

*Mr Boško Tripković, asistent  
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

## NASTANAK ODGOVORNOSTI ŠEFA DRŽAVE U NEMAČKOJ I AUSTRIJI: OPOZIV I SUDSKI IMPIČMENT U PERSPEKTIVI POLUPREDSEDNIČKOG SISTEMA

**Sažetak:** *U radu je obrađeno nekoliko pitanja vezanih za nastanak odgovornosti šefa države u Nemačkoj i Austriji u periodu između dva svetska rata. Na prvom mestu, analizirani su ustavno-teorijski razlozi za modifikaciju autentičnog parlamentarizma i jačanje položaja šefa države, a zatim i novi politički i pravni oblici odgovornosti koji su se javili kao posledica izmenjene uloge predsednika i uvođenja ustavno-sudske kontrole ustavnosti. Razmatranje ovih pitanja nije samo od značaja sa aspekta ustavne istorije, već i pogledu savremenih ustavnih rešenja. To naročito važi za ustave država u tranziciji, među koje spada i Srbija, koje su često oblikovale sopstvene modele odgovornosti šefa države po ugledu na nemačka i austrijska rešenja.*

**Ključne reči:** *predsednik, šef države, odgovornost, impičment, opoziv, ustavni sud, Vajmarski ustav, Ustav Austrije*

### 1. Uvod

Kada je u pitanju nastanak predsedničke odgovornosti u svetu, postoji nekoliko modela koji su izvršili uticaj na dalji razvoj tog instituta u ostalim državama. Pored nesumnjivo najuticajnijeg, američkog modela, i francuskog iz doba Treće republike, koji je po prvi put kombinovao parlamentarni sistem i odgovornog šefa države, sa pojavom republikanske ustavnosti u državama germanskog pravnog kruga javlja se i novi oblik

predsedničke odgovornosti koji se izdvaja po originalnosti rešenja i uticaju koji će kasnije izvršiti na brojne ustavne sisteme. Dve karakteristike posebno odlikuju način regulisanja odgovornosti šefa države u Nemačkoj i Austriji nakon Prvog svetskog rata – prva je postojanje neposrednog opoziva predsednika, a druga učešće sudova, a u slučaju Austrije i ustavnog sudstva, u postupku utvrđivanja odgovornosti. Uvođenje ovog sistema odgovornosti je delimično posledica i institucionalizacije novog tipa organizacije vlasti koji se uobičajeno naziva polupredsedničkim, a koga karakterišu neposredno birani predsednik i vlada odgovorna parlamentu. Stoga postoji više razloga da se danas u Srbiji piše o ovom modelu odgovornosti. Ne samo da je nakon 1990. godine u Srbiji ustanovljen sličan sistem organizacije vlasti, već je Ustavom iz 1990. godine bio predviđen opoziv predsednika na referendumu, a od donošenja Ustava iz 2006. godine, ustavno sudstvo je dobilo nadležnost da odlučuje u postupku utvrđivanja odgovornosti predsednika. Uprkos tome, najveći deo naučnih diskusija se bazirao na poređenju polupredsedničkog sistema u Srbiji sa francuskim arhetipom, dok je u pogledu odgovornosti šefa države ustavotvorac u Srbiji verovatnije imao u vidu germanske uzore. Stoga nije na odmet podsetiti se kako je nastao nemački obrazac predsedničke odgovornosti, koja je bila njegova funkcija i koje su ga teorijske kontraverze pratile, ne bi li se dodatno osvetlilo ovo pitanje od značaja i za savremenu srpsku ustavnost.

Odgovornost šefa države u Nemačkoj se javlja značajno kasnije u odnosu na SAD, pa i u odnosu na Francusku. Tek nakon Prvog svetskog rata i abdikacije Vilhelma II u Nemačkoj je donet prvi republikanski ustav. Međutim, sa usvajanjem Vajmarskog ustava 11. avgusta 1919. godine, na svetsku ustavnopravnu pozornicu stupila su brojna nova rešenja koja i danas privlače interesovanje ustavnopravne nauke. Nesumnjivo da tome između ostalog doprinosi i činjenica da je položaj šefa države ovim Ustavom uređen na različit način u odnosu na dotadašnju praksu. Ako se izuzme neuspeo pokušaj kombinovanja neposrednog legitimiteta šefa države sa vladom odgovornom parlamentu iz doba francuske Druge republike, Vajmarski ustav je prvi primenio takvu formulu, zbog čega se sa pravom smatra pretečom današnjih polupredsedničkih sistema.

Taj model organizacije vlasti, barem u institucionalnom smislu, uveden je i izmenama Ustava Austrije iz 1929. godine, te postoje naučni razlozi da se ova dva ustava izučavaju objedinjeno. Jedinstveno promatranje ova dva ustava je još više opravdano ako se u obzir uzmu slična rešenja u pogledu odgovornosti šefa države, koja su u Austriji usvojena pod očiglednim uticajem rešenja iz susedne Nemačke. No, Ustavom Austrije je ipak napravljen i određeni iskorak u odnosu na Vajmarski ustav. Ustav

Austrije iz 1920. godine ne samo da je po prvi put u svetu predvideo postojanje ustavnog sudstva, već je odlučivanje o jednom od vidova predsedničke odgovornosti i poverio tom organu, specijalizovanom za kontrolu ustavnosti. To rešenje je izvršilo veliki uticaj na savremenu svetsku ustavnost, pa je ustavno sudstvo sada često uključeno u postupke utvrđivanja odgovornosti šefa države. Između ostalog, danas i Nemačka prihvata model impičmenta u kojem učestvuje Savezni ustavni sud. Zbog toga se razmatranju Vajmarskog ustava mora barem delimično priključiti analiza Ustava Austrije nakon izmena iz 1929. godine. Budući da sličnosti između dva ustava dominiraju u odnosu na razlike, Vajmarski ustav, kao prvi koji ustanovljava nova rešenja, treba uzeti kao primer, a odstupanja iz Ustava Austrije posebno naglasiti tamo gde postoje.

## 2. Modifikovanje autentičnog parlamentarizma i specifičan položaj šefa države

Da bi se razumeo ustavni položaj predsednika Rajha prema Vajmarskom ustavu, neophodno je osvrnuti se na društveni i istorijski, ali i doktrinarno-pravni kontekst u kome je nastao. Izuzetno teške okolnosti u državi nakon propasti carstva, izgubljenog rata i brojnih unutrašnjih nemira, iziskivale su ustanovljavanje ustavnog sistema koji bi uspostavio stabilnost. Stoga je primarni motiv ustavopisca, znamenitog Huga Projsa (*Hugo Preuß*), bio da izbegne zamke parlamentarizma francuskog tipa koji je uzrokovao izuzetnu nestabilnost političkog sistema. Sa druge strane, plašeci se diktature, Projs je odbacivao mogućnost uspostavljanja sistema stroge podele vlasti američkog tipa, gde bi predsednik lako mogao da prevlada i ostvari apsolutni primat. Projsove ideje bazirale su se na učenju dva teoretičara koja su, prema njegovom sopstvenom priznanju, izvršila najveći uticaj na njega prilikom izrade ustava.<sup>1</sup>

Prvi od njih, Robert Redslob (*Robert Redslob*), bio je žestoki kritičar francuske varijante parlamentarizma. Njegovo učenje o parlamentarnoj vladi je zasnovano na razlikovanju „istinskog“ i „pogrešnog“ (*unecht*) parlamentarizma.<sup>2</sup> Prema Redslobu, istinski parlamentarizam može ostva-

<sup>1</sup> Videti: W.J.Mommsen, *Max Weber and German Politics: 1890-1920*, University of Chicago Press, Chicago, 1990; M.Needler, *The Theory of Weimar Presidency*, *The Review of Politics*, Vol. 1, No. 4, 1959, str. 692-698; P. M. R.Stirk, *Hugo Preuss, German political thought and the Weimar constitution*, *History of Political Thought*, No. 23 (3), 2002, str. 497-516.

<sup>2</sup> Videti: R.Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form: eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Mohr, Tübingen, 1918; D.Stronk, *Gleichgewicht und*

riti samo u slučaju da postoji balans vlasti, a naročito između egzekutive i legislative. Ako je sva vlast skoncentrisana u rukama parlamenta, onda ne postoji parlamentarni sistem već parlamentarni apsolutizam. Pretpostavka postojanja takvog balansa među vlastima je različit izvor legitimiteta zakonodavne i izvršne vlasti. Redslob stoga smatra da u parlamentarizmu legitimitet šefa države može biti monarhijskog tipa, tj. zasnovan na nasleđivanju, ali može biti i republikanski. U parlamentarnoj republici, šef države mora biti neposredno biran da bi imao izvor legitimiteta nezavisan od parlamenta. Jasno je da je autentični, „istinski“ parlamentarizam za ovog autora bio britanski, dok su negativne karakteristike „pogrešnog“ parlamentarnog sistema vezane za Francusku i tamošnji politički beznadžan položaj šefa države. Ključno je bilo, dakle, obezbediti nezavisan i samostalan položaj predsednika koji bi raspolagao pravom disolucije (raspuštanja parlamenta), kao kontratežom ministarskoj odgovornosti, čime bi se izbegla dominacija legislative nad egzekutivom. Takav položaj predsednika bi obezbedio da u slučaju sukoba izvršne i zakonodavne vlasti konačnu odluku donesu građani kao nosioci suverenosti, za razliku od „pogrešnog“ parlamentarizma u kome parlament ostvaruje dominaciju i gde su građani lišeni takvog prava izbora.<sup>3</sup> Redslob jeste smatrao da se „istinski“ parlamentarizam idealno može realizovati u monarhiji, ali u Nemačkoj nakon Prvog svetskog rata ta opcija nije bila ostvariva.<sup>4</sup>

Drugi veliki teoretičar koji je izvršio uticaj na Projsa, bio je Maks Veber (*Max Weber*). U Veberovim shvatanjima se takođe mogu prepoznati ideje koje su odredile specifičan položaj šefa države u Vajmarskoj republici.<sup>5</sup> Predsednik Rajha je, prema Veberu, trebalo da predstavlja protivtežu parlamentu. Zbog toga se on zalagao za plebiscitarnog predsednika, čiji bi neposredan izbor, pravo disolucije i mogućnost iznošenja zakona na referendum omogućili da postane kontrabalans zakonodavnom telu. Predsednik je trebalo da postane centralna figura ustavnog sistema, odnosno cezaristički lider koga je Veber smatrao neophodnim elementom moderne demokratije. Njegova harizma je, za razliku od nasledne monarhije, morala da proizlazi iz neposrednog izbora. Da bi se predsedniku obezbedila uloga harizmatskog lidera, njegov mandat je trebalo da bude najduži mogući, što je prema Veberovom

---

*Volkssouveränität: eine Untersuchung an Hand der Parlamentarismustheorie Robert Redslobs*, Eichholz, Bonn, 1976.

