendar Narodnega sveta v Zagrebu ni priznala nobena zavezniška vlada.<sup>21</sup> Po 6. členu Konvencije iz Montevidea naj bi imelo priznanje države le deklarativni učinek, kar je večinsko stališče v mednarodnopravni doktrini in praksi držav. Toda zavezniške in pridružene sile Državi Slovencev, Hrvatov in Srbov na mirovni konferenci niso priznale mednarodnopravne subjektivitete. So pa priznale mednarodnopravno subjektiviteto srbskemu, hrvaškemu in slovenskemu narodu nekdanje Avstro-Ogrske s tem, da so potrdile njihovo prostovoljno združitev s Srbijo.<sup>22</sup>

Zato *a fortiori* ne moremo govoriti o mednarodnem priznanju Narodne vlade v Ljubljani, ki je bila z Državo Slovencev, Hrvatov in Srbov v nekakšni konfederalni zvezi in ji je formalno priznavala nadrejeni položaj. Primat Narodnega sveta SHS v Zagrebu je potrdila *Naredba celokupne vlade o prehodni upravi v ozemlju Narodne vlade SHS v Ljubljani* (v nadaljevanju *Naredba*) kot najvišji zakonodajni akt, ki jo je 14. novembra 1918 razglasila Narodna vlada in je bila objavljena v Uradnem listu 21. novembra 1918.<sup>23</sup> Narodna vlada se je po Uredbi imenovala Narodna vlada SHS v Ljubljani, torej je že njeno ime potrjevalo nadrejeni položaj Narodnega sveta SHS v Zagrebu.

Narodna vlada v Ljubljani je z omenjeno *Naredbo* kot ozemlje svoje prehodne, a celovite državne uprave, vključno s sodno upravo in organizacijo sodišč, razglasila Kranjsko, Goriško, slovenski del Istre, mesto Trst z okolico, Štajersko in Koroško. Narodna vlada naj bi nad tem ozemljem obdržala prehodno državno upravo do sprejetja ustave Države Slovencev, Hrvatov in Srbov.

16 Vodopivec, *Od Pohlínove slovnice do samostojne države*, 163.

17 Lipušček, *Sacro egoismo*, 376.

18 Juraj Andrassy, *Medunarodno pravo* (Zagreb: Školska knjiga 1976), 63.

19 Vodopivec, *Od Pohlínove slovnice do samostojne države*, 162.

20 Ibid.

21 Milan Bartoš, *Medunarodno javno pravo, 1. knjiga* (Beograd: Kultura 1954), 209.

22 Gl. drugo alinejo preambule Pogodbe med zavezniškimi in pridruženimi silami in Državo Srbov, Hrvatov in Slovencev, podpisane v Saint Germainu 10. 9. 1919, The Archives of the League of Nations, R 1615 41/9248/608. Prim. s peto alinejo Mirovne pogodbe z Avstrijo.

23 »Žolgerjeva ustava«. Originalni naziv dokumenta je *Naredba celokupne vlade o prehodni upravi*. – *Uradni list Narodne vlade SHS v Ljubljani*, I, št. 11.

Vendar na vsem zgoraj naštetem, za Slovence narodnem ozemlju njihove poselitve Narodna vlada ni izvrševala efektivne oblasti. Lahko ji pripišemo, da je efektivno upravno oblast, začasno in *de facto*, a na temelju Naredbe tudi *de iure*, izvrševala pretežno na območju Kranjske do črte premirja z Italijo na zahodu in jugozahodu ter meje s Hrvaško-Slavonijo na vzhodu.

Po zaslugi generala Rudolfa Maistra, ki je z vojaško akcijo 1. novembra razglasil Maribor za jugoslovansko posest in »rešil Maribor in Podravje za Slovenijo«, je Narodna vlada dejansko oblast razširila tudi na del Štajerske.<sup>24</sup> Njegova dejanja so se pripisala Narodni vladi v Ljubljani. Ta vojaška akcija je bila legalna, tako kot je bilo legalno delovanje Narodne vlade, ker je bila Avstro-Ogrska novembra 1918 že v procesu razpada. Mednarodnopravno potrditev je dobila akcija v določbah Saintgermainске mirovne pogodbe o jugoslovansko-avstrijski meji po mejni črti Špilje–Radgona, ki jo je zasedel Maister.<sup>25</sup> Žal se je zaradi oklevanja Narodne vlade v Ljubljani in njene zavrnitve predloga deželne vlade v Celovcu o demarkacijski črti na Dravi neuspešno končal podoben vojaški poseg na Koroškem.<sup>26</sup> Končna usoda Koroške je bila prepuščena mirovni konferenci in posledično plebiscitu, na podlagi izida katerega je celo plebiscitarno območje pripadlo Avstriji.<sup>27</sup>

Narodna vlada ni izvrševala efektivne oblasti na Goriškem, v slovenskem delu Istre in mestu Trst z okolico, kot je bilo predvideno v Naredbi. Po sklenitvi premirja z Avstro-Ogrsko 3. novembra 1918 je italijanska vojska v skladu z Londonskim paktom s 26. aprila 1915 začela prodirati proti vzhodu.<sup>28</sup> Po Londonskem paktu naj bi Italija na slovenskem narodnem ozemlju dobila Goriško, Gradiško, Trst z okolico ter Kanalsko dolino, del Notranjske in Istre.<sup>29</sup> Notranjska je po upravni razdelitvi spadala pod deželo Kranjsko. Po pogojih premirja je bila črta premirja določena tako, da je Italiji omogočila zasesti ozemlja po Londonskem paktu, ki jo je Italija prekoračila s prodiranjem proti Ljubljani. Prodrla je do Vrhnike, nadaljnje prodiranje je preprečil poveljnik srbskih čet v Ljubljani, podpolkovnik Stevan Švabič, z nekaj sto srbskimi vojnimi ujetniki, ki so se vračali iz ujetništva.<sup>30</sup> Italijanski vojski je bil izročen ultimatum, da se mora umakniti na razvodje Soče in Save.<sup>31</sup>

Narodna vlada v Ljubljani je torej na delu ozemlja, ki ga je razglasila kot svoje upravno območje, začasno in efektivno opravljala upravno oblast, čeprav formalno pod okriljem Narodnega sveta v Zagrebu oziroma Države Slovencev, Hrvatov in Srbov, in sicer do združitve s Srbijo v Kraljevino SHS 1. decembra 1918. Zato ji lahko v pogledu ozemlja, ki ga je upravljala, pripišemo začasno, *de facto*, in omejeno

24 Prunk, »V mesecu dni iz ene države v drugo,« 13.

25 Vodopivec, *Od Pohlinove slovnice do samostojne države*, 163.

26 Ibid.

27 Prim. člen 27 (4) s členi 48–51 Mirovne pogodbe z Avstrijo.

28 Besedilo Protokola o premirju, podpisanega v vili Giusti, je priloženo k besedilu Mirovne pogodbe z Avstrijo, gl. zgoraj pod op. 15. Za besedilo Londonskega pakta v angleškem jeziku gl. Lipušček, *Sacro egoismo*, 479–84.

29 Branko Celar, *Slovenija in njene meje* (Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola pridružena članica Univerze v Ljubljani, 2002), 60.

