UDC: 94(430)"1945"

CERIF: S148, S150, H250, H271, H300

DOI: 10.51204/HLH_26102A

Филип НОВАКОВИЋ, мср*

„ПОСЛИЈЕРАТНА“ УПРАВЉАЊЕ – ПРАВНИ И ИСТОРИЈСКИ ПОЛОЖАЈ ФЛЕНЗБУРШКЕ ВЛАДЕ

Фленсбуршка влада, окупљена око великоī адмирала Карла Деница од 1. до 23. маја 1945. īодине, дјеловала је у времену између слома националсоцијалистичкоī режима и усīостављања īотīуне савезничке власти над Њемачком. У литератури се њен īоложај īонекад објашњава изразима īравноī континуитета или īријелазне уīраве. Овај рад īолази од става да оба израза захтијевају знатно īрецизније одређење. Анализа је зато īодијељена на три īитања: īравни основ Деницовоī именовања унутар īоретка Трећеī Рајха, међународноīравни īоложај уīраве у Фленсбурīу и континуитет њемачке државе након īотīуноī војноī īораза. Хитлеров īолитички тестамент īружио је Деницу фактички īрихваћен основ за īреузимање команде, али не и несīоран установноīравни темељ. Савезници су њеīове īредставнике користили ради капитулације и извршења војних наредби, не īризнајући их као владу суверене државе. Хайшењем чланова кабинета 23. маја īрестао је и тај оīраничени облик дјеловања, док је Берлинска декларација од 5. јуна 1945. īодине формализовала савезничко īреузимање врховне власти без анексије Њемачке. Закључује се да Фленсбуршка влада није била међународна īријелазна уīрава нити īризната насљедница Трећеī Рајха, већ īреостали дио īораженоī државноī и војноī аīарата који је, уз савезничко трīљење, кратко обављао уско одређене функције.

Кључне ријечи: *Фленсбуршка влада; Карл Дениц; безусловна капитулација; окупација Њемачке; īризнање влада; континуитет државе.*

---

* Аутор је магистар права, докторанд на Правном факултету Универзитета у Зеници. Дописни члан Босанскохерцеговачко-америчке академије умјетности и наука. Е-пошта: filip.novakovic.acc@gmail.com; ORCID iD: https://orcid.org/0000–0001–9979–5824. Рад је представљен на Међународној студентској конференцији *Iustoria 2025 – Рат и мир (у īравноī историји)*.

1. УВОД

Када је Карл Дениц 1. маја 1945. преко њемачког радија објавио смрт Адолфа Хитлера и саопштио да га је Хитлер одредио за свог насљедника на положају предсједника Рајха, више није постојала држава којом би се могло владати на уобичајен начин. Берлин је био пред падом, централна управа се распала, а јединице Вермахта биле су раздвојене и потискиване према све ужим подручјима на сјеверу и југу. Ипак, у поморској школи у Мирвику, код Фленсбурга, образован је кабинет који је још двадесетак дана користио називе и обрасце њемачке државне власти. Та кратка епизода није безначајан додатак историји капитулације. Она показује колико се у тренутку потпуног пораза могу разићи правни назив, стварна моћ и међународни положај једне власти. Уобичајени назив „Фленсбуршка влада" прикрива управо ту разлику. Ријеч *влада* упућује на орган који у име државе самостално доноси и спроводи политичке одлуке. Деницов круг је, међутим, располагао само остацима некадашњег командног и административног апарата. Његова најважнија радња није била вођење државе, него издавање наредби потребних да се њемачке оружане снаге предају. Савезнички команданти су те канале комуникације користили док су били корисни, али из тога није слиједило признање Деница као шефа државе, нити његовог кабинета као њемачке владе.

Правна анализа зато мора раздвојити три питања која се у расправама о Фленсбургу често спајају. Прво је унутрашње: да ли је Хитлер 29. априла 1945. могао политичким тестаментом ваљано пренијети положај шефа државе на Деница? Друго је међународно: какав је статус могла имати група која није била призната и није ефективно контролисала њемачку територију, али је могла издати поједине наредбе војним јединицама? Треће се не односи на Деницов кабинет него на саму Њемачку: да ли је потпуни пораз, нестанак централне власти и савезничко преузимање врховних овлаштења значило престанак њемачке државе или само њену привремену неспособност за дјеловање?

Одговори на ова питања не морају бити исти. Могуће је оспорити уставну уредност Деницовог именовања, одрећи његовом кабинету својство признате владе и истовремено сматрати да Њемачка као држава није престала постојати. Управо је то раздвајање средиште овог рада. Оно омогућава да се Фленсбург не посматра ни кроз самоопрадавајућу слику „посљедње законите владе", ни кроз претпоставку да је свака комуникација са савезницима била облик делегиране управе. Ријеч је о остатку пораженог режима чија је ограничена употребљивост кратко надживјела његову самосталну власт.

Рад се заснива на правноисторијској анализи Хитлеровог политичког тестамента, Закона о шефу државе Њемачког Рајха из 1934. године, аката о војној капитулацији, Берлинске декларације и раних правних расправа о статусу окупиране Њемачке. Посебна пажња посвећена је разлици између Келзеновог става из 1945. године и доктрине државног континуитета коју је касније прихватио Савезни уставни суд Савезне Републике Њемачке. Ова разлика није само питање тачног навођења извора. Од ње зависи и правна квалификација поретка који је настао након 8. маја 1945. године.