<sup>3</sup> R.Redslob, *op.cit.*, str. 2-6. i 180.

<sup>4</sup> W.J.Mommsen, *op.cit.*, str. 349-350.

<sup>5</sup> Svoje viđenje budućeg uređenja države Veber je izložio u seriji članaka pod nazivom *Die Staatsform Deutschlands*, objavljenih u dnevniku *Frankfurter Zeitung* od 22, 24, 28. i 30. novembra i 5. decembra 1918. godine.

shvatanju iznosilo sedam godina. Sa druge strane, takav mandat i moć morali su imati protivtežu u parlamentu, iskazanu kroz vezanost za vladu u obavljanju nadležnosti, dok je vlada morala uživati podršku parlamenta. Međutim, prema Veberu, legitimitet zasnovan na neposrednom izboru, moć i harizma predsednika, skupa sa dužinom trajanja mandata, neminovno bi doveli do njegovog preimućstva u odnosu na parlamentarnu većinu, bez obzira na vezanost vlade za parlament. Zato je Veber smatrao da je neophodno omogućiti stabilnoj većini u parlamentu da se putem raspisivanja referendumu za opoziv suprotstavi predsedniku. Ovaj instrument ne bi značajnije oslabio položaj predsednika, jer bi zbog konzervativne tendencije svih referendumu, tj. težnje ka ostavljanju utvrđenog poretka na snazi, predsednik bio opozvan samo u slučaju očiglednih i teških povreda dužnosti.<sup>6</sup>

Veberovi predlozi su nesumnjivo bili inovativni i kombinovali su više različitih uloga šefa države koje su često i nepomirljive. Položaj predsednika Rajha je trebalo da bude sličan monarhu u parlamentarizmu koji vlada putem ministara odgovornih parlamentu, dok je istovremeno imao ulogu lidera koji bi bio ne samo medijator među vlastima u ustavnom sistemu, već bi mogao i da se suprotstavi parlamentu. Nesumnjivo je da je Veber pokušao da izbegne parlamentarni sistem u autentičnom obliku, a da istovremeno zadrži elemente parlamentarizma koje je smatrao dobrim, kao što su selekcija lidera i kontrola administracije. Zbog toga je i u Vajmarskom ustavu došlo do kombinovanja ovih heterogenih ustavnih ideja, a konstelacija državnih organa je patila od mnogobrojnih potencijalno nerazrešivih konflikata.<sup>7</sup>

Ideje Redsloba i Vebera su u punoj meri našle izraz u Vajmarskom ustavu, a kombinacija pralamentarizma i stabilnosti predsedničkog položaja dovela je do rađanja novog sistema podele vlasti sa neposredno izabranim predsednikom i vladom odgovornom parlamentu. Predsednik Rajha je biran na sedam godina, sa neograničenom mogućnošću reizbora.<sup>8</sup> Pored klasičnih ovlašćenja parlamentarnog šefa države, vezanih za predstavljanje države u međunarodnim odnosima, komandovanje vojskom, pomilovanja i proglašavanje zakona,<sup>9</sup> predsednik Rajha je raspolagao i nadležnostima koje se ne mogu smatrati uobičajenim u parlamentarnom sistemu. Tako je predsednik imao pravo da raspusti parlament, doduše sa-

<sup>6</sup> W.J.Mommsen, *op.cit.*, str. 343.

<sup>7</sup> M.Needler, *op.cit.*, str. 694; W.J.Mommsen, *op.cit.*, str. 332-346. U Veberovim shvatanjima se mogu prepoznati i brojni argumenti koji su doprineli da se u tranzicionim državama tokom devedesetih godina prošlog veka usvoji polupredsednički sistem.

<sup>8</sup> Član 43 Vajmarskog ustava.

<sup>9</sup> Članovi 45-47, 49. i 70. Vajmarskog ustava.

mo jednom iz istih razloga, imenovao je kancelara i ministre, mogao je da iznese zakon usvojen u parlamentu na referendum, a raspolagao je i značajnim vanrednim ovlašćenjima, koja su kasnije široko upotrebljavana, što je dovelo do potpune prevlasti predsednika nad parlamentom u pogledu zakonodavne delatnosti.<sup>10</sup>

Velika moć predsednika Rajha, nastala kao posledica kombinacije neposrednog izbora i važnih ovlašćenja, nužno je morala imati protivtežu u instrumentima kontrole i odgovornosti. Iako je ustavotvorac pokazao zavidan stepen kreativnosti stvarajući nova institucionalna rešenja u oblasti nadležnosti šefa države, ta kreativnost je najviše došla do izražaja u pogledu njegove odgovornosti i odnosa sa drugim ustavnim organima. Po prvi put u svetskoj ustavnoj istoriji je normirana trostruka odgovornost šefa države - politička, krivičnopravna i državopravna.

### 3. Politički oblici odgovornosti šefa države

Za razliku od šefa države u autentičnom parlamentarnom sistemu, predsednik Rajha je morao biti učinjen politički odgovornim, budući da je vršio aktivnu vlast u okviru egzekutive. Međutim, kako je ceo sistem organizacije vlasti bio inventivan i, samim tim, nedovoljno razrađen, tako je i politička odgovornost predsednika Rajha patila od određenih kontradikcija i nelogičnosti. To je najvećim delom proizlazilo iz kombinovanja parlamentarizma sa neposrednim izborom šefa države, pri čemu ustavotvorac nije odstupao od nekih čisto parlamentarnih rešenja, koja nisu priljučila novom institucionalnom okviru.

Pretpostavka postojanja političke odgovornosti šefa države je samostalnost njegovog delovanja. Ukoliko nije u prilici da samostalno donosi odluke i vrši vlast, predsednik ne može snositi odgovornost u političkom smislu. Ipak, uprkos ovlašćenjima kojima je raspolagao i koja su ga činila aktivnim delom egzekutive, predsednik Rajha je prema Vajmarskom ustavu zavisio u svom delovanju od vlade, koja je morala uživati podršku parlamenta. Svi akti predsednika morali su sadržati premapotpis kancelara ili ministra da bi bili validni. Prema eksplicitnom slovu Ustava, premapotpis je pretpostavljao i preuzimanje odgovornosti.<sup>11</sup>

Iako je neposredno biran, predsednik nije mogao samostalno delovati. To rešenje je posledica Projsove težnje da izbegne strogu podelu vlasti američkog tipa. Da bi se to postiglo u situaciji u kojoj se predsednik neposredno bira, bilo ga je potrebno vezati za Rajhstag preko kabineta. Akti

---

<sup>10</sup> Članovi 25, 53, 73. i 48. Vajmarskog ustava.

<sup>11</sup> Član 50 Vajmarskog ustava.

predsednika su zato premapotpisivani, a kancelar i ceo kabinet bili su odgovorni Rajhstagu. Takvo rešenje je bilo bliže čistom parlamentarnom sistemu u kome je predsednik samo protokolarni organ, ali ne i titular izvršne vlasti. Tim pre što pravilo o premapotpisu nije trpelo izuzetke, pa je tako čak i imenovanje novog kancelara zahtevalo premapotpis odlazećeg, a razrešenje postojećeg kancelara, premapotpis novoimenovanog.<sup>12</sup>

Nije mali broj autora koji su primetili da premapotpisivanje predsedničkih akata nije logično u sistemu gde on raspolaže važnim ovlašćenjima, kao što je raspuštanje parlamenta ili imenovanje vlade, koja se po svojoj prirodi obavljaju samostalno. Prema Nidleru (*Martin Needler*), vezivanje predsednika za parlament putem premapotpisa bio je pokušaj Projsa da razreši dilemu sadržanu u radovima Redsloba i Vebera, tj. da pomiri parlamentarni sistem sa neposredno izabranim predsednikom republike. Međutim, prema ovom autoru, dilema nije razrešena, već je samo dobila institucionalnu formu. Pokušavajući da izbegne koncentraciju i podelu vlasti, Projs je istu vlast dodelio različitim organima - predsedniku i vladi, bez čijeg premapotpisa predsednik ne može delovati.<sup>13</sup> U čistom parlamentarnom sistemu, premapotpis je značio preuzimanje odgovornosti pred parlamentom za akte šefa države, ali istovremeno i preuzimanje aktivne političke vlasti od strane vlade i razvlašćivanje šefa države. Nije onda logično da premapotpis ograniči pravo predsednika da imenuje kabinet, niti da raspusti skupštinu, jer su upravo te nadležnosti smatrane osnovnim elementima novouspostavljenog sistema. Zbog obaveze potpisivanja predsedničkih akata, predsednik se nikada ne bi mogao suprotstaviti Rajhstagu, jer ne bi mogao da nađe ministra, koji nužno pripada parlamentarnoj većini, da potpiše raspuštanje skupštine. Time bi se njegova uloga kao kontrateže parlamentu u potpunosti obesmislila. Zato je Kantorovic (*Hermann Kantorowicz*) smatrao da je premapotpis toliko nelogičan da se ne bi smeo primenjivati u određenim situacijama, uprkos eksplicitnoj ustavnoj odredbi koja je predviđala da svi akti predsednika moraju biti premapotpisani. Ovaj autor je mislio da režimu premapotpisa ne bi smeli da podležu akti kojima se raspušta Rajhstag, kojima se predsednik obraća građanima putem referenduma i kojima se imenuje

<sup>12</sup> Takvo rešenje je bilo ustanovljeno da odlazeći kancelar ne bi odbijanjem premapotpisa pokušao da spreči sopstveno razrešenje. Praksa je bila da kancelar u ostavci i novoimenovani kancelar otprilike u isto vreme dobiju dokumente na potpis, da bi se izbeglo postojanje perioda bez kancelara. Videti o tome u L.Rogers, F.Foerster, S.Schwarz, *Aspects of German Political Institutions*, Political Science Quarterly, Vol. 47, No. 3, September 1932, str. 324. i F.Lovo, *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1999, str. 365.