30 Lipušček, *Sacro egoismo*, 343.

31 Ibid.

mednarodnopravno subjektiviteto pod okriljem Države Slovencev, Hrvatov in Srbov. Žal pri začasni Narodni vladi v Ljubljani, kljub učinkovitemu upravljanju dela ozemlja pod njeno upravo, z vidika mednarodnega prava ne moremo govoriti o nastanku slovenske države. Peterin ugotavlja, da je bil z razpadom Avstro-Ogrske izpolnjen prvi pogoj za samostojnost, pri čemer je bilo potrebno »še učinkovito izvajanje državne suverene oblasti v mejah oklicane države.«<sup>32</sup> Vendar Narodna vlada tega pogoja ni izpolnila. Po Peterinu je kljub težavam organizirala zadovoljivo službo za vzdrževanje reda, več pa Narodna vlada »niti ni nameravala.«<sup>33</sup> Za nastanek države morata biti podana namen in volja (*animus*) ravnati kot suveren, ključno je tudi dejansko izvrševanje ali izkazovanje takšne oblasti.<sup>34</sup> Ta pogoja nista izrecno zapisana v Konvenciji iz Montevidea, ker ju je pri nastanku države treba predpostavljati že po naravi stvari. Namen in volja po vzpostavitvi suverenosti in neodvisnosti nad območjem njenega upravljanja po moji oceni pri Narodni vladi v Ljubljani nista bila izkazana. Sicer pa je bil pri Narodni vladi v Ljubljani vprašljiv tudi pogoj neodvisne vlade, ki je eden od pogojev po Konvenciji iz Montevidea, ker je po Naredbi priznala primat Narodnemu Svetu SHS.

S Trianonsko mirovno pogodbo z Madžarsko<sup>35</sup> je bilo leta 1920 Kraljevini SHS med drugim priključeno tudi Prekmurje. Pravna podlaga za umik madžarske vlade na črto premirja je bila Konvencija, podpisana v Beogradu 13. novembra 1918, o ureditvi pogojev za izvedbo premirja z Avstro-Ogrsko s 3. novembra 1918.<sup>36</sup> Z omenjeno konvencijo je Prekmurje ostalo v okviru Ogrske, kar je pomenilo, »[...] da antanta takrat še ni imela jasne zamisli o tem, kako bodo začrtane povojne meje.«<sup>37</sup> S Trianonsko pogodbo je Kraljevina SHS dobila Prekmurje, a narodna meja, kar zadeva Slovence v Porabju, ni bila uresničena.<sup>38</sup> Vendar je bila priključitev Prekmurja z vidika današnjega ozemlja Republike Slovenije izjemno pomembna. Z Rapalsko pogodbo je Italija v glavnem uresničila določbe Londonskega pakta.<sup>39</sup> Z njo je »[...] Italija docela zadovoljila italijanske zahteve in je od ozemlja, ki so ga Slovenci obravnavali kot svoj narodni prostor, odtrgala krepko četrtino.«<sup>40</sup> Z Rapalsko pogodbo je dobila slovenska območja tudi zunaj nekdanjega Avstrijskega primorja, ki obsegalo Grofijo Istro s Kvarnerskimi otoki, Goriško-Gradiščansko ter mesto in okrožje Trst z okolico.<sup>41</sup>

32 Peterin, »Naša državnost«, 10.

33 Ibid.

34 *Legal Status of Eastern Greenland (Den. v. Nor.)*, 1933 P.C.I.J. (ser. A/B) No. 53, 46.

35 Podpisana 4. 6. 1920, *League of Nations Treaty Series*, Vol. 6, No. 152, 188.

36 Military Convention Regulating the Conditions under which the Armistice, Signed between the Allies and Austria-Hungary, is to be Applied in Hungary. 1919 For. Rel. (Paris Peace Conference, II) 183. Senate Document 147, 66<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session.

37 Uroš Lipušček, *Prekmurje v vrtincu Pariške mirovne konference* (Petanjci: Ustanova dr. Šiftarjeva fundacija, 2019), 97.

38 Ibid., 110–13.

39 Dogovorjena v Rapallu 12. 11. 1921. *Službene novine*, št. 141a, 27. 6. 1921. Sporazum in konvencije med Kraljevino SHS in Kraljevino Italijo, *Službene novine*, št. 42, 23. 2. 1923.

40 Milica Kacin Wohinz in Nevenka Troha, ur., *Slovensko-italijanski odnosi 1880–1956 = I raporti italo-sloveni 1880–1956 = Slovene-Italian relations 1880–1956 : Poročilo slovensko-italijanske zgodovinsko – kulturne komisije = Relazione della commissione storico-culturale italo-slovena = Report of the Slovene-Italian historical and cultural commission : Koper – Capodistria, 14. julij – luglio – July 2000* (Ljubljana: Nova revija, 2001), 37.

41 Za opredelitev Avstrijskega primorja gl. Ernest Petrič et al., *Slovenci v očeh Imperija. Priročnik britanskih diplomatov*

Na severu je Italija dobila še Trbiž, s čimer je dobila več, kot je določal Londonski pakt, in s tem neposredno železniško povezavo med Beljakom in Trstom.<sup>42</sup>

S tako zaokroženim ozemljem, zunaj katerega so ostali razdeljeni v treh sosednjih državah, so Slovenci začeli svoje življenje v jugoslovanski državi.

---

## Obdobje Jugoslavije: pogled treh profesorjev ljubljske Pravne fakultete

---

### Prispevek Ivana Žolgerja k nastanku slovenske državnosti

---

Čeprav je Kraljevina SHS nastala s prostovoljno združitvijo slovenskega, hrvaškega in srbskega naroda v nekdanji Avstro-Ogrski in Srbije, je očitno že kmalu po njenem nastanku prišlo do nesoglasja glede vprašanja, ali je Kraljevina SHS nova država ali nadaljuje mednarodnopravno kontinuiteto Kraljevine Srbije, ki je bila priznana kot neodvisna država na Berlinskem kongresu 1878.

Članek Ivana Žolgerja »Da li je naša kraljevina nova ali stara država?«, objavljen v *Slovenskem pravniku* leta 1923, prepričljivo odgovarja na to nesoglasje. Žolger v njem dokaže, da je bila Kraljevina SHS nova država, in ne Kraljevina Srbija z novim imenom in s povečanim ozemljem. Članek najprej polemizira z ugotovitvami Mešanega arbitražnega sodišča (*Mixed Arbitral Tribunal*),<sup>43</sup> ki je reševalo likvidacijo nemškega premoženja na ozemlju zavezniških sil, med katerimi je bila tudi Kraljevina SHS.