2. ОД БЕРЛИНА ДО ФЛЕНЗБУРГА

Хитлер је политички тестамент потписао 29. априла 1945, дан прије самоубиства. У њему је искључио Хермана Геринга и Хајнриха Химлера из партије и разријешио са свих положаја, Деница одредио за предсједника Рајха и врховног команданта оружаних снага, а Јозефа Гебелса за канцелара Рајха.[1] Избор Деница био је неочекиван само ако се посматра из перспективе раније партијске хијерархије. У посљедњим данима рата Хитлер је у адмиралу видио дисциплинованог команданта који није учествовао у покушајима одвојеног политичког договора и који је још располагао функционалном мрежом поморске команде. Вијест о именовању стигла је Деницу телеграмима из Берлина. Он је 1. маја преузео дужности предсједника Рајха и обратио се становништву онога што је од државе на чије је чело постављен остало. У првом говору није најавио политички раскид са националсоцијалистичким поретком. Хитлера је представио као погинулог вођу, а наставак борбе на истоку оправдао потребом да се њемачки војници и цивили повуку пред Црвеном армијом. Тај циљ је одредио и политику дјелимичних предаја западним савезницима: борбе је требало обустављати на западу, док би се јединицама и избјеглицама оставило што више времена да пређу у британску или америчку зону.[2]

Након Гебелсовог самоубиства Дениц није именовао новог канцелара у облику који је предвидио тестамент. Луц Шверин фон Крозиг добио је положај „водећег министра“ и саставио кабинет од преживјелих функционера, војних старјешина и високих државних службеника. Назив је био више од терминолошке особености. Он је

1 Adolf Hitler, *My Political Testament*, 29 April 1945, in *Nazi Conspiracy and Aggression*, vol. VI, document 3569-PS, United States Government Printing Office, Washington, D.C. 1946, 259–263.

2 Marlis G. Steinert, *Capitulation 1945: The Story of the Dönitz Regime*, trans. Richard Barry, Constable, London 1969, 133–174.

показивао да чак ни људи у Фленсбургу нису једноставно обновили двојни систем предсједника и канцелара из тестамента. Настојали су створити радни центар у условима у којима су министарства изгубила особље, архиве, везе и територијалну надлежност. Према Ерлу Ф. Зимкеу, Дениц је у уском подручју Фленсбурга наставио војне и административне послове, али се то одвијало у енклави окруженој савезничким снагама. Савезничка команда га је у преговорима истовремено заобилазила и посредно користила: наредбе су тражене од њемачке Врховне команде, без прихватања политичке тврдње да иза ње стоји нова призната влада.[3] Овај двоструки однос – практични контакт и правно неприхватање – остао је обиљежје читавог фленсбуршког периода.

Дениц није располагао простором за преговоре о миру у политичком смислу. Савезничка политика безусловне капитулације искључивала је услове којима би се очувала њемачка влада, војска или могућност наставка рата против Совјетског Савеза. Оно што је преостало било је питање редослиједа, мјеста и технике предаје. Због тога акти потписани почетком маја нису мировни уговори закључени између равноправних држава, него војни инструменти којима је спроведен престанак отпора. Први велики корак била је капитулација њемачких снага у Холандији, сјеверозападној Њемачкој, Шлезвиг-Холштајну и Данској, потписана 4. маја пред фелдмаршалом Бернардом Монтгомеријем на Линебуршкој пустари.[4] Деницов изасланик, адмирал Ханс-Георг фон Фридебург, покушао је постићи што шири пријем њемачких снага на западу. Монтгомери је прихватио предају на подручју своје команде, али не и политички план који би оставио отворен рат на истоку.

У Рајмсу је 7. маја генерал-пуковник Алфред Јодл, по овлаштењу њемачке Врховне команде, потписао акт којим су све снаге под њемачком контролом безусловно предате савезничком врховном команданту и совјетској Врховној команди. Престанак операција одређен је за 8. мај у 23.01 час.[5] Совјетски захтјев да се чин понови у Берлину довео је до потписивања другог акта 8. маја у Карлсхорсту. У њему су Вилхелм Кајтел, Фридебург и Ханс-Јирген Штумпф посту-

3 Earl F. Ziemke, *The U.S. Army in the Occupation of Germany, 1944–1946*, Center of Military History, United States Army, Washington, D.C. 1975, 260–261.

4 *Instrument of Surrender of All German Armed Forces in Holland, in Northwest Germany Including All Islands, and in Denmark*, 4 May 1945, *https://avalon.law.yale.edu/wwii/gs10.asp* (приступљено 5. августа 2026).

5 *Act of Military Surrender Signed at Rheims at 0241 on the 7th Day of May, 1945*, para. 1–4, *https://avalon.law.yale.edu/wwii/gs3.asp* (приступљено 5. августа 2026); Earl F. Ziemke, *The U.S. Army in the Occupation of Germany*, 257–259.

пали „по овлаштењу њемачке Врховне команде“, а не као дипломатски представници признате њемачке владе.[6] Ова формула је правно значајна. Капитулација је обухватила оружане снаге и обавезу командног апарата да изда и спроведе наредбе савезничких врховних команди. Она није садржавала признање Деница као шефа државе, нити споразум о наставку рада његовог кабинета. Зимке биљежи да су и савезнички планери одмах уочили разлику: актом је осигурана предаја војске, али није ријешено питање њемачке владе нити је њиме изричито преузета врховна власт над земљом.[7] Управо ће та празнина бити попуњена Берлинском декларацијом 5. јуна. Фленсбуршка управа је, према томе, имала стварну али уску функцију. Преко остатака војне хијерархије могла је пренијети наредбе чије су извршење савезници захтијевали. Та способност не доказује општу, суверену, власт над територијом и становништвом. Једно је одржати посљедњи командни ланац довољно дуго да оружане јединице положе оружје; друго је располагати ефективном владом која самостално одређује јавну политику, примјењује право и наступа у међународним односима.