<sup>13</sup> M.Needler, *op.cit.*, str. 694.

kancelar.<sup>14</sup> I zaista, ukoliko bi ti akti bili izuzeti od obaveze premapotpisivanja, predsednik bi mogao da ostvari ulogu koja mu je dodeljena u ustavnom sistemu i da deluje kao brana koncentraciji vlasti u rukama parlamenta.

Međutim, ustavni zahtev da svi akti budu premapotpisani nije se mogao prenebregnuti, a to je dovelo do dodatnih problema vezanih za odgovornost. U autentičnom parlamentarizmu pravilo o premapotpisu nije samo uzrokovalo razvlašćivanje šefa države, već ga je i lišavalo odgovornosti. Ako za akte predsednika vlada i ministri politički odgovaraju u parlamentu, logično je da predsednik bude politički neodgovoran. Uprkos tome, Vajmarski ustav je predviđao političku odgovornost predsednika Rajha. Inventivnost ustavotvorca nije rezultirala samo u nelogičnim i kontradiktornim rešenjima, već i u brojnim novim institutima koji su potpuno ispravno uklopljeni u postojeći sistem organizacije vlasti. Takav je slučaj i sa političkom odgovornošću predsednika, gde je sloboda ustavopisaca došla do punog izražaja, pa je kreiran potpuno novi instrument - opoziv predsednika putem referenduma. Uloga koju je predsedniku u ustavnom sistemu dodelio Veber ne bi bila zaokružena bez kontrole njegovog delovanja od strane građana koji su ga izabrali. Putem odgovornosti se ostvarivala kontrola predsedničke moći, a njegov harizmatski i plebiscitarni položaj je dopunjen i demokratskim elementom smenjivosti.

Predsednik Rajha je mogao biti opozvan na referendumu, koji je raspisivan na predlog donjeg doma parlamenta, Rajhstaga. Predlog za raspisivanje referenduma za opoziv morao je biti podržan dvotrećinskom većinom glasova u Rajhstagu da bi bio validan. Ukoliko bi predsednik bio opozvan na referendumu, prestajao bi mu mandat, ali u slučaju da se većina glasača nije izjasnila za opoziv, počinjao bi mu novi sedmogodišnji mandat, a Rajhstag bi bio raspušten i bili bi raspisani parlamentarni izbori.<sup>15</sup> Vajmarski ustav je prvi dokument u istoriji koji je predvideo referendumski opoziv šefa države, dok je taj instrument kasnije u gotovo neizmenjenoj formi preuziman u brojnim ustavima. To ne treba da čudi, budući da je opozivom uređena suština političkih uzroka koji uobičajeno dovode do postavljanja pitanja predsedničke odgovornosti. Sukob neposredno biranog šefa države i parlamenta mogli su razrešiti samo građani kao legitimirajući faktor za oba organa. Organ koji izađe kao pobednik iz tog političkog sukoba nastavlja svoj mandat,

---

<sup>14</sup> H.Kantorowicz, *The New German Constitution in Theory and Practice*, *Economica*, No. 19, March 1927, str. 57.

<sup>15</sup> Član 43, stav 2 Vajmarskog ustava.



dok se za drugi organ raspisuju izbori i time politički usklađuje delovanje većine u parlamentu i predsednika. Dvotrećinska većina koja se zahtevala za opoziv trebalo je da obezbedi dodatnu stabilnost predsedničkog položaja, koja je bila primarni cilj ustavopisaca. Time bi se sprečilo da se opoziv olako koristi, naročito u izuzetno fragmentisanom partijskom sistemu gde su političke većine u parlamentu nestabilne i često se menjaju.

Pravna priroda ovog vida odgovornosti je apsolutno politička. Osnov odgovornosti nije eksplicitno naveden, što znači da je u pitanju ponašanje predsednika suprotno političkim stavovima parlamentarne većine, u ovom slučaju dvotrećinske. Odluku donose građani, a postupak pokreće parlament, što su nesumnjivo karakteristike političkog odnosa odgovornosti. Na kraju, predsednik odgovara kao političar, a ne kao lice koje je, recimo, učinilo krivično delo, i za to snosi političku sankciju koja se sastoji u prestanku mandata. Režim odgovornosti je, dakle, u svim elementima - u pogledu subjekta, objekta, osnova i sankcije - čisto politički.

Uprkos postojanju premapotpisa, što je očigledno bio propust ustavotvorca načinjen prilikom kreiranja jednog potpuno novog institucionalnog modela, predsednik je bio politički odgovoran. Opoziv kao instrument je, ako se izuzme premapotpis, bio valjano uklopljen u postojeći sistem organizacije vlasti, jer je predsednik odgovornost snosio pred građanima koji su ga i izabrali. No, ovo nije bio jedini oblik vertikalne političke odgovornosti šefa države koji je poznavao Vajmarski ustav.

Pre svega, predsednik je uživao neograničenu mogućnost reizbora, što je omogućavalo da ga građani eventualno ne izaberu, čime se posredno ostvarivala politička odgovornost. Zabranom reizbora bi se predsednikov položaj značajno oslabio, a plebiscitarni i harizmatički karakter njegove funkcije bio bi okrnjen. Sa druge strane, parlamentarni izbori su isto mogli poslužiti kao jedan vid političke odgovornosti predsednika, jer bi promenjena politička većina u parlamentu mogla zahtevati opoziv predsednika. To je omogućeno razlikom u trajanju mandata predsednika i poslanika, koji su birani na četiri godine.<sup>16</sup> Iako se, strogo uzevši, ovi instrumenti ne mogu podvesti pod pravni pojam odgovornosti, oni svakako predstavljaju suptilne političke mehanizme koji mogu dovesti do utvrđivanja odgovornosti.

Pored opoziva, neograničene mogućnosti reizbora i parlamentarnih izbora, predsednička vertikalna politička odgovornost u širem smislu se mogla posredno ostvarivati i preko raspisivanja referenduma od strane

---

<sup>16</sup> Član 23 Vajmarskog ustava.

predsednika. Naime, iako je predsednik bio lišen prava na veto, kakvim je raspolagao takođe neposredno birani predsednik SAD, Vajmarskim ustavom mu je ostavljena mogućnost da iznese zakon usvojen u parlamentu na referendum. Time je, slično kao i kod opoziva, građanima ostavljena mogućnost da donesu konačnu odluku u slučaju sukoba između predsednika i skupštine. Predsednik je imao pravo da u roku od mesec dana od donošenja zakona u Rajhstagu raspiše referendum o tom zakonu, naravno, ukoliko se nije slagao sa usvojenim rešenjima.<sup>17</sup> To, međutim, nije bila jedina mogućnost da predsednik poveri građanima odluku o nekom pravnom aktu. Rajhstrat, kao gornji dom parlamenta i predstavništvo pokrajinskih vlada, imao je mogućnost da uloži veto (tj. protest - nem. *Einspruch*) na zakon usvojen u Rajhstagu. U tom slučaju se zakon vraćao na ponovno razmatranje u Rajhstag, a ako dogovor među domovima nije mogao biti postignut, predsednik je imao pravo da ga u roku od tri meseca iznese na referendum. Ukoliko to ne učini, smatralo se da zakon nije usvojen. Međutim, ako bi takav zakon Rajhstag potvrdio dvotrećinskom većinom glasova, predsednik je u roku od tri meseca imao mogućnost da ukazom proglasi zakon ili da o zakonu raspiše referendum.<sup>18</sup> Predsednik je takođe polagao isključivo pravo da raspiše referendum povodom budžeta, poreskih zakona ili propisa o primanjima.<sup>19</sup> Brojne mogućnosti za raspisivanje referenduma od strane predsednika su se uklapale u sliku plebiscitarnog vođe koji služi kao brana potencijalnoj apsolutnoj vlasti parlamenta kakva je viđena u francuskom parlamentarizmu. Sa druge strane, raspisivanje referenduma je svakako imalo oblik sukoba predsednika i parlamenta, te je stoga iako ne neposredno, moglo posredno dovesti i do predsedničke ostavke. Ako bi se predsednik politički založio za neusvajanje određenog zakona i bio toliko siguran u svoj sud da je spreman da raspiše referendum o tome, onda je njegova ostavka logična posledica izostanka podrške građana za sprečavanje stupanja zakona na snagu.

Nekoliko razloga je uzrokovalo nekorišćenje predsednikovog prava da raspiše referendum, a samim tim i nedostatak praktične potvrde pretpostavke o političkoj nužnosti njegove ostavke. Na prvom mestu, za uspeh referenduma se zahtevala nadpolovična izlaznost birača, što je pogodovalo bojkotu referenduma i samim tim umanjivalo šanse da se zakon zaista i ospori.<sup>20</sup> Možda još značajniji uzrok leži u činjenici da se za odluku o raspisivanju referenduma zahtevao premapotpis kancelara ili ministra, što znači

---

<sup>17</sup> Član 73, stav 1 Vajmarskog ustava.

<sup>18</sup> Član 74 Vajmarskog ustava.

<sup>19</sup> Član 73, stav 4 Vajmarskog ustava.