Žolger z namensko razlago določb Versajske mirovne pogodbe o reparacijah zavrne utemeljitev, da Kraljevina SHS ni nova država, ker ji je bila priznana pravica do reparacij proti Nemčiji. Razloži, da je bil namen pridržka 297. člena Versajske pogodbe izključiti iz reparacij tiste nove države, katerih civilno prebivalstvo ni bilo prizadeto z izvrševanjem nemških sovražnosti. Kraljevina Srbija je takšno škodo utrpela. Zato je bila Država Srbov, Hrvatov in Slovencev (v nadaljevanju Država SHS)<sup>44</sup> upravičena do likvidacije nemškega premoženja in se je po tem kriteriju razlikovala od Poljske in Češkoslovaške. Po Žolgerju bi moralo arbitražno sodišče pojem novonastale države razlagati v zvezi s temeljnimi določbami Versajske pogodbe, in ne po omenjenem pridržku, pod katerega Država SHS ni spadala.<sup>45</sup>

Nadalje Žolger kritizira arbitražno sodišče, ker je pri opredelitvi novih držav uporabilo valutne klavzule Saintgermainске in Trianonske mirovne pogodbe. Žolger

---

na Pariški mirovni konferenci leta 1919 = *The Slovenes in the eyes of the Empire. Handbooks of the British diplomats attending the Paris Peace Conference 1919* (Mengeš: Ustanova za evropsko prihodnost, 2007), 121.

42 Jean-Baptiste Duroselle, *Le conflit de Trieste 1943–1954* (Bruxelles: Editions de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 1966), 89, 91.

43 Žolger ga imenuje *Mešoviti izborni sud*. – Žolger, »Da li je naša kraljevina nova ali stara država?«, 68.

44 Obe saintgermainski pogodbi in Trianonska mirovna pogodba opredeljujejo Kraljevino SHS kot Državo Srbov, Hrvatov in Slovencev. V izogib zamenjavi z (nep priznано) Državo Slovencev, Hrvatov in Srbov je slednja v tem članku navedena s polnim imenom.

45 *Ibid.*, 73.



priznava, da sta bili Češkoslovaška in Poljska kot novi državi v drugačnem položaju glede prevzema avstro-ogrskih dolgov kot Država SHS, ki je med sklepanjem mirovnih pogodb imela svojo dinarsko valuto. Zato zanjo valutna določba ni bila potrebna, kar pa ni spremenilo dejstva, da je šlo tudi pri Državi SHS za novo državo.<sup>46</sup>

Žolger v članku odgovarja tudi arbitru Dušanu Subotiču na članek »Naša kraljevina nije nova država«, objavljen v *Narodni samoupravi*, 1922.

Na vprašanje, ali je Kraljevina SHS nova država ali razširjena Kraljevina Srbija, odgovarja Žolger z vidika notranjega in mednarodnega prava.

Po Žolgerju je odgovor na vprašanje, ali je država stara ali nova, treba iskati v bistvu države. Izhaja iz Aristotela in njegovega rekla, da je »država skupnost v ustavi«. <sup>47</sup> Država je torej nova, če je nova njena ustava. Žolger pripisuje značaj takšne nove (začasne) ustave Ustavi Kraljevine SHS. Ta je bila sprejeta na podlagi aktov s 1. decembra 1918, in ne na podlagi srbske ustave iz leta 1903, temveč v zavestnem nasprotju z njo. S tem je prišlo do ustavnega preloma in pretrgana je bila pravna kontinuiteta s Kraljevino Srbijo.<sup>48</sup> Pri tem Žolger zavzema stališče, da ta prelom ni bil naključen oziroma faktičen, temveč nekaj, kar je bilo pravno nujno. In nadaljuje: »Ta prelom torej tvori bistveno vsebino mednarodnega dogovora, ki ne vsebuje nič drugega kot določbo in potrditev nove Ustave, in s tem utemeljitev nove države.« Žolger torej zagovarja mednarodnopravno dogovorjeno prekinitev ustavne kontinuitete.<sup>49</sup> Mednarodnopravnega dogovora Žolger ne opredeli, a zdi se, da s tem misli akt združitve s 1. decembra 1918.<sup>50</sup>

Že iz navedenih razlogov je za Žolgerja Kraljevina SHS nova država. Narodi, ki so živeli na ozemlju nekdanje Avstro-Ogrske, se niso združili v ustavno skupnost na podlagi srbske ustave iz leta 1903, temveč je bil z decembrskim aktom združitve oziroma z novo ustavo ustanovljen nov subjekt mednarodnega prava.

Po Žolgerju fizične osebe, kot so člani srbske kraljeve hiše, tega dejstva niso spremenile. Tudi oni so postali organ nove države na osnovi mednarodnega dogovora, in ne stare srbske ustave.<sup>51</sup>

Žolger utemelji dejstvo, da je Kraljevina SHS nova država, tudi z vidika mednarodnega prava. Po njegovem je nesprejemljivo, da bi država bila po notranjem pravu nova, po mednarodnem pravu pa stara država. Izhaja iz monističnega pristopa glede odnosa med notranjim in mednarodnim pravom: če je Kraljevina SHS nova država z vidika ustavnega reda, mora to veljati tudi za mednarodno pravo, in to tem bolj, ker je prekinitev ustavne kontinuitete rezultat mednarodnega dogovora.

To svojo ugotovitev potrjuje tudi s preambulo in določbami saintgermainске pogodbe med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami ter Državo SHS, znano

46 Ibid., 77.

47 Ibid., 78. Pri tem se sklicuje tudi na profesorja Pitamica.

48 Ibid.

49 Ibid. in op. 8.

50 Gl. Vodopivec, *Od Pohlinove slovnice do samostojne države*, 166. Vodopivec omenja »adreso«, ki so jo odposlanci Narodnega sveta SHS 1. decembra 1918 prebrali pred prestolonaslednikom Aleksandrom. »Adresa' je prestolonasledniku sporočala voljo prebivalstva Države SHS za združitev s Kraljevino Srbijo in Črno Goro v 'edinstveno državo' pod oblastjo Petra Karađorđevića in se zavzela za izvolitev demokratično izvoljene ustavodajne skupščine.«

51 Žolger, »Da li je naša kraljevina nova ali stara država?«, 80.

tudi kot Minoritetna pogodba, ki jo opredeljuje kot pozitivno mednarodno pravo.<sup>52</sup> Že omenjena druga alineja njene preambule, ki jo zaradi njene pomembnosti Žolger citira v francoskem in angleškem izvorniku,<sup>53</sup> določa, da so se avstro-ogrski Jugoslovani združili s Srbijo z namenom, da nastane nova država Kraljevina SHS in da se je ta država faktično ustanovila in nastala na vsem združenem ozemlju. Žolger zaključuje, da Kraljevina SHS ni razširjena Srbija, temveč gre za lastno, originarno suverenost novonastale države.<sup>54</sup>

Mirovne pogodbe so to suverenost predpostavljale in niso ustanovile novih držav, temveč urejajo pravne odnose med obstoječimi državami, in to med silami antante na eni strani in premaganimi državami na drugi.<sup>55</sup> Žolger zaključuje, da Saintgermainška mirovna pogodba z Avstrijo to jasno dokazuje. Pri tem se sklicuje na njeno preambulo, kjer je ugotovljeno, da je Avstro-Ogrska razpadla in da sta bili na njenem ozemlju ustanovljeni češkoslovaška in jugoslovanska država, ki sta že priznani.<sup>56</sup> Naj k temu dodamo, da že sama ugotovitev priznanja jugoslovanske države v mirovni pogodbi pomeni potrditev, da gre za novo državo.