Не треба занемарити ни моралну двосмисленост Деницове стратегије. Повлачење војника и цивила према западу омогућило је многима да избјегну завршне борбе и да се предају западним савезницима. Истовремено је настојање да се отпор на истоку продужи значило нове жртве у тренутку када је исход рата био коначан.[8] Касније представљање Фленсбурга као искључиво хуманитарног подухвата зато не може замијенити анализу стварних наредби и њихових посљедица. Дениц није преговарао о равноправном преласку власти; покушавао је управљати временом и правцем неминовне предаје.

Након ступања капитулације на снагу, разлог за задржавање фленсбуршког апарата брзо је нестајао. У Мирвик је 12. маја стигла контролна група Врховног штаба савезничких експедиционих снага, коју је предводио амерички генерал Лоуел В. Рукс. Њен задатак био је да савезничку вољу наметне њемачкој Врховној команди. Дениц је сусрет тумачио као корак према признању, али Руксови извјештаји показују нешто друго: савезници су провјеравали може ли се постојећи апарат још практично употријебити и истовремено настојали спријечити да његови чланови створе привид политичког

6 *Act of Military Surrender Signed at Berlin on the 8th Day of May, 1945*, para. 1–6, 59 Stat. 1957, Executive Agreement Series 502, *https://avalon.law.yale.edu/wwii/gs11.asp* (приступљено 5. августа 2026).

7 E. F. Ziemke, *The U.S. Army in the Occupation of Germany*, 259–260.

8 M. G. Steinert, *Capitulation 1945*, 133–174.

ауторитета.[9] Већ 15. маја Рукс је оцијенио да се ради о средишту које се брзо распада, с мало информација и готово без посла. Он, његов британски замјеник Е. Ц. Форд и политички савјетник Роберт Д. Марфи препоручили су 17. маја укидање „такозване привремене владе". Након усаглашавања са совјетском страном, наређено је хапшење Деница, министара и чланова Врховне команде. Британске снаге су 23. маја спровеле наредбу.[10] Кабинет није разријешен њемачким уставним актом, нити је власт предао неком домаћем сукцесору. Престао је дјеловати зато што су савезничке снаге ухапсиле његове чланове и укинуле простор у којем су до тада били трпљени. Та чињеница јасно показује границе његове фактичке самосталности. Ипак, она сама не рјешава питање постојања њемачке државе. Престанак једног кабинета и престанак државе нису истовјетне правне појаве.

3. УНУТРАШЊИ ПРАВНИ ОСНОВ ДЕНИЦОВЕ ВЛАСТИ

Тврдња да је Дениц био „уставни насљедник" често се ослања на Закон о шефу државе Њемачког Рајха од 1. августа 1934. године. Тим кратким актом положај предсједника Рајха спојен је са положајем канцелара, овлаштења предсједника пренесена су на „вођу и канцелара Рајха" Адолфа Хитлера, а Хитлеру је остављено да одреди свог замјеника.[11] Закон је ступио на снагу смрћу Паула фон Хинденбурга. Његова сврха била је да сву државну власт концентрише у Хитлеровој личности, а не да уреди поступак насљеђивања након његове смрти. Разлика између замјеника и насљедника није формална ситница. Замјеник врши туђа овлаштења док носилац положаја постоји; насљедник стиче власт након престанка мандата или смрти претходника. Закон из 1934. године није прописао орган који утврђује наступање упражњености, поступак избора новог шефа државе, трајање мандата нити однос према канцелару. Хитлеров тестамент, штавише, није само попунио постојеће мјесто. Он је поново раздвојио функције које је закон спојио, одређујући Деница за предсједника, а Гебелса за канцелара.

9 E. F. Ziemke, *The U.S. Army in the Occupation of Germany*, 261–262.

10 M. G. Steinert, „The Allied Decision to Arrest the Dönitz Government", *The Historical Journal* 31(3)/1988, 651–663, наročito 652–663, *https://doi.org/10.1017/S0018246X00023530.*

11 *Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs*, 1 August 1934, RGBl. I 1934, 747; translation in *Nazi Conspiracy and Aggression*, document 2003-PS, *https://avalon.law.yale.edu/imt/2003-ps.asp* (приступљено 5. августа 2026).

У националсоцијалистичком поретку ова противрјечност није могла бити ријешена независном уставносудском контролом или парламентарним поступком. Након Закона о отклањању невоље народа и Рајха из 1933. године и уништавања политичког плурализма, нормативна хијерархија све је више уступала мјесто начелу вођства (*Führerprinzip*). Карл Шмит је 1934, правдајући убиства током „Ноћи дугих ножева", тврдио да вођа у часу опасности непосредно ствара право као врховни судија.[12] Та доктрина је била идеолошко оправдање неограничене власти, а не стабилно правило о уставном насљеђивању. Стога је погрешно из чињенице да је Хитлерова воља у режимској пракси имала пресудну снагу извести закључак о неспорној формалној законитости тестамента. Ако се „правни основ" сведе на посљедњу наредбу диктатора чија власт не познаје контролу, може се објаснити зашто су преостали команданти послушали Деница, али се не добија уредна уставна норма. То је основ прихваћен у персонализованом поретку, не доказ уставног континуитета у класичном смислу.