<sup>20</sup> Član 75 Vajmarskog ustava.

da bi i parlamentarna većina koja je zakon usvojila trebalo da podrži iznošenje zakona pred građane. Jasno je da bi takva situacija bila politički neobjašnjiva, pa se premapotpis u ovom slučaju pokazuje kao potpuno besmislen, jer lišava predsednika mogućnosti da koristi jedno od važnih ovlašćenja koje je namenjeno da predstavlja kontrabalans parlamentarnoj većini, a ne da ga ta ista parlamentarna većina i koristi. Uprkos tome što je pravo na raspisivanje referenduma zbog obaveze premapotpisa obesmišljeno, ne može se poreći uticaj koji je imalo poveravanje ove nadležnosti predsedniku. Vertikalna predsednička odgovornost kroz raspisivanje referenduma, koja je, recimo, imala važnu ulogu u francuskoj Petoj republici, upravo vuče korene od Vajmarskog ustava.

Pored raspisivanja referenduma, predsednik Rajha je na raspolaganju imao još jednu mogućnost da se obrati građanima, koja je posledično mogla dovesti i do njegove ostavke, u slučaju da mu građani uskrate podršku. Pravo disolucije Rajhstaga je takođe moglo poslužiti kao jedan vid ostvarivanja predsedničke odgovornosti. Iako načelno limitirano, zato što je Ustav predviđao da predsednik može raspustiti Rajhstag samo jednom iz istih razloga, ovo pravo se moglo u praksi neograničeno koristiti budući da razlozi za disoluciju nisu bili pravno definisani, već su bili političke prirode. Tako je predsednik mogao da raspusti donji dom parlamenta praktično onoliko puta koliko je to želeo, navodeći svaki put nešto drugo kao razlog. Ukoliko bi politička opcija koju zastupa predsednik izgubila parlamentarne izbore, on bi bio primoran na povlačenje, bilo da to podrazumeva ostavku ili prepuštanje aktivne vlasti kabinetu. Ni ovo pravo predsednika nije lišeno ograničenja usled obaveze premapotpisa, ali je postojala proceduralna mogućnost da se ta prepreka zaobiđe. Predsednik je mogao raspustiti vladu koja uživa poverenje parlamenta i imenovati drugu po svojoj volji, tj. onu koja bi pristala da stavi premapotpis na akt o raspuštanju Rajhstaga. Naravno, tada bi njegova odgovornost, iskazana kroz gubljenje preimućstva u okviru egzekutive ili kroz ostavku, zavisila od ishoda izbora i eventualne podrške koju bi građani dali novoimenovanom kabinetu.<sup>21</sup>

Kompleksne političke prilike tokom trajanja Vajmarske republike nisu dozvolile da se instrumenti i mehanizmi za ostvarivanje političke odgovornosti isprobaju u praksi. Važan položaj koji je predsednik Rajha

---

<sup>21</sup> Predsednik je samostalno imenovao vladu, ali je ona morala uživati poverenje Rajhstaga. No, samo imenovanje nije zahtevalo potvrdu parlamenta, već je Rajhstag mogao samo da izglasa nepoverenje vladi. Videti članove 53 i 54 Vajmarskog ustava. Videti šire o pitanju referenduma i odgovornosti predsednika u R.Thoma, *The Referendum in Germany*, Journal of Comparative Legislation and International Law, Third Series, Vol. 10, No. 1, 1928, str. 55-73.

imao u ustavnom sistemu dodatno je ojačan nepostojanjem stabilnih parlamentarnih većina koje bi delovale kao kontrolni i ograničavajući faktor u odnosu na predsedničku moć. Parlament nije postao suviše dominantan, čega su se pribojavali ustavotvorci, već upravo suprotno - proporcionalni izborni sistem koji je doveo do fragmentacije partijskog sistema učinio je da parlament ne ostvari svoju ulogu kontrateže predsedniku. Stoga se i pitanje njegove odgovornosti nije u praksi ni postavilo. Čak ni u situacijama kada je predsednik delovao i protiv parlamentarne većine, kao kada je predsednik Hindenburg (*Paul von Hindenburg*) razrešio kancelara Brininga (*Heinrich Brüning*) dužnosti iako je ovaj i dalje uživao podršku parlamentarne većine, Rajhstag nije smogao snage da pokrene pitanje odgovornosti šefa države.<sup>22</sup> Tako su instrumenti vertikalne političke odgovornosti - opoziv, referendum, parlamentarni izbori - ostali samo neiskorišćena pravna i politička mogućnost.

Ipak, važnost novouspostavljenih procedura za ostvarivanje odgovornosti ne može se posmatrati isključivo u kontekstu Vajmarskog ustava. Uticaj koji su izvršila rešenja ustanovljena ovim ustavom je nemerljiv. Susedna Austrija je već 1929. predvidela postojanje predsedničkog opoziva na referendumu,<sup>23</sup> a danas takvo rešenje postoji i u brojnim drugim sistemima. Raspisivanje referenduma od strane predsednika je takođe zastupljeno u mnogim državama, a sam polupredsednički institucionalni okvir vodi poreklo od Vajmarskog ustava. Iako je praksa krenula u drugom pravcu, pokazalo se da ustavni aranžman u kome predsednik raspolaze neposrednim legitimitetom mora biti praćen mogućnošću njegovog neposrednog kontakta sa građanima putem referenduma. Ako se izuzme pravilo o obaveznom premapotpisu, koje je nelogično i koje se u nekim situacijama moglo i zaobići, predsedniku je ostavljena mogućnost da aktivno vrši vlast i zbog toga je morao biti učinjen odgovornim. Sa druge strane, da je postojala stabilna politička većina u parlamentu koja je suprotstavljena predsedniku, njegov položaj je mogao biti sličan položaju predsednika u parlamentarnoj republici. Tada bi posredni instrumenti odgovornosti, kao što su referendum ili raspuštanje parlamenta, ostali nekorisćeni, a pitanje odgovornosti se ne bi postavljalo. Zbog toga su mehanizmi odgovornosti predviđeni Vajmarskim ustavom bili adekvatni, barem u na idejnom nivou ako ne i u konkretnoj normativnoj izvedbi - predsednik je bio politički odgovoran u meri u kojoj koristi svoja ovlašćenja i igra aktivnu ulogu u okviru izvršne vlasti.

---

<sup>22</sup> Videti šire o tome u L.Rogers, F.Foerster, S.Schwarz, *op.cit.*, str. 325-326. i F.Lo-vo, *op.cit.*, str. 367.

<sup>23</sup> Član 60, stav 6 Ustava Austrije.

#### 4. Pravni oblici odgovornosti šefa države

Pravna odgovornost predsednika Rajha je, kao i politička, bila uređena na različit način u odnosu na Francusku, kao najočigledniji tadašnji primer parlamentarnog sistema republikanskog tipa. Iako je postojao opoziv, kao instrument političke odgovornosti, vajmarski ustavotvorci su predvideli i impičment, ali i posebna pravila o krivičnoj odgovornosti predsednika. Time je rešena barem jedna od teorijskih dilema o prirodi ove odgovornosti, koja, recimo, nije razjašnjena u Ustavu francuske Treće republike. Naime, iz odvojenog regulisanja krivične odgovornosti i impičmenta jasno proizlazi da impičment ne može imati krivični karakter. No, to i dalje ne znači da je karakter predsedničkog impičmenta jasno određen. Šta više, u nemačkoj varijanti je pravna priroda tog instrumenta još nejasnija. Čak ni Ustav Austrije, koji donekle unapređuje rešenja iz Vajmarskog ustava ovo pitanje ne rešava na jednoznačan način.

Predsednik Rajha je krivično odgovarao pred redovnim sudovima. Iako u Ustavu nisu postojala detaljna pravila o krivičnoj odgovornosti šefa države, o postojanju te odgovornosti može se posredno zaključiti iz postojanja odredaba o imunitetu. Vajmarski ustav je predviđao da predsedniku ne može biti suđeno u krivičnom postupku bez odobrenja Rajhstaga.<sup>24</sup> Budući da nije zahtevana kvalifikovana većina, za donošenje takve odluke bila je dovoljna uobičajena, prosta većina.<sup>25</sup> Predsednički imunitet se bitno razlikovao od poslaničkog. Poslanici su uživali apsolutni imunitet za dela učinjena u vršenju funkcije, a procesni za sva ostala dela, ali za vreme trajanja mandata, odnosno moglo im je biti suđeno za delo učinjeno za vreme trajanja mandata nakon što prestanu da obavljaju poslaničku funkciju.<sup>26</sup> Predsednik je, sa druge strane, bio zaštićen isključivo procesnim imunitetom. Ustav nije precizno odredio da li se predsedniku može suditi nakon prestanka mandata, za delo počinjeno u vremenu dok je obavljao funkciju. Budući da eksplicitne ustavne odredbe nema, može se zaključiti da je takvo suđenje bilo moguće.

Ipak, to što nije postojao apsolutni imunitet za dela učinjena u vršenju funkcije možda i nije bio propust ustavopisaca. U tim slučajevima, moguće je bilo pokrenuti postupak impičmenta protiv predsednika. Prema Ustavu, Rajhstag je bio ovlašćen da optuži predsednika, kancela-

---

<sup>24</sup> Član 43, stav 3 Vajmarskog ustava.

<sup>25</sup> Član 32 Vajmarskog ustava.

<sup>26</sup> Član 37 Vajmarskog ustava.

ra i ministre pred Vrhovnim sudom, u slučaju da namerno prekrše Ustav ili zakon Rajha. Predlog je moglo podneti najmanje sto poslanika, a postupak je pokretan odlukom većine potrebne za promenu Ustava - zahtevano je prisustvo dve trećine poslanika i dvotrećinska većina prisutnih.<sup>27</sup> Iz činjenice da su u sistemu paralelno postojali impičment i krivična odgovornost, može se zaključiti da se postupak impičmenta pokreće u svim slučajevima kada predsednik prekrši Ustav ili zakon, a da takva protivpravna radnja ili nečinjenje nemaju elemente krivičnog dela. Pitanje je, međutim, da li se istovremeno mogao voditi postupak impičmenta i krivični postupak, jer Ustav to pitanje nije uredio. Logičnije bi bilo da tako nešto nije moguće, ako se ima u vidu da u oba slučaja odlučuje sud, te bi to značilo povredu načela *ne bis in idem*. Stoga je verovatnije da se postupak impičmenta mogao pokrenuti samo u slučaju kršenja prava koje nije istovremeno i krivično delo. Budući da Ustavom nije bila regulisana sankcija koja se može izreći u postupku impičmenta, a razrešenje svakako nije bilo moguće dosuditi u krivičnom postupku, moguće je i da se nakon krivičnog postupka vodi postupak impičmenta u kome bi se eventualno predsednik razrešio funkcije. Sa druge strane, razrešenje je nastupalo kao posledica opoziva, pa je nejasno da li je rezultat impičmenta mogla biti takva kazna političke prirode.