Utemeljitev Ivana Žolgerja, da je bila Jugoslavija, ki je nastala 1. decembra 1918, nova država, je izjemnega pomena za nastanek slovenske države leta 1991. Slovenija izhaja iz dejstva, da je Jugoslavija razpadla in prenehala obstajati kot mednarodnopravni subjekt, in dejstva, da so Slovenija, Hrvaška, BiH, Makedonija in FRJ (Srbija in Črna Gora)<sup>57</sup> njene enakopravne naslednice. Ne smemo pozabiti, da je to vprašanje obremenjevalo reševanje nasledstvenih vprašanj in drugih političnih vprašanj po Jugoslaviji vse do padca Miloševićevega režima v Srbiji leta 2000. Privolitev Zvezne republike Jugoslavije (Srbije in Črne Gore) v položaj ene od enakovrednih naslednic nekdanje Jugoslavije v pogledu suverene enakosti in s tem njen odrek mednarodnopravni kontinuiteti s predvojno Jugoslavijo in pred tem Kraljevino Srbijo sta omogočila sklenitev Sporazuma o vprašanjih nasledstva, ki je bil podpisan na Dunaju 29. junija 2001.<sup>58</sup>

## Prispevek Ivana Tomšiča k slovenski državnosti

---

Tudi Ivan Tomšič v svojem članku *Identiteta jugoslovanske države po mednarodnem pravu* izhaja iz nastanka jugoslovanske države 1. decembra 1918 pod imenom Kraljevina SHS, ki se je leta 1929 preimenovala v Kraljevino Jugoslavijo, ki so jo 6. aprila 1941 napadle sile osi in je bila predmet vojaške zasedbe. Hkrati je na jugoslovanskem ozemlju prišlo do revolucije, ki je prekinila verigo kontinuitete jugoslovanske ustavne ureditve. Posledično je bila jugoslovanska država 29. novembra 1943 najprej

---

52 Ibid., 82, 83.

53 Za besedilo pogodbe gl. op. 22. Po drugem odst. 16. člena ima v primeru razhajanj prednost francoski izvornik.

54 Žolger, »Da li je naša kraljevina nova ali stara država?«, 83, 84.

55 Ibid., 84.

56 Ibid., 85.

57 Identiteto in kontinuiteto te države nadaljuje Srbija.

58 Uradni list RS, št. 71/01, MP, št. 20/01. Gl. prvo alinejo preambule v zvezi s 1. členom Sporazuma o nasledstvu.

razglašena za Demokratično federativno Jugoslavijo (v nadaljevanju DFJ) in nato 29. novembra 1945 kot Federativna ljudska republika Jugoslavija (v nadaljevanju FLRJ).<sup>59</sup>

Ob tem se Tomšič sprašuje, ali so vojni dogodki in revolucija vplivali na identiteto jugoslovanske države po mednarodnem pravu in ali je Jugoslavija, kot je obstajala 6. aprila 1941, pravno prenehala obstajati, oziroma, ali je ostala ista država in isti subjekt mednarodnega prava.

Tomšič na podlagi uveljavljenih pravil mednarodnega prava o vojaški okupaciji in aneksiji tujega ozemlja v času vojne zaključí, da zaradi vojaške zasedbe država ohrani svojo mednarodnopravno subjektiviteto in da se pri Jugoslaviji vprašanje njene identitete in kontinuitete sploh ne bi odprlo, če bi šlo v obdobju od 6. aprila 1941 do 9. maja 1945 le za vojne dogodke.<sup>60</sup>

Vendar Tomšič ugotavlja, da je na ozemlju Jugoslavije med vojno prišlo do osvobodilnega boja in do narodne revolucije pod vodstvom Josipa Broza Tita. Posebej poudari, da je bila po kapitulaciji Italije na 2. zasedanju AVNOJ-a 29. novembra 1943 jugoslovanska država razglašena za DFJ, AVNOJ pa kot vrhovni predstavnik ljudske suverenosti in Jugoslavije kot celote. Po Tomšiču je bil Jugoslovanski narodni osvobodilni odbor, imenovan 29. novembra 1943, prva jugoslovanska revolucionarna vlada, ki jo opredeli kot *de facto* vlado, kot je to praksa pri vladah, ki pridejo na oblast z revolucijo ali državnim udarom (*coup d'état*).<sup>61</sup>

Nadalje zapiše, da je imela Jugoslavija od 29. novembra 1943 dve vladi. Prva je bila kraljeva jugoslovanska v tujini, ki je bila *de iure* vlada in mednarodno priznana in s katero so zavezniške in nevtralne države vzdrževale diplomatske odnose. To je bila po njegovi oceni legitimna jugoslovanska vlada, čeprav ni izpolnjevala pogoja efektivnosti. Po drugi strani je na jugoslovanskem ozemlju hkrati obstajala *de facto* vlada, ki je v boju z okupacijskimi silami in njihovimi sodelavci postopoma širila efektivno oblast nad jugoslovanskim ozemljem. Ta ni bila priznana niti kot *de facto* in še manj kot *de iure* vlada, kljub temu da je izmenjavala vojaške misije in so bili partizani priznani kot zavezniška vojska.<sup>62</sup>

Po vojaških uspehih jugoslovanske narodnoosvobodilne vojske in partizanskih odredov leta 1944 sta predsednik kraljeve vlade dr. Ivan Šubašić in maršal Tito sklenila dva sporazuma, enega na Visu 16. junija 1944 in drugega 1. novembra 1944 v Beogradu.<sup>63</sup> Z drugim sporazumom, ki je znan kot Sporazum Tito-Šubašić, je bila kralju Petru II. prepovedana vrnitev v državo, dokler o tem ne odloči jugoslovansko ljudstvo, v njegovi odsotnosti pa je kraljevo oblast izvrševal regentski svet, ki naj bi imenoval skupno jugoslovansko vlado. Deklaracija, podpisana na jaltski konferenci 11. februarja 1945, je vsebovala priporočilo, da Tito in Šubašić sporazum čim prej uredničita.<sup>64</sup>

59 Tomšič, »Identity of the Yugoslav State under International Law,« 15.

60 Ibid., 16.

61 Ibid., 17.

62 Ibid.

63 Ibid., 18.

64 Ibid. Gl. tudi Peterin, »Naša državnost,« 13.

Kot pojasni Tomšič, je paralelizem dveh jugoslovanskih vlad trajal do 7. marca 1945, ko je bila v skladu s sporazumom med obema vladama imenovana enotna jugoslovanska vlada. Ta združena efektivna vlada je bila od tega dne dalje legitimna vlada jugoslovanske države.<sup>65</sup>

Ob takšni ugotovitvi dejanskega stanja se Tomšič sprašuje, ali je jugoslovanska država prenehala obstajati zaradi dogodkov, ki so sledili socialni in politični revoluciji med drugo svetovno vojno. Ugotavlja, da v primeru jugoslovanske države med vojno ni prenehal obstajati noben konstitutiven element države: prebivalstvo, ozemlje in ime države se niso spremenili niti ni v celoti prenehala obstajati organizacija države ali državna oblast. Na ozemlju ni bilo popolne anarhije, ker so na okupiranem delu ozemlja oblast izvrševale okupacijske sile, na nezasedenem ozemlju pa *de facto* vlada. Poleg tega ni prišlo do dejanskih okoliščin, ki po mednarodnem pravu pomenijo prenehanje države (razdružitve zaradi nastanka več novih držav ali združitve v konfederacijo, združitve z drugo državo v novo državo ipd).<sup>66</sup> Zato Tomšič zaključuje, da je kljub revoluciji med drugo svetovno vojno Jugoslavija nadaljevala svojo mednarodno subjektiviteto kot država.