Тестамент је ипак произвео посљедице. Дениц је примио обавјештења из Берлина, преузео дужности предсједника, саставио кабинет и добио послушност дијела Врховне команде. У часовима распада није постојао други орган који би успјешно оспорио његов положај. За војне старјешине, телеграми из Хитлеровог штаба/бункера били су довољан сигнал ко има право издавати посљедње наредбе. Ову врсту важења најпрецизније је описати као фактички прихваћено овлаштење унутар преосталог режимског апарата. Она је била јача од пуке приватне изјаве, јер су је признали они који су још контролисали дијелове командног система. Али је била слабија од уставне сукцесије засноване на општој и унапријед утврђеној норми. Деницов положај зависио је од персоналне наредбе, војне послушности и краткотрајне могућности комуникације. Није се ослањао на сагласност (народног) представничког тијела, на судску потврду, на слободну политичку вољу становништва или на ефективан цивилни апарат. Ни позивање на континуитет државних органа не отклања овај недостатак. До маја 1945. централна министарства нису функционисала као повезана цјелина. Покрајинске и локалне управе дјеловале су под различитим војним властима, а највећи дио територије већ је био окупиран. Деницов кабинет није могао опште примјењивати прописе, убирати приходе, контролисати полицију и унутра-

12 Carl Schmitt, „Der Führer schützt das Recht", *Deutsche Juristen-Zeitung* 39/1934, 945–950. Шмитова теза се овдје наводи као документ идеологије режима, а не као нормативно прихватљиво оправдање ванправног насиља.

шње послове или водити спољне односе. Чак и тамо гдје су његова саопштења стизала, њихова примјена зависила је од савезничке одлуке и војне ситуације. Зато се унутрашњи аспект може сажети без двије крајности. Није увјерљиво тврдити да је Дениц био случајни узурпатор без икаквог ослонца у преосталом апарату. Једнако је неувјерљиво представити га као неспорног, уредно именованог шефа државе. Хитлеров тестамент дао му је основ за фактичко преузимање команде унутар поретка који се распадао; није му дао демократски легитимитет, јасну уставну сукцесију нити власт која би обавезивала савезнике окупљене у антихитлеровској коалицији.

Разликовање законитости и легитимитета овдје је нужно, али није довољно ако се законитост схвати сувише уско. Националсоцијалистички режим је многе облике државног дјеловања обављао законом, док је истовремено уништио претпоставке под којима закон ограничава власт. Деницова вјерност таквом поретку не може сама створити легитимитет, али ни правну неутралност. Његово именовање није прекинуло одговорност за раније поступање као команданта подморничке флоте и врховног команданта морнарице. Међународни војни суд у Нирнбергу касније је Деница осудио за злочине против мира и ратне злочине на десет година затвора. Суд је анализирао његову улогу у вођењу подморничког рата и у припреми и настављању агресивног рата; чињеница да га је Хитлер именовао насљедником није његову ранију функцију претворила у правно неутралну службу.[13] Ово је важно и за оцјену фленсбуршке епизоде: ограничени допринос престанку борби не може ретроактивно промијенити карактер режима чији је апарат Дениц настојао одржати.

4. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ФЛЕНЗБУРШКЕ ВЛАДЕ

Међународно право разликује државу од њене владе. Држава је носилац међународноправног субјективитета; влада је орган преко којег држава уобичајено дјелује. Зато непризнавање одређене владе не мора значити да је престала постојати држава коју она настоји представљати. Исто тако, контакт са представницима једне фактичке власти не значи нужно њено признање.[14] Државе и војне команде

13 International Military Tribunal, *Judgment of 1 October 1946*, in *Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal*, vol. I, Nuremberg 1947, дио „Dönitz", *https://avalon.law.yale.edu/imt/juddoeni.asp* (приступљено 5. августа 2026).

14 Stefan Talmon, *Recognition of Governments in International Law: With Particular Reference to Governments in Exile*, Oxford University Press, Oxford 2001, 21–43, наročito 21–31, *https://doi.org/10.1093/law/9780199248391.003.0002*.

могу комуницирати са побуњеницима, окупационим органима или пораженим командним структурама ради евакуације, размјене заробљеника и обуставе ватре, а да им не признају својство законите владе. Положај Деницовог кабинета треба оцјењивати у том оквиру. Ниједна од четири главне савезничке силе није га признала као њемачку владу. Совјетска страна је посебно приговарала употреби израза „нова влада" у комуникацијама из Рајмса, инсистирајући на томе да савезници поступају са њемачком Врховном командом, а не са владом.[15] Западни савезници били су спремнији да одржавају практичне везе, али ни они нису акредитовали представнике, примали дипломатске ноте или прихватили право кабинета да преговара о политичким условима.

Недостајала је и ефективност која би захтијевала озбиљнију расправу о признању. Фленсбуршки круг није стабилно контролисао становништво и територију Њемачке. Није располагао независним средствима принуде, јер су њемачке снаге биле капитулирале и налазиле се под савезничким командама. Његова могућност спољног дјеловања сводила се на поруке и изасланике које су савезнички команданти могли прихватити или одбити. Када су савезници одлучили да га укину, кабинет није имао ни правни поступак ни материјалну снагу којом би то спријечио. Из овога не слиједи да су сви његови акти били без икаквог учинка. Наредбе о капитулацији произвеле су посљедице зато што су их прихватили команданти и јер су одговарале захтјевима побједничких сила. Њихов учинак, међутим, не доказује постојање суверене владе. Ради се о ограниченој функционалној способности у тренутку када је општа власт већ била изгубљена.