Za brojna pitanja u vezi sa impičmentom se ne mogu lako naći odgovori, budući da se teorija njima nije bavila. Jedino što je nedvosmisleno utvrđeno i u nemačkoj i u austrijskoj literaturi je naziv ovog tipa odgovornosti. Naime, odgovornost predsednika za kršenje ustava ili zakona u postupku impičmenta nazivana je državnompravnom odgovornošću, a naziv se zadržao i do današnjih dana.<sup>28</sup> Pandan tom terminu van german-skog pravnog kruga bio bi ustavnopravna odgovornost, u skladu sa opšte-prihvaćenim nazivom ove grane prava. Poseban naziv ove odgovornosti ukazuje na specifičnu pravnu prirodu impičmenta u Nemačkoj, gde taj instrument sadrži daleko više pravnih elemenata nego u drugim sistemima. Pored toga, državnompravna odgovornost je naziv koji se koristio za odgovornost ministara putem impičmenta, a predsednička odgovornost je uređena pod velikim uticajem odgovornosti ministara koja se razvijala u Nemačkoj tokom XIX veka. Uticaj je toliko snažan, da bi se moglo govoriti

---

<sup>27</sup> Članovi 59 i 76 Vajmarskog ustava.

<sup>28</sup> Videti, na primer: H.Kelsen, *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, Fünfter Teil: Bundesverfassung*, Franz Deuticke, Wien, 1922, str. 163; H.Schambeck, *Regierung und Kontrolle in Österreich*, Duncker & Humbolt, Berlin, 1997, str. 74; F.Greve, *Die Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staat*, Duncker und Humblot, Berlin, 1977, str.38-39. i 57.

i o potpunom preuzimanju legislativno-sudskog modela impičmenta,<sup>29</sup> bez previše razmišljanja o uklopljenosti te odgovornosti u postojeći sistem organizacije vlasti. Vajmarski ustav je u istom članu predvideo odgovornost ministara, kancelara i predsednika za povredu Ustava i zakona, s tim što su oni i politički odgovarali - vlada parlamentu a predsednik građanima. Odsustvo bilo kakvih suđenja u postupku impičmenta govori da se radi o reliktu prošlosti, odnosno zaostatku iz vremena kada ministri nisu politički odgovarali parlamentu. Uprkos tome, državnopravna legislativno-sudska odgovornost ostala je u raznim oblicima trajna karakteristika germanskih pravnih sistema.

Pravna priroda državnopravne odgovornosti se može utvrditi jedino poređenjem sa njom sličnom krivičnom odgovornošću. Krivična odgovornost predsednika je podrazumevala ukidanje imuniteta od strane parlamenta i suđenje pred redovnim sudom, kao i eventualnu osudu na krivičnu sankciju. Državnopravna odgovornost je takođe značila nužno pokretanje postupka u parlamentu i proces suđenja pred redovnim sudom koji je istovremeno i najviša sudska instanca u državi. Ustavnih odredaba o sankciji nema, pa se može zaključiti kako je sud mogao dosuditi bilo koju sankciju koja se može izreći u postupku koji se vodi, što znači da je obim mogućnosti išao od naknade štete za eventualnu protivpravnu radnju, do krivične sankcije ukoliko se ustanovi da prekršaj ipak ima obeležja krivičnog dela. Suštinski, razlika između krivične i državnopravne odgovornosti je u nadležnom forumu (redovan ili najviši sud), i u većini u parlamentu potrebnoj da se postupak pokrene. Kako je krivična odgovornost ozbiljnija, barem u smislu njome zaštićenih vrednosti, i kako zahtev za gonjenje stiže parlamentu od pravosudnih organa, tako je i većina potrebna za odobrenje suđenja manja. Ukoliko parlament sam smatra da je potrebno pokrenuti postupak, predsednik je zaštićen od politizacije ovog pitanja kroz strožiju većinu, kao i kroz ugled i stručnost suda koji odlučuje o optužbi. Stoga je državnopravna odgovornost prema Vajmarskom ustavu zaista jedna vrsta pravne odgovornosti. Sasvim je drugo pitanje koji je razlog postojanja državnopravne odgovornosti u ovom Ustavu. Uzrok tome se može tražiti samo u tradiciji. Državnopravna odgovornost je, kao i u slučaju ministara, rezultat nasleđa iz vremena kada nije postojala politička odgovornost. U siste-

---

<sup>29</sup> U radu su korišćeni izrazi izrazi uobičajeni u literaturi o odgovornosti šefa države: 1) „legislativno-sudski model impičmenta“ da bi se objasnio postupak utvrđivanja odgovornosti koji je višefazan i koji uključuje učešće zakonodavnog i sudskog tela; 2) „legislativno-ustavnosudski impičment“ kako bi se označio postupak u kojem učestvuju zakonodavni organ i specijalizovano telo zaduženo za kontrolu ustavnosti.

mima u kojima se politička odgovornost ministara razvila spontano iz impičmenta (Velika Britanija), prestali su i razlozi za postojanje tog instrumenta. U Nemačkoj, međutim, postupnog razvoja nije bilo, a tradicija pisanog prava nije dopuštala da se tako važan instrument odbaci kao nepotreban, naročito u situaciji kada se nije znalo na koji način će zaživeti sistem ustanovljen novim Ustavom. Zbog toga je zadržana državnopravna odgovornost ministara, a njoj je, po istoj formuli, pridodata i predsednička državnopravna odgovornost, iako je i on bio politički odgovoran. Ako predsednik odgovara i politički i krivično, jasno je da nema potrebe da odgovara i u postupku impičmenta. No, to uostalom nije jedino nekonzistentno rešenje Vajmarskog ustava u pogledu položaja predsednika. Kombinovanje državnopravne i političke odgovornosti je očigledno posledica preuzimanje rešenja iz parlamentarnog sistema koja se nisu mogla uklopiti u novouspostavljeni model organizacije vlasti, slično kao kod pravno besmislenog mešanja obaveznog premapotpisa i političke odgovornosti predsednika.

U Nemačkoj je odlučivanje o državnopravnoj odgovornosti šefa države i ministara bilo u rukama najvišeg redovnog suda. Iako je Ustav Austrije izmenama iz 1929. godine uveo odgovornost predsednika biračima putem opoziva, jer je predsednik od tada neposredno biran, u pogledu državnopravne odgovornosti situacija je bila drugačija. Naime, u Austriji je odlučivanje o pravnim vidovima odgovornosti predsednika povereno Ustavnom sudu. Austrijski Ustav je takođe, prema već viđenom nemačkom modelu, poznavao tri tipa odgovornosti - političku, državnopravnu i krivičnopravnu. U pogledu političke odgovornosti predsednika ne postoje značajnije razlike između Austrije i Nemačke, jer je opoziv uređen po veoma sličnom obrascu. Čak je iz Nemačke preuzet obavezan premapotpis, odnosno u austrijskoj varijanti premapotpis i preporuka ministara.<sup>30</sup> Razlika u odnosu na nemačka rešenja se sastoji u tome što su se svi postupci koji podrazumevaju osnov odgovornosti pravne prirode odvijali pred Ustavnim sudom.

Osnov državnopravne odgovornosti predsednika je, kao i u Nemačkoj, imao subjektivni i objektivni element. Objektivni element osnova odgovornosti se sastojao u kršenju saveznog Ustava koje proizlazi iz vršenja funkcije. Dakle, osnov odgovornosti nije moglo biti kršenje zakona ili ustava federalnih jedinica. Prema stavu ustavnopravne teorije, osnov odgovornosti se nije mogao odnositi ni na kršenje ustava u materijalnom smislu, već samo na povredu odredaba sadržanih u Saveznom ustavnom

---

<sup>30</sup> Videti član 67 Ustava Austrije.



zakonu Austrije. Takođe, predsednik je Ustav mogao prekršiti i radnjom nečinjenja, na primer propuštanjem obavljanja neke ustavne dužnosti.<sup>31</sup> Subjektivni element odgovornosti je postojanje umišljaja bilo kog stepena. Samo kršenje Ustava sa namerom moglo je biti osnov državnopravne odgovornosti.<sup>32</sup>

U skladu sa usvojenom legislativno-sudskom koncepcijom impičmenta, postupak je pokretala Savezna skupština. Prema slovu Ustava, predsednik je za vršenje svojih nadležnosti odgovoran Saveznoj skupštini, premda ona nije donosila konačnu odluku u postupku impičmenta, već je samo pokretala postupak. Savezna skupština je zapravo zajednička sednica oba doma parlamenta (Nacionalnog veća i Saveznog veća), koja se sastaje na predlog jednog od domova. Kada jedan od domova odluči da pokrene postupak, kancelar saziva Saveznu skupštinu,<sup>33</sup> a za donošenje odluke o pokretanju impičmenta protiv predsednika neophodno je prisustvo većine poslanika svakog od domova, kao i dvotrećinska većina glasaliha na sednici.