Nadalje Tomšič na podlagi proučitve stališč klasikov mednarodnega prava in prakse držav po oktobrski revoluciji v Rusiji in formiranju Sovjetske zveze ugotavlja, da politična in socialna revolucija, zaradi katere je jugoslovanska monarhija postala republika z istim ozemljem in prebivalstvom, ne vpliva na identiteto in kontinuiteto države. Revolucije štejejo za notranje zadeve držav in postanejo problem mednarodnega prava, če zaradi njih pride do kršitev mednarodnih pogodb ali kršitev pridobljenih pravic drugih držav.<sup>67</sup>

Tomšič naprej ugotavlja, da je staro pravilo mednarodnega prava, da mednarodne obveznosti in pravice države ostanejo nespremenjene kljub novi vladi, pa čeprav gre le za *de facto* vlado, ki ni priznana. Zato sta bili DFJ in FLRJ zavezani izpolnjevati pogodbeno obveznosti, ki so jih v imenu Kraljevine Jugoslavije sklenili organi, ki so bili za to pristojni pred 7. marcem 1945, ne glede na to, katera vlada je prevladala.<sup>68</sup> Na drugi strani sta bili DFJ in FLRJ upravičeni do vseh mednarodnih pravic, pridobljenih od Kraljevine Jugoslavije.<sup>69</sup> Tomšič torej obrazloži mednarodnopravno podlago, zakaj je Jugoslavija pogodbenica ali podpisnica vseh medvojnih zavezniških pogodb ali deklaracij, ki so bile podlaga za kasnejšo povojno svetovno ureditev, in najpomembnejše tudi našteje.<sup>70</sup>

V tej luči kritizira Odlok AVNOJ-a z 29. novembra 1943, ki je določal, da se pregledajo vse mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila vlada v izgnanstvu v imenu Jugoslavije, glede potrebe, da se razveljavijo, ponovno sklenejo aliodobrijo, in da mednarodne pogodbe, ki jih bo v bodoče sklenila vlada v izgnanstvu, ne bodo priznane.<sup>71</sup>

65 Ibid.

66 Ibid., 19.

67 Ibid., 20.

68 Ibid., 24.

69 Ibid.

70 Ibid. in op. 42. Npr. Deklaracija Združenih narodov, podpisana v Washingtonu 1. 1. 1942, Brettonwoodski sporazumi iz leta 1944 o ustanovitvi Svetovne banke in Mednarodnega monetarnega sklada.

71 Ibid., 25 in op. 43 po *Uradni list DFJ*, 1. 2. 1945, št. 1/1.

Tomšič zavzema stališče, da AVNOJ ni mogel razveljaviti (»anulirati«) mednarodnih pogodb, ki jih je jugoslovanska država sklenila z drugimi državami, ker bi bilo v tem primeru kršeno splošno priznано načelo v praksi držav *pacta sunt servanda*.<sup>72</sup> Ob tem ugotavlja, da niti FDJ niti FLRJ nista zavrnila izpolnjevanja nobene mednarodne pogodbe, ki so jih sklenile prejšnje jugoslovanske vlade.<sup>73</sup> Poudari, da je kraljeva vlada podpisala Deklaracijo Združenih narodov iz leta 1942, zaradi česar je bila skupna vlada DFJ med drugim povabljená na ustanovno konferenco Združenih narodov v San Franciscu junija 1945. DFJ je podpisala in ratificirala Ustanovno listino in Jugoslavija je 24. oktobra 1945 postala ena od prvotnih članic ZN.

Tomšičev članek odlikujeta korekten povzetek poteka mednarodnopravno relevantnih dogodkov glede Jugoslavije v času druge svetovne vojne in ob tem natančna proučitev mednarodnega prava v zvezi z njimi. Pomemben je tudi zaradi razvoja povojne federativne ureditve države, čeprav je bila to socialistična država, ki je v končni fazi razpadla zaradi nespoštovanja individualnih in kolektivnih pravic ter svoboščin njenih državljanov in njenih narodov. Pomemben je tudi njegov prispevek glede utemeljitve nadaljevanja veljavnosti mednarodnih pogodb, ki so po načelu kontinuitete prešle na Slovenijo 25. junija 1991, če so se nanašale nanjo.

Že omenjena Minoritetna pogodba iz leta 1919 v 12. členu določa, da do sklenitve novih mednarodnih pogodb Kraljevino SHS *ipso facto* obvezujejo vse mednarodne pogodbe in obveznosti, ki jih je Kraljevina Srbija sklenila z zavezniškimi in pridruženimi silami do 1. avgusta 1914. Po tej določbi je Slovenija po mednarodnopravnem načelu kontinuitete mednarodnih pogodb njihova pogodbenica, če se nanašajo nanjo. Na omenjeni pravni podlagi je Slovenija med drugim nasledila haaške konvencije prve in druge Haaške mirovne konference leta 1899 in leta 1907, katerih pogodbenica je bila Kraljevina Srbija, ter dvostranske pogodbe Kraljevine Srbije o trgovini in pravni pomoči ter izročitvi. Med njimi velja omeniti Sporazum o izročanju krivcev, sklenjen med Švicarsko konfederacijo in Srbijo 28. novembra 1887, ki je postal del pravnega reda Slovenije z razglasitvijo Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (UZITUL) s 25. junija 1991.<sup>74</sup> Ker je Švicarska konfederacija na zahtevo Slovenije na njegovi podlagi izvršila ekstradicijo dne 9. novembra 1991, je s tem tudi *de facto* priznala Republiko Slovenijo kot suvereno in neodvisno državo.<sup>75</sup>

## Prispevek Stanka Peterina k slovenski državnosti

Članek Stanka Peterina »Naša državnost in pravda za našo zahodno mejo« je v nasprotju s člankom Ivana Tomšiča nekoliko ideološko obarvan, a mednarodnopravno povsem korekten. Peterin prouči položaj Slovenije in Slovencev od razpada

72 Ibid.

73 Ibid., 26.

74 Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Mirjam Škrk k Sklepu Ustavnega sodišča št. Up 129/00 z dne 4. 6. 2000, neobjavljeno, dostopno na spletu Ustavnega sodišča.

75 Ibid.

Avstro-Ogrske dalje ter razvoj jugoslovanske države, s posebnim poudarkom na proučitvi dokumentov o priključitvi Primorske Jugoslaviji. V zvezi z njegovimi razmišljanji je treba poudariti še en pomemben vidik, to je načelo samoodločbe, ki je v bistvu osrednje vodilo njegovega razmišljanja.