Положај Фленсбуршке владе отвара питање правног континуитета и смисла у којем се њен краткотрајни рад може означити као прелазан. Та формула може бити корисна само ако не сугерише да су савезници формално повјерили Деницу јавну власт. Нема акта којим је Фленсбуршка влада основана као савезнички орган, одређена њена надлежност или прописана одговорност према окупационим властима. Њен апарат је настао прије савезничког преузимања потпуне контроле и позивао се на Хитлеров тестамент, а не на савезнички мандат. Оно што је постојало било је привремено трпљење. Савезницима је одговарало да њемачки командни ланац остане способан пренијети наредбу о предаји, разоружању, чувању опреме и ослобађању заробљеника. Трпљење је престало чим је процијењено да та корист више не постоји и да би наставак рада кабинета могао произвести политичку забуну. Зимкеова документација показује да је савезничка

15 E. F. Ziemke, *The U.S. Army in the Occupation of Germany*, 260–261.

контролна група за неколико дана прешла пут од испитивања могуће употребе њемачког апарата до препоруке за његово распуштање.[16]

Због тога Фленсбург није упоредив са каснијим међународним територијалним управама основаним резолуцијом међународне организације или споразумом држава. Код таквих управа извор овлаштења, институционални положај и однос према локалним органима утврђује спољни правни акт.[17] Деницов кабинет није добио такав мандат. Назвати га „међународном управом" значило би савезничко фактичко трпљење претворити у правно повјеравање власти за које нема документарног основа. Прецизнија квалификација јесте да се радило о преосталом дијелу пораженог њемачког државног и војног апарата. Он је привремено обављао уско одређене функције, прије свега пренос и извршење наредби у вези са капитулацијом. Није био независан, није био признат и није имао општу надлежност. У овом смислу придјев „пријелазни" описује вријеме и практични учинак његовог дјеловања, а не посебан правни статус.

Акти из Рајмса и Берлина потписани су у име њемачке Врховне команде. Њихов непосредни предмет биле су оружане снаге, престанак непријатељстава, разоружање и обавеза извршавања даљих савезничких наредби. Берлински акт је изричито предвидио да не прејудицира општи инструмент предаје који би Уједињене нације могле касније наметнути Њемачкој и њеним оружаним снагама у цјелини.[18] Из тога произлазе два закључка. Прво, капитулација није била уговор којим је Дениц пренио сопствену суверену власт на савезнике. Друго, њоме није уређен цјелокупан правни статус Њемачке. Савезници су сматрали да потпуни пораз и нестанак функционалне централне власти захтијевају посебан акт о врховној власти. До његовог доношења постојала је фактичка окупација цијеле територије, али не и јединствен, коначно формулисан одговор на питање природе те власти. Ово објашњава зашто хапшење од 23. маја и Берлинску декларацију од 5. јуна треба посматрати као повезане, али различите догађаје. Хапшењем је престао рад конкретне групе која се називала владом. Декларацијом су четири силе формулисале основ и обим власти коју преузимају према Њемачкој. Тек се на том мјесту расправа помјера са статуса Деницовог кабинета на питање континуитета државе.

16 *Ibid.*, 261–263.

17 Carsten Stahn, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, 43–49, *https://doi.org/10.1017/CBO9780511585937.006*.

18 *Act of Military Surrender Signed at Berlin*, para. 4.

5. БЕРЛИНСКА ДЕКЛАРАЦИЈА И ПИТАЊЕ КОНТИНУИТЕТА ЊЕМАЧКЕ ДРЖАВЕ

У преамбули Берлинске декларације од 5. јуна 1945. констатовано је да су њемачке оружане снаге потпуно поражене и безусловно предате, те да не постоји централна влада или власт способна преузети одговорност за одржавање реда, управљање земљом и испуњавање захтјева побједничких сила.[19] Формула је пажљиво одабрана. Она не каже да „Њемачка нема државу" нити да је сваки облик домаће управе нестао. Утврђује непостојање способног централног органа. Четири силе су затим преузеле „врховну власт у односу на Њемачку", укључујући овлаштења њемачке владе, Врховне команде и државних, покрајинских, општинских и локалних органа. Истом реченицом наглашено је да то преузимање не представља анексију Њемачке. Савезници су задржали право да накнадно одреде њене границе и статус, а њемачким властима и становништву наметнули су обавезу безусловног поступања по савезничким прогласима, наредбама и упутствима.[20]

Декларација је зато истовремено била акт власти и извор правне недоумице. Обим преузетих овлаштења био је шири од онога што се у класичном праву ратне окупације обично изводи из привремене фактичке контроле. Према члановима 42. и 43. Хашког правилника из 1907, територија је окупирана када се стварно нађе под влашћу непријатељске војске, а окупатор мора предузети мјере за успостављање јавног реда и живота, поштујући, осим ако је потпуно спријечен, законе који су на снази.[21] У Њемачкој није постојала домаћа влада иза линије фронта нити савезничка држава која би наставила рат у њено име. Побједничке силе су преузеле сва централна овлаштења и најавиле дубоку политичку, војну и правну преобразбу. С друге стране, изричито одрицање од анексије онемогућава једноставан закључак да је њемачка територија постала територија четири побједничке државе. Декларација је наставила говорити о Њемачкој као посебној цјелини којој се постављају обавезе и чији ће се будући статус одредити. Из тог споја – свеобухват-

19 *Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority with Respect to Germany*, Berlin, 5 June 1945, 60 Stat. 1649, T.I.A.S. No. 1520, 68 U.N.T.S. 189, 3 Bevans 1140, preamble and introductory provisions, *https://avalon.law.yale.edu/wwii/ger01.asp* (приступљено 8. августа 2026).

20 Исто, уводне одредбе и чл. 13–15.

21 Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and its Annex: Regulations, 18 October 1907, arts. 42–43, *https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907,* приступљено 8. августа 2026.

на спољна власт без анексије – настале су супротстављене теорије о правној судбини Рајха.