Postupak utvrđivanja postojanja odgovornosti se odvija pred Ustavnim sudom. Za razliku od političke odgovornosti putem opoziva, ukoliko Ustavni sud nađe da predsednik nije odgovoran, ne slede nikakve negativne posledice po skupštinu. Ukoliko Ustavni sud odluči pozitivno o zahtevu skupštine, postoje dve vrste posledica. Sankcija koja se uvek izriče je gubitak funkcije predsednika. Kada postoje „naročito teške okolnosti“, može se dosuditi i privremeni gubitak političkih prava.<sup>34</sup> Austrijska pravna teorija pod političkim pravima u ovom smislu podrazumeva ona prava kojima se dozvoljava legalan uticaj na donošenje odluka i kreiranje državne volje (nem. - *die Staatswillensbildung*), što se posebno odnosi na izborna prava.<sup>35</sup>

Krivična odgovornost predsednika se može ostvarivati na dva načina, u zavisnosti od toga da li odlučuje redovan ili Ustavni sud. Predsednik uži-

<sup>31</sup> Videti u K.Berchtold, *Der Bundespräsident: eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht*, Springer, Wien, 1969, str. 100 i H.Kelsen, *op.cit.*, str. 275.

<sup>32</sup> Videti član 142, stavovi 1 i 2 Ustava Austrije.

<sup>33</sup> U ostalim slučajevima sazivanje Savezne skupštine je u nadležnosti predsednika, ali je iz razumljivih razloga ta dužnost poverena kancelaru kada je u pitanju pokretanje postupka impičmenta protiv predsednika. Videti članove 38 i 39 Ustava Austrije.

<sup>34</sup> Član 142, stav 4 Ustava Austrije.

<sup>35</sup> H.Schambeck, *op.cit.*, str. 79. i K.Berchtold, *op.cit.*, str. 102. O postupku pred Ustavnim sudom Austrije neće biti reči zbog nedostatka prostora. Nepotrebno bi bilo iscrpljivati se na ovom mestu detaljnom analizom postupka, budući da on i nije presudan za pravnu kvalifikaciju tipa odgovornosti niti za teorijska stanovišta o ovom problemu.

va procesni imunitet o kojem odlučuje Savezna skupština. Organ krivičnog gonjenja podnosi zahtev Nacionalnom veću koje odlučuje da li će se Savezna skupština uopšte baviti tim pitanjem. Ako se Nacionalno veće izjasni potvrdno, kacelar će sazvati Saveznu skupštinu koja donosi konačnu odluku o imunitetu.<sup>36</sup> Procesni imunitet se odnosi na krivična dela učinjena van obavljanja funkcije. Ukoliko predsednik učini krivično delo u vršenju funkcije, ne štiti ga imunitet ali uživa određenu sudsku privilegiju. Za dela u vezi sa funkcijom koja bi inače potpadala pod nadležnost redovnog, krivičnog sudstva, isključivo je nadležan Ustavni sud. Ako je pokrenuta istraga pred redovnim sudom Ustavni sud preuzima predmet. Kada odlučuje o krivičnoj odgovornosti Ustavni sud može primenjivati odredbe krivičnog zakonodavstva i izricati krivične sankcije.<sup>37</sup>

Krivičnopravna i državnopravna odgovornost predsednika Austrije nisu nikada ostvarene u praksi, kako za vreme prvog važenja Ustava (do 1934. godine), tako i nakon njegovog vraćanja na pravnu snagu posle Drugog svetskog rata. Iako čitav niz državnih funkcionera odgovara po istim ili sličnim pravilima kao predsednik, jedini postupci impičmenta vodili su se nekoliko puta protiv guvernera federalnih jedinica. Šambek (*Herbert Schambeck*) recimo taj institut naziva „Damoklovim mačem na papiru“ i smatra da on ima samo simboličan značaj.<sup>38</sup>

## **5. Pravna priroda državnopravne odgovornosti: ko treba da bude čuvar ustava?**

Mala važnost koju je impičment imao u ustavnoj praksi u potpunoj je suprotnosti sa uticajem koje je austrijski model ostvarivanja odgovornosti šefa države imao na komparativnu ustavnost. Čitav niz država danas prihvata legislativno-ustavnosudski obrazac impičmenta, te je stoga od neizmerne važnosti utvrditi kakva je pravna priroda tog postupka, kao i koji su bili preovlađujući motivi ustavopisaca da se odluče za ovo rešenje, odnosno kakvi su bili pogledi teorije na ovo pitanje. Naročito je važno uočiti da li ima neke razlike između nemačkog i austrijskog modela impičmenta i da li učešće ustavnog sudstva u postupku utvrđivanja odgovornosti donosi neku kvalitativnu razliku u odnosu na običan legislativno-sudski postupak.

Pitanje položaja i odgovornosti šefa države, kao i eventualne uloge ustavnog i redovnog sudstva u postupku impičmenta, posredno je tema i

---

<sup>36</sup> Član 63 Ustava Austrije.

<sup>37</sup> Član 143 Ustava Austrije.

<sup>38</sup> Videti u H.Schambeck, *op.cit.*, str. 79-80.

jednog od najplodonosnijih pravnoteorijskih „sukoba“ između dva svetska rata. Šmit i Kelzen (*Carl Schmitt; Hans Kelsen*), dva zasigurno najuticajnija teoretičara te epohe na nemačkom govornom području, različito su gledali na pitanje „čuvara ustava“ - za prvog je to bio predsednik države, a za drugog ustavni sud.<sup>39</sup>

Šmitovo viđenje šefa države kao čuvara ustava se može kritikovati iz više razloga i danas je zasigurno prevaziđeno. Ipak, njegovo učenje je važno iz nekoliko razloga. Na prvom mestu, teorija o tome ko treba da razrešava ustavne konflikte se naslanja na kritiku ustavnosudske koncepcije impičmenta i viđenje povrede ustava kao političkog pitanja. Pored toga, shvatanje o predsedniku kao čuvaru ustava barem delimično može da objasni njegov specifičan položaj u Nemačkoj iz vajmarskog perioda i pruži utemeljenje za njegovu otežanu i ograničenu odgovornost.<sup>40</sup>

Za Šmita su sudovi bili nepodobni da se bave ustavnim sukobima najviših državnih organa, kakvim je smatrao i impičment. U nemačkoj pravnoj misli je dugo bilo ukorenjeno shvatanje da je ideal pravne države „pravosudno-formalno rešavanje političkih pitanja“, čija posledica prema Šmitu neće biti „juridizacija politike, nego politizacija pravosuđa“.<sup>41</sup> Šmit ispravno shvata prevaziđenim stanovišta teoretičara 19. veka koji su idealizovali značaj sudske odgovornosti ministara kao najviše garantije pravne države. Državnopravna odgovornost ministara, prema Šmitu, „u odnosu na političku postaje beznačajna i nezanimljiva“.<sup>42</sup> Pošto je nastala kao posledica borbe između nemačke monarhije i građanstva tokom 19. veka, državopravna odgovornost je za Šmita apsolutno nepotrebna u uslovima postojanja političke odgovornosti. No, tu ne leži jedini problem, jer je takva odgovornost nije nastala kao preteča političke odgovornosti. Upravo suprotno, legislativno-sudski oblik impičmenta je trebalo da spreči političku odgovornost ministara i da odgovornost uopšte učini politički bezo-

<sup>39</sup> O teorijskom sukobu Kelzena i Šmita povodom pitanja korišćenja vanrednih ovlašćenja predsednika Rajha, koji je imao epilog i u Kelzenovom gubitku profesorskog u Kelnu, videti u D.Dyzenhaus, *Legal Theory in the Collapse of Weimar: Contemporary Lessons?*, The American Political Science Review, Vol. 91, No. 1, March 1997, str. 121-134.

<sup>40</sup> Šmitova shvatanja o predsedniku Rajha kao čuvaru ustava mogu se pronaći u K.Šmit, *Čuvar ustava, u Norma i odluka: Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001, str. 211-253. Analiza Šmitovih shvatanje može se pronaći i u K.U.Meyn, *Kontrolle als Verfassungsprinzip: Problemstudie zu einer legitimationsorientierten Theorie der politischen Kontrolle in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1982, str. 123-127.

<sup>41</sup> K.Šmit, *op.cit.*, str. 217.

<sup>42</sup> *Ibidem*, str. 218.

pasnom. Prema Šmitovim rečima, pravosudna forma ima parališuće dejstvo i doprinosi da se odgovornost ne ostvari u praksi, te sprečava da se iz nje ne iznedri neki oblik političke odgovornosti.<sup>43</sup> Ovaj autor je apsolutno u pravu kada tvrdi da je sudski impičment posledica istorijskog nasleđa i institut koji je prevaziđen u slučaju kada postoji politička odgovornost. Odgovornost predsednika pred Državnim sudom je takođe posledica istorijskog nasleđa i automatskog usvajanja rešenja iz prethodnih ustava, bez dovoljno promišljanja.

Šmit je tvrdio da sudstvo nije organ podoban da se bavi političkim pitanjima, kakvim je smatrao svako odlučivanje koje ima za predmet zaštitu ustava. U slučaju da je zaštita ustava obezbeđena krivičnom formom, potrebna su određena odstupanja od te forme koja će je upodobiti političkom karakteru odluke o povredi ustava. Kao primere takvih osnova odgovornosti Šmit navodi veleizdaju i povredu ustava, gde je neophodno da neko političko telo (parlament, vlada) barem pokrene postupak da bi se kriterijumi celishodnosti uzeli u obzir prilikom odlučivanja. Zbog toga Šmit tvrdi da je predviđanje pravosudne forme odlučivanja u tim situacijama „prevarno prerušavanje drukčijih i u svakom slučaju vrlo političkih ovlašćenja“.<sup>44</sup> Razlikovanje ustavnih sporova i drugih sporova čiji je predmet povreda ustava sastoji se u subjektima koji u njemu učestvuju. Politički karakter suđenja nosiocima javnih funkcija ogleda se upravo u njihovom političkom položaju i uzrocima spora koji leže u sukobu državnih organa, te zato pojam povrede ustava u tim slučajevima nema istu sadržinu kao kada je u pitanju neko krivično delo koje kao predmet zaštite ima ustav. Ustavni spor je posledica trvenja i konflikata među nosiocima javnih ovlašćenja za donošenje političkih odluka i delovanje, bez obzira na forum pred kojim se odvija sukob.<sup>45</sup>

Razlikovanje između pitanja o kojima može odlučivati sudski organ i onih koji ne podležu sudskoj formi Šmit temelji na diferenciranju justicijabilnih i nejusticijabilnih normi.<sup>46</sup> O justicijabilnim normama sud može da odlučuje jer podvodi (supsumira) konkretne okolnosti pod pravno pravilo, odnosno primenjuje normu na činjenično stanje, te norma u potpunosti vezuje sudiju. Norme o nadležnosti nisu justicijabilne jer ne vezuju, već ovlašćuju, pa supsumacija nije moguća. Ove norme karakteriše širina

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, str. 220-221.