Peterin izhaja iz ugotovitve, da se ob razpadu Avstro-Ogrske ni pojavilo vprašanje razmejitve tedanjega slovenskega ozemlja, temveč »vprašanje ohranitve samega ozemlja kot sklenjenega območja, ki je pogoj za življenje vsakega naroda«. <sup>76</sup> Uvodoma glede položaja državnega ozemlja in državnih meja poleg pomena mednarodnih pogodb o mejah poudari pomen načela efektivnosti, ki ga poveže s razglasitvijo pravice narodov do samoodločbe. Določanje in uveljavljanje državnih meja sta po Peterinu povezani z dejanskim obstojem suverene države in v tej luči presoja nastanek slovenske državnosti. <sup>77</sup>

Peterin je kritičen do Majniške deklaracije, 1917, ki po njegovem s stališča mednarodnega prava ni imela nobenega pomena, ker je predvidevala preureditev monarhije, in ne nastanka države v pomenu mednarodnega prava. <sup>78</sup> Kot je bilo že omenjeno, je bil po Peterinu z ustanovitvijo Države Slovencev, Hrvatov in Srbov izpolnjen prvi pogoj za samostojnost nove države. A Peterin Narodni vladi v Ljubljani očita, da ni izkoristila zgodovinskega trenutka glede izvrševanja suverene oblasti v mejah oklicane države. <sup>79</sup>

Do centralistične ureditve med obema vojnama je Peterin kritičen, ker ni rešila nacionalnega vprašanja. <sup>80</sup>

Podobno kot Tomšič posebno pozornost posveti 2. zasedanju Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije (v nadaljevanju AVNOJ) 29. novembra 1943 in njegovim sklepom. Ti so položili temelje nove ustavne ureditve, ki jo je dve leti kasneje sprejela ustavodajna skupščina. <sup>81</sup> Avnojskim sklepom pripiše značaj notranjpravnih aktov in tako kot Tomšič meni, da je do rešitve problema med begunsko in začasno vlado, ki jo je izvrševal Nacionalni komite osvoboditve Jugoslavije (NKOJ) prišlo po Sporazumu Tito-Šubašić leta 1944, ko je bila po prenosu namestništva osnovana nova vlada, ki so jo priznale zavezniške države. <sup>82</sup>

V zvezi z načelom samoodločbe Peterin poudari preambulo odloka 2. zasedanja AVNOJ-a o zgraditvi Jugoslavije na federativnem načelu in na temelju pravice vsakega naroda do samoodločbe.

Po Peterinu je nosilec pravice do samoodločbe posamezen narod, ki želi živeti kot narod, in ne v diaspori ali razkosan. Pravica do samoodločbe je tudi pravica do sklenjenega ozemlja, na katerem narod prebiva. Zato Peterin meni, da s federativno

76 Peterin, »Naša državnost«, 7.

77 Ibid., 10.

78 Ibid. »Če je ta deklaracija prispevala k političnemu osveščanju, pa po drugi strani ni dvoma, da ni imela s stališča mednarodnega prava nobenega pomena. Njena dvoumna formulacija je sicer res predvidevala temeljito preureditev avstro-ogrske monarhije in državnost po ustavnem pravnem redu, nikakor pa ne državnosti v smislu mednarodnega prava. Še slabši je bil njen mednarodni politični vidik [...]; usodo bodoče 'samostojne države' je deklaracija povezovala z usodo skorajšnjega premaganca.«

79 Ibid. Gl. pod op. 32, 33.

80 Ibid., 11.

81 Ibid., 13.

82 Ibid.

ureditvijo pravica do samoodločbe za slovenski narod še ni bila izčrpana. Drugi vidik in nadaljnjo razsežnost slovenske samoodločbe vidi v pravici slovenskega naroda do sklenjenega narodnega ozemlja.<sup>83</sup>

Na podlagi teh ugotovitev se Peterin loti vsebine in narave sklepov o priključitvi slovenske Primorske k Jugoslaviji.

Z vidika mednarodnega prava najprej razloži izraz »priključitev«, ki ga vidi kot slovenski izraz za običajni strokovni termin »aneksija«,<sup>84</sup> kar pomeni »[ ... ] enostranski akt, s katerim neka država tuj teritorij vključi v svoje lastno državno ozemlje ter izvaja na njem svojo suvereno oblast«. <sup>85</sup> Dokler med vojskujočimi se državami traja vojno stanje, je tak akt po mednarodnem pravu prepovedan.<sup>86</sup> Zato ni vsaka priključitev aneksija in Peterin dopušča priključitev, ki ni aneksija.

V tej luči Peterin proučuje Odlok 2. zasedanja AVNOJ-a o priključitvi Slovenskega Primorja in vseh anektiranih delov Slovenije (in Hrvaške) s strani Italije.<sup>87</sup> Meni, da so redaktorji odloka tako zapisali namenoma, ker so želeli poudariti razliko med priključitvijo v pomenu odloka in aneksijami, ki jih je izvršila Italija. Aneksija je po Peterinu razširitev suverenosti države, ki jo izvrši, na določeno ozemlje. Anektirano območje ima jasno določene meje, v Odloku AVNOJ-a o priključitvi Slovenskega Primorja pa potek meje ni bil določen.<sup>88</sup> Odlok AVNOJ-a je potrdil Proglas Vrhovnega plenuma OF o priključitvi slovenske Primorske k Sloveniji v federativni Jugoslaviji. Peterin ob tem opozori na navidezno nedoslednost okoli uporabe izrazov Slovensko Primorje po Odloku AVNOJ-a oziroma slovenska Primorska po Proglasu Vrhovnega plenuma OF. Vendar meni, da gre pri njiju le za »navidezno zmedo«, saj gre za naziv ozemlja, ki nikoli v zgodovini ni bilo administrativna enota.<sup>89</sup>

Peterin ugotavlja, da Odlok AVNOJ-a ni rešil vprašanja razmejitve na zahodni meji. V obeh omenjenih aktih gre za ugotovitev pravno edinega učinkovitega dejstva, tj. »[ ... ] da si je v izvajanju pravice do samoodločbe, [ ... ] in z lastno državnostjo slovenski narod priboril tudi pravico do svojega narodnega ozemlja na zahodni meji«. <sup>90</sup> Peterin zaključuje, da pravda za zahodno mejo s sprejetjem Odloka AVNOJ-a še ni bila končana, bila pa je dobljena.

Dodana vrednost članka Peterina je v tem, da se je v luči mednarodnega prava dotaknil vprašanja Narodne vlade v Ljubljani in njenega začasnega izvrševanja oblasti ter se lotil razvoja slovenskega naroda v različnih oblikah jugoslovanske državnosti z vidika pravice do samoodločbe. Ta je vključevala odločitev o ureditvi jugoslovanske države po federativnem načelu. Pravica do samoodločbe po Peterinu vsebuje tudi pravico do lastnega ozemlja, njegova razmišljanja pa se nanašajo na priključitev Primorske k Sloveniji. Ta je bila priključena Jugoslaviji in posledično Sloveniji na

83 Ibid., 14.

84 Ibid.

85 Ibid.

86 Ibid.

87 Ibid., 15. Prim. z Odlokom AVNOJ-a pod tč 1, *Uradni list DFJ*, št. 1, leto I, 1. 2. 1945, 5.

88 Ibid.

89 Ibid.

90 Ibid.

temelju Mirovne pogodbe z Italijo, 1947. Po priključitvi Primorske je bila na temelju Londonskega memoranduma o sporazumevanju s 5. oktobra 1954 civilna jugoslovanska (in slovenska) uprava razširjena na slovenski del Zahodne Istre. Če si od Stanka Peterina izposodim besedno zvezo »naša zahodna meja«, so to dokončno potrdili in uredili Osimski sporazumi iz leta 1975.

S tako zaokroženim narodnim ozemljem na zahodni meji so Slovenci leta 1991 vstopili v svojo lastno neodvisno in suvereno državo.