Ханс Келзен је већ 1945. године Берлинску декларацију тумачио као акт којим су четири силе стекле сувереност над Њемачком. Према његовом тумачењу, након безусловне предаје и укидања посљедње њемачке владе није било могуће примјењивати класични модел ратне окупације у којем окупатор привремено врши фактичку власт, док сувереност припада окупираној држави. Њемачко становништво и територија били су подвргнути заједничкој врховној власти четири силе, мада без анексије у корист било које од њих појединачно.[22] Келзенова конструкција није теорија континуитета Рајха под окупацијом. Њена полазна тачка је управо одсуство њемачке владе и прелазак суверене власти на побједнике. По њој, савезничко управљање није било само фактичка замјена за привремено одсутне органе једне иначе потпуно суверене државе. Било је нови правни поредак заснован на потпуном поразу и заједничкој власти четири силе.

Тај став има значајну снагу јер озбиљно узима језик којим је Декларација написана и стварни обим савезничких овлаштења. Денацификација, демилитаризација, укидање или мијењање прописа и преуређење институција превазилазили су пуко одржавање постојећег стања. Контролно вијеће/савјет је, на примјер, Законом број 1 од 20. септембра 1945. године изричито укинуо низ темељних националсоцијалистичких закона и забранио примјену прописа који су дискриминисали на основу расе, држављанства, вјере или политичког противљења режиму.[23] То није била потврда да све затечено право аутоматски остаје нетакнуто, него свјесна нормативна интервенција у њемачки правни поредак. Ипак, Келзенова теза отвара питање како помирити савезничку сувереност са одрицањем од анексије и каснијим поступањем према Њемачкој као држави чији статус треба обновити, а не као територији коју треба створити изнова. Управо су на том питању настала друга објашњења: од тезе о потпуном престанку Рајха до схватања о држави која је наставила постојати, али без сопствених органа способних за дјеловање. Јозеф Л. Кунц је 1950. с разлогом овај положај назвао правном дилемом, јер га појмови класичне окупације, анексије и сукцесије нису могли без остатка обухватити.[24]

22 Hans Kelsen, „The Legal Status of Germany According to the Declaration of Berlin", *American Journal of International Law* 39(3)/1945, 518–526, нарочито 519–522, *https://doi.org/10.2307/2193527*.

23 Allied Control Council, *Law No. 1: Repealing of Nazi Laws*, 20 September 1945, *Official Gazette of the Control Council for Germany*, no. 1, 6–8.

24 Josef L. Kunz, „The Status of Occupied Germany under International Law: A Legal Dilemma", *The Western Political Quarterly* 3(4)/1950, 538–565, *https://doi.org/10.1177/106591295000300404*.

У западнонѣмачкој уставноправној пракси превагнула је теза да њемачка држава није престала постојати 1945. године.[25] Најпознатију формулацију дао је Савезни уставни суд у одлуци о Основном уговору од 31. јула 1973. Савезна Република није схваћена као правни насљедник угашеног Рајха, него као држава правно идентична Њемачком Рајху, али у територијалном погледу само дјелимично идентична, јер њен простор важења 1973. године није обухватао цијелу Њемачку.[26]

Ова доктрина је настала деценијама након Фленсбурга и служила је уставноправном уређењу односа између Савезне Републике Њемачке и Њемачке Демократске Републике. Не треба је некритички преносити у мај 1945. године нити њоме ретроактивно потврђивати Деницов кабинет. Ако је држава могла наставити постојати без способних централних органа, из тога управо слиједи да континуитет државе не зависи од ваљаности Фленсбуршке владе. Државна правна личност, према овој конструкцији, преживјела је иако Деницов круг није био признат као њен орган.

Теорија континуитета добро објашњава зашто савезници нису анектирали Њемачку и зашто су касније обновљене њемачке институције могле преузимати права и обавезе без класичне сукцесије нових држава на цијелој територији. Али ни она не умањује радикалност прекида из 1945. године. Држава која правно постоји, а нема сопствену централну власт, територијалну цјеловитост ни способност међународног дјеловања, налази се у изузетном положају. Израз *континуитет* ту не значи непрекинут рад институција; значи очување правне идентичности упркос институционалном слому.

Кључна методолошка грешка настаје када се теорије о судбини Њемачке користе као непосредан доказ за или против Деницове владе. Келзеново схватање савезничке суверености не значи да је Фленсбург био њихов делегирани орган. Он је говорио о правном поретку успостављеном Декларацијом након укидања Деницове владе. С друге стране, касније доктрина континуитета Рајха не доказује да је та влада била законит и признат носилац континуитета. Три нивоа

25 Bernhard Diestelkamp, „Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte: Historische Betrachtungen zur Entstehung und Durchsetzung der Theorie vom Fortbestand des Deutschen Reiches als Staat nach 1945“, *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte* 7/1985, 187–207, наročito 187–193.

26 Bundesverfassungsgericht, Order of the Second Senate of 31 July 1973, 2 BvF 1/73, BVerfGE 36, 1 (*Basic Treaty Case*), part C.I.1, *https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1973/07/rs19730731_2bvf000173en.html* (приступљено 5. августа 2026); Robert Uerpmann-Wittzack, „Continuity and Succession of States: The Fate of Pre-War Germany and Its Implications for the 1970 Treaty of Warsaw“, *Polish Yearbook of International Law* 41/2021, 45–56, наročito 51–53, *https://doi.org/10.24425/PYIL.2022.142337*.

анализе зато треба задржати одвојено. Унутар остатака националсоцијалистичког поретка Дениц је располагао фактички прихваћеним, али уставноправно спорним овлаштењем. Према савезницима, његов кабинет није имао статус признате владе, иако је кратко био употребљив као канал за проток војних заповједи. На нивоу државне личности, питање опстанка Њемачке остало је спорно и након што је кабинет нестао. Тек овакво раздвајање спречава да политички назив „влада" унапријед одреди правни резултат.