<sup>44</sup> *Ibidem*, str. 219. Videti takođe strane 222-223.

<sup>45</sup> *Ibidem*, str. 237-238.

<sup>46</sup> Upotreba termina „justicijabilan“ rukovođena je nedostatkom prikladne zamene na srpskom jeziku, kao i prevodom Šmitovog dela u kojem je korišćen taj izraz i koji je, stoga, već uobičajen u domaćoj literaturi.

i besadržajnost koja ne omogućava jednostavnu supsumaciju činjeničnog stanja, karakterističnu za sudsko odlučivanje. Norma čija primena zahteva donošenje političke odluke ne može biti predmet sudskog postupka, jer nije na sudu da ocenjuje da li je neko ovlašćenje korišćeno na politički svrsishodan način ili ne. Budući da su ustavne norme većinom takvog karaktera, odlučivanje o povredi ustava u postupku impičmenta ne bi se smelo poveriti sudskom organu.<sup>47</sup>

Šmitova shvatanja o političkom karakteru postupka impičmenta su se većim delom bazirala na kritici Kelzena i njegove koncepcije ustavnog sudstva kao čuvara ustava. U svom odgovoru na kritiku, Kelzen se osvrnuo i na brojna pitanja koja su od važnosti za definisanje pravne prirode ustavnog sudstva i uloge koju ima u utvrđivanju odgovornosti šefa države.<sup>48</sup> Kelzenov odgovor je najubedljiviji u delu koji osporava ulogu šefa države kao čuvara ustava - ovaj autor sa pravom tvrdi kako je obnova Konstanove monarhijske ideologije o *pouvoir neutre* neosnovana u ustavnom kontekstu koji podrazumeva neposredno izabranog šefa države sa značajnim ovlašćenjima. No, daleko je važnije Kelzenovo viđenje ustavnog sudstva kao organa koji odlučuje o povredi ustava. U skladu sa pozitivističkim gledanjem na pravo, Kelzen pod povredom ustava podrazumeva ustanovljenje nekog činjeničnog stanja protivnog ustavnim normama. Povreda ustava može biti i posredna, u slučaju da je prekršen neki zakon donet na osnovu ustava. Čuvar ustava, međutim, treba da se bavi isključivo neposrednim povredama, koje mogu učiniti samo državni organi jer oni ostvaruju ustav.<sup>49</sup>

Budući da povreda ustava ima pravni karakter, o njoj treba da odlučuje sud. Kelzen pobija Šmitovu kritiku tvrdeći, u osnovi, dve stvari: prvo, da ustavni sud ima sudski karakter koji mu je Šmit odricao, i drugo, da funkcija ustavnog suda (kao i drugih sudova) jeste politička. U pogledu prvog pitanja, valja naglasiti kako Kelzen nije smatrao važnim da li se ustavni sud može označiti kao sudski organ. Za njega je to samo pravno-teorijsko pitanje klasifikacije koje nije od značaja kada treba odlučiti da li da se ustavnosudska funkcija poveri jednom nezavisnom, kolegijalnom telu. Uprkos tome, za njega nema dileme da je razlika između redovnog sudstva i ustavnog sudstva samo kvalitativna, tj. svodi se na pitanje da li odluka deluje *inter partes* ili *erga omnes*. To, prema Kelzenu, ne čini raz-

<sup>47</sup> K.Šmit, *op.cit.*, str. 226-227.

<sup>48</sup> Kelzenov odgovor na Šmitovu kritiku može se pronaći u H.Kelzen, *Ko treba da bude čuvar ustava*, u *Norma i odluka: Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001, str. 257-297.

<sup>49</sup> *Ibidem*, str. 228.

liku u kvalitetu koja je neophodna za razlikovanje funkcija, čime on odriče mogućnost zasnivanja teorije o podeli vlasti na osnovu pravne prirode akata koji se donose.<sup>50</sup>

Druga Kelzenova teza je da ne postoji suštinska suprotnost između funkcije sudstva i političkih funkcija. Za njega je izraz „politički“ vezan isključivo za vršenje vlasti, a pogrešna je pretpostavka da se proces vršenja vlasti završava sa postupanjem legislativne i egzekutive. U svakoj sudskoj presudi se nalazi i element vršenja vlasti, jer i sud, kao i zakonodavac, odlučuje o sukobljenim interesima. Između sudske i zakonodavne funkcije razlika je kvantitativna a ne kvalitativna, slično kao kod razlikovanja sudske i ustavnosudske funkcije. Zakonodavstvo nije samo stvaranje prava, kao što sudstvo nije isključivo primena prava, a sudstvo upravo vrši političku vlast u onoj meri u kojoj ima slobodu da odlučuje. Sudstvo postaje subjekat vršenja vlasti, a ne samo oruđe za primenu zakona, u meri u kojoj postoji njegova sloboda odlučivanja. Ta sloboda zavisi od prostora koji zakonodavstvo donoseći propise nužno mora da ostavi - logična posledica toga je da ustav ostavlja najširi prostor za slobodnu ocenu jer su njegove odredbe najopštije.<sup>51</sup>

Ako se odbace argumenti da ustavno sudstvo nije sudstvo i da sudstvo jeste politička vlast, Kelzen smatra da bi onda takvoj vlasti trebalo poveriti rešavanje antagonizama između egzekutive i legislativne.<sup>52</sup> Nezavisna vlast bi mogla da razreši sukob kao nezavisni arbitar, pri čemu je sukob moguće pravno izraziti kroz pojam povrede ustava. Kelzenovo pozitivističko shvaćanje povrede ustava je kontraargument i u odnosu na razliku između justicijabilnost i nejusticijabilnost ustavnih odredaba, budući da je predmet odlučivanja ustavnog suda isključivo supsumacija činjeničnog stanja pod ustavnu odredbu, a ne i ocena političke celishodosti načina na koji je vršeno neko ovlašćenje. Kelzen polazi od toga da ustavni sud treba da rešava sukobe između zakonodavca i vlade (predsednika i ministara) jer se nalazi izvan sfere njihovog političkog sukoba. Ustavni sud ne treba da bude protivteža parlamentu, u tom smislu se Kelzen slaže sa Šmitom, već upravo zbog postojanja protivteže i tenzije između egzekutive i legislativne treba da postoji nezavisni arbitar.<sup>53</sup>

Premda Kelzen prihvata da presude ustavnog suda imaju „imanetno politički značaj“ i da „funkcija ustavnog suda ima u mnogo većoj meri

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, str. 263-264.

<sup>51</sup> *Ibidem*, str. 267-268. i 272.

<sup>52</sup> *Ibidem*, str. 282.

<sup>53</sup> *Ibidem*, str. 293.

politički karakter nego funkcija drugih sudova“,<sup>54</sup> njegova priroda je nesumnjivo sudska i karakteriše ga nezavisnost potrebna za ulogu čuvara ustava. Međutim upravo ta nezavisnost je istovremeno i prednost, ali i mana Kelzenovih shvatanja, jer ovaj autor nije objasnio kako će se ustavni sud zaštititi od politizacije u slučaju predsedničkog impičmenta. Pogrešna je pretpostavka da sudstvo ima politički karakter jer vrši vlast. Politička priroda sudstva se može priznati samo u onoj meri u kojoj sudstvo deluje van prava, a sve dok se rukovodi isključivo pravnim kriterijumima prilikom odlučivanja dotle je njegov karakter pravni. Dodeliti sudstvu politički karakter bi stoga bilo isto kao priznati da pravo ne predstavlja zao-kružen sistem, kakvim ga je Kelzen smatrao. Čak i slobodna ocena polazi od pravnih principa i metoda tumačenja, ma koliko su pravne norme opšte. Stoga se ne bi moglo tvrditi kako sudstvo ima politički karakter, te da je nemoguća politizacija sudstva koja može da rezultuje u gubitku nezavisnosti kao pretpostavke odlučivanja sudova i osnovnog argumenta u prilog ustavnog suda kao nezavisnog arbitra.

Osnovna manjkavost Kelzenovog gledišta je upravo u tome - on ne razjašnjava kako sačuvati ustavni sud od politizacije (ili gubitka nezavisnosti) kada odlučuje o predsedničkom impičmentu. Kada proglašava neki zakon neustavnim, ustavni sud se donekle politički „sukobljava“ sa parlamentom, ali sve ostaje u granicama prava jer parlament nije egzistencijalno politički ugrožen. Kada parlament povredi ustav donošenjem neustavnog zakona, posledica je isključivo poništenje takvog akta, ali ne i raspuštanje parlamenta kao jedan od instrumenata političke „protivteže“ koji pripada predsedniku kao političkoj vlasti. Međutim, kada predsednik povredi ustav, tada posledica nije ukidanje pravnog važenja tom aktu, već razrešenje predsednika i lišenje političkih prava. Tu ustavni sud igra ulogu protivteže predsednikovom političkom delovanju, te i ako se osnov odgovornosti shvati kao pravni, nastupaju isključivo političke posledice. Uz svo prihvatanje posebnosti prirode ustavnog sudstva, koja nesumnjivo ima i političke elemente, takvo ovlašćenje ga udaljava od nezavisnosti kojoj bi trebalo težiti.