---

## Sklepne misli

---

Slovenci novembra 1918 s postavitvijo Narodne vlade v Ljubljani po uveljavljenih kriterijih mednarodnega prava o nastanku države niso ustanovili lastne nacionalne države in vse kaže, da tega pravzaprav niti niso nameravali, če pustimo ob strani dejstvo, da v tedanjih mednarodnih okoliščinah tega verjetno tudi ne bilo mogoče doseči. Politične izkušnje iz obdobja razpada Avstro-Ogrske pa so bile dragocene in koristne v novih okoliščinah, ko so razmere v mednarodni skupnosti po koncu hladne vojne dopustile razpade večnacionalnih socialističnih federacij, med njimi tudi nekdanje Jugoslavije, in nastanek novih neodvisnih nacionalnih držav na njihovih ozemljih.

V svojih razmišljanjih ob stoletnici Narodne vlade v Ljubljani sem poskušala z vidika mednarodnega prava opredeliti njen tedanji položaj pred združitvijo s Kraljevino Srbijo v Kraljevino SHS. Ker pa ta stoletnica tako rekoč sovпада s stoletnico Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, sem si izbrala tri članke treh profesorjev mednarodnega prava te fakultete, ki proučujejo jugoslovansko državo in zapletene razmere v njej ter tudi mednarodno okolje, v katerem je nastala in razpadla.

Nerazumno bi bilo pričakovati, da bi profesorji Žolger, Tomšič in Peterin v času pisanja prikazanih prispevkov načenjali vprašanje slovenske državnosti, pri tem mislim na suvereno in neodvisno Slovenijo. To v okoliščinah, v katerih so živeli in delovali, niti ne bi bilo pravno dopustno. Poleg tega so kot mednarodni pravniki izhajali iz dejstev in dejanskih okoliščin svojega pravnega, političnega in zgodovinskega okolja. So pa s svojimi pogledi nesporno prispevali k celoviti proučitvi jugoslovanske države z vidika mednarodnega prava v obdobju od 1. decembra 1918 do njenega razpada.<sup>91</sup>

Ivan Žolger je potrdil tezo o enakopravni združitvi v jugoslovansko skupnost, ki jo je Slovenija dosledno zastopala ob njenem razpadu, mednarodnopravno in notranjopravno ter politično. Profesorja Tomšič in Peterin sta z mednarodnopravno znanstvenim pristopom opisa jugoslovanske države pripomogla k utrditvi identitete Slovencev in kasneje republike Slovenije kot federalne enote in države z ustavno pravico do lastnega ozemlja in odcepitve, ki so jo priznavale vse poveljne jugoslovanske ustave. Stanko Peterin je na podlagi načela samoodločbe osvetlil pravico slovenskega naroda v jugoslovanski federaciji do lastnega narodnega ozemlja.

---

91 »Proces razpada SFRJ, naveden v Mnenju št. 1 z 29. novembra 1991, je končan in SFRJ ne obstoja več«. – *Mnenje št. 8, Arbitražna komisija Konference o Jugoslaviji*, 4. julij 1992. 31 ILM (1992), 1521.



Na koncu želim poudariti, da so svoj prispevek k slovenski državnosti pred letom 1991 in po njem, ko je Slovenija postala neodvisna in suverena država ter si je utrjevala pot v mednarodni skupnosti, dali tudi nekdanja predstojnika Katedre za mednarodno pravo, zaslužna profesorja Borut Bohte in Danilo Türk, ter drugi profesorji ljubljanske Pravne fakultete vse od njene ustanovitve naprej, ki v tem članku niso zajeti.

## Viri in literatura

### Viri

#### Uradni listi in mednarodne pogodbe

- *Australian Treaty Series* 1920 No. 3. Treaty of Peace with Austria (St. Germain-en-Laye, 10 September 1919).
- *League of Nations Treaty Series*, CLXV (1936), 19. Konvencija o pravicah in dolžnostih držav (Montevideo, 26. december 1933).
- *The Archives of the League of Nations*, R 1615 41/9248/608. Pogodba med zavezniškimi in pridruženimi silami in Državo Srbov, Hrvatov in Slovencev (St. Germain-en-Laye, 10. september 1919).
- *League of Nations Treaty Series*, 6, No. 152, 188. Treaty of Peace with Hungary (Trianon, 4. June 1920).
- *1919 For. Rel. (Paris Peace Conference, II)* 183. Senate Document 147, 66<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session. Military Convention Regulating the Conditions under which the Armistice, Signed between the Allies and Austria-Hungary, is to be Applied in Hungary.
- *Službene novine*, št. 141a, 27. 6. 1921. Pogodba med Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev in Kraljevino Italijo (Rapallo, 12. 11. 1921).
- *Službene novine*, št. 42, 23. 2. 1923. Sporazum in konvencije med Kraljevino SHS in Kraljevino Italijo.
- *Uradni list Narodne vlade SHS v Ljubljani* 1, št. 11. Naredba celokupne vlade o prehodni upravi; »Žolgerjeva ustava«.
- *Uradni list DFJ*, št. 1, leto I, 1. 2. 1945, Odlok o priključitvi Slovenskega Primorja, Beneške Slovenije, Istre in hrvatskih jadranskih otokov k Jugoslaviji.
- *Uradni list Republike Slovenije*, št. 71/01, MP, št. 20/01. Sporazum o vprašanih nasledstva (Dunaj, 29. 6. 2001).

#### Mnenja in razsodbe

- *Legal Status of Eastern Greenland (Den. v. Nor.)*, 1933 P.C.I.J. (ser. A/B) št. 53, 46.
- *Mnenje št. 1*. Arbitražna komisija Konference o Jugoslaviji. 29. november 1991, 31 *International Legal Materials-ILM* (1992), 1495.
- *Mnenje št. 8*. Arbitražna komisija Konference o Jugoslaviji. 4. julij 1992. 31 *International Legal Materials* (1992), 1521.
- *Sklep Ustavnega sodišča št. Up 129/00 z dne 4. 6. 2000, neobjavljeno, dostopno na spletu Ustavnega sodišča*. Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Mirjam Škrk.

### Literatura

- Andrassy, Juraj. *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga, 1976.
- Bartoš, Milan. *Međunarodno javno pravo, 1. knjiga*. Beograd: Kultura, 1954.