6. ПРАВНОИСТОРИЈСКА ОЦЈЕНА

Фленсбуршка епизода показује да ефективност није особина која постоји или не постоји у цјелини. Један апарат може изгубити општу власт, а сачувати способност да изврши појединачну радњу. Деницов круг више није могао владати Њемачком, али је могао наредити дијелу оружаних снага да обустави борбу. Управо та ограничена способност објашњава савезнички прагматизам боље од претпоставке о прећутном признању. Она показује и зашто је потребан опрез са „језиком" правног континуитета. Дениц је желио створити слику да државни врх није нестао са Хитлером. Та слика могла је бити корисна за дисциплину у војсци и за наду да ће западни савезници сачувати неки облик централне њемачке управе као брану Совјетском Савезу. Савезничке разлике и рани знакови будућег хладноратовског сукоба заиста су постојали. Међутим, како показује новија анализа Метјуа Герта, чак и британска стратешка разматрања о Фленсбургу нису се претворила у правно признање његове владе.[27]

Правни називи у таквој ситуацији имају политичку тежину. Када Дениц контакт са контролном групом тумачи као признање, он практичну комуникацију покушава претворити у извор легитимитета. Када савезници говоре о „такозваној влади" и поступају преко Врховне команде, они намјерно одвајају техничку употребу апарата од његове политичке тврдње. Хапшење 23. маја било је коначна потврда чије је тумачење превладало.

Појам пријелазне управе ипак се не мора сасвим одбацити. У описном смислу, Фленсбург припада прелазу између активног рата и четворосилне окупационе власти. Његове наредбе су помогле да се тај прелаз спроведе. Али се мора јасно додати да није ријеч о неутралној или међународно установљеној управи. Људи који су је чи-

27 Matthew Gerth, „Götterdämmerung Averted: Winston Churchill, Flensburg and the Unthinkable", *Diplomacy & Statecraft* 35(1)/2024, 36–63, *https://doi.org/10.1080/09592296.2024.2303856*.

нили били су дио апарата Трећег Рајха; многи су настојали сачувати сопствени положај, избјећи совјетско заробљеништво и представити се као стручна, неполитичка администрација неопходна побједницима. Савезници су ту представу прихватили само онолико дуго колико је служила непосредним војним потребама. Фленсбург се зато налази на граници између органа и инструмента. Са унутрашње тачке гледишта, његови чланови су себе сматрали органима Рајха. Са савезничке тачке гледишта, били су инструмент за спровођење предаје. Са становишта касније доктрине континуитета, они нису били неопходна веза која је сачувала идентитет њемачке државе. Та три описа могу истовремено бити историјски релевантна само ако им се не припише исти правни домет.

Шири значај случаја није у томе што он нуди готов модел за савремене међународне управе. Напротив, његова вриједност је у упозорењу да се привремена фактичка употреба домаћег апарата не смије изједначити са признањем владе, делегацијом јавне власти или континуитетом државе. У праву послијератних и постконфликтних прелаза исти актер може бити способан за извршење одређених обавеза, а да нема општи легитимитет да представља политичку заједницу. Фленсбург је рани и крајње изоштрен примјер таквог раскорака.

7. ЗАКЉУЧАК

Фленсбуршка влада настала је из Хитлерове посљедње наредбе и послушности остатака њемачког командног апарата. Закон о шефу државе из 1934. године није садржавао уређен поступак насљеђивања, а политички тестамент је поново раздвојио положаје које је тај закон био спојио. Зато се Деницово именовање може разумјети као фактички прихваћен акт у персонализованом поретку на издисају, али не као неспорна уставна сукцесија.

На међународном плану кабинет није испуњавао основне претпоставке самосталне владе. Није био признат, није ефективно контролисао Њемачку и није могао преговарати о политичким условима мира. Његова преостала способност била је конкретна: преко Врховне команде пренио је и спровео наредбе о безусловној капитулацији. Савезници су ту способност користили, не претварајући је у признање. Када је престала бити потребна, укинули су и простор за даље дјеловање кабинета.

Берлинска декларација није правно продужила Фленсбуршку владу, већ је полазила од непостојања способне централне њемачке власти. Четири силе преузеле су врховна овлаштења без анексије,

стварајући положај који је изазвао дуготрајан спор о опстанку њемачке државе. Келзен га је тумачио као прелазак суверености на побједнике и поредак који није обична ратна окупација. Њемачки Савезни уставни суд је касније прихватио другачију конструкцију: Рајх је наставио постојати иако није имао органе способне за дјеловање. Ниједна од тих теза не даје Деницовом кабинету својство признатог носиоца државног континуитета.

Најпрецизније је, стога, Фленсбуршку владу описати као преостали дио пораженог режимског апарата који је од 1. до 23. маја 1945. године, уз савезничко трпљење, обављао ограничене војне и административне радње. Она је била прије лазна по времену и функцији, али не по правном мандату. Њен кратки живот не доказује непрекинуту владавину Њемачке; показује како се у тренутку државног слома посљедњи трагови старе власти могу употребљавати и након што су изгубили суверени садржај.

БИБЛИОГРАФИЈА

Примарни и службени извори

Act of Military Surrender Signed at Berlin on the 8th Day of May, 1945, 59 Stat. 1957, Executive Agreement Series 502, *https://avalon.law.yale.edu/wwii/gs11.asp*.

Act of Military Surrender Signed at Rheims at 0241 on the 7th Day of May, 1945, *https://avalon.law.yale.edu/wwii/gs3.asp*.

Allied Control Council, *Law No. 1: Repealing of Nazi Laws*, 20 September 1945, *Official Gazette of the Control Council for Germany*, no. 1, 6–8.

Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority with Respect to Germany, Berlin, 5 June 1945, in Charles I. Bevans (ed.), *Treaties and Other International Agreements of the United States of America 1776–1949*, vol. 3, Department of State, Washington, D.C. 1969, *https://avalon.law.yale.edu/wwii/ger01.asp*.

Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs, 1 August 1934, RGBl. I 1934, 747; translation in *Nazi Conspiracy and Aggression*, document 2003-PS, *https://avalon.law.yale.edu/imt/2003-ps.asp*.

Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and its Annex: Regulations, 18 October 1907, arts. 42–43, *https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907*.

Hitler, Adolf, *My Political Testament*, 29 April 1945, in *Nazi Conspiracy and Aggression*, vol. VI, document 3569-PS, United States Government Printing Office, Washington, D.C. 1946, 259–263.

Instrument of Surrender of All German Armed Forces in Holland, in Northwest Germany Including All Islands, and in Denmark, 4 May 1945, *https://avalon.law.yale.edu/wwii/gs10.asp*.

International Military Tribunal, *Judgment of 1 October 1946*, in *Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal*, vol. I, Nuremberg 1947, 171–341, *https://avalon.law.yale.edu/imt/juddoeni.asp*.

Судска пракса

Bundesverfassungsgericht, Order of the Second Senate of 31 July 1973, 2 BvF 1/73, BVerfGE 36, 1 (*Basic Treaty Case*).

Књиге и чланци

Diestelkamp, Bernhard, „Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte: Historische Betrachtungen zur Entstehung und Durchsetzung der Theorie vom Fortbestand des Deutschen Reiches als Staat nach 1945“, *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte* 7/1985, 187–207.

Gerth, Matthew, „Götterdämmerung Averted: Winston Churchill, Flensburg and the Unthinkable“, *Diplomacy & Statecraft* 35(1)/2024, 36–63, *https://doi.org/10.1080/09592296.2024.2303856*.

Kelsen, Hans, „The Legal Status of Germany According to the Declaration of Berlin“, *American Journal of International Law* 39(3)/1945, 518–526, *https://doi.org/10.2307/2193527*.

Kunz, Josef L., „The Status of Occupied Germany under International Law: A Legal Dilemma“, *The Western Political Quarterly* 3(4)/1950, 538–565, *https://doi.org/10.1177/106591295000300404*.

Schmitt, Carl, „Der Führer schützt das Recht“, *Deutsche Juristen-Zeitung* 39/1934, 945–950.

Stahn, Carsten, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.

Steinert, Marlis G., „The Allied Decision to Arrest the Dönitz Government“, *The Historical Journal* 31(3)/1988, 651–663.

Steinert, Marlis G., *Capitulation 1945: The Story of the Dönitz Regime*, trans. Richard Barry, Constable, London 1969.

Talmon, Stefan, *Recognition of Governments in International Law: With Particular Reference to Governments in Exile*, Oxford University Press, Oxford 2001.

Uerpmann-Wittzack, Robert, „Continuity and Succession of States: The Fate of Pre-War Germany and Its Implications for the 1970 Treaty of Warsaw“, *Polish Yearbook of International Law* 41/2021, 45–56.

Ziemke, Earl F., *The U.S. Army in the Occupation of Germany, 1944–1946*, Center of Military History, United States Army, Washington, D.C. 1975, посебно 257–268, *https://history.army.mil/Publications/Publications-Catalog/US-Army-in-the-Occupation-of-Germany/*.

Filip NOVAKOVIĆ*

POST-WAR GOVERNANCE – THE LEGAL AND HISTORICAL STATUS OF THE FLENSBURG GOVERNMENT

Summary

The Flensburg Government, assembled around Grand Admiral Karl Dönitz between 1 and 23 May 1945, operated in the interval between the collapse of the National Socialist regime and the establishment of complete Allied authority over Germany. Its status is sometimes described in terms of legal continuity or transitional administration. This article argues that both descriptions require careful qualification. It separates three issues: the basis of Dönitz's appointment within the domestic order of the Third Reich, the international status of the Flensburg authorities, and the continuity of the German state after complete military defeat. Hitler's political testament provided a factually accepted basis for Dönitz to assume command, but not an uncontested constitutional title. The Allies used German representatives to implement military surrender while withholding recognition of the cabinet as the government of a sovereign state. The arrest of its members on 23 May ended this limited activity; the Berlin Declaration of 5 June 1945 subsequently formalised the Allied assumption of supreme authority without annexing Germany. The Flensburg Government is best understood neither as an internationally mandated transitional administration nor as the recognised successor of the Third Reich, but as a remnant of the defeated state and military apparatus that temporarily performed narrowly defined functions under Allied sufferance.

Keywords: *Flensburg Government; Karl Dönitz; unconditional surrender; occupation of Germany; recognition of governments; state continuity.*

Рад приспео / Paper received: 18. 1. 2026.
Прихваћен за објављивање / Accepted for publication: 1. 3. 2026.

* Filip Novaković, LL.B. (Hons.) in General Law; LL.M. in Criminal Law; Ph.D. candidate, Faculty of Law, University of Zenica; Corresponding Member, Bosnian-Herzegovinian American Academy of Arts and Sciences. E-mail: *filip.novakovic.acc@gmail.com*; ORCID: 0000–0001–9979–5824. An earlier version of this research was presented at *Iustoria 2025*, International Student Conference on Legal History, Faculty of Law, University of Belgrade.