U vezi sa tim je i pitanje legitimiteta ustavnog suda da donese takvu odluku. Ne sporeći da ustavni sud *ima* legitimitet, koji zavisi od načina njegovog izbora, mora se istaći da takav legitimitet ima i granice. Organ koji nije neposredno izabran od strane građana ne bi mogao razrešavati direktno legitimisanog predsednika. Legitimitet ustavnog sudstva se može protegnuti na *pravnu kontrolu* političke vlasti, pa čak i na *pravnu odgovornost*, ali ne i na njihovu *političku odgovornost*. Autoritativnost odlu-

<sup>54</sup> *Ibidem*, str. 266.

ka ustavnog sudstva se ne temelji isključivo na legitimitetu, već i na pravnoj stručnosti i nezavisnosti, ali to znači da bi posledice odluka trebalo da budu pravne prirode. Osnov odgovornosti shvaćen kao kršenje pravne (ustavne) norme može biti prihvaćen, ali ne i politička sankcija kao razrešenje političkog sukoba ustavnih organa, iz kojeg bi trebalo isključiti nezavisna tela, imala ona sudski karakter ili ne.

U svakom slučaju, današnja austrijska teorija stoji na stanovištu da je predsednički impičment proces dvojakog karaktera, pravni i politički istovremeno. Berhtold (*Klaus Berchtold*) smatra da se postupak pred Ustavnim sudom ne može po pravnoj prirodi izjednačiti ni sa krivičnim ni građanskim postupkom. To jeste sudski oblikovan postupak, ali „politički“, tj. postupak zaštite poretka ustavnosti. U ovom postupku se ne odlučuje ni o postojanju krivičnog dela (kao po članu 143 Ustava), ni o eventualnom zahtevu za naknadu štete. Stoga krivični i građanski postupak nisu u vezi sa odlučivanjem Ustavnog suda o impičmentu. Iz toga se može zaključiti kako Berthold zaštitu ustava smatra političkim pitanjem, a ne samo kršenjem prava.<sup>55</sup> Šambek državnopravnu odgovornost označava kao „mešovitu, političko-pravnu odgovornost“, jer je pokretanje postupka politički akt, postupak po optužbi je pravno uređen postupak, a osnov je samo kršenje prava, a ne političke razlike.<sup>56</sup> Šambekovom shvatanju se može dodati da osnov odgovornosti zaista jeste kršenje prava i nije sporno da bi ustavni sud trebalo da odlučuje o „justicijabilnim“ pitanjima, a ne o političkoj svrsishodnosti načina na koji se neko ovlašćenje koristi, ali se ne može poreći i politički značaj koji ima povreda ustava.

Da bi se razumela pravna priroda državnopravne odgovornosti neophodno je razumeti kontekst u kome je ona ustanovljena. Čak je Kelzen u svom komentaru Ustava Austrije priznao da je državnopravna odgovornost nastala isključivo kao posledica istorijskog nasleđa ranijih ustava, iz vremena kada nije postojala politička odgovornost ministara.<sup>57</sup> Njena uloga je gotovo beznačajna u slučaju da postoji „prava“ politička odgovornost, međutim, ostaje nejasno kakav je odnos prirode krivičnog i državnopravne odgovornosti. Kako je zaista gotovo nemoguće na ograničenom prostoru odgovoriti na pitanje kakva je priroda ustavnog sudstva kao *sui generis* organa, valja odrediti njegovu ulogu u postupku utvrđivanja odgovornosti šefa države, da bi se barem utvrdio karakter te odgovornosti. Ako se ustavni sud shvati kao politički sud, onda je pogrešno stavljati mu u nadležnost odlučivanje u krivičnim pitanjima. Ako se, pak, smatra

---

<sup>55</sup> K. Berchtold, *op.cit.*, str. 101.

<sup>56</sup> H. Schambeck, *op.cit.*, str. 76.

<sup>57</sup> H. Kelsen, *op.cit.*, str. 276.



sudskim organom, onda ne može odlučivati o političkim stvarima, odnosno o državopravnoj odgovornosti. Čini se da u tom smislu ne postoji razlika između austrijskog i nemačkog obrasca impičmenta - time što i jedan i drugi stavljaju istom organu (sudstvu, odnosno ustavnom sudstvu) u nadležnost odlučivanje o impičmentu i krivičnoj odgovornosti, iskazuju stav o jedinstvenoj pravnoj prirodi dva tipa odgovornosti. Krivična i državopravna odgovornost bi trebalo da imaju istu prirodu, jer o njima odlučuje isti organ. Kako krivična odgovornost može biti samo pravna, to znači da i državopravna odgovornost mora imati preovlađujuće takav karakter, uprkos njenoj u najmanju ruku mešovitoj pravnoj prirodi. Sa druge strane, postojanje političke odgovornosti paralelno sa državopravnom, potpuno obesmišljava ovu drugu. Teško je pretpostaviti da bi se parlament odlučio na impičment protiv predsednika a da ne uživa nadpolovičnu podršku građana za tako nešto. U slučaju da uživa podršku građana, malo je verovatno da bi se odlučio za neizvesnost ustavnosudskog postupka i teren prava, već je puno verovatnije da bi onda pokrenuo postupak opoziva na referendumu.

## 5. Zaključna razmatranja

Postojanje mešanja pravnog i političkog režima odgovornosti u Nemačkoj i Austriji je sasvim razumljivo ako se ima u vidu pionirski karakter njihovih ustava. U Nemačkoj je po prvi put ustanovljen polupredsednički sistem i neposredna odgovornost šefa države građanima, a u Austriji ustavni sud kao poseban organ za zaštitu ustavnosti. Diskusije o celishodnosti dodeljivanja ustavnom sudu nadležnosti koje se mogu smatrati političkim ne jenjavaju do današnjih dana. I za vreme usvajanja nemačkog posleratnog ustava je rasprava o prirodi ustavnog suda bila živa, a pri tome je primećeno kako je njegova nadležnost u postupku kontrole ustavnosti pravna, a u postupcima sukoba među organima više politička, pa je čak predlagano da se formiraju dva različita organa kojima bi bile poverene ove različite funkcije.<sup>58</sup>

Kao i u većini drugih država, predsednička odgovornost se u ustavnim sistemima germanskog pravnog kruga razvija iz ministarske odgovornosti. Međutim, neposredan izbor i značajna ovlašćenja doveli su do rađanja novog tipa odgovornosti, čisto političkog karaktera, koji se ostvarivao pred građanima, a zapravo je predstavljao način da se razreši sukob

---

<sup>58</sup> Videti šire o tome u D.P.Kommers, *An Introduction to the Federal Constitutional Court*, German Law Journal, No. 9/2001, dostupno na <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=19>, poslednji put posećeno 28. jula 2009. godine.

političke većine u parlamentu i neposredno izabranog predsednika, te je tako trebalo da doprinese ujednačavanju njihove politike i funkcionisanju ustavnog sistema. Kao što je zadržan ministarski impičment, koji se izobičajio i izgubio značaj koji je imao usled uvođenja političke odgovornosti skupštini, tako je i predsednička „državnopravna“ odgovornost bila samo mrtvo pravo. Međutim, mali politički značaj koji u praksi ima predsednik Republike - a to, naravno, može važiti samo za Austriju jer je vajmarsko iskustvo prekratko i uslovljeno teškim društvenim okolnostima – doveo je do toga da se ni referendumski odgovornost ne ostvari u praksi, te da opoziv ostane samo ustavna mogućnost i predmet isključivo naučnog interesovanja.

Uprkos svemu tome, predsednički opoziv i ustavnosudski impičment su danas veoma rasprostranjeni. Inventivnost ustavotvoraca u Nemačkoj i Austriji pokazuje svoju vrednost i u današnje vreme, a nemačka i austrijska rešenja u pogledu odgovornosti šefa države iz međuratnog perioda dobijaju sve više na popularnosti, naročito u državama u tranziciji. Čini se, ipak, da preuzimanje ovih pravnih instituta ne prati adekvatan oprez. Kada se ustanovljava plebiscitarni opoziv predsednika trebalo bi voditi računa o greškama koje su se potkrale vajmarskom ustavotvorcu prilikom kreiranja novih rešenja. Takođe bi valjalo imati na umu namere teoretičara koji su zaslužni za snaženje položaja šefa države u Vajmarskoj republici, jer je pitanje koliko su harizmatski, plebiscitarni lideri primereni post-autoritarnim političkim sistemima. Sa druge strane, poimanje vladavine prava u državama u tranziciji često je praćeno verom u neograničenu mogućnost rešavanja političkih konflikata pravnim sredstvima. To se naročito ogleda u dodeljivanju nadležnosti ustavnim sudovima koje prevazilaze okvire odlučivanja rukovođenog pravnim razlogom. Učešće ustavnog sudstva u razrešavanju političkog konflikta dve neposredno izabrane vlasti moglo bi da naruši njegovu nezavisnost i autoritet. Stoga bi se prilikom kreiranja instrumenata predsedničke odgovornosti trebalo prisetiti i Šmitovih, a ne samo Kelzenovih ideja. U pokušaju objektivizacije odgovornosti predsednika putem pravne forme, ne bi se smeli zaboraviti politički uzroci koji na prvom mestu i dovode do utvrđivanja odgovornosti.

*Boško Tripković, LL.M., Assistant  
Novi Sad School of Law*

## **The Emergence of Head of State's Accountability in Germany and Austria: Recall and Judicial Impeachment in Semi-Presidential System Perspective**

### *Abstract*

The article deals with several questions that relate to the emergence of accountability of head of state in Germany and Austria, in the period between two world wars. In the first place, theoretical reasons for the modification of authentic parliamentary system and strengthening of the head of state's position are analyzed, and after that the new forms of political and legal accountability, which came as a consequence of the changed presidential role and the introduction of constitutional court's control of constitutionality, are examined. Exploration of these issues is not only relevant from the stance of constitutional history, but also from the perspective of contemporary constitutional developments. That is especially true for constitutions of transitional countries, including Serbia, because forms of presidential accountability in these countries were often modeled after German and Austrian solutions.

Key words: president, head of state, accountability, impeachment, recall, constitutional court, Weimar Constitution, Austrian Constitution