- Brownlie, Ian. »Ex iniuria jus non oritur.« *British Yearbook of International Law-BYIL*, (1982): 202–04.
- Celar, Branko. *Slovenija in njene meje*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola pridružena članica Univerze v Ljubljani, 2002.
- Duroselle, Jean-Baptiste. *Le conflit de Trieste 1943–1954*. Bruxelles: Editions de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 1966.
- Kacin Wohinz, Milica in Nevenka Troha, ur. *Slovensko-italijanski odnosi 1880–1956 = I raporti italo-sloveni 1880–1956 = Slovene-Italian relations 1880–1956 : Poročilo slovensko-italijanske zgodovinsko – kulturne komisije = Relazione della commissione storico-culturale italo-slovena = Report of the Slovene-Italian historical and cultural commission : Koper – Capodistria, 14. julij – luglio – July 2000*. Ljubljana: Nova revija, 2001.
- Lipušček, Uroš. *Prekmurje v vrtincu Pariške mirovne konference*. Petanjci: Ustanova dr. Šiftarjeva fundacija, 2019.
- Lipušček, Uroš. *Sacro egoismo. Slovenci v krempljih tajnega Londonskega pakta*. Ljubljana: Cankarjeva založba, 2012.
- Peterin, Stanko. »Naša državnost in pravda za našo zahodno mejo.« *Primorska srečanja* (september 1978): 7–15.
- Petrič, Ernest, Golec, Boris, Bajc, Gorazd in Andrej Rahten. *Slovenci v očeh Imperija. Priročnik britanskih diplomatov na Pariški mirovni konferenci leta 1919 = The Slovenes in the eyes of the Empire. Handbooks of the British diplomats attending the Paris Peace Conference 1919*. Mengeš: Ustanova za evropsko prihodnost, 2007.
- Prunk, Janko. »V mesecu dni iz ene države v drugo in iz enega civilizacijskega kroga v drugega.« *Delo, Sobotna priloga*, 3. 11. 2018, 13.
- Tomšič, Ivan. »Identity of the Yugoslav State under International Law.« *Jugoslovenska revija za mednarodno pravo-JRMP 1*, 15–27. Beograd, 1956.
- Türk, Danilo. *Temelji mednarodnega prava* [2. pregledana in dopolnjena izdaja]. Ljubljana: GV, 2015.
- Vodopivec, Peter. *Od Pohlinove slovnice do samostojne države*. Ljubljana: Modrijan, 2007.
- Žolger, Ivan. »Da li je naša kraljevina nova ili stara država?.« *Slovenski pravnik 37*, št. 3–4 (1923): 68–85.

Mirjam Škrk

---

## PROFESSORS IVAN ŽOLGER, IVAN TOMŠIČ AND STANKO PETERIN AND THEIR CONTRIBUTIONS TO THE CREATION OF THE SLOVENIAN STATEHOOD

---

### SUMMARY

---

The article is devoted to the 100<sup>th</sup> anniversary of the first Slovenian National Government and the 100<sup>th</sup> anniversary of the Faculty of Law, University of Ljubljana. On 31 October 1918, the National Government in Ljubljana was appointed by the National Council of Slovenes, Croats and Serbs (the SHS National Council), the governing body of the newly created State of Slovenes, Croats and Serbs seated in

Zagreb. On 1 December 1918, the State of Slovenes, Croats and Serbs united with the Kingdom of Serbia into the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (the Kingdom of SHS), which later became the Kingdom of Yugoslavia. In 1919, the Faculty of Law was founded as one of the constituent faculties of the newly established University of Ljubljana. The two anniversaries are closely related, as certain law professors participated as members of the delegation of the newly created Kingdom of SHS at the Paris Peace Conference in 1919–1920.

The article consists of two parts. The first part addresses the international legal aspects of the State of Slovenes, Croats and Serbs and the National Government in Ljubljana.

In order to explain the international legal position of the State of Slovenes, Croats and Serbs and the Slovenian National Government, the criteria for a state stemming from Article 1 of the Montevideo Convention on the Rights and Duties of States of 1933 are applied. According to this Convention, a state must possess a permanent population, defined territory, (temporary) government, and the capacity to enter into relations with other states. In addition, the creation of a state must be effective. Taking into account the said criteria, the author assesses that the State of Slovenes, Croats and Serbs fulfilled the requirements for statehood in the part of the territory it *de facto* administered. The creation of the State of Slovenes, Croats and Serbs was in conformity with the international law, as at the time of its establishment, the Austro-Hungarian Empire was already in the process of dissolution. However, none of the Allied and Associated Powers fully recognised this newly created state.

Moreover, the National Government in Ljubljana, which was united with the State of Slovenes, Croats and Serbs under the supremacy of the SHS National Council in a kind of a confederation, was not fully recognised either. The supremacy of the SHS National Council in Zagreb was confirmed by the Decree on the Transitional Administration, adopted by the National Government in Ljubljana on 14 November 1918. The Decree, also called Žolger's Constitution, was the highest legislative act issued by the National Government. The Decree proclaimed that the territory of the transitional administration of the National Government in Ljubljana consisted of the Austrian Provinces of Carniola, Gorizia, the Slovenian part of Istria, the municipality of Trieste with its surroundings, Styria, and Carinthia. However, the National Government did not effectively administer the defined territory. It *de facto* carried out its administrative authority mainly in Carniola, up to the armistice line kept by the Kingdom of Italy in the west and south-west and the border with Croatia-Slavonia to the east.

Because General Rudolf Maister occupied Maribor and crossed the nearby river Drava, the National Government extended its administrative authority to that part of Styria as well. As the National Government had refused the proposal of the Provincial Government in Klagenfurt to recognise the river Drava as a demarcation line with Carinthia, the final destiny of Carinthia was left to the Paris Peace Conference and consequently to the plebiscite. Based on the results of the latter, the entire plebiscite

area went to Austria. The 1919 Peace Treaty of Saint-Germain with Austria defined the new boundary between Austria and the Kingdom of SHS.

The author assesses that the National Government in Ljubljana effectively implemented its administrative authority in the part of the territory proclaimed by the Decree on the Transitional Administration. Consequently, she assigns to the National Government in Ljubljana the transitional, *de facto* and limited international legal personality over the territory it effectively administered under the auspices of the SHS National Council. This transitional administration lasted until 1 December 1918, when the SHS National Council united with the Kingdom of Serbia into the Kingdom of SHS. The author believes that during its *de facto* functioning, the National Government in Ljubljana did not meet the criteria for the creation of a new state. She considers that the intention and the will (*animus*) to act as a sovereign over the administered territory were lacking.

In the second part, three articles written by the international law professors of the Ljubljana Faculty of Law are introduced. Ivan Žolger, the former Minister in the Austro-Hungarian imperial government and the plenipotentiary delegate of the Kingdom of SHS at the 1919–1920 Peace Conference, published an article “Is Our Kingdom a New or an Old State?” in 1923. In terms of internal and international law, he wrote about the legal position of the said Kingdom and labelled it a new state. In 1956 and 1978 respectively, Ivan Tomšič and Stanko Peterin described the international legal position of Yugoslavia and its transition from a unitary monarchy to a federal state. According to Tomšič, the Partisan struggle for independence against the occupying powers that coincided with the social and political revolution during World War II did not produce a break of the continuity of the Yugoslav state. In addition, Peterin explained the difference between the term “annexation” and “incorporation” of a territory. In his view, the 1943 Decrees passed by the Supreme Plenum of the Slovenian Liberation Front and the Anti-Fascist Council of National Liberation of Yugoslavia (AVNOJ) concerning the incorporation of the Slovenian Littoral into Slovenia reflected the right of Slovenia to its national territory as part of its right to self-determination. The author has decided to include these three articles in her study, as she believes they shed light on the international legal position of the National Government in Ljubljana (Peterin) and the former Yugoslav State from its creation on 1 December 1918 until its dissolution in 1991–1992.

According to the author, Slovenians did not succeed in achieving their national statehood in terms of international law at the end of World War I. Nonetheless, the political experience achieved during the functioning of the first Slovenian National Government in November 1918 proved useful and valuable when the creation of the Slovenian national state once again became an issue in 1990–1